

MIRADAS CONTEMPORÁNEAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA GOBERNANZA LOCAL EN MÉXICO

Olivia Leyva Muñoz
Mayra Adriana Bravo Organis
Georgina Vázquez Moreno
Coordinadoras



LA BIBLIOTECA

**MIRADAS CONTEMPORÁNEAS SOBRE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA
GOBERNANZA LOCAL EN MÉXICO**

MIRADAS CONTEMPORÁNEAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA GOBERNANZA LOCAL EN MÉXICO

Olivia Leyva Muñoz
Mayra Adriana Bravo Organís
Georgina Vázquez Moreno
Coordinadoras



LA BIBLIOTECA

Esta obra se sometió al sistema de evaluación por pares doble ciego realizado por académicos y conforme a las normas editoriales.

**MIRADAS CONTEMPORÁNEAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y LA GOBERNANZA LOCAL EN MÉXICO**

Olivia Leyva Muñoz

Mayra Adriana Bravo Organis

Georgina Vázquez Moreno

Coordinadoras

Primera edición: noviembre 2025

D.R. © 2024 Grupo Editorial Biblioteca, S.A. de C.V.

Manantiales 29 - 5, Colonia Chapultepec

C.P. 62450, Cuernavaca, Morelos

www.labiblioteca.com.mx

ISBN: 978-607-5927-62-6

Diseño: Fernando Bouzas Suárez

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso y encuadernado en México

Printed and bound in Mexico

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
------------------------	---

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PLANEACIÓN Y EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR) EN GUANAJUATO: UNA MIRADA DESDE LA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL	11
<i>Diego Paul Álvarez Montes</i>	

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y GOBERNANZA INTERMUNICIPAL EN LA MICRORREGIÓN DEL GEOPARQUE MUNDIAL MIXTECA ALTA DE OAXACA . . .	27
<i>Sadizoray Flores Acevedo</i>	
<i>Rafael Rentería Gaeta</i>	

ORGANISMOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO Y ARGENTINA. UNA MIRADA DESDE LOS GOBIERNOS NACIONALES, PROVINCIALES Y LOCALES . .	49
<i>Israel Cruz Badillo</i>	
<i>Cynthia Ferrari Mango</i>	
<i>Diego Daniel Cárdenas de la O</i>	

LA CERTIFICACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, MÉXICO: RETOS Y PERSPECTIVAS	73
<i>Miguel Ángel Vega Campos</i>	

EL INCREMENTO SOSTENIDO DEL GASTO SOCIAL EN MÉXICO: UN ANÁLISIS INFERENCIAL EN EL PERIODO 2010-2023	95
<i>Emmanuel Olivera Pérez</i>	
<i>José Saúl Arias Cerón</i>	

A UNA DÉCADA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN GUERRERO, 2014-2024. . . .	115
--	-----

Jesús Alejandro Ascencio Hernández

Olivia Leyva Muñoz

DESAFÍOS DEL PROGRAMA DE APOYO A LAS INSTANCIAS DE MUJERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA ATENCIÓN A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN GUERRERO	133
---	-----

Georgina Vázquez Moreno

Janiseli Renata González

DISEÑO DE PROGRAMAS PARA ATENDER LA VIOLENCIA FEMINICIDA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL DESDE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS . .	153
--	-----

Mayra Adriana Bravo Organis

IMPLICACIONES DE LAS MUJERES EN CARGOS MUNICIPALES EN CONTEXTOS DE POBREZA: RETOS Y TENSIONES DERIVADOS DE LA PARIDAD DE GÉNERO EN SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS DE OAXACA	175
--	-----

Julio Ulises Morales López

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COMUNIDADES QUE SE RIGEN POR USOS Y COSTUMBRES EN EL ESTADO DE TLAXCALA	199
--	-----

María Carolina Restrepo Gómez

GESTIÓN MUNICIPAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS	211
--	-----

Germán Ruiz Méndez

INTERMUNICIPALIDAD E INTELIGENCIA ARTIFICIAL PARA LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA. EL CASO DEL CHATBOT <i>GUAZAP</i> DE GUADALAJARA Y ZAPOPAN, JALISCO.	231
--	-----

Christian Cruz-Meléndez

Daniel Robles Torres

Rafael Rentería Gaeta

LA POLITICA MIGRATORIA ESTADOUNIDENSE Y SUS EFECTOS EN LA MIGRACION DE RETORNO EN GUERRERO: 2025	255
<i>Porfirio Leyva Muñoz</i>	

LA CARGA FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS DE SINALOA POR PENSIONES DE RETIRO DE SUS TRABAJADORES	277
<i>Octaviano Moya Delgado</i>	

PRESENTACIÓN

Miradas Contemporáneas sobre la Administración Pública y la Gobernanza Local en México es una obra colectiva que reúne el trabajo de destacados académicos e investigadores dedicados al análisis crítico y multidimensional de los procesos administrativos y de gobernanza que configuran el ámbito local en nuestro país. A través de diversas perspectivas, el libro explora los desafíos actuales y las oportunidades para mejorar la gestión pública, la participación ciudadana y la equidad en los gobiernos municipales y estatales.

Este esfuerzo académico ha sido posible gracias a la colaboración de un amplio grupo de universidades mexicanas comprometidas con la investigación y el fortalecimiento institucional, entre las que destacan la Universidad de Guanajuato, la Universidad de la Sierra Sur, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, la Universidad Autónoma de Guerrero, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, El Colegio de Tlaxcala A.C., la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma de Sinaloa.

El contenido del libro aborda temas fundamentales desde la implementación del presupuesto basado en resultados en Guanajuato y la gobernanza intermunicipal en la Mixteca Alta de Oaxaca, hasta el análisis comparativo de organismos de control en México y Argentina. Se profundiza en la certificación de servidores públicos municipales en San Luis Potosí, el crecimiento del gasto social en México, y la evolución del derecho de acceso a la información pública en Guerrero.

Asimismo, se examinan programas para atender la violencia contra las mujeres, la participación femenina en cargos municipales en contextos indígenas, y la gestión de residuos sólidos urbanos, junto con innovaciones tecnológicas aplicadas a la administración pública, como el uso de inteligencia artificial en Guadalajara y Zapopan. Temas contemporáneos como la política migratoria estadounidense y la carga financiera de pensiones municipales en Sinaloa también forman parte del análisis integral que ofrece esta obra.

Esta compilación va más allá de enriquecer el debate teórico sobre la administración pública y la gobernanza local, representa una invitación a reflexionar y actuar desde una perspectiva contemporánea, consciente de los retos y oportunidades que enfrenta México. Los estudios aquí

reunidos muestran el compromiso académico y social de quienes buscan aportar soluciones innovadoras y prácticas para fortalecer la gobernanza, la eficiencia y la inclusión en el ámbito público. Por ello, invitamos a las y los lectores a adentrarse en este libro con una mirada abierta y propositiva, seguros de que encontrarán ideas y propuestas que pueden inspirar y contribuir a la transformación positiva de la administración pública en nuestro país.

Olivia Leyva Muñoz
Mayra Adriana Bravo Organís
Georgina Vázquez Moreno

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PLANEACIÓN Y EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR) EN GUANAJUATO: UNA MIRADA DESDE LA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL¹

Diego Paul Álvarez Montes²

Introducción

La propuesta del instrumento de gestión conocida como “Gestión para Resultados” (GpR) fue diseñada para que los gobiernos direccionen sus recursos hacia la generación de valor público, implicando que las estrategias sean vistas desde la dinámica organizacional. Para generar estas transformaciones hacia una visión de gobiernos de resultados, las organizaciones públicas deben efectuar una interiorización de cambio y visión estratégica. Estos cambios no se han logrado debido a los excesivos controles internos, la existencia de una autoridad aun centralizada y jerárquica; y, por otro lado, en lo político, que los cambios llevados en la cultura organizacional sean visibles en términos de transparencia, procesos de evaluación basados en resultados sociales, rendición de cuentas y de controles anticorrupción. Es decir que, las prácticas tanto formales e informales que se replican en las rutinas organizacionales, como lo son el intercambio de favores, prórrogas temporales fuera de la formalidad y la nula voluntad por la vigilancia de la corrupción, generan obstáculos a un instrumento de gestión que promete resultados bajo el escrutinio de lo público.

-
- 1 El siguiente capítulo forma parte de la tesis doctoral denominada “El análisis de la Gestión para Resultados (GpR) a partir de las capacidades institucionales: los casos de León, Valle de Santiago y Xichú” la cual puede consultarse en el Repositorio Institucional de la Universidad de Guanajuato” localizado en <http://repositorio.ugto.mx/handle/20.500.12059/10411>
 - 2 Diego Paul Álvarez Montes es Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guanajuato, Maestro en Administración y Políticas Públicas por IEXE Universidad de Puebla, Máster en Evaluación de Políticas Públicas por la Universidad de Sevilla (España) y licenciado en Administración Pública por la Universidad de Guanajuato. Actualmente docente en la ENES León UNAM, Universidad de Guanajuato y Universidad la Salle Bajío. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCYT en el nivel de “Candidato”

Con las ideas anteriores, la decisión de un cambio de modelo de gestión, a través de sus propios instrumentos, implicaría una serie de transformaciones institucionales que resultaría apartarse de condiciones de ventaja por parte de actores políticos y técnicos, pues las asimetrías de información han generado una serie de obstáculos en el proceso de cambio institucional. Estos obstáculos dificultan las capacidades de cambio y de transición hacia nuevos modelos de gestión, convirtiéndose en ejercicios híbridos que adoptan lo permisible dentro de los obstáculos burocráticos y las reglas informales que están inmersos en dinámicas políticas y administrativas. Por otro lado, en el ámbito normativo, las dificultades para la modernización administrativa se presentan en la coordinación de los órdenes de gobierno. Esta situación es detectada cuando las administraciones públicas municipales no logran adoptar el instrumento ni comprender los beneficios de su utilización y los incentivos para transitar de un modelo de gestión a otro.

Este trabajo genera una discusión analítica tomando en cuenta las apreciaciones del instrumento de gestión a partir de una serie de entrevistas a servidores y funcionarios públicos del gobierno del estado de Guanajuato, partiendo de la idea de que los servidores y funcionarios públicos contienen información valiosa de acuerdo con su praxis, articulando un contexto organizacional y normativo para que el instrumento de gestión se realice. Guanajuato cuenta con el primer lugar en la adopción del PbR-SED de acuerdo con el “Informe del Avance Alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la Implantación y Operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño, 2024”. Por ello, este capítulo se apoya de acontecimientos históricos, elementos normativos, fenómenos organizacionales y descripciones informativas para identificar la adopción de la GpR en Guanajuato a través de los componentes de Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la planeación.

Dentro de los objetivos que se plantea esta sección están el conocer desde la perspectiva de la administración pública estatal, los retos y avances de la GpR en Guanajuato; además, está el identificar las estrategias de coordinación y comunicación intergubernamental para incentivar el uso de la herramienta del PbR y planeación en las dependencias y áreas estatales; también en la comparación de prácticas y rutinas organizacionales que se desenvuelven dentro de ambientes formales e informales en las organizaciones públicas. La estrategia que adopta la investigación para la obtención de información de primera fuente es a través de entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios públicos, servidores y

exservidores públicos del gobierno estatal de Guanajuato, por lo que, al finalizar, se generará propuesta de intervención para el mejoramiento de los componentes de la GpR.

La coordinación de la implementación de la GpR en Guanajuato

La gestación y construcción de la GpR en Guanajuato ha sido una acción que ha institucionalizado una serie de rutinas organizacionales en las organizaciones públicas estatales. Muestra de ello es la construcción de lineamientos de carácter responsiva para adoptar el instrumento de gestión y la distribución de sus componentes a partir de cuatro organismos públicos del estado de Guanajuato. Como parte de la consolidación de la GpR en el estado, las dependencias que sostienen el cumplimiento del instrumento de gestión son las siguientes: La Secretaría de Finanzas Inversión y Administración (SFIA), la cual considera elementos presupuestales así como el fortalecimiento institucional en los organismos públicos, pues Guanajuato cuenta con lineamientos para la implementación de la GpR; el Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (IPLANEG) el cual constituye la vigilancia de la política de planeación en el estado, la Auditoría Superior del estado de Guanajuato (ASEG), la cual tiene como encomienda realizar las evaluaciones de desempeño y de política pública así como la vigilancia del gasto presupuestal; por último la Secretaría de Transparencia, la cual se encarga de impulsar la rendición de cuentas en los organismos públicos locales. Además, de acuerdo con el “Informe del Avance Alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la Implantación y Operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño 2024”, destaca que Guanajuato es el estado mejor evaluado en el avance en la implementación del PbR-SED del país. Ante estos aspectos organizacionales se entrevista a los servidores públicos que dentro de sus atribuciones está la relación con los componentes la planeación y el PbR, con el fin de identificar sus hábitos, en la gestación de información.

Mencionado lo anterior, este ejercicio cualitativo desarrolló el primer cuestionamiento dirigido a servidores y funcionarios públicos que tuvo como objetivo reflexionar sobre lo que para las administraciones públicas guanajuatenses ha significado la implementación de la planeación y el PbR.

a) La Institucionalización de la Planeación

La planeación en Guanajuato se ha constituido como un elemento simbólico para la dinámica estatal. El sentido de la planeación se ha convertido en un compromiso altamente formalizado a través de los esfuerzos de varias gestiones administrativas estatales, convirtiéndose así en uno de los procesos con mayor grado de desarrollo, creando así su propia historia.

Para una breve explicación de lo anterior, el punto de quiebre para la consolidación de la planeación en Guanajuato, se origina a través del documento denominado “Guanajuato siglo XXI”³ Dicho documento ha sido el curso de acción para la construcción de importantes obras en el estado como lo es el Puerto Interior, Fórum Cultural Guanajuato, entre otros. Este documento permitió sensibilizar tanto a los servidores públicos como a las dependencias públicas el sentido de la planeación en sus dinámicas organizacionales, pues se consideraba que, atraer grandes proyectos e inversión, Guanajuato debía mostrar avances en la cultura de planeación al largo plazo.

A partir de esta gestión y las consecuentes, poco a poco la dinámica de la planeación se interiorizaba bajo lógicas de formalidad y de gestión, apropiándose de los espacios organizacionales internos, no únicamente como cometidos por atender, sino que el mismo ejercicio a nivel operativo permitía a los servidores públicos descubrir el sentido de sus acciones para aportar hacia la concreción de políticas públicas. El impacto en cuanto a la cultura de la planeación fue tan amplio que surgía la inquietud de crear una dependencia pública dedicada exclusivamente hacia el cuidado de los compromisos trazados a largo plazo en términos económicos, sociales, territoriales entre otros, por lo que la visión de planeación poco a poco fue ganando espacio como política pública definida y con el enorme reto de actuar de manera transversal con otras dependencias relacionadas con el trazo de las políticas públicas a largo plazo.

Ante los compromisos que, cada vez se acrecentaban para consolidar la planeación, se toma la decisión de pasar la Unidad de Planeación e

3 El documento “Guanajuato siglo XXI” (1993), detalla que, a mediados de 1991, un grupo de empresarios del Centro Empresarial de León, preocupados por el desarrollo integral de Guanajuato, decidieron efectuar un estudio para analizar la situación económica, política y sociocultural del estado. La finalidad que manifestaban estaba en la promulgación de estrategias que permitieran afrontar competitivamente la nueva situación de apertura internacional que vivía el país, manteniendo un equilibrio entre los recursos naturales y la cultura de la sociedad guanajuatense, para lograr un desarrollo sostenido que satisficiera las necesidades de sus habitantes actuales y futuros.

Inversión Estratégica (UPIE) hacia la creación del IPLANEG. A medida que se consolidaba, la interacción entre el IPLANEG y otras dependencias públicas estatales ha sido interesante, ya que se desencadenaron reglas formales e informales al constituirse como el nuevo organismo que se encargaría de la planeación en Guanajuato. Con el fortalecimiento de la política de planeación a largo plazo, las dependencias públicas incentivaban esfuerzos para corresponder con la dinámica, de tal manera que se afianzaban procesos de gestión a la par como la programación, presupuestación y evaluación. Como parte de la información compartida, institucionalizar la planeación en las dependencias estatales, implicaba comprender los factores de poder y de autoridad que se manifestaban en el estado, ya que el tema de la planeación era tomado por la esfera política y debía ser adaptada en las respectivas rutinas organizacionales para cumplir con los preceptos gubernamentales. Por lo que, estos procesos de transformación implicaban fuertes confrontaciones con los titulares de las dependencias relacionadas con los procesos internos.

De esta manera, hubo una reconfiguración en las acciones de las dependencias estatales y paraestatales, quedando ordenado que la programación y presupuestación quedara en manos de la SFIA, la planeación con IPLANEG y la evaluación tanto en manos de la ASEG, con un sentido externo al ser un organismo descentralizado, pero a su vez, la planeación implicaba también la visión de la evaluación con una perspectiva de los organismos centralizados. Al tener la programación y presupuestación una presión organizacional y política latente, es decir, con su actividad vigilante de los ejercicios anuales fiscales, por ejemplo, los programas presupuestarios, se manifestaba una postura de desacuerdo para que el IPLANEG formara parte del diseño y formación de dichos procesos, ya que el argumento está en que, justamente este organismo descentralizado, tiene la encomienda del cuidado de la política de planeación a largo plazo, mostrándose una ambigüedad en las responsabilidades de los organismos centralizados, al tener la obligación de dar resultados expeditos y a su vez, al observar una falta de experiencia técnica en el sentido de la programación ya que implicaba, justamente la otorgación de presupuesto.

La confrontación de intereses en cuanto a cómo coordinar los procesos de planeación, programación y presupuestación, era observable, además desde la perspectiva normativa⁴. Por ejemplo, como se ha mencionado

4 La Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, en su artículo 15, menciona como atribuciones del IPLANEG: I. Elaborar, actualizar, dar seguimiento y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo; II. Asegurar la participación de representantes de la sociedad organizada, a través del consejo estatal; III. Asegurar la congruencia del Plan Estatal

anteriormente, las entrevistas arrojaron que la planeación debe entenderse consecuente de los procesos de programación y evaluación, sin embargo, dentro sus atribuciones en la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato (2020), no se señala, efectivamente, que tenga estas facultades. A pesar de ello, el IPLANEG evalúa y vigila, de acuerdo con lineamientos internos como lo son los “Términos de Referencia para la Actualización de los Planes Municipales de Desarrollo”. Si bien tienen por objetivo que las autoridades municipales cuenten con los criterios que les ayude a constituir el rumbo para lograr un desarrollo integral de sus planes, el IPLANEG, se ha “autocreado” facultades para dictaminar los Programas de Gobierno Municipal y los Planes Municipales de Desarrollo, por lo cual, pasa por ellos la aprobación o el rechazo de dichos documentos de planeación municipal sin precisar el marco legal que le faculta para ello. De manera que, si bien se cumple que el IPLANEG debe acompañar y asesorar a los Ayuntamientos en los instrumentos de planeación municipal, no se percibe el alcance de su intervención y si es permitido que sea un ente que forzosamente tenga que rechazar o aprobar los documentos de planeación municipal para que sean publicados en el Diario Oficial del gobierno del Estado.

La visión organizacional en torno a la planeación también es perceptible de manera política. Como se ha mencionado anteriormente, los diversos procesos de los programas presupuestarios implican esferas de poder la cual permiten una interacción técnica y organizacional con las diversas dependencias públicas. Pero el hecho de que la política en materia de planeación se observara alejada de la órbita centralizada, se han manifestado diversos esfuerzos por cooptarla desde el aparato orgánico centralizado,

de Desarrollo con la planeación nacional; IV. Participar en los procesos de planeación del desarrollo interestatal; V. Actualizar de manera conjunta con la Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, el programa estatal de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico territorial; VI. Vigilar el cumplimiento de las políticas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico territorial, con visión de largo plazo; VII. Elaborar, actualizar, dar seguimiento y evaluar el Programa de Gobierno del Estado y de los programas derivados del mismo; Para tal efecto, dichos instrumentos deberán señalar su alineación a las líneas, los objetivos y las estrategias contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo; VIII. Promover la celebración de convenios para el logro de los objetivos del desarrollo integral de la entidad; IX. Asesorar a los ayuntamientos en la elaboración de los instrumentos de planeación municipales y en la capacitación técnica de su personal; X. Fungir como órgano de consulta en materia de planeación del desarrollo del Estado ante los gobiernos federal, estatal y municipales; XI. Administrar el sistema de información; XII. Propiciar la vinculación con otras estructuras de planeación para el desarrollo sustentable de las regiones interestatales; y XIII. Las demás que señale el reglamento de esta Ley y otros ordenamientos jurídicos aplicables.

desde el cambio de titulares y gerentes de rango alto hasta la composición de equipos de trabajo que persuadan y controlen la estrategia técnica y organizacional de la planeación en Guanajuato.

La lucha constante, en la que estos procesos se constituyen como procesos con significados políticos, implica una búsqueda de implantar un hábito de coordinación. Por ejemplo, se manifiesta que el IPLANEG, ha encontrado también una barrera técnica y organizacional por comprender los alcances de los procesos de evaluación. Por un lado, porque técnicamente hablando, la ASEG es quien deberá observar el grado de cumplimiento de sus objetivos en relación con el presupuesto que se destina para ello, pero de alguna manera la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESHU), para su política social, ha generado equipamiento técnico y profesional para llevar a cabo la evaluación de sus programas sociales. La adopción de tema de evaluación de los programas sociales ha sido tan amplia que, incluso, SEDESHU ha evidenciado su ambición por apropiarse del proceso de la evaluación, incluso en todos los programas presupuestarios, lo cual genera muchas veces un aislamiento de los procesos de planeación, al reducir a la evaluación como un proceso que no deba permitir evidenciar resultados que puedan poner en tela de juicio el desempeño gubernamental estatal. Lo cual la sintonía del diseño de los programas públicos se perciba confusa y ambigua.

Por último, en este rastreo de la interiorización de la actividad de la planeación en las dependencias públicas de Guanajuato, se observa que, por lo menos, algún servidor público tiene instrucciones para coordinarse con otras áreas para llevar a cabo el proceso de planeación. Se manifiesta, por ejemplo, que las dependencias pueden estar diferenciadas por el grado de equipamiento y adopción del tema de planeación, constituyéndose a una escala micro con un enlace, independientemente si es perteneciente a un área ajena a la planeación o, en su caso, cuando la dependencia está equipada técnicamente y con un número considerado de personal, se convierte en unidad administrativa con atribuciones exclusivas de planeación y programación de la dependencia, teniendo un mejor entendimiento con aquellas dependencias u organismos descentralizados encargadas de los procesos de los programas presupuestarios.

La razón de por qué la planeación se atiende de mejor manera en algunas dependencias que en otras, se manifiesta con respecto a ciertas características: las dependencias que cuidan del perfil de los servidores públicos para encargarse de los temas de planeación son las que mejor comunicación e interacción tienen con las dependencia u organismos descentralizados responsables de los procesos, ya que se manifiesta que,

cuando la interacción es a través de enlaces, el asesoramiento se torna en capacitación y desarrollo de habilidades que, por lo común, sus propias dependencias no tienen el grado de conocimiento para formar y fortalecer el entendimiento de los procesos de la planeación, observando que las respectivas capacidades institucionales vuelven a tornarse diferenciadas y la forma de asumirse la planeación como elemento del GpR se genera de manera diferenciada, comprendiendo que, la forma en cómo se organiza la estructura interna de la dependencia manifiesta el poder político que represente cada dependencia pública.

Tabla 1. Ideas centrales del levantamiento de entrevistas con respecto al funcionamiento de la GpR a partir de una perspectiva de planeación

Significado de la Planeación para Guanajuato	• Reconfiguración en la regionalización del estado. • La planeación como acción que se gestiona. • Los institutos de planeación (estatal y municipales) como políticas constituyentes y articuladoras de los programas de la administración pública centralizada y descentralizada. • Sensibilización organizacional a escala operativa, mandos medios y gerencial sobre el sentido de la planeación
Interacción entre dependencias públicas con respecto al tema de planeación	• Fortalecimiento de áreas de planeación en las dependencias y organismos públicos a partir de la exportación de servidores públicos del instituto de planeación. • Percepción de que los temas estatales se atienden con mayor prontitud que los municipales. • La planeación comprendida como etapa del ciclo presupuestario y a la vez como instrumento para cumplir metas de política pública.
Esfuerzos institucionales y fortalecimiento organizacional con respecto a la planeación	• Constitución de equipos de planeación a nivel organizacional en las dependencias y organismos públicos. • La normatividad ha creado un marco formal para la articulación de los esfuerzos organizacionales • Surgimiento de unidades o área de planeación en cada dependencia u organismos públicos estatales. • Consolidación de un instituto articulador del sentido de la planeación dentro de los programas y planes de desarrollo.
Percepción de los principales obstáculos de los municipios con la planeación	• Vulneración en la autonomía de planeación debido a un amplio constreñimiento normativo estatal. • Lejanía en el acompañamiento y asesoría derivado de los partidos políticos a los que representen los gobiernos. • Debilidad institucional para responder a lo que la normatividad estatal solicita. • Subordinación en materia de planeación en aquellos municipios que no cuentan con institutos de planeación fortalecidos.

Principales recomendaciones para su fortalecimiento institucional	• Construcción de la política de planeación bajo principios de gobernanza (interacción con universidades, ciudadanía, sector empresarial, entre otros). • Reconfiguración de la política en materia de planeación construida desde la perspectiva municipal. • Sensibilización de los municipios para conocer sus potestades en la transformación de su territorio.
Opinión sobre las capacidades institucionales para fortalecer la cultura de la planeación	• Liderazgo: para la vigilancia de la política de planeación con un enfoque a largo plazo. • Organización: para la atención en la mejora administrativa. • Coordinación: con el fin de articular los objetivos trazados a nivel estatal con los municipales sin subordinaciones políticas.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas

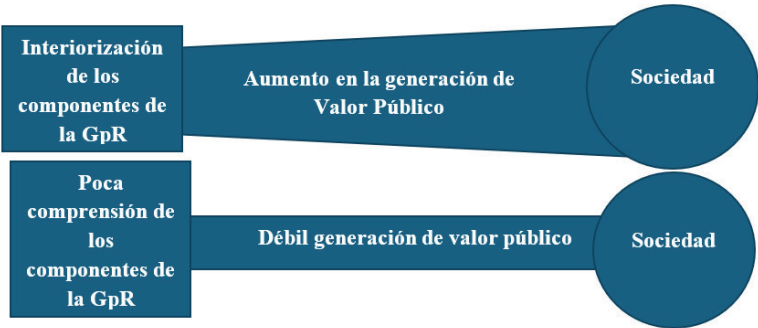
b) El desempeño del PbR en Guanajuato

En esta sección se señala los acontecimientos relevantes que los servidores públicos de los organismos públicos entrevistados destacaron con respecto a la comprensión y funcionamiento del PbR en el estado. Los actores estratégicos de la ASEG y de la SFIA coincidieron en destacar la idea en la que se ha tomado conciencia para gastar de mejor manera el presupuesto público, es decir, enfocar el uso de los recursos hacia áreas estratégicas para su mayor optimización. Además, se destaca que la implementación del PbR ha permitido crear un registro para precisar lo que se realiza en el aparato burocrático e identificar para qué se utilizan los recursos, de manera que se asignan estratégicamente los recursos humanos y tecnológicos dependiendo de la actividad en la que se describe como relevante para llevar a cabo una acción presupuestaria.

En ese aspecto, la siguiente inquietud del estudio está relacionada con conocer la interacción entre dependencias y entidades estatales con la SFIA, pues como se ha mencionado, es en esta área donde se sitúa el rumbo, perfeccionamiento y corrección del ejercicio del PbR. La inquietud se origina para detectar cambios en los patrones de comportamiento de las organizaciones al colocar pautas que sistematizaban y formalizaban la actuación del servidor público con respecto al sentido del presupuesto. Al respecto, se mencionó que se identificaron patrones relacionados con la incertidumbre y angustia por los cambios y exigencias que solicitaba el PbR. Para disminuir este cambio abrupto en sus rutinas organizacionales, la SFIA llevó a cabo capacitaciones para vincular los nuevos esquemas de trabajo a las acciones organizativas de cada dependencia o entidad estatal de Guanajuato. Se destaca que dentro de lo arraigado como rutina orga-

nizacional eran elementos sumamente operativos, los cuales no permitían visibilizar a los servidores públicos de este nivel, la contribución de sus acciones con la generación de valor público. Además, se destaca que los gerentes de las dependencias o entidades no lograban comunicar el sentido de la acción organizacional con el valor público, lo cual generaba una interacción mecanizada de las rutinas organizacionales.

Figura 1. El sentido del desarrollo de los componentes de la GpR en las rutinas organizacionales.

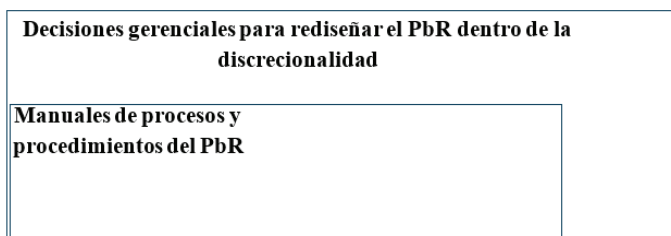


Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en las entrevistas

En ese sentido se precisó el tipo de perfil para los enlaces de las dependencias públicas estatales que forman parte de los “Equipos GpR”, se detalla que el modelo “ideal” implica que tenga una cercanía con el titular de la dependencia, conocimiento sobre la esencia del ejercicio, previo conocimiento sobre la estructura de la administración pública, además de elementos como habilidades para obtener información de forma vertical y horizontal en la organización. Por otra parte, el esfuerzo institucional de las organizaciones gubernamentales para impulsar el tema del PbR en su campo, ha implicado mantener un ejercicio del cuidado de las reglas formales, sin embargo, durante su proceso de implementación, se suscitan una serie de actos, los que puedan ralentizar la acción. Por ejemplo, con la llegada de nuevos directores generales o de área, propician cambios apresurados en las rutinas organizacionales, los cuales buscan materializar sus esquemas de trabajo y un “ideal” de eficacia, lo cual, mientras se transita el cambio de manera formal en los manuales de procesos y procedimientos, la informalidad de la actividad se presenta durante este lapso, generando discontinuidad en la eficiencia y confusión en el ejercicio.

Para la implementación del PbR en las dependencias gubernamentales, se resalta la necesidad de la estandarización de los procesos, como una acción que da continuidad y formalidad para que el instrumento de gestión funcione. Esta estandarización de procesos, si bien es algo que cualquier manual recomienda, la realidad organizacional resulta de inexistentes registros administrativos que impiden dar continuidad a las acciones, es decir, no logra materializarse el sentido de la estandarización ni de la eficiencia en cuanto a la construcción de base de datos e información sobre el desempeño, siendo aun elementos pendientes para las organizaciones públicas estatales. En cuanto a conocer cuáles son los primeros obstáculos que se enfrenta al instaurar el modelo del PbR a las dependencias públicas, se destacan, en primer lugar, una distinción en los procesos del diseño de los programas presupuestarios y la implementación de estos. Los servidores de la ASEG mencionan que cada proceso conlleva acciones distintivas que condicionan la efectividad de los programas presupuestarios, pero también se aprecia que el éxito está condicionado sobre los perfiles del personal y el impulso para generar incentivos, acordes hacia un sentido de voluntad propia más que restrictivos o sancionables, todo ello en una perspectiva técnica.

Figura 2. La subordinación de los documentos administrativos a partir del papel de los gerentes públicos:



Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, es que el desempeño de los servidores públicos varía de acuerdo con el grado de visibilidad e interacción con el ciudadano. Se precisa que los incentivos deben encauzar hacia mantener el sentido de comprender el carácter de lo público y la generación de valor público. El reto por afrontar por parte de las organizaciones públicas está en cómo posibilitar incentivos para que los servidores públicos sean redituados en cuanto a una gratitud de su desempeño desde una perspectiva ciudadana

La generación de los esquemas de incentivos deberá considerar entonces, que la motivación parte con la interacción ciudadana. De tal manera que, quienes operan los programas, pocas veces puedan homologar su interacción con la gente, debido a la naturaleza de sus atribuciones. Lo cual se reflexiona en la órbita de lo local que, las actividades en el servicio público estarán distinguidas por actos orgánicos y otros mecanizados, sin embargo, es necesario estimular el sentido de sus actividades (rutinarias), hacia la consecución de valor público y construcción de valor público. Lo cual permite cuestionarse, ¿cómo lograr que tanto actividades orgánicas y mecánicas en las organizaciones públicas logren percibir el sentido del valor público y aumento de la calidad de vida de las personas, siendo conceptos abstractos? La adopción del PbR puede percibirse alejada por algunos segmentos de las organizaciones públicas derivado de su actividad mecánica procesal y con mayor cercanía de aquellas en las que sus actividades sean orgánicas y dinámicas. Pues es necesario recordar que el fin último del instrumento de gestión es generar valor público.

Tabla 2. Ideas centrales del levantamiento de entrevistas con respecto al funcionamiento de la GpR a partir de la perspectiva del PbR. Fuente: Elaboración propia con base a las entrevistas

Significado del PbR para Guana-juato	• Concientización del uso y gasto del presupuesto. • Consolidación de herramientas técnicas y organizacionales para operar el presupuesto.
Interacción entre dependencias públicas con respecto al PbR	• Percepción de nuevas rutinas organizacionales sin precisar el sentido de su realización (conocimiento disperso). • Responsabilidad organizacional a escala de mandos medios y gerenciales para aterrizar el sentido del PbR en la organización (nivel operativo). • Fortalecimiento del enfoque transversal de las rutinas organizacionales a nivel organizacional.
Esfuerzos institucionales y fortalecimiento organizacional	• La normatividad como incentivo para encaminar los esfuerzos institucionales hacia el entendimiento del PbR. • Consolidación de lineamientos para afianzar reglas formales que concentren, organicen y recauden rutinas organizacionales. • Creación de equipos de trabajo, como estrategias innovadoras, que vigilen internamente el cumplimiento del PbR.

Percepción de los principales obstáculos de los municipios con el PbR	• Fragilidad institucional derivado del nulo entendimiento a escala organizacional. • El diseño de los programas presupuestarios solo son esfuerzos a corto plazo; el sentido de las políticas públicas, a largo plazo. • Ausencia de una autoridad municipal articuladora para la vigilancia del cumplimiento del PbR. • Percepción de acciones "sancionadoras" que condicionan la continuidad de los cargos públicos. • Desarticulación a nivel organizacional para comprender la relación del PbR en la generación del valor público. • Insuficiencia presupuestal para crear nuevas áreas, dependencias u organismos públicos que acompañen la institucionalización del PbR. • Aumento de atribuciones (formales) y encomiendas (informales) para desempeñar actividades espontáneas que respondan al PbR.
Principales recomendaciones para su fortalecimiento institucional	• Incentivación del uso eficiente del presupuesto como el primer engranaje que transforma positivamente la calidad de vida de las personas. • Comprensión de que la capacitación en materia de PbR debe ser constante y acorde a resultados obtenidos en cada ejercicio fiscal. • Fortalecimiento de la base de datos municipales encaminado a la vigilancia del uso del recurso para cada actividad en específico. • Articulación de los procesos para la reducción en la duplicidad de actividades y reglas informales.
Percepción de capacidades institucionales para fortalecer el PbR	• Análisis: con el fin de comprender el sentido metodológico del PbR. • Organización: con el propósito de comprender las acciones dentro de un ciclo presupuestario y con ello utilizar la información para institucionalizar las actividades. • Conocimiento del servicio público: implicando la composición y estructura de la administración pública, así como las leyes, las cuales, motivan su actividad.

Consideraciones finales

La lógica de dar resultados se convierte en una regla determinante que moldea el comportamiento organizacional y político de los gobiernos. Así como menciona Chica (2011), la GpR es uno de los tantos enfoques de la Nueva Gestión Pública, que no presenta una sola línea, dado que posee diversos enfoques que continuamente se transforman e interrelacionan.

Los resultados encontrados demarcan una gran cantidad de obstáculos organizacionales encontrados para institucionalizar la GpR en Guanajuato. Estos descubrimientos permitieron observar que las reglas informales, tanto en niveles operativos, mandos medios y gerenciales, son perceptibles desde una perspectiva estatal, como explica Canel (2014) una

organización debe actuar bajo unos estándares que se exigen para pertenecer a un sector determinado, y a su vez, diferenciarse de manera positiva con el resto.

Cada uno de los componentes que le dan sentido a la GpR, manifiestan necesidades de equipamiento institucional de las dependencias y organismos públicos. Tanto el PbR y la planeación han encontrado dificultades de apropiación de atribuciones e insuficiencia de técnicas y metodologías que no ha permitido agilizar y avanzar en la institucionalización. Visto desde la perspectiva del nuevo institucionalismo sociológico, las esferas políticas, aprovechan los alcances de sus respectivas funciones como bienes intercambiables para su proyección política, de manera que, han generado ambientes de polarización los cuales han ralentizado los ejercicios de consolidación de la GpR de manera homologada, en cada una de las dependencias y organismos públicos de la administración pública estatal.

Los periodos de gestión, además, ha sido uno de los factores que no ha concatenado las agendas de trabajo para institucionalizar la GpR. La reingeniería institucional en el caso de Guanajuato ha manifestado que, la GpR se ha impulsado a través de dependencias públicas, pero también organismos públicos descentralizados, lo cual se observa, que los liderazgos políticos fungen como un actor relevante para coordinar e interactuar mediante sus respectivas atribuciones en la consecución de la GpR.

En los procesos organizacionales, la GpR en Guanajuato, ha ganado un amplio terreno a partir de la construcción de los lineamientos de la GpR, es decir, la formalización de las rutinas organizacionales. Además, del surgimiento de liderazgos políticos y técnicos que crean escenarios de interacción para el fortalecimiento y perfeccionamiento del instrumento de gestión.

En cuanto a la interiorización en las rutinas organizacionales, los componentes para constituir la GpR han denotado peculiaridades en cada una de ellas. Como se ha mencionado, las fragilidades organizacionales detonan actividades informales como la inestabilidad administrativa que se percibe de manera subordinada a las decisiones políticas: una comunicación intergubernamental inestable que genera obstáculos para transmitir los procesos técnicos a niveles micro, meso y macro, y de esta manera una fragilidad institucional para comunicarse con niveles distintos de organización como enlaces gubernamentales y en otros casos unidades administrativas.

Ante estos hallazgos, se comprende que las capacidades institucionales se manifiestan como elementos que refuerzan la interiorización de la GpR, comprendiendo que los obstáculos organizacionales y políticos se

observan desde niveles micros, meso y macro. Entre mayor sea la consolidación de las capacidades institucionales mayor será el control para contrarrestar las reglas informales que irán surgiendo, pues la capacidad de responder se fortalecería con aparatos normativos, de gestión y de intercomunicación. Como señala Ramos (2016), un ejemplo para visibilizar el efecto de institucionalización del enfoque hacia los resultados es el grado de creación, transformación y actualización del marco normativo por la cual actúan

Referencias bibliográficas

- CANEL, M. J. (2014). Reflexiones sobre la reputación ideal de la administración pública. En M. Herrero, A. Cruz, R. Lázaro, & A. Martínez (Eds.), *Escribir en las almas: Estudios en honor de Rafael Alvira*. Pamplona: Eunsas.
- CHICA Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, (39), 39-53.
- GOBIERNO del Estado de Guanajuato. (1993). *Guanajuato siglo XXI*. Tecnológico de Monterrey.
- RAMOS García, J. M. (2016). Gestión por resultados en México, 2013-2014: Algunos impactos en Baja California. *Estudios Fronterizos*, nueva época, 17, 64-84.
- SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2024). *Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del presupuesto basado en resultados y del sistema de evaluación del desempeño, 2024*. Gobierno de México.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y GOBERNANZA INTERMUNICIPAL EN LA MICRORREGIÓN DEL GEOPARQUE MUNDIAL MIXTECA ALTA DE OAXACA

Sadizoray Flores Acevedo¹
Rafael Rentería Gaeta²

Introducción

El crecimiento urbano ha sido un fenómeno constante desde principios del siglo XX, impulsado por la concentración de la industria, el comercio, el empleo y los ingresos. Entre 2000 y 2010, las principales metrópolis de Estados Unidos crecieron un 10.7%, en España un 17.5% y en Francia un 7.7% (Duranton & Puga, 2014). En América Latina, entre 2000 y 2005, el crecimiento de las ciudades también fue notable: en Colombia, las tres ciudades principales crecieron en promedio 12.7%; en Brasil, el crecimiento fue de 8.6%, y en México crecieron un 5.9% (Pradilla y Márquez, 2007).

Este crecimiento ha generado impactos negativos, como la desigual distribución de recursos, el acceso limitado a servicios públicos, el aumento de la delincuencia, contaminación ambiental, migración y abandono del campo, por citar solo algunos. En respuesta a esta problemática, organismos internacionales y algunos gobiernos han promovido políticas de desarrollo sostenible, como la Agenda 2030 de la ONU, que buscan fomentar el desarrollo en áreas rurales para reducir las desigualdades sociales y contener las migraciones.

En el marco de la Agenda 2030 la UNESCO coordina la Red Mundial de Geoparques, un concepto innovador de desarrollo local que surgió a principios de la década de 1990, que en la actualidad es considerado como modelo para impulsar el desarrollo sostenible, tomando como ejes la con-

1 Maestría en Valuación Inmobiliaria; Industrial y de Bienes Nacionales, estudiante del Doctorado en Geografía en el Instituto de Geografía de la UNAM. Correo electrónico sadizoray1820@gmail.com, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-7724-2820>

2 Maestría en Gestión Pública, Profesor-Investigador en la Universidad de la Sierra Sur; estudiante del Doctorado en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Correo electrónico rrenteria.gaeta@gmail.com, ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8134-999X>

servación del medio ambiente y la promoción de la educación, el turismo, la ciencia y la cultura (Carcavilla et al., 2022). En noviembre de 2015 se puso en marcha el Programa Internacional de Geociencias y Geoparques, logrando un incremento significativo de los geoparques a nivel mundial de 120 a 213 en menos de una década (UNESCO, 2024).

México cuenta con dos geoparques que fueron reconocidos por la UNESCO en 2017: Comarca Minera (Hidalgo) y Mixteca Alta (Oaxaca), ambos promovidos por institutos de investigación de la UNAM (SECTUR, 2024). Sin embargo, no existe un marco legal, a nivel federal o estatal, que les otorgue personalidad jurídica. Incluso, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), que es el principal marco regulatorio ambiental en el país, no reconoce el concepto geoparque ni el de geodiversidad; por ende, los geoparques están impedidos para ejercer derechos y contraer obligaciones jurídicas por sí mismos.

El objetivo de este trabajo es explorar los factores normativos e institucionales del Geoparque Mundial Mixteca Alta de Oaxaca (GMUMA) para describir sus aspectos operativos y de gobernanza, así como su papel como detonante del desarrollo en la microrregión Mixteca Alta, una de las zonas que registra altos índices de pobreza y marginación en el estado de Oaxaca. La hipótesis de trabajo es que el GMUMA no tiene un impacto significativo en la gobernanza ni en el desarrollo de la microrregión Mixteca Alta debido a que carece de personalidad jurídica para ejercer sus funciones.

Además de la introducción, el documento se estructura en cinco secciones. La primera contiene los referentes teóricos y aborda los conceptos en los que se sustenta el estudio, a saber: geoparque, planeación estratégica, microrregión y gobernanza. La segunda describe el contexto de la microrregión del GMUMA; la tercera expone los aspectos metodológicos de la investigación; en la cuarta sección se presentan y analizan los resultados, y la última sección corresponde a las conclusiones.

Referentes teóricos

Esta sección se enfoca en los aspectos teóricos de la figura de geoparque como objeto de estudio. Las teorías sustantivas en las que se soporta la investigación son el desarrollo local sostenible y la gobernanza territorial, tomando como conceptos clave la geodiversidad, el municipio y la microrregión; así como la planeación estratégica y el ordenamiento territorial que permiten comprender las dinámicas de articulación y coordinación

entre los distintos ámbitos de gobierno y la interacción con y entre los actores locales de la microrregión del GMUMA.

a) Función de los Geoparques en la gestión del territorio

El concepto geoparque es reciente, sin embargo, existen diversas definiciones que ayudan a una mejor comprensión de su alcance. Según el Programa Internacional de Ciencias de la Tierra y Geoparques de la UNESCO, los “geoparques mundiales de la UNESCO son zonas geográficas únicas y unificadas, donde se gestionan sitios y paisajes de importancia geológica internacional bajo un enfoque integral de protección, educación y desarrollo sostenible” (UNESCO, 2015, p. 7).

Para Carcavilla y García (2014) un geoparque es “un territorio que presenta un patrimonio geológico notable, el cual constituye el eje de una estrategia de desarrollo territorial sostenible basada en la educación y el turismo” (p. 1). Señalan que las declaratorias de la UNESCO sobre geoparques contienen tres principios básicos: a) la existencia de un patrimonio geológico destacado; b) la implementación de iniciativas y acciones de geoconservación, educación y divulgación; y c) la promoción de un proyecto integral de desarrollo socioeconómico y cultural que tenga impacto local. Por tal razón, existen distintas maneras de definir lo que es o debe ser un geoparque.

Por ejemplo, en China, los geoparques se consideran como parques científicos que, mediante la combinación de paisajes naturales, culturales y estéticos, generan principios y valores ecológicos, culturales e históricos. Su objetivo es conservar los geositos y fomentar el desarrollo sostenible, preservando la economía, la cultura, el turismo y el medio ambiente locales (Du & Girault, 2018). En este mismo sentido Al-Fayedh (2021) menciona que un geoparque no solo se concibe como un sitio geográfico y ecológico de importancia sino también como una institución eficaz para impulsar el desarrollo sostenible de una amplia región.

Por otro lado, Poch (2019) sostiene que “El establecimiento de un geoparque debe basarse en un fuerte apoyo de la comunidad y la participación local, desarrollada a través de un proceso de abajo hacia arriba” (p. 82). Por ende, la toma de decisiones debe involucrar de manera activa a los diversos actores del contexto como autoridades políticas, comunidades, instituciones educativas, investigadores y desde luego actores de la sociedad civil y sectores productivos. Lo que significa que los procesos

de gestión y desarrollo de los geoparques se deben de planear, diseñar e implementar bajo esquemas de gobernanza y un enfoque holístico.

Se debe tomar en cuenta que la geodiversidad es la columna vertebral de un geoparque; es decir, el conjunto de elementos geológicos que poseen singularidad por sus formas, elementos y/o estructuras, siendo de interés científico, didáctico y estético (Carcavilla y García, 2014); así como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos los ecosistemas terrestres, marinos y acuáticos (Fraume, 2007). En sentido amplio, para Rojas el concepto geodiversidad se refiere a “la diversidad que proviene de la propia naturaleza (medio físico geográfico) y la que procede de los procesos sociales, como la producción, poblamiento y circulación (el hombre y sus actividades)” (citado en Carcavilla, Durán y López, 2008, p. 4).

En este contexto, planificar estratégicamente el uso, aprovechamiento y gestión de la geodiversidad es uno de los principales retos que tienen los geoparques. La planificación o planeación implica trabajar de manera conjunta en diversos aspectos: creatividad, innovación, gestión y adaptación al cambio (Magdanov, 2014). La planeación proporciona el plan estratégico de acción en el que según Walter y Pando (2014) se deben incluir tres puntos esenciales: los objetivos y metas que se pretenden conseguir; las políticas a implementar; y las acciones específicas para el logro de los objetivos; desde luego se deben tomar en cuenta los recursos disponibles.

Además, señalan que en la actualidad la planeación estratégica debe poner énfasis en los cambios radicales del contexto político y socioeconómico; por lo tanto, toda organización, pública o privada, debe planificar la gestión y el cambio para que sus cursos de decisión y acción sean acordes con la realidad del contexto y logren aprovechar ventajas competitivas y optimizar los resultados. Dicho con otras palabras, la planeación estratégica se debe asumir como un proceso racional e incluyente para enfrentar fenómenos complejos, dinámicos y cambiantes (Walter y Pando, 2014).

En los geoparques la planeación estratégica debe incluir aspectos relevantes del territorio y la geodiversidad. Por tal razón, el punto de partida es el ordenamiento del territorio el cual debe cumplir las especificaciones legales, técnicas y políticas sobre las cuales se pretende establecer el orden y la gestión territorial. Por tanto, de acuerdo con González (2020) un plan de ordenamiento territorial debe incluir: localización y dimensiones del territorio; ubicación de los asentamientos humanos; relación de la infraestructura; delimitación de zonas de protección y conservación; y especificación de la ocupación, uso y destino del suelo.

El ordenamiento territorial se traduce en división, clasificación y distribución del territorio en regiones, zonas o áreas con usos específicos (zonificación). Esto incluye la asignación de áreas para vivienda, comercio, industria, agricultura, conservación ambiental, recreación, etc. El plan de ordenamiento territorial es esencial no solo para definir y controlar el crecimiento urbano sino también para proteger reservas naturales, establecer áreas productivas y de conservación y delimitar zonas de riesgo; es en sí un proceso legal y sociopolítico que define el desarrollo y el futuro de la comunidad y de la región (Mendoza y Alcívar, 2020).

Por último, Bervejillo (2005) señala que el ordenamiento territorial es un proceso coordinado, racional e integral que surge dentro de un marco de restricciones legales y políticas con el objetivo de utilizar de manera eficiente los recursos del territorio. Este enfoque no solo busca mejorar aspectos económicos de las personas, sino también garantizar el desarrollo sostenible, articulando lo económico con factores sociales y ambientales. En este sentido, el ordenamiento territorial se convierte en un factor clave para la gobernanza del territorio en concordancia con el desarrollo sostenible.

b) Geoparques de la UNESCO detonantes del desarrollo sostenible

A inicios de la década de 1980, apareció el concepto desarrollo sostenible, que integra factores económicos, sociales, políticos y medioambientales, pero tomó relevancia a partir del Informe Brundtland emitido en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En el informe se lo define como “...aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades” (Naciones Unidas, 1987, p. 59).

El desarrollo sostenible propone un marco general para armonizar estrategias y políticas socioeconómicas con acciones orientadas a la protección ambiental y la preservación de los recursos naturales. Esto implica una mayor coordinación entre las instituciones gubernamentales, los actores del mercado y la sociedad civil (Emas, 2015; Parrilla, 2017). Actualmente la sustentabilidad ha evolucionado como principio rector en las políticas globales de desarrollo, destacando la importancia de preservar los recursos naturales y el equilibrio del medio ambiente.

Además, el desarrollo sostenible debe ser inclusivo y participativo, integrando a diversos actores estatales y no estatales, en forma especial a grupos y sectores que históricamente han sido excluidos, como los pue-

blos indígenas, las personas con discapacidad y las comunidades rurales remotas. La relevancia de la sustentabilidad ha alcanzado tal magnitud que hoy se reconoce como un derecho humano universal e inalienable. Este derecho no solo busca la protección ambiental, sino también la reducción de la pobreza y la desigualdad social (Arts, 2017; Arenas y Cecchini, 2022).

El desarrollo sostenible vino a reformular los modelos tradicionales de desarrollo dominados por el mercado y basados en la especulación y la competitividad, dando lugar a modelos económicos más inclusivos orientados hacia el fortalecimiento de las capacidades productivas de los sectores vulnerables; la articulación y mejora de las políticas de desarrollo nacionales y locales, y la creación de nuevos mercados que promuevan la inclusión de personas y sectores sociales de bajos ingresos en cadenas productivas (Giunta y Dávalos, 2020).

El desarrollo sostenible es un componente fundamental de la Agenda 2030, que comprende 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, integrando las dimensiones económica, social y ambiental. Esta Agenda actúa como una hoja de ruta que abarca diversas áreas, como la gestión del agua (ODS 6), la educación y la innovación (ODS 9), así como la protección de la biodiversidad (ODS 15) (Naciones Unidas, 2017). Arenas y Cecchini (2022) destacan la relevancia de su implementación en países en vías desarrollo para reducir la desigualdad socioeconómica y mejorar la distribución de la riqueza.

Según la UNESCO, la Agenda 2030 es una herramienta estratégica clave para lograr el desarrollo sostenible a nivel global, pues refuerza la arquitectura institucional en los ámbitos global, nacional y regional; establece mecanismos de gobernanza para los recursos naturales; mejora la infraestructura y las cadenas de valor de bienes y servicios ambientales; e incorpora los ODS en todos los instrumentos formales de planificación y gestión territorial (Naciones Unidas, 2018). En México la Agenda 2030 es el marco referencial de los planes de desarrollo de los tres ámbitos de gobierno.

En este sentido, el GMUMA, que comprende el territorio de nueve municipios, debe articular su plan estratégico de acción con los planes de desarrollo municipal y, a sus vez, con el plan de ordenamiento territorial de la microrregión, la cual se concibe como el espacio territorial en el que se procesan las relaciones sociales que se han ido tejiendo a lo largo del tiempo y que comparte aspectos más o menos homogéneos de tipo geográfico, sociocultural, económico e institucional, así como su potencial productivo y ecológico (Rodríguez, 2007).

La microrregión es una unidad territorial básica para potencializar el desarrollo de las comunidades asentadas en esos territorios. Según Cusimano y Mercatanti (2018) el concepto microrregión se fundamenta en acuerdos celebrados entre dos o más territorios contiguos que pretenden lograr determinados objetivos a través de la cooperación y la cohesión territorial, como estrategias fundamentales para conciliar políticas económicas, sociales y medioambientales que sean gestionadas por medio de una estructura de gobernanza multinivel compartida..

Para estos autores, los términos microrregión, mesorregión, macrorregión y mega región son expresiones referentes a las jerarquías del territorio. La microrregión se refiere a espacios locales que involucra a pocos municipios; la mesorregión comprende regiones o provincias completas y la macrorregión se refiere a países enteros o agregados fronterizos extensos. Por ello, en el estudio se emplea el concepto microrregión aplicado al territorio del GMUMA que comprende nueve municipios.

c) Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible

En México, por disposición constitucional el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa y uno de sus principales atributos es la autonomía jurídica, política, financiera y de gestión. Lo jurídico implica la personalidad legal que tiene como sujeto de derecho público y la facultad reglamentaria; lo político se refiere al poder para ejercer el gobierno dentro de su territorio; lo financiero a la libertad para el manejo de sus finanzas, y la autonomía de gestión es la capacidad para administrar los servicios públicos y realizar actos administrativos (Fernández, 2017).

En este sentido, el municipio es la institución que ejerce autonomía para crear regulaciones, tomar decisiones y gestionar los servicios públicos y la seguridad en su demarcación territorial. Además, tiene facultades constitucionales en lo que se refiere a la planeación, ordenamiento y regulación del territorio; también es un actor clave en el diseño e implementación de políticas de desarrollo sostenible y en la celebración de los acuerdos y mecanismos de gobernanza territorial (Fernández, 2017). En otras palabras, el municipio es actor protagónico en la microrregión.

Sin embargo, en los países en vías de desarrollo la mayoría de los municipios semi urbanos y rurales tienen limitadas capacidades financieras y técnicas para hacer frente al desafío de la sostenibilidad que implica readaptar las políticas y regulaciones del suelo, la infraestructura urbana,

la vivienda, el transporte, la industria productiva, las actividades agrarias y el mercado de tierras, entre otras (Krigsholm, Puustinen & Falkenbach, 2022). El problema mayor de los municipios radica en que no han logrado desarrollar una política territorial en la que se incluyan todas las intervenciones y actividades públicas y privadas que tengan impacto en el territorio.

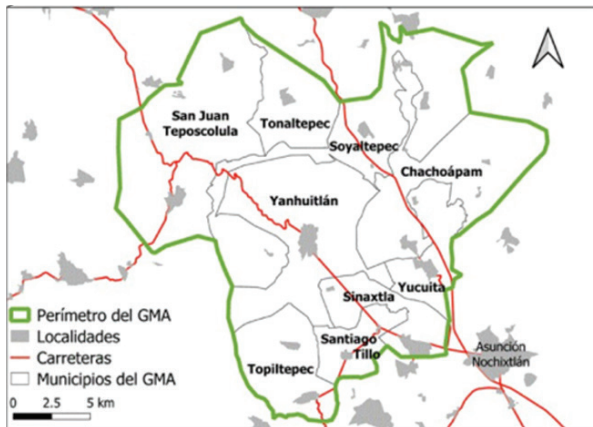
Aunado a lo anterior, en algunos de estos municipios las políticas y programas en materia de ordenamiento territorial se encuentran desactualizados, en otros casos no están articulados con las intervenciones público-privadas y en muchos casos ni siquiera existen políticas o programas en esta materia. Así, la falta de un enfoque integral en la política territorial que incluya aspectos sociales, normativos, incentivos económicos y proyectos territoriales específicos dificulta el logro de los objetivos del desarrollo sostenible (Krigsholm, et al., 2022).

Krigsholm, et al. (2022) siguen que las políticas territoriales municipales deben poner énfasis en las relaciones específicas que ocurren en el contexto, así como en la búsqueda de eficiencia, legitimidad democrática y justicia. Al respecto, proponen un modelo empírico de política territorial, articulado en tres niveles tomando como base estudios empíricos de los contextos nacional, local y municipal, así como información relevante de las comunidades que pueda incidir en la política territorial. Esto significa que las políticas territoriales deben tomar como punto de referencia el contexto.

Contexto del Geoparque Mixteca Alta de Oaxaca

El Geoparque Mundial Mixteca Alta (GMUMA) se localiza en el estado de Oaxaca, México. Su territorio abarca una superficie aproximada de 415 km², distribuidos entre nueve municipios que conforman una microrregión con características geográficas, históricas y culturales únicas (Imagen 1). El GMUMA ha sido reconocido por la UNESCO no solo por su riqueza geológica, sino también por su importancia cultural, patrimonial y científica, lo que lo convierte en un espacio de gran relevancia para la ciencia e investigación en diversas disciplinas.

Figura 1. Macro localización y territorio del Geoparque Mixteca Alta de Oaxaca



Fuente: Tomado de Orozco y Lorenzen (2023).

Dentro del territorio del GMUMA se encuentran identificados 35 geositorios, cada uno con valor geológico único. A esto se suman 12 geosenderos y más de 30 sitios que preservan un invaluable patrimonio histórico, ecológico, arqueológico, geológico y cultural³. Estos sitios contribuyen a la preservación de la herencia natural y cultural de la región, así como al fomento del turismo cultural y de naturaleza, así como a la investigación científica. Otro factor relevante lo constituye la diversidad étnica y sociocultural de los pueblos y comunidades que lo integran.

Los nueve municipios que integran el GMUMA se gobiernan por usos y costumbres bajo regímenes de sistemas normativos internos, caracterizados por incorporar en su forma de organización y en su marco normativo prácticas, costumbres e instituciones de tipo religioso, político y sociocultural de las comunidades (García, 2022). En Oaxaca la Constitución establece que los pueblos y las comunidades indígenas tienen personalidad jurídica y les reconoce su autonomía y sus formas de organización social, política y de gobierno; su jurisdicción territorial; su derecho a la libre determinación, y sus sistemas normativos internos; así como el acceso a los recursos naturales de sus tierras (Congreso del Estado de Oaxaca, 2024).

3 Información tomada del sitio de Internet del Geoparque Mixteca Alta. Disponible en <https://geoparquemixtecaalta.org/geositios-y-geosenderos/>

Las comunidades y municipios gobernados por usos y costumbres cuentan con una estructura compuesta por reglas e instituciones tanto formales como informales, que se basan en los acuerdos de las asambleas comunitarias (Canedo, 2008) que son los espacios donde se deliberan los asuntos de interés general y en los que se toman las decisiones; es el órgano de autoridad más importante y sus acuerdos están por encima de las decisiones del Ayuntamiento (Anaya, 2005). Dichas asambleas son las que les confiere sentido social, cooperativo y comunitario a los acuerdos y decisiones (Lorenzo y Martínez, 2005); por ello, se someten a consideración de la asamblea problemas agrarios, políticos y sociales que sean de interés general.

La microrregión del Geoparque tiene una población de poco más de siete mil habitantes, de los cuales una gran proporción pertenece a grupos indígenas. Según el INEGI (2021) en la microrregión más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza y se presentan altos índices de migración; por ello, uno de los mayores retos es generar políticas y acciones encaminadas a promover el empleo, mejorar el ingreso y retener a las personas en sus comunidades. Además, la situación educativa es preocupante, ya que se observa un marcado rezago educativo, con niveles de escolaridad bajos en comparación con otras zonas del país (Tabla 1).

Tabla 1. Caracterización socioeconómica municipal en la microrregión del GMUMA

Municipio	Sup. Km2	Población INEGI-2020	Población que habla lengua indígena	Población con rezago educativo	Población en situación de pobreza	Migración
San Andrés Sinaxtla	22.6	756	8.94%	13.2%	43.8%	10.3%
San Bartolo Soyaltepec	74.9	596	38.5%	26.7%	49.8%	8.0%
San Juan Teposcolula	87.0	1,494	1.52%	21.4%	55.1%	6.1%
San Juan Yucuita	23.3	643	1.3%	18.7%	50.9%	5.5%
Santa María Chachoápam	61.8	761	1.76%	18.4%	53.4%	5.7%
Santiago Tillo	17.0	545	2.48%	16.5%	53.7%	11.4%
San Pedro Topiltepec	32.8	373	1.97%	28.2%	61.7%	8.9%
Santo Domingo Tonaltepec	26.5	250	9.24%	31.6%	58.2%	6.6%
Santo Domingo Yanhuitlán	69.6	1,633	2.35%	19.9%	39.1%	9.1%
Totales	415.5	7,051	7.56%	21.62%	52.74%	7.66%

Fuente. Elaboración propia con base en INEGI (2021).

Metodología

Tomando en consideración que el objetivo de este trabajo fue explorar los aspectos normativos e institucionales del Geoparque Mundial Mixteca Alta de Oaxaca (GMUMA), para describir sus aspectos operativos, de gestión y gobernanza; así como su papel como detonante del desarrollo en la microrregión Mixteca Alta, bajo el supuesto hipotético que el Geoparque no tiene un impacto significativo en la gobernanza ni en el desarrollo de la microrregión Mixteca Alta debido a que carece de personalidad jurídica para ejercer sus funciones. Se realizó un estudio cualitativo con enfoque etnográfico (Cotán, 2020), sustentado en revisión documental y normativa (Reyes-Ruiz y Carmona, 2020), se aplicaron entrevistas en profundidad con actores claves del Geoparque, de las comunidades y de los municipios de la microrregión.

La revisión documental se realizó en dos dimensiones. La primera con el fin de establecer los referentes teóricos en los que se sustenta el trabajo, y la segunda se enfocó en el análisis normativo y de los planes municipales de desarrollo de los nueve municipios de la microrregión del GMUMA; analizando, en cada plan de desarrollo vigente tres factores en específico: ordenamiento territorial, desarrollo sostenible y estrategias y acciones relacionadas con el GMUMA.

Las entrevistas en profundidad se aplicaron a doce informantes clave de los cuales cinco son presidentes municipales; tres son autoridades de bienes comunales; dos son investigadores de la UNAM que participan en la gestión del GMUMA y dos son representantes de la sociedad civil que participan en actividades culturales y de promoción del turismo en sus comunidades. En la entrevista se formuló una pregunta guía y tres preguntas secundarias.

a) Pregunta guía:

- ¿Cuáles son los instrumentos normativos que se aplican en la planeación y gestión del GMUMA para asegurar el desarrollo sostenible y la gobernanza?

b) Preguntas secundarias:

- ¿Cómo se incentiva la participación comunitaria en los procesos de planeación municipal y del GMUMA?
- ¿Cuáles son los mecanismos formales de coordinación y colaboración entre los municipios de la microrregión del GMUMA?

- ¿Qué proyectos y actividades productivas se están implementando en el GMUMA para fomentar el desarrollo sostenible?

Resultados

El Geoparque Mixteca Alta de Oaxaca pertenece a la Red Mundial de Geoparques de la UNESCO, cuenta con una estructura organizativa y normas internas; sin embargo, al no existir un marco legislativo que le otorgue personalidad jurídica los componentes de la gobernanza territorial (mecanismos de toma de decisiones, de acceso a la información, de participación, de transparencia, etc.), así como los planes, políticas y programas, operan con un alto grado de discrecionalidad, informalidad y carecen de certeza y eficacia jurídica.

La personalidad jurídica es una institución fundamental en el campo del derecho porque determina la capacidad y la aptitud para ser titular de derechos, para ejercerlos y para contraer obligaciones. El hecho de que el GMUMA no tenga personalidad legal se traduce en falta de reconocimiento por parte del gobierno, escasa participación de la ciudadanía, problemas de legitimidad, falta de recursos, opacidad, etcétera.

Por otro lado, en la revisión de los instrumentos normativos y operativos del GMUMA no se encontraron dos de los tres elementos fundamentales que deben reunir los geoparques según Carcavilla y García (2014) como son: a) iniciativas y acciones de geoconservación, educación y divulgación, y b) proyecto integral de desarrollo socioeconómico y cultural que tenga impacto local. Existen algunas medidas que se han implementado como el “Programa Basura Cero”, pero no se cuenta con un plan de ordenamiento territorial ni con un plan estratégico de desarrollo macrorregional.

Es importante destacar que, aunque los municipios poseen sus propios planes de desarrollo municipal, la falta de un plan integral de desarrollo para la microrregión limita el impacto de las políticas y acciones que cada uno de ellos lleva a cabo. Las iniciativas implementadas de manera aislada por los municipios no tienen un impacto significativo en términos de desarrollo sostenible y ordenamiento territorial. Ningún municipio cuenta con un plan de ordenamiento territorial; algunos solo proporcionan conceptos generales sobre el tema; otros proponen crear sus planes de ordenamiento, pero no se encontró evidencia de que tales planes hayan sido elaborados o se estén formulado o implementando (Tabla 2)

Todos los municipios, en sus respectivos planes de desarrollo, establecen ejes, metas u objetivos relacionados con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible; sin embargo, en la mayoría de los casos se omiten acciones específicas que puedan tener impacto en el desarrollo social, económico y ambiental. Se podría decir que los instrumentos de planeación expresan el deber ser, pero no se despliegan acciones específicas. Con excepción de San Andrés Sinaxtla que propone implementar el Programa Basura Cero del Geoparque; Santa María Chachoápam que propone impulsar el turismo especializado en el Geoparque; y Santiago Tillo que está considerando llevar a cabo la rehabilitación del geosendero.

Tabla 2. Factores de planeación, ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del GMUMA

Municipio	Plan de Desarrollo	Ordenamiento territorial	Desarrollo sostenible	Geoparque
San Andrés Sinaxtla	2023-2025	5.1.1 No se ha implementado un ordenamiento territorial	Eje transversal. Desarrollo sustentable para el bienestar	5.6 Programa Basura Cero del Geoparque
San Bartolo Soyaltepec	2023-2025	6.5.6 Confunde la zonificación con la clasificación del suelo	Eje transversal 7.2. Solo se enfoca en el factor ambiental	No considera ningún objetivo o acción relacionados.
San Juan Teposcolula	2020-2022	9.6 Como Meta propone crear un Plan de ordenamiento territorial	10. Eje III. Prosperidad: autoempleo, inversión y programas de crédito.	No considera ningún objetivo o acción relacionados.
San Juan Yucuita	2023-2025	No considera ningún objetivo o acción relacionados.	Eje transversal 4. Garantizar una gestión sostenible de los recursos naturales	Objetivo 1.6.1 Salvaguardar la identidad cultural
Santa María Chachoápam	2020-2022	Eje V. 8.3.10. Solo aporta conceptos, pero no metas ni objetivos concretos	Visión de largo plazo (2010). DS un Municipio que contribuye con la Agenda 2030 y los ODS	7.5.2. Línea de acción 1.3: Impulsar el turismo especializado en el Geoparque.
Santiago Tillo	2023-2025	No considera ningún objetivo o acción relacionados.	Estrategia. DS 2.1 Promover el cuidado de la salud medioambiental	5.6.1.2 Realizar la rehabilitación del geosendero.
San Pedro Topiltepec	2023-2025	No considera ningún objetivo o acción relacionados.	Eje transversal 4. Estrategia 1.1 Fomentar el cuidado de los recursos naturales	No considera ningún objetivo o acción relacionados.

Municipio	Plan de Desarrollo	Ordenamiento territorial	Desarrollo sostenible	Geoparque
Santo Domingo Tonaltepec	2020-2022	Eje 4.5.1.3. Estrategia 1. Fortalecer la planeación de ordenamiento territorial en el municipio	IV. Ejes con enfoque de la agenda 2030 Eje 4.4 Municipio productivo e innovador	No considera ningún objetivo o acción relacionados.
Santo Domingo Yanhuitlán	2020-2022	6.2 Eje 2. Planeta No se cuenta con un ordenamiento territorial actualizado	6.2.7. Línea de acción 1.1: Implementar acciones de conservación flora y fauna para el desarrollo sostenible	Turismo. Desarrollar un programa de promoción y difusión de las actividades culturales, gastronómicas, artesanales y ecoturísticas.

Fuente: Elaboración propia con base en los planes municipales de desarrollo (SISPLADE, 2024).

Los municipios se rigen bajo sistemas normativos internos, siendo la asamblea comunitaria la máxima autoridad y el espacio en el que se discuten los temas de mayor relevancia. Sin embargo, se encontró que las asambleas municipales no deliberan asuntos de la microrregión ni del Geoparque. Incluso, el GNUMA es visto como un proyecto de la UNAM en el que hay poca intervención de las autoridades municipales y de las comunidades. Lo anterior contraviene los planteamientos de Poch (2019) quien sugiere que en los geoparques se deben de involucrar diversos actores y debe existir un fuerte apoyo de las comunidades.

Por otro lado, en ninguno de los municipios se cuenta con planes o proyectos específicos con enfoque de desarrollo sostenible. Si bien algunos municipios están comenzando a pensar en el desarrollo sostenible y la conservación de sus recursos naturales; solo en Santo Domingo Tonaltepec y en San Juan Teposcolula se está proponiendo trabajar en la formulación de planes de ordenamiento territorial como estrategias para promover el bienestar de sus comunidades.

Lo anterior se pudo corroborar con la información recabada en las entrevistas a los actores clave. Por ejemplo, en relación con la pregunta *¿Cuáles son los instrumentos normativos que se aplican en la planeación y gestión del GMUMA para asegurar el desarrollo sostenible y la gobernanza?*, los presidentes municipales y las autoridades de bienes comunales respondieron que no tienen conocimiento sobre la forma en que el Geoparque lleva a cabo la planeación; también señalaron desconocer la existencia de

algún reglamento o normatividad para llevar a cabo la planeación en la microrregión del GMUMA.

No obstante, los presidentes municipales manifestaron que el sistema de cargos y los usos y costumbres los obliga a trabajar por la comunidad. Donde ellos no son los que en realidad toman las decisiones, ya que las propuestas para resolver problemas del pueblo y la comunidad se someten a consideración de la ciudadanía, votando las mejores decisiones para el bien común. Al respecto el Síndico de Tonaltepec expresó:

[...] nosotros apenas nos estamos dando cuenta que el geoparque es muy importante para el desarrollo... apenas nos estamos juntando los nueve municipios para firmar un acuerdo que ya se aprobó en la asamblea y en el cabildo... bueno yo hablo en el caso de Tonaltepec... pero creo que ya todos los municipios hicieron lo mismo (Síndico, comunicación personal, 11 de agosto de 2024).

Los informantes fueron enfáticos en mencionar que ellos no pueden tomar decisiones relacionadas con el territorio, porque primero se tienen que discutir en las asambleas comunitarias (del pueblo o de bienes comunales). También señalaron que por lo regular los temas que se tratan en las asambleas son problemas o necesidades muy específicas como la carencia de agua en tiempo de estiaje, el tratamiento de la basura, la limpieza de los caminos, los tequios o la organización de eventos y festejos. Pero no se abordan temas que tengan que ver con el desarrollo de la microrregión.

Con respecto a la pregunta *¿Cómo se incentiva la participación comunitaria en los procesos de planeación del GMUMA?* Las respuestas fueron más diversificadas. En algunos casos se mencionó que se está fomentando el trabajo comunitario a través del tequio, el sistema de cargos y la organización de fiestas patronales y eventos cívicos. En otros casos mencionaron que se está buscando involucrar a los jóvenes en las actividades deportivas y culturales de sus comunidades, y en otros casos se señaló que se obliga a las personas a participar imponiendo sanciones a quienes no están participando en los tequios o en el desempeño de los cargos o mayordomías.

El presidente de Yanhuatlán señaló que el arraigo de la tierra es muy importante para ellos, por lo cual todos deben participar en las actividades que se realizan en las comunidades, incluyendo los acuerdos para sancionar a las personas que cometen alguna falta o provoquen algún daño al medio ambiente. Mencionó que en su municipio aplican castigos basados en la toma de votos de la asamblea “impartiendo justicia con voto de mayoría, como en el caso del cerro del Cacahuatate”, refirió un caso en que se sancionó a una persona mayor por quemar el Cerro del Cacahuatate con una multa de \$300,000 pesos que tuvo que pagar al Comisariado comunal

en tres años. Al respecto señaló: “pienso que ese castigo fue justo porque el cerro es de todos, por eso ya se creó un vivero para germinar semillas de árboles para reforestar el cerro con ayuda de la población” (Comunicación personal, 11 de agosto, 2024).

En este sentido, algunas de las estrategias que se implementan en los municipios del GMUMA para incentivar la participación comunitaria son el tequio, el sistema de cargos, las asambleas comunitarias y la realización de eventos cívicos y festejos patronales. Se podría decir que el régimen de usos y costumbres favorece la participación comunitaria a través de distintos medios. Sin embargo, la participación no está orientada hacia el desarrollo comunitario, mucho menos hacia la colaboración con otros municipios o comunidades. Para corroborar lo anterior se formuló la pregunta *¿Cuáles son los mecanismos formales de coordinación y colaboración entre los municipios de la microrregión del GMUMA?*

Las autoridades municipales mencionaron que existen diferentes mecanismos de coordinación y colaboración entre los municipios principalmente en lo que se refiere a la realización de alguna obra o actividad promovida por los gobiernos federal o estatal, o algunos municipios vecinos que se organizan para resolver problemas en común como el mantenimiento de la carretera. También señalaron que recientemente ya se están reuniendo las autoridades comunales para tratar asuntos del Geoparque y problemas del medio ambiente.

Una de las informantes señaló que tiene conocimiento que los municipios como autoridad pueden firmar convenios y acuerdos para unirse en la gestión para ser escuchados de una manera más pronta y que pueden trabajar en asociaciones como la de la microrregión recién creada o en la asociación de “Amigos del Geoparque” con la finalidad de gestionar recursos, intercambiar conocimientos y realizar proyectos productivos en conjunto. Mencionó “[...] se podría decir que apenas nos estamos relacionando con las autoridades municipales de todos los nueve municipios... pero ya se está hablado de promover el Geoparque... principalmente el turismo y también otros proyectos...” (Presidenta del Comisariado de bienes comunales, comunicación personal, 19 de agosto, 2024).

Por último, con respecto a la pregunta sobre *¿Qué proyectos y actividades productivas se están implementando en el GMUMA para fomentar el desarrollo sostenible?*, se encontró que el Geoparque y algunos municipios están trabajando iniciativas y proyectos específicos como las iniciativas enviadas al Congreso del Estado y al Congreso de la Unión para el reconocimiento e institucionalización de la figura de geoparque en la

legislación estatal y federal. También están trabajando en torno a proyectos de turismo sostenible, agricultura sostenible y educación ambiental.

Una de las integrantes del Comité Científico del GMUMA respondió que la mayor parte de las comunidades de la microrregión viven de las actividades agrícolas, por ello considera que “el suelo es la mayor riqueza del territorio, se deberían de incentivar programas para nutrirlo, cuidarlo y hacer una planeación de cultivos, a fin de garantizar la siembra, la producción y la cosecha de alimentos” (Colaboradora del GMUMA, comunicación personal, 18 de agosto, 2024).

Por otro lado, se mencionó que los ayuntamientos y el gobierno del estado están trabajando en proyectos de turismo sostenible para generar oportunidades de un nuevo vocacionamiento del territorio del GMUMA. Se imparten talleres educativos para que las comunidades locales y los turistas comprendan la importancia de cuidar y preservar el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales. Sin embargo, los proyectos y las acciones emprendidas en el geoparque aún no tienen un impacto significativo en el desarrollo sostenible de la microrregión

Consideraciones finales

Tomando como base los resultados la investigación se pueden formular las siguientes conclusiones sobre los aspectos normativos e institucionales del Geoparque Mundial Mixteca Alta de Oaxaca (GMUMA) relacionados con la gobernanza territorial y el desarrollo sostenible de la microrregión:

El GMUMA tiene importantes limitaciones políticas e institucionales que derivan de la falta de personalidad jurídica; entre ellas la falta de reconocimiento por parte de las instituciones gubernamentales y la incapacidad para obtener recursos públicos. La escasa legitimidad y gobernanza territorial de la microrregión del geoparque se caracteriza por una alta informalidad y discrecionalidad, lo que compromete la certeza jurídica de sus acciones y la implementación efectiva de planes, políticas y programas.

Si bien algunos municipios han puesto en marcha iniciativas y proyectos de desarrollo sostenible, como el “Programa Basura Cero”, ninguno cuenta con un plan de ordenamiento territorial ni con un plan estratégico de desarrollo regional que articule los esfuerzos de la microrregión. Esta falta de coordinación limita el impacto de las políticas públicas a nivel local para impulsar un desarrollo sostenible y equilibrado.

Los municipios de la microrregión operan bajo sistemas normativos internos, en los que la asamblea comunitaria es la máxima autoridad. No obstante, las decisiones relacionadas con el GMUMA y su desarrollo no son discutidas en estos espacios. Existe una desconexión entre el geoparque y las comunidades, quienes lo perciben como un proyecto ajeno, impulsado por la UNAM, y con limitada participación de las autoridades municipales. Esta situación contraviene las recomendaciones de los autores y de la UNESCO sobre el involucramiento comunitario que debe caracterizar a los geoparques.

Las estrategias para promover la participación comunitaria, como el tequio y los sistemas de cargos, están orientadas hacia las necesidades locales inmediatas, sin un enfoque en el desarrollo regional o la sostenibilidad a largo plazo. Por ello, a pesar de algunos esfuerzos aislados, como proyectos de turismo sostenible y educación ambiental, los resultados indican que el GMUMA aún no ha logrado un impacto significativo en el desarrollo sostenible de la microrregión.

Por otro lado, las actividades económicas locales, principalmente la agricultura, no están alineadas con una planificación estratégica que promueva la sostenibilidad, y los actores clave consideran que aún falta fortalecer programas que incentiven una gestión sostenible del territorio y sus recursos.

En resumen, el GMUMA se enfrenta a retos institucionales y estructurales que limitan su capacidad de cumplir con los objetivos que definen a los geoparques de la UNESCO. La falta de una estructura legal clara, la informalidad en la gobernanza territorial y la falta de articulación entre municipios son factores que obstaculizan el avance hacia un desarrollo sostenible e inclusivo en la microrregión.

Referencias bibliográficas

- AL-FAYEDH, M. (2021). *Introduction to geopark*. Novateur Publication. <https://media.neliti.com/media/publications/351158-introduction-to-geopark-a8f72814.pdf>
- ANAYA Muñoz, A. (2005). La legislación de los usos y costumbres electorales en Oaxaca: Implicaciones éticas de una política del reconocimiento. *Cuadernos del Sur*, 11(21), 11-22. CIESAS-INAH-UABJO.
- ARENAS de Mesa, A., & Cecchini, S. (2022). Igualdad y protección social: Claves para un desarrollo inclusivo y sostenible. *El Trimestre Eco-*

- nómico*, 89(1), 277-309. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-718X2022000100277&script=sci_abstract
- BERVEJILLO, F. (2005). Algunas definiciones para la formación en ordenamiento territorial. *VI Encuentro de Postgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales*. https://www.academia.edu/15871565/Algunas_definiciones_para_la_formaci%C3%B3n_en_Ordenamiento_Territorial
- CANEDO Vásquez, G. (2008). Una conquista indígena: Reconocimiento de municipios por “usos y costumbres” en Oaxaca (México). *CLACSO*. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20100616043912/11Vasquez.pdf>
- CARCAVILLA, L., Durán, J. J., & López-Martínez, J. (2008). Geodiversidad: Concepto y relación con el patrimonio geológico. *Geo-Temas*, 10, 1299-1303. https://www.igme.es/patrimonio/descargas/concepto_geodiversidad.pdf
- CARCAVILLA Urquí, L., & García Cortés, A. (2014). *Geoparques: Significado y funcionamiento*. Instituto Geológico y Minero de España. <https://www.igme.es/patrimonio/Geoparques-IGME2014-1.pdf>
- CARCAVILLA, L., Cabrera, A., Díaz Martínez, E., Luengo, J., & Vegas, J. (2022). Treinta años de geoconservación en España. *Museologia e Patrimônio*, 15(1), 52-82. <https://doi.org/10.52192/1984-3917.2022v15n1p54-82>
- CONGRESO del Estado de Oaxaca. (2024). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca* (última reforma 10 de septiembre de 2024). https://www.congresooaxaca.gob.mx/legislaciones/legislacion_estatal.html
- COTÁN Fernández, A. (2020). El método etnográfico como construcción de conocimiento: Un análisis descriptivo sobre su uso y conceptualización en ciencias sociales. *Márgenes, Revista de Educación de la Universidad de Málaga*, 1(1), 83-103. <http://dx.doi.org/10.24310/mgnmar.v1i1.7241>
- CUSIMANO, G., & Mercatanti, L. (2018). La strategia europea delle macroregioni: Opportunità e criticità. *AGEI – Geotema*, 57. https://iris.unipa.it/retrieve/handle/10447/350495/688954/02_CUSIMANO-MERCATANTI.pdf
- DU, Y., & Girault, Y. (2018). Pratiques géotouristiques et interprétation de la nature dans les géoparcs chinois: Entre tensions et hybridation des cultures. *Éducation relative à l'environnement*, 15(1). <https://journals.openedition.org/ere/3393>

- DURANTON, G., & Puga, D. (2014). The growth of cities. In P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth, Volume 2B* (pp. 781-853). Elsevier. <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-444-53540-5.00005-7>
- EMAS, R. (2015). The concept of sustainable development: Definition and defining principles. *Florida International University*. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5839GSDR%202015_SD_concept_definiton_rev.pdf
- FERNÁNDEZ Ruiz, J. (2017). *Régimen jurídico municipal, delegacional y metropolitano*. INAP-UNAM.
- FRAUME, R. (2007). *Diccionario ambiental* (1.ª ed.). Bogotá: Ecoe Ediciones. <https://acortar.link/61pUpB>
- GIUNTA, I., & Dávalos, J. (2020). Crecimiento económico inclusivo y sostenible en la Agenda 2030: Un análisis crítico desde la perspectiva de la soberanía alimentaria y los derechos de la naturaleza. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 9(1), 146-176. <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/view/438>
- GONZÁLEZ Mejía, H. (2020). *Ordenamiento territorial en América Latina: Situación actual y perspectivas*. Programa EUROsocial. <https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/01/25400-Ordenamiento-2020-F.pdf>
- INEGI. (2021). *Panorama sociodemográfico de Oaxaca: Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825197933>
- KRIGSHOLM, P., Puustinen, T., & Falkenbach, H. (2022). Understanding variation in municipal land policy strategies: An empirical typology. *Cities*. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103710>
- LORENZO Vila, A. R., & Martínez López, M. (2005). *Asambleas y reuniones: Metodologías de auto organización* (2.ª ed.). Asociación para la Economía Social (APES).
- MAGDANOV, P. V. (2014). Paradigma moderno de la planificación estratégica. *ARS Administrandi*, 1, 5-16. http://ars-administrandi.com/article/Magdanov_2014_1.pdf
- MENDOZA Montesdeoca, I., & Alcívar Cabrera, G. (2020). La zonificación territorial como instrumento de planificación y gestión de destinos turísticos afectados por desastres naturales: La estrategia pos-terremoto de 2016 en Portoviejo (Ecuador). *Revista Internacional de Turismo, Empresa y Territorio*, 4(1), 1-21. <https://doi.org/10.21071/riturem.v4i1.12718>

- NACIONES Unidas. (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: Nuestro futuro común (Informe Brundtland). *Asamblea General A/42/427*. https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- NACIONES Unidas. (2017). *La UNESCO avanza: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/247785sp_1_1_1.compressed.pdf
- NACIONES Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3). CEPAL. Santiago, Chile.
- OROZCO López, E., & Lorenzen, M. (2023). El Geoparque Mundial UNESCO Mixteca Alta (GMA) como espacio de construcción y aplicación de metodologías participativas. *Perfiles Latinoamericanos*, 31(62). <https://doi.org/10.18504/pl3162-010-2023>
- POCH Serra, J. (2019). *Revisión y propuesta de mejora del modelo de gestión de la geodiversidad de los Geoparques Mundiales de la UNESCO* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona]. <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/668094/jps1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- PRADILLA Cobos, E., & Márquez López, L. (2007). Presente y futuro de las metrópolis de América Latina. *Cadernos Metrópole*, (18), 173-206. <https://www.redalyc.org/pdf/4028/402837797009.pdf>
- REYES-RUIZ, L., & Carmona Alvarado, F. (2020). La investigación documental para la comprensión ontológica del objeto de estudio. *Repertorio Digital*, Universidad Simón Bolívar. <https://bonga.unisimon.edu.co/items/cbb661ef-30e3-4263-b7b2-810e88237f5f>
- SECRETARÍA de Bienestar. (2020). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2020*. Gobierno de Oaxaca. https://extranet.bienestar.gob.mx/pnt/Informes_por_municipio/Oaxaca_2020.pdf
- SECTUR. (2024). *Los Geoparques de México y sus sitios turísticos*. Secretaría de Turismo, Gobierno de México. https://sistemas.sectur.gob.mx/sectur/2024/DGIPT/Geoparques_de_Mexico.pdf
- SISPLADE. (2020-2023). *Planes Municipales de Desarrollo de diversos municipios de Oaxaca*. Gobierno del Estado de Oaxaca. [Diversos enlaces individuales según municipio].
- UNESCO. (2015). *Estatutos del Programa Internacional de Ciencias de la Tierra y Geoparques*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260675_spa

UNESCO. (2024). *Los Geoparques Mundiales de la UNESCO*. <https://www.unesco.org/es/igpp/geoparks/about>

WALTER, J., & Pando, D. (Comps.). (2012). *Planificación estratégica: Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público* (1.^a ed.). Sociedad Argentina de Análisis Político.

ORGANISMOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO Y ARGENTINA. UNA MIRADA DESDE LOS GOBIERNOS NACIONALES, PROVINCIALES Y LOCALES

Israel Cruz Badillo¹
Cynthia Ferrari Mango²
Diego Daniel Cárdenas de la O³

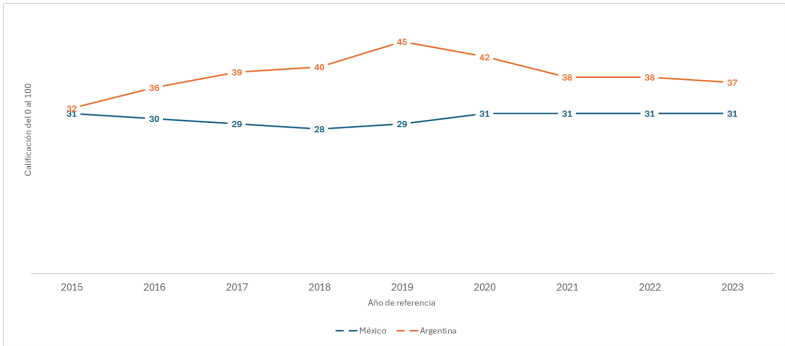
Introducción

El objetivo del capítulo es contribuir al conocimiento sobre la configuración institucional de los órganos de control en México y en Argentina a nivel nacional, provincial o estatal y municipal. Específicamente, nos proponemos caracterizar los organismos de control, las medidas concretas y los instrumentos de control de la institucionalización de la política anti-corrupción a nivel nacional, provincial o estatal y municipal.

La organización Transparencia Internacional, una instancia no gubernamental sin fines de lucro, se dedica a realizar estudios sobre la política de transparencia a nivel global. Para evaluar el nivel de corrupción en los países, se elabora el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). En el año 2015, México obtuvo una calificación de 31 puntos sobre 100 y Argentina alcanzó una calificación de 32, un punto más que México en el año de referencia. En la figura 1 se muestra la trayectoria de México y Argentina en el Índice de Percepción de la Corrupción.

-
- 1 Israel Cruz Badillo, Doctor en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo - Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras Nivel I, correo electrónico badillo@uah.edu.mx.
 - 2 Cynthia Ferrari Mango, Dra en Ciencias Sociales, FLACSO/IICSAL/CONICET - UNLaM, investigadora asistente CONICET- IICSAL, docente e investigadora del área Estado y Política Pública y de la UNLaM, cferrari@flacso.org.ar
 - 3 Diego Daniel Cárdenas de la O, Doctorado en Políticas Públicas, Universidad Autónoma Metropolitana, Titular de la Unidad de Transparencia de la UAM, correo electrónico: dcardenas@correo.uam.mx

Figura 1. Trayectoria del Índice de la Percepción de la Corrupción México y Argentina del 2015 al 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la página de Transparencia Internacional.

Este estudio se fundamenta en dos marcos teóricos analíticos: las Capacidades Institucionales (CI) y la Accountability Horizontal (AH). La metodología será cuantitativa y cualitativa compuesta por fuentes primarias y secundarias. Específicamente, para el caso mexicano se utilizará la información disponible del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y se llevará a cabo un modelo estadístico de regresión lineal. Para el caso argentino las fuentes secundarias estarán compuestas por datos de páginas webs de los diferentes niveles de gobierno y pedidos de información, así como también las fuentes primas serán entrevistas semiestructuradas a funcionarios.

El capítulo está organizado en cinco apartados. En el primero presentamos referencias en torno a la administración pública y a los organismos de control de ambos países. En el segundo, mostramos los referentes teóricos dando cuenta del concepto de capacidad estatal, accountability y relaciones intergubernamentales. En el tercer apartado, explicamos la metodología utilizada teniendo en cuenta las fuentes y las técnicas de recolección. En el cuarto apartado, presentamos los resultados del caso mexicano y luego del caso argentino. Por último, brindamos reflexiones de la administración pública de ambos países en torno a los órganos de control, especialmente de las oficinas de anticorrupción y su articulación intergubernamental.

Referencias en torno a la administración pública y a los organismos de control

En México, el diseño constitucional prevé una república representativa, democrática y federal con un poder ejecutivo, legislativo y judicial que para el ejercicio de facultades y se divide en tres órdenes de gobierno: Federal, municipal y estatal. El funcionamiento del Estado Mexicano prevé el escrutinio del recurso público y el correcto ejercicio de las facultades, que en primera instancia está supeditado a los organismos internos de control que disponen de una unidad investigadora, sustanciadora y resolutora.

Los Órganos Internos de Control (OIC) tienen su antecedente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, que estableció la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, encargada de coordinar las actividades de control y fiscalización en el gobierno federal (Villanueva, 2019). La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2003 fue un hito importante, ya que reforzó la autonomía y las facultades de los Órganos de Control Interno (OIC). Sin embargo, el cambio más significativo se dio con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en 2017, como parte del Sistema Nacional Anticorrupción. Esta ley estableció los OIC como entidades con atribuciones específicas para prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas graves y no graves, promoviendo una cultura de integridad y transparencia en el servicio público (Gómez, 2020). Los mismos deberían tener un rol importante en la implementación de políticas de control interno, incluyendo la supervisión del cumplimiento normativo y la evaluación de riesgos en las dependencias y entidades de la administración pública, así como la debida ejecución del recurso público.

De manera coincidente, la política nacional para combatir la corrupción se institucionalizó mediante la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Esta medida fue tomada en respuesta a la posición que México ocupaba a nivel internacional en temas como la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.

La reforma se centra en los siguientes puntos fundamentales. El primer punto refiere a la legislación y la coordinación: a. El Congreso de la Federación, compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, expedirá leyes generales relacionadas con la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), b. Se establecen las bases para la coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

y regulará los Tribunales Estatales de Justicia Administrativa (TEJA) y c. se abordarán temas como la gestión, el control y la evaluación de los Poderes de la Unión, así como modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y a las leyes de responsabilidades administrativas. El segundo punto implica la revisión de la Cuenta Pública da cuenta de cómo la Auditoría Superior de la Federación (ASF) incrementa sus facultades y atribuciones en la revisión de la Cuenta Pública. El tercer punto hace referencia a las sanciones y Procedimientos Administrativos: a. Se realizaron modificaciones al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) para precisar las sanciones por responsabilidad administrativa, tanto para particulares como para servidores públicos y b. Se incorporarán el juicio político y nuevos procedimientos administrativos, por faltas administrativas no graves y faltas administrativas graves, y penales. El cuarto punto indica las declaraciones Patrimoniales Obligatorias establece que todos los servidores públicos deberán presentar declaraciones patrimoniales y de conflicto de interés. El quinto punto refiere a las Entidades de Fiscalización y Tribunales Locales dando cuenta de la creación de Entidades de Fiscalización Autónomas y Tribunales de Justicia Administrativa locales (TJA's).

En cuanto a la configuración de la política nacional anticorrupción, se establecen los siguientes sistemas nacionales. El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales integrado por el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), los 32 Organismos Garantes Locales, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El Sistema Nacional de Archivos conformado por diversas instituciones, incluyendo a la Secretaría de Gobierno (SEGOB), la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Fiscalía General de la República (FGR), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Banco de México (BANXICO), Los Consejos locales, los Archivos Privados, la Academia y la Sociedad Civil. El Sistema Nacional Anticorrupción integrado por el Comité Coordinador, los Comités de Participación Ciudadana (CPC), el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y los 32 Sistemas Locales. El Sistema Nacional de Fiscalización está conformado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP),

los 32 Entidades de Fiscalización Superior (EFS) locales y las 32 Secretarías Locales.

En Argentina existe un gobierno federal definido como un sistema de gobierno en el que la autoridad se distribuye entre un nivel central y niveles subnacionales como lo son las provincias y los municipios provocando un proceso abierto de interacción entre diversos actores, mediante reglas que surgen de la negociación y renegociación (Leiras, 2013 y Máiz, 2006). Desde 1983 el federalismo argentino se caracterizó por descentralización fiscal y política con dependencia financiera de los gobiernos provinciales y municipales lo cual provoca una relación de negociación constante. Dicho sistema se plasma en la Constitución Nacional que establece que la Nación argentina adopta una forma de Estado federativa y un modelo de gobierno republicano y representativo donde las provincias deben asegurar su régimen municipal autónomo (Blutman, Estevez, Iturburu y Cao, 2007).

A partir del proceso de descentralización que se dio en el marco de la Reforma del Estado iniciada en la década de los 80 y profundizada en los 90, se profundizaron transformaciones administrativas y se promovió una nueva gerencia pública. En este marco, cobran relevancia los órganos de control. En la Argentina a nivel nacional, la dinámica del control implica dar cuenta del control interno que se organiza a través de una Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y del control externo a través de la Auditoría General de la Nación (AGN). A nivel provincial, específicamente en la provincia de Buenos Aires, es diferente dado que lo interno y lo externo no se define por la subordinación jurídica o funcional del órgano controlante respecto del órgano controlado siendo la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires que ejerce el control. La reforma de la constitución en el año 1994 implicó un cambio en el sistema. Tanto la Ley de Ética Pública como la creación de la Oficina Anticorrupción se enmarcan en esta reforma (Kohlhuber, 2017).

En el año 1996, en la ciudad de Caracas, los estados miembros de la Organización de los Estados Americano (OEA), suscribieron la Convención Interamericana Contra la Corrupción y en Argentina fue ratificada ese mismo año por el Congreso Nacional. En este marco, en el año 1999 creó la Oficina Anticorrupción (OA) como órgano de control gubernamental. La OA es una agencia específica para elaborar, coordinar y ejecutar políticas públicas en materia de transparencia, ética pública, conflicto de intereses y lucha contra la corrupción. A partir de aquí varios gobiernos Provinciales y Municipales replicaron la creación. Incluso, y quizás como reflejo de que las demandas ciudadanas suelen centrar sus reclamos

a nivel nacional y municipal, siendo menos exigentes con el Estado Provincial, ocurrió que se crearon oficinas municipales con anterioridad a la institución de nivel provincial. De este modo, se planteó con mayor rigor la problemática de la corrupción en la esfera de la Administración Pública; y en el caso de Argentina, ocurre en sus tres niveles de gobierno: Nacional, Provincial y municipal, puesto que el fenómeno de la corrupción penetra las estructuras de los distintos niveles estatales (Álvarez, 2019).

Referentes teóricos

La capacidad estatal es un requisito para que los países latinoamericanos atraviesen de manera exitosa los problemas que implican la redemocratización, el desarrollo económico y la distribución de la riqueza (CLAD, 1999). En tal sentido Repetto (2004) entiende por capacidad estatal la aptitud de diversos niveles de gobierno para representar, a partir de políticas públicas, máximos niveles de valor social donde se establecen definiciones colectivas en torno a problemas públicos y en definitiva cuál es el valor social que en cada caso debe recibir intervención estatal.

Asimismo, identificamos cuatro dimensiones de las capacidades estatales (Grindle, 1996). Las mismas son la administrativa que implica la habilidad de los estados para gestionar bienes y servicios; la técnica que abarca la aptitud para manejar políticas macroeconómicas y alternativas de política económica; la política que involucra la competencia para responder a las demandas sociales, canalizar representar intereses sociales incorporando participación de actores y resolviendo conflictos y; la institucional que es la destreza asentar y consolidar las reglas que gobiernan la interacción política y económica. No obstante, nos vamos a centrar en las Capacidades Institucionales (CI).

La Capacidad Institucional se refiere a la habilidad de una organización para cumplir con su mandato y desempeñarse eficazmente. Es una condición esencial para el funcionamiento adecuado de las organizaciones públicas, considerando las responsabilidades y facultades que les han sido asignadas por la normativa vigente.

La Capacidad Institucional, es un referente analítico en la gestión pública, ha sido objeto de análisis por diversos autores como: Moreno (2007), Rosas (2008), Fuentes (2018), Gargantini y Pedrotti (2018), y Rosas (2019). Los autores sugieren dos componentes clave para su medición:

- a) Capacidad Administrativa: Este componente se evalúa tanto a nivel micro (estructura administrativa y recursos humanos) como a nivel meso (organización y recursos económicos).
- b) Capacidad Política: A nivel macro, se considera la institucionalización y el marco normativo como elementos fundamentales en la capacidad institucional.

La capacidad administrativa se refiere a las habilidades burocráticas del Estado para cumplir con sus objetivos oficiales. En este sentido, destacan dos dimensiones clave: los recursos humanos y la organización. En la dimensión administrativa a nivel micro, se enfoca específicamente en los recursos humanos. Esto abarca tanto el número como la variedad de cargos, así como los procesos de gestión relacionados con la promoción y la profesionalización de los servidores públicos. Además, en la dimensión organizacional a nivel meso, el elemento central es el recurso económico. Este factor resulta determinante para el cumplimiento de las responsabilidades y funciones de la organización. En el contexto de los Órganos Internos de Control en los ayuntamientos mexicanos, se hace hincapié en la relevancia de contar con recursos económicos adecuados.

Finalmente, la capacidad política a nivel macro se refiere a la interacción que surge como resultado del conjunto de normas y mecanismos disponibles para la toma de decisiones por parte del Estado. En este componente, destacan tres factores fundamentales a saber: 1. Participación política: Quiénes participan en el proceso y cómo lo hacen. 2. Negociación o acuerdos: La voluntad política entre los actores y las formas en que se llevan a cabo las negociaciones. 3. Lucha de poder: El grado en que los actores aceptan la distribución actual del poder.

La capacidad institucional no se limita únicamente a la existencia de estructuras administrativas con personal profesionalizado y a la disponibilidad de recursos financieros para el funcionamiento de las organizaciones. También está intrínsecamente vinculada a la interacción con el marco regulatorio y los actores políticos. En el contexto de nuestra investigación, nos centraremos en el marco institucional que regula el acceso a la información pública y la transparencia gubernamental. Por lo tanto, consideramos que la capacidad institucional se sustenta en dos pilares fundamentales: la capacidad política y la capacidad administrativa. Estos elementos son esenciales para medir la eficacia administrativa en los Órganos Internos de Control en los ayuntamientos.

La Tabla 1, proporciona una referente de las dimensiones, los niveles de análisis y las variables relevantes para medir la capacidad institucional

con base en las aportaciones de Moreno (2007), Rosas (2008), Fuentes (2018) Gargantini y Pedrotti, (2018) y Rosas (2019).

Tabla 1. Dimensiones, niveles de análisis, y factor de la capacidad institucional

Dimensiones	Nivel de análisis	Variable
Capacidad administrativa	Micro (recursos humanos)	Recursos humanos
	Meso (organización)	Recursos económicos
		Reconocimiento público y prioritario
		Autoridad
		Cooperación
Capacidad política	Macro (el contexto institucional)	Coordinación
		Participación política
		Negociación o acuerdos
		Lucha de poder

Fuente: Elaboración propia a partir de Moreno (2007), Rosas (2008), Fuentes (2018) Gargantini y Pedrotti, (2018) y Rosas (2019).

El siguiente referente teórico son las Relaciones Intergubernamentales (RIG) involucran interacciones entre diversos niveles de gobierno por los cuales transita la política social y actores no estatales. Las mismas son influenciadas por patrones de comportamiento sociopolítico que determinan el funcionamiento del aparato gubernativo, la interacción entre sus distintas unidades y los intercambios entre actores participantes. La red que conforman está compuesta por espacios organizacionales, estructuras, mecanismos formales e informales y actores concretos (Arandia Ledezma, 2002). El enfoque de relaciones intergubernamentales (RIG) se concentra en las diversas relaciones entre funcionarios de diferentes unidades estatales. El punto de partida es considerar que las políticas públicas son generadas por las interacciones que tienen lugar entre todos los funcionarios, más allá de las reglas formales y las competencias de los distintos niveles de gobierno (Ferrari Mango, Reiri y Martínez, 2023).

Siguiendo a Arandia Ledezma (2002), las RIG pueden clasificarse en horizontales o verticales. Las primeras hacen referencia a la articulación entre instancias de gobierno de un mismo nivel. A este nivel pueden identificarse relaciones de coordinación y cooperación, relaciones de conflicto o ausencia de relaciones que puede dar lugar que se materializa en imposibilidad de lograr acuerdos y consensos. Las segundas, se dan entre instancias de gobierno de distintos niveles sean nacional, provincial o municipal. Las mismas se manifiestan de dos modos. Uno es de abajo

a arriba involucrando por ejemplo temas de representación y la otra de arriba a abajo vinculadas al control político o de gestión.

En este trabajo, nos interesa particularmente las que se llevan a cabo a través de Accountability. Según Kohlhuber (2017) el término accountability implica la capacidad de rendir cuentas de todo aquel sujeto humano o sujeto jurídico que administre fondos proveídos por una comunidad. Siguiendo a Peruzzotti (2008) la rendición de cuentas requiere de un sistema de control institucionalizado basado en agencias y en mecanismos especializados en la auditoría gubernamental.

El Accountability Vertical (AV) o societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de accountability [...].

En contraste, el Accountability Horizontal (AH):

se refiere a la existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales [...], en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos (O'Donnell, 2004). pág. 24-25).

En suma, es conveniente destacar que estos instrumentos analíticos están dirigidos a fortalecer el sistema político y administrativo de los Estados Nación, lo que supone ventajas para los gobernantes que las practican. Son, por tanto, parte de las herramientas centrales del quehacer de los gobiernos y se muestran en las formas organizacionales de que se dotan los mismos. Aquí nos referimos a los procesos, los mecanismos, los modelos, las técnicas y las estrategias definidas por los gobernantes para entregar el conocimiento al público-ciudadano: datos, información y documentos vinculados con la acción gubernamental.

Nuestra propuesta de estudio se basa en la *accountability horizontal* de O'Donnell (2004) refiere a la desconfianza en el sistema político de un régimen de gobierno democrático sea este parlamentario o presidencialista. El argumento central puntualiza una contradicción, por un lado, entre la capacidad que debe tener un gobernante para tomar decisiones efectivas y éstas se reflejen en la solución de problemas públicos y la provisión de bienes y servicios públicos a los gobernados; y por otro en diseñar institucionalmente mecanismos de control del poder político para evitar los abusos de los gobernantes en las acciones públicas. La propuesta parte para resolver la discrepancia entre “el deseo simultáneo de alta decisividad

y efectivo control [de las acciones del gobierno] (O'Donnell, 2004, pág. 14)” es el diseño de unidades administrativas denominadas agencias de balance y las agencias asignadas.

En un régimen de gobierno democrático basado en instituciones (reglas, leyes, normas jurídicas) se establece una división entre los poderes públicos –ejecutivo, legislativo y judicial–, cada uno con su propia jurisdicción, creando entre ellos relaciones o intercambios dependiendo de la situación que se trate. Empero, cuando alguno de estos poderes transgrede la jurisdicción de otro poder, por ejemplo, el ejecutivo sobrepasa al legislativo o incluso al judicial estamos en presencia de “un caso de *Accountability Horizontal de Balance*. La denomino de esta manera porque esta clase de AHB es ejercida por alguno de los grandes poderes, ejecutivo, legislativo o judicial, a los que las Constituciones contemporáneas intentan aproximadamente balancear” (O'Donnell, 2004, pág. 21). Sin embargo, estos mecanismos actúan de manera reactiva.

En contraste, las agencias asignadas o *Accountability Horizontal Asignada* (AHA) se le denomina a:

varias agencias (*Ombudsmen*, auditorías, controladores, *conseils d'Etat*, fiscalías, contralorías y similares) encargadas de supervisar, prevenir, disuadir, promover la sanción y/o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales. Estas agencias no fueron creadas intentando, como las anteriores, balances generales de poder, sino confrontar riesgos más específicos de trasgresión y/o de corrupción (O'Donnell, 2004, pág. 22).

A diferencia de las agencias de balance, éstas actúan de manera proactiva identificando, corrigiendo y/o sancionando actos y conductas corruptas de los titulares de los poderes públicos y de los burócratas estatales.

En conclusión, las agencias de balance y las agencias asignadas de la accountability horizontal son unidades administrativas diseñadas institucionalmente como mecanismos de control entre los poderes públicos de los regímenes de gobierno democráticos, sean parlamentarios o presidencialistas. En el caso de México, el Sistema Nacional Anticorrupción prevé en las leyes generales a los Órganos Internos de Control equivalentes a las agencias asignadas de la transparencia horizontal aludidas por O'Donnell (2004).

Por tanto, la contraloría interna del ayuntamiento sería las agencias de Accountability Horizontal Asignada y en esas unidades administrativas que conforman el Órgano Interno de Control se determinará la capacidad administrativa como instancia de rendición de cuentas a los funcionarios públicos de los ayuntamientos.

En este marco, cobra relevancia el rol de los gobiernos locales. Los mismos son organizaciones políticas de base representativa que ejercen determinadas competencias en un territorio delimitado y que poseen recursos propios y otros que le son asignados (Herzer y Piréz, 1990). Asimismo, conforman un conjunto de relaciones sociales, económicas y culturales que forman parte de una colectividad humana determinada y se llevan a cabo en un espacio territorial delimitado. A su vez, se caracterizan por tener una base de legitimidad, representatividad y capacidad de convocatoria ya que es un espacio para relacionarse con el sistema político considerado como un punto de apoyo para generar movilización colectiva (Ferrari Mango, 2020).

En lo que refiere a corrupción, Sayed y Bruce (1998) la definen como el mal uso o el abuso del poder público para beneficio personal y privado. Las formas de corrupción en el ámbito de lo público son variadas. Se encuentran allí en donde la acción humana transgrede las normas legales y principios éticos. Las formas que asume la corrupción tienen diferentes particularidades. Las mismas las podemos agrupar en los siguientes casos: tráfico de influencias, sobornos, enriquecimiento ilícito, fraude, omisión maliciosa, peculado, nepotismo, negociaciones incompatibles (Álvarez, 2019).

Metodología

La metodología es cuantitativa y cualitativa compuesta por fuentes primarias y secundarias. Específicamente, para el caso mexicano se estimó un análisis estadístico a partir de un modelo de regresión robusta, que calcula el elemento más significativo de la capacidad institucional que resulta más incidente para garantizar procedimientos de control interno efectivos en los Órganos Internos de Control (OIC) en el 2023 a partir de tres variables: autoridad investigadora, autoridad substanciadora, autoridad resolutora.

Previamente se realizó un análisis exploratorio de datos que mostró:

Presencia de Valores Atípicos: Los datos mostraron una distribución sesgada de la variable dependiente **Y**, con muchos valores en cero y algunos valores extremadamente altos. Estos valores atípicos pueden tener una influencia desproporcionada en la estimación de los coeficientes en una regresión lineal estándar, resultando en un modelo que no representa adecuadamente la relación entre las variables (Field, 2013). Los valores

atípicos se presentan por la heterogeneidad de los órganos internos de control en los ayuntamientos y la cantidad de municipios analizados.

Distribución No Normal de los Errores: En la regresión lineal múltiple se asume que los errores de la estimación tienen una distribución normal. Sin embargo, la exploración de los datos indicó que esta suposición no se cumplía, lo que puede invalidar las inferencias estadísticas basadas en la regresión lineal estándar (Cohen, 1988).

Robustez de la Estimación: La regresión robusta, utilizando la norma HuberT, minimiza la influencia de los valores atípicos, proporcionando estimaciones más fiables y representativas de los datos, sobre todo si se toma en cuenta la heterogeneidad, tamaño de la muestra y valores.

La estrategia cuantitativa para la validación de las hipótesis de trabajo se estimó el siguiente modelo de regresión robusta:

$$Y^{\wedge}=\beta_0+\beta_1X_1+\beta_2X_2+\beta_3X_3$$

La tabla 2 muestra la nomenclatura y descripción de cada variable que integra el modelo. Asimismo, las fuentes de datos respectiva⁴.

Tabla 2. Composición del modelo

Variable			Descripción	
Dependiente	Y	Procedimientos iniciados efectivamente		Variable continua
			Número de procedimientos que se iniciaron efectivamente en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y atendiendo el debido cumplimiento de las facultades establecidas para el órgano interno de control.	

4 β_0 : Es el valor del intercepto, es decir, el valor promedio de Y cuando las variables X se igualan con 0; β_1 , β_2 , β_3 , β_4 , β_5 ,: son los parámetros a estimar y que representan los efectos hacia la variable dependiente de cada variable independiente; u_i : Es el término estocástico, el cual recoge los efectos al modelo que no pueden identificarse con los movimientos de las variables independientes.

[1].

Variable			Descripción
Independientes	X1	Unidad de Investigación	Variable continúa Número de personas adscritas a la Unidad de Investigación y que ejercen sus facultades en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
	X2	Unidad de Substanciación	Variable continúa Número de personas adscritas a la Unidad de Substanciación y que ejercen sus facultades en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
	X3	Unidad de Resolución	Variable Continúa Número de personas adscritas a la Unidad de Resolución y que ejercen sus facultades en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Fuente: Elaboración propia a partir del software Stata/MP 14.0.

Para el caso argentino, llevamos a cabo una metodología cualitativa. Las fuentes secundarias están compuestas por datos de páginas webs de los diferentes niveles de gobierno y pedidos de información. Específicamente, las fuentes secundarias que hemos utilizado son en primer lugar, la página web de la Oficina Anticorrupción Nacional y en segundo lugar la Página web de la Subsecretaría de Transparencia Institucional de la Provincia de Buenos Aires. En tercer lugar, la respuesta el 10/06/2024 en EX-2024-52541404- -APN-DNPAIP#AAIP al pedido de información sobre los convenios entre la Oficina de Anticorrupción de la Nación y municipios de la provincia de Buenos Aires dirigido a Dirección Nacional de Asuntos Estratégicos y Responsable de Acceso a la Información Pública de la Oficina Anticorrupción. La hipótesis que perseguimos es que las RIG son fundamentales para la articulación de medidas anticorrupción y aquí entra en juego en mayor medida la capacidad institucional que la administrativa.

Presentación de Resultados y Análisis

Caso Mexicano

Se consideraron 2, 469 observaciones que corresponden a la totalidad de los órganos internos de control en los ayuntamientos mexicanos, en

la tabla 3 se presentan las estadísticas descriptivas de las variables. Los resultados de la regresión robusta fueron:

Tabla 3. Robust linear Model Regression Results

Dep. Variable:	Y	No. Observations:	2469
Model:	RLM		
Method:	IRLS		
Norm:	HuberT		
Scale Est.:	mad		
Cov Type:	H1		
Date:	Sun, 30 Jun 2024		
Time:	08:40:02		
No. Iterations:	50		

coef	std err	z	P> z	[0.025	0.975]
const	3.76e-22	2.23e-23	16.829	0.000	3.32e-22 4.2e-22
X1	0.2418	9.95e-24	2.43e+22	0.000	0.242 0.242
X2	4.97e-09	2.94e-23	1.69e+14	0.000	4.97e-09 4.97e-09
X3	-0.0382	3.02e-23	-1.27e+21	0.000	-0.038 -0.038

Fuente: Elaboración propia a partir del software Stata/MP 14.0.

Los resultados de la regresión robusta muestran que los coeficientes de las variables X1, X2 y X3 son significativos.

El coeficiente de X1 es 0.2418, indicando un impacto positivo, mientras que X2 tiene un coeficiente muy pequeño (4.97e-09), sugiriendo un impacto casi nulo. El coeficiente de X3 es negativo (-0.0382), indicando una relación negativa.

HIPÓTESIS 1

Hipótesis nula (H0-1): La capacidad institucional en la dimensión administrativa (nivel micro) del órgano Interno de Control del ayuntamiento referente al personal de investigación no tiene un efecto significativo en la efectividad de los procedimientos de control interno.

Hipótesis alternativa (H1): A mayor capacidad institucional en la dimensión administrativa (nivel micro) del órgano Interno de Control del ayuntamiento referente al personal de investigación, se garantiza un mayor cumplimiento la efectividad de los procedimientos de control interno.

Con los datos obtenidos de la variable X1, es posible rechazar la hipótesis nula e inferir que a mayor capacidad institucional en la dimensión administrativa (micro) referente al personal de investigación, se garantiza

un mayor cumplimiento en la efectividad de los procedimientos. Esto puede tener una lógica importante porque el personal de investigación es el encargado de revisar los elementos que posiblemente constituyen una responsabilidad administrativa grave o no grave, de su pericia y seguimiento del expediente dependerá que se integren todos los elementos necesarios para que la autoridad sustanciadora realice su función.

Las unidades investigadoras desempeñan un papel valioso en la detección temprana de irregularidades y actos de corrupción, permitiendo una intervención oportuna y la implementación de medidas preventivas para evitar futuros incidentes (De la Garza, 2020). Además, promueven la transparencia y la rendición de cuentas dentro de las instituciones públicas, reforzando la responsabilidad de los funcionarios públicos y contribuyendo a la creación de una cultura de ética y legalidad (López, 2019).

HIPÓTESIS 2

Hipótesis nula (H0-2): La capacidad institucional en la dimensión administrativa (nivel micro) del órgano Interno de Control del ayuntamiento referente al personal de sustanciación no tiene un efecto significativo en el número de procedimientos iniciados efectivamente.

Hipótesis alternativa (H2): A mayor capacidad institucional en la dimensión administrativa (nivel micro) del órgano Interno de Control del ayuntamiento referente al personal de sustanciación, es mayor el número de procedimientos iniciados efectivamente.

Con los resultados obtenidos del modelo de regresión, podemos advertir que la variable utilizada, X2, presentó un P value cercano a 0, lo que resultaría significativo, sin embargo, su coeficiente es muy pequeño ($4.97e-09$), sugiriendo un impacto casi nulo. Con los resultados obtenidos, se puede rechazar la hipótesis nula (H0) y se aceptaría H1, es decir, a mayor capacidad administrativa a nivel micro referente al personal de sustanciación, es mayor el número de procedimientos efectivamente iniciados. Sin embargo, debido a la magnitud extremadamente pequeña del coeficiente, se debe tener reserva al interpretar el impacto práctico del personal adscrito a la Unidad de Sustanciación. En términos prácticos, el efecto de X2 sobre Y es muy poco.

HIPÓTESIS 3

Hipótesis nula (H_0-3): La capacidad institucional en la dimensión administrativa (nivel micro) del órgano Interno de Control del ayuntamiento referente a la autoridad de control no tiene un efecto significativo en el cumplimiento con los procedimientos efectivamente iniciados.

Hipótesis alternativa (H_3): A mayor capacidad institucional en la dimensión administrativa (nivel micro) del órgano Interno de Control del ayuntamiento referente a la autoridad de control, se garantiza un mayor cumplimiento con los procedimientos efectivamente iniciados.

Dado que el p-valor es menor que el nivel de significancia comúnmente utilizado (0.05), tenemos suficiente evidencia para rechazar la hipótesis nula (H_0). Esto sugiere que X_3 tiene un efecto significativo sobre Y . Sin embargo, la naturaleza del coeficiente negativo indica que a medida que X_3 aumenta, Y tiende a disminuir. En otras palabras, hay una relación inversa entre X_3 y Y .

Este hallazgo resulta interesante porque en la medida que aumenta el personal adscrito a la unidad resolutora, para este caso concreto, la efectividad del procedimiento disminuye, lo anterior podría explicarse porque cuando varias personas que son autoridad deciden sobre un asunto, la efectividad del procedimiento puede disminuir debido a la dilución de la responsabilidad y la presencia de conflictos de interés o desacuerdos. La dilución de la responsabilidad ocurre cuando la responsabilidad individual se dispersa entre todos los miembros del grupo, lo que puede llevar a una menor accountability. Según Janis (1982), este fenómeno puede reducir la presión sobre los individuos para actuar de manera ética y efectiva, lo que a su vez puede afectar negativamente la calidad de las decisiones tomadas.

Aunado a lo anterior, la presencia de múltiples autoridades en el proceso de toma de decisiones puede llevar a conflictos y desacuerdos. Tjosvold (1998) señala que los conflictos mal gestionados pueden disminuir la calidad de las decisiones y la cohesión del grupo. Esto puede resultar en una mayor dificultad para llegar a un consenso, lo que a su vez puede afectar la implementación y la efectividad de las decisiones. En resumen, la combinación de dilución de la responsabilidad y conflictos internos puede reducir significativamente la efectividad de los procedimientos cuando varias autoridades están involucradas en la toma de decisiones.

Caso Argentino

A partir de la estructura federal presentada en la introducción, observamos que la problemática de la corrupción en Argentina se aborda en conjunto entre los diferentes niveles de gobierno. Específicamente, identificamos las medidas que llevan a cabo el gobierno nacional, la provincia de Buenos Aires y municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)⁵. En la siguiente imagen se puede visualizar.

Figura 2. Mapa del AMBA



Fuente: Gobierno de Argentina, Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

A nivel nacional, la Oficina de Anticorrupción de la Nación dependiente del Ministerio de Justicia tiene como objetivo fortalecer la ética y la integridad en la administración pública nacional. Paralelo, lleva a cabo medidas que buscan la prevención e investigación de la corrupción, así

5 El AMBA está compuesto por 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires donde 35% de la población nacional. Se apoya en un entramado de gestión formado por los tres niveles de gobierno de la Argentina provocando una estructura de gobernanza local. Los municipios son: 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.

como también la transparencia. La Oficina Anticorrupción es miembro del Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción, que reúne Fiscalías de Investigaciones Administrativas, Fiscalías de Estado, Oficinas Anticorrupción existentes en el ámbito del territorio nacional argentino.

En este marco, se instaure como un órgano rector en materia de transparencia a nivel nacional desempeñando un rol de referencia para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas vinculadas con la promoción de la transparencia en jurisdicciones de los ámbitos provincial y municipal. Uno de los programas que lleva a cabo es el Programa Federal para la Promoción de las Políticas de Integridad y Transparencia en Provincias y Municipios. El mismo promueve acciones de articulación, asistencia técnica y cooperación federal para la promoción de la integridad y transparencia en provincias y municipios.

A nivel provincial, es la Subsecretaría de Transparencia Institucional de la Provincia de Buenos Aires⁶ que abarca las cuestiones vinculadas a la corrupción y transparencia. Concretamente, tiene el objetivo de promover, desarrollar e implementar políticas en materia de integridad, ética pública, transparencia y anticorrupción.

En este marco, son responsables del control, gestión y recepción de las Declaraciones Juradas Patrimoniales de funcionarios públicos en su ámbito jurisdiccional. Por ello, desarrollaron un sistema de Presentación de Declaraciones Juradas más ágil, seguro y universal que posibilita a los municipios de la Provincia puedan utilizarlo. Paralelamente, cuenta con un canal de denuncias y línea ética.

Algunas de las medidas que han llevado a cabo son en primer lugar el “Construyendo Transparencia PBA” cuyo objetivo es asesorar, brindar asistencia técnica y colaboración para el desarrollo de un “Plan Estratégico de Transparencia” en el interior de cada organismo y/o actor a través de planes de acción específicos. El mismo está destinado a empresas con participación estatal mayoritaria, universidades públicas y privadas, entidades civiles, entidades deportivas, empresas recuperadas, PyMES, sindicatos, entidades de derecho público no estatal, asociaciones civiles y colegios profesionales.

En segundo lugar, la “Red de Oficinas de Transparencia de la Provincia de Buenos Aires”⁷ cuyo objetivo es lograr que se implementen

6 Página web de la Subsecretaría de Transparencia Institucional de la Provincia de Buenos Aires https://www.gba.gob.ar/transparencia_institucional/que_hacemos.

7 Aprobado por Resolución 1096/2020 del Ministro de Justicia y Derechos Humanos de fecha 2 de diciembre de 2020.

políticas activas de transparencia, ética pública, integridad y anticorrupción en los gobiernos locales. De este modo, se persigue generar una red institucional de organismos municipales que trabajen de manera conjunta y colaborativa con la provincia.

En tercer lugar, la conformación de la “Mesa de Trabajo: Proyecto de Ley de Ética Pública y Transparencia de la Provincia de Buenos Aires”. La misma se caracteriza por ser un espacio multisectorial integrado por el gobierno provincial, organismos de la Constitución, Universidades Públicas, Colegios Profesionales y actores de la Sociedad Civil. El objetivo de su conformación fue armar consensuadamente el Proyecto de Ley de Ética Pública y Transparencia.

En cuarto lugar, fomentó la creación del Foro Provincial de Integridad, Transparencia y Ética Pública como espacio de intercambio de experiencias y capacitación. El mismo nuclea a los municipios de la provincia promoviendo el diálogo, la colaboración y cooperación en la implementación de políticas activas de transparencia, integridad, ética pública, y anticorrupción en los gobiernos locales.

Por último, tienen a disposición un canal de denuncias. Su objetivo es recibir denuncias de hechos de corrupción o contrarios a la ética pública ejercidos por funcionarios o ex funcionarios del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

A nivel municipal, debido a la cantidad de municipios que llevan que integran el AMBA, resulta complejo identificar las medidas que llevan a cabo cada uno de ellos. En términos generales, se puede identificar la creación de oficinas de anticorrupción municipal (OAM), la participación de los programas fomentados por la provincia de Buenos Aires y la adhesión a convenios con el nivel de gobierno nacional.

En respuesta a un pedido de información⁸ realizado a través de la plataforma Trámites a distancia (TAD) y dirigido a la Dirección Nacional de Asuntos Estratégicos de la Oficina Anticorrupción, hemos identificado los convenios entre la Oficina de Anticorrupción de la Nación (OAN) - Ministerio de Justicia (MINJUS) y municipios de la provincia de Buenos Aires. Los mismos oscilan entre Acuerdo marco de cooperación, colaboración y asistencia técnica renovables automáticamente. En la tabla 5, se puede visualizar los convenios que estableció la OA-MINJUS con los municipios del AMBA y con diversas dependencias provinciales.

8 EX-2024-52541404- -APN-DNPAIP#AAIP.

Tabla 5. Detalle de los Convenios firmados entre la OA-MINJUS, la provincia de Buenos Aires y Municipios del AMBA.

Periodo	Municipios del AMBA	Provincia de Buenos Aires
Del 2001 al 2015	1- Municipalidad de Avellaneda 2- Municipalidad de Morón	1- Secretaría para la Modernización del Estado de la Provincia de Buenos Aires, 2- Secretaría de Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y 3- Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA).
Del 2016 al 2019	1- Municipio de Pilar, 2- Municipio de Berisso, 3- Municipio de Brandsen, 4- Municipio de La Plata, 5- Municipio de Ezeiza, 5- Municipio de Lanús, 6- Municipio de Quilmes, 7- Municipio de San Vicente, 8- Municipio de Hurlingham, 9- Municipio de Luján, 10- Municipio de San Miguel, 11- Municipio de Morón, 12- Municipio de General Rodríguez, 13- Municipio de Campana, 14- Municipio de Zárate, 15- Municipio de San Isidro, 16- Municipio de Almirante Brown y 17- Municipio de Vicente López.	1-Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, 2- Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires y 3- Secretarías y Subsecretarías de los Gobiernos Provinciales.

Fuente: Elaboración propia en base a Respuesta el 10/06/2024 en EX-2024-52541404- -APN-DNPAIP#AAIP al pedido de información.

De la tabla 5, podemos evidenciar como hubo un crecimiento de convenios luego del año 2016. Dicho proceso se asocia al cambio de gobierno del Frente para la Victoria a la Alianza Cambiemos. Este último puso énfasis en su agenda de gobierno a contribuir a la transparencia y mitigar la corrupción. Paralelamente, en lo que refiere a la creación de oficinas anticorrupción a nivel municipal, sucede un proceso similar dado que es a partir del 2016 que se crean en varios municipios. Siguiendo a Álvarez (2019) en la década del 90 pocos municipios de la Provincia de Buenos Aires crearon sus propias oficinas anticorrupción a imagen y semejanza de la nacional⁹, se detuvo a principios del siglo para luego alrededor del 2016 cobrar relevancia. En este marco, varios municipios del AMBA firmaron una adhesión a un convenio impulsado por la Oficina Anticorrupción Nacional a los efectos de realizar programas de prevención y de promoción de la transparencia en la gestión pública, intercambiar información y colaboración entre los distintos estamentos del Estado para luchar contra la corrupción.

9 Primero fue Morón, y luego la siguieron La Matanza, Moreno, Merlo y Hurlingham.

Consideraciones finales

El objetivo del capítulo ha sido contribuir al conocimiento sobre la configuración institucional de los órganos de control en México y en Argentina teniendo en cuenta diversos niveles de gobierno dado que ambos países se caracterizan por ser federales. Para ello, específicamente, nos propusimos identificar los organismos de control y los instrumentos vinculados a la política anticorrupción a nivel nacional, provincial o estatal y municipal.

Hemos observado cómo en ambos países está institucionalizada la política anticorrupción. Asimismo, se caracterizan por tener un sistema complejo de relaciones intergubernamentales evidenciando conjunciones y articulaciones de políticas, así como también tejiendo diversos sistemas nacionales sobre todo en México. Paralelamente, en ambos se vuelve relevante la capacidad institucional por sobre la administrativa dando cuenta del rol de los funcionarios públicos y tanto las motivaciones como las voluntades políticas. En el caso Mexicano, a diferencia de Argentina, el acceso a la información es más accesible.

En el caso mexicano se identificó una heterogeneidad de los órganos internos de control en los ayuntamientos, no obstante, lo anterior, se identificó que al menos para el año 2023, una pieza clave que podría garantizar una efectividad en los procedimientos es la autoridad investigadora, en la que, a mayor número de personal adscrito, resulta más eficiente el procedimiento de responsabilidad administrativa. Esto sugiere que la capacidad administrativa es notoria. El estudio también permitió identificar la relación inversa que puede suscitarse cuando en el área resolutoria intervienen más personas adscritas, pues podría inferirse que se diluye la responsabilidad en la toma de decisiones y el procedimiento de responsabilidad pierde efectividad.

En Argentina, los organismos de control en la administración pública se caracterizan por nutrir un federalismo cooperativo. La problemática de la corrupción en dicho país se aborda en conjunto entre los diferentes niveles de gobierno. Específicamente, identificamos las medidas que llevan a cabo el gobierno nacional, la provincia de Buenos Aires y municipios del AMBA. De este modo, hemos evidenciado cómo se llevan a cabo medidas de transparencia y anticorrupción en articulación con los diversos niveles de gobierno. Asimismo, se generan espacios para que la ciudadanía pueda realizar acciones proclives a promover la accountability horizontal. De este modo, se institucionaliza el carácter federal de las políticas de prevención de la corrupción y se promueve el enfoque transversal de la integridad y la transparencia en las diferentes instancias del ciclo de la política pública.

Frente a la hipótesis que perseguimos, a saber, que las RIG son fundamentales para la articulación de medidas anticorrupción y que aquí entra en juego en mayor medida la capacidad institucional que la administrativa, podemos evidenciar como hubo un crecimiento de convenios asociado a un cambio de gobierno.

En definitiva, consideramos como en ambos países se desarrolla una institucionalidad que persigue y fomenta medidas anticorrupción. Para ello, han sido fundamentales tanto las RIGS como la capacidad estatal, sobre todo la institucional. No obstante, también identificamos que es esencial la profesionalización de la administración pública para seguir consolidando este proceso.

Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ, M. (2019). Oficinas anti-corrupción en el ámbito local y/o municipal. En A. Casalis (Comp.), *Políticas municipales y agenda local en el conurbano bonaerense: Una aproximación a partir del análisis de casos* (pp. 44-62). Buenos Aires: UNLaM.
- ARANDIA Ledezma, I. (2002). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, 9(30), septiembre-diciembre. Universidad Autónoma del Estado de México.
- BLUTMAN, G., Estevez, A. M., Iturburu, M. S., & Cao, H. (2007). *Introducción a la administración pública argentina: Nación, provincias y municipios*. Editorial Biblos.
- CENTRO Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1999). Una nueva gestión pública para América Latina. *Economía y Sociedad*, 4(9).
- COHEN, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences* (2nd ed.). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- FERRARI Mango, C. (2020). El municipio como ente ejecutor de la política social nacional: Argentina Trabaja (2009-2018). *RIEM*, 22, 93-124.
- FERRARI Mango, C., Reiri, M., & Martínez, K. (2023). Políticas sociales en Argentina: Relaciones intergubernamentales, actores e implementación en ciclos sociopolíticos. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 30(61), 117-151.
- FIELD, A. (2013). *Discovering statistics using IBM SPSS Statistics*. Sage.

- FUENTES González, C. (2018). Confianza en el gobierno local y capacidades institucionales de los municipios chilenos: Un análisis multinivel. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (18), 91-120. <https://doi.org/10.32457/riem.vi18.324>
- GARGANTINI, D., & Pedrotti, C. (2018). Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales. *Economía, Sociedad y Territorio*, 18(57), 319-357. <https://doi.org/10.22136/est20181131>
- GRINDLE, M. S. (1996). *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press.
- HERZER, H., & Piréz, P. (1990). Gobierno local. En N. Clichevsky (Comp.), *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana* (pp. 175-191). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- JANIS, I. L. (1982). *Groupthink: Psychological studies of policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
- KOHLHUBER, A. (2017). El control de políticas públicas en la Argentina desde una visión integral e integrada: ¿El logro o la utopía? En C. Ruiz del Ferrier (Comp.), *El control de políticas públicas: La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión* (pp. 31-53). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- KUTNER, M. H., Nachtsheim, C. J., Neter, J., & Li, W. (2005). *Applied linear statistical models* (5th ed.). McGraw-Hill Irwin.
- LEIRAS, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En C. Acuña (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 209-248). Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- MÁIZ, R. (2006). Federalismo plurinacional: Una teoría política normativa. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, (3), 46-86.
- MORENO Jaimes, C. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: Un análisis de los gobiernos municipales en México. *Ciencia Política*, 27(2), 131-153. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2007000300007>
- O'DONNELL, G. (2004). Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*.
- PERUZZOTTI, E. (2008). Marco conceptual de la rendición de cuentas. Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), 28 y 29 de agosto, Buenos Aires: OLACEFS.

- REPETTO, F. (2004). Capacidad estatal: Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. *INDES - Banco Interamericano de Desarrollo*, Serie de Documentos de Trabajo I-52, julio de 2004.
- ROSAS Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119-134.
- ROSAS Huerta, A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19, 82-107. <https://doi.org/10.14409/daapge.v19i32.8482>
- TJOSVOLD, D. (1998). Cooperative and competitive goal approaches to conflict: Accomplishments and challenges. *Applied Psychology: An International Review*, 47(3), 285-342.

LA CERTIFICACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, MÉXICO: RETOS Y PERSPECTIVAS

Miguel Ángel Vega Campos¹

Introducción

La necesidad de disponer de servidores públicos más profesionalizados y mejor preparados, siempre es un tema vigente en la mesa de discusión, tanto por analistas, investigadores o académicos, así como por otros actores relacionados directa o indirectamente con la administración pública –independientemente del ámbito de gestión gubernamental de que se trate: federal, estatal o municipal–.

Ante este panorama, tratando de atender dicha necesidad, el Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí, encabezado por el entonces Gobernador Fernando Toranzo Fernández –quien gobernó la entidad federativa durante el periodo 2009-2015–, emitió un Decreto que se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el 10 de enero de 2015, mediante el cual se adicionó a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí un capítulo denominado “*De la Capacitación y Profesionalización del Cabildo y Servidores Públicos de Confianza*”, que pretendió que los servidores públicos que ostentan puestos directivos en los municipios de la entidad federativa, quedaran obligados a mejorar, fortalecer y acreditar sus capacidades de desempeño en la función pública.

En este sentido, el propósito de este ensayo es responder la pregunta de investigación que se enuncia en los siguientes términos, la cual sirve como hilo conductor para la ejecución de este trabajo: ¿Cuál ha sido la experiencia que la administración pública municipal del Estado de San Luis Potosí ha tenido en materia de certificación de sus servidores públicos, derivado de la entrada en vigor del Reglamento de Certificación de

¹ Doctor en política y gobierno y en administración. Profesor Investigador de Tiempo Completo en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP). Candidato a Investigador Nacional del SNII. Correo electrónico: miguel.vega@uaslp.mx

Servidores Públicos Municipales en el Estado de San Luis Potosí, la cual se consideró obligatoria a partir del año 2016 y prevalece hasta la fecha?

Marco teórico-conceptual

a) Profesionalización del servicio público

Para el abordaje del tema de la profesionalización del servicio público, resulta pertinente remitirse a diferentes conceptos que tienen que ver con esta cuestión. Uno de estos elementos es la llamada función pública, la que, según la *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, firmada en el 2003 en Bolivia, dentro de la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, se conceptualiza como:

[...] el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003; citada por Gris Legorreta y Ramírez Hernández, 2020, p. 4).

Otro concepto importante sobre el tema es el concerniente a la definición de servidor público. Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece en su artículo 108 que:

[...] se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, [...].

Es decir, cualquier persona que se desempeñe en la administración pública en un cargo o comisión, por el que reciba una retribución procedente del erario, se puede catalogar como servidor público. Pero ¿qué es la profesionalización del servicio público? Autores como Michoa (2015), señalan que el concepto de profesionalización se refiere a un sistema integral vinculado con el proceso que una persona transita, desde que se incorpora al servicio público, crece y cuenta con un desarrollo dentro de éste, hasta que egresa, en forma planificada, organizada y controlada, para alcanzar un mejor desempeño de sus funciones, independientemente del nivel jerárquico que ocupe en la organización pública de que se trate. Por lo

tanto, el concepto de profesionalización del servicio público abarca perfiles y aproxima un determinado grupo de atributos de la persona a un puesto, reduciendo la brecha o diferencia que exista mediante conocimientos puntuales y dirigidos a reforzar o crear capacidades (Michoa, 2015).

En el ámbito federal de la administración pública mexicana, uno de los antecedentes que se tiene acerca de la búsqueda de la profesionalización del servicio público, es la emisión de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC), expedida en 2003, siendo Presidente de México, Vicente Fox Quesada, la cual estableció las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera.

La LSPC de la administración pública federal estableció el Sistema de Servicio Profesional de Carrera, el cual quedó conformado por los siguientes subsistemas (Méndez y Barajas, 2020, p. 8):

- a) Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Encargado de determinar coordinadamente con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal de la administración pública para el eficiente ejercicio de sus funciones; además de operar el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera (RUSPP); así como de analizar el desempeño y los resultados de los servidores públicos y las dependencias, emitiendo las recomendaciones conducentes.
- b) Subsistema de Desarrollo Profesional. Responsable de los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, para identificar las trayectorias de desarrollo que permita a los servidores públicos ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico.
- c) Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Responsable de establecer los modelos de profesionalización para que los servidores públicos adquieran: 1) Conocimientos básicos acerca de la administración pública federal en general; y de la dependencia particular; 2) Especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; 3) Aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; 4) Posibilidad para superarse en términos personales, profesionales o institucionales; y 5) Habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas por los servidores públicos.
- d) Subsistema de Ingreso. Responsable de regular los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como de verificar el cumplimiento de los requisitos necesarios para la incorporación al Sistema.

- e) Subsistema de Evaluación del Desempeño. Encargado de establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que fungirán como parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.
- f) Subsistema de Separación. Encargado de atender los casos y revisar los motivos por los que un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.
- g) Subsistema de Control de Evaluación. Encargado de diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan vigilar y en su caso, corregir la operación del Sistema.

b) ¿Qué es la certificación de servidores públicos?

Algunos autores como Méndez y Barajas (2020), exponen que el concepto de certificación procede del ámbito industrial, ya que es en este campo donde se reconoce la importancia que representa el hecho de certificar a aquellas personas especialistas en áreas diversas. Para tal propósito, deben establecerse estándares que se tomen como puntos de referencia, a fin de asegurar un correcto desempeño de los empleados y sus competencias (Méndez y Barajas, 2020).

Para poder definir a qué se refiere la certificación de servidores públicos, resulta necesario remitirse primeramente a lo que es una competencia. En este sentido, Reis (sin fecha; citado por Schkolnik, Araos y Machado, 2005) señala que una competencia tiene que ver con la capacidad real de una persona para dominar el conjunto de tareas que configuran una función en concreto. En este caso, se trata de saber si el servidor público realmente cuenta con los conocimientos o habilidades necesarias para desempeñar el puesto que ocupa en una determinada organización pública, ya sea federal, estatal o municipal.

En el mismo orden de ideas, González (2004) complementa lo anterior, al señalar que la certificación de personas consiste en un documento que avala si éstas cuentan con los conocimientos y destrezas para realizar actividades de carácter particularmente exigente o precisas, por lo que esta cuestión debe quedar registrada, de tal modo que cualquiera pueda constatar la evidencia de capacitación otorgada por una entidad de certificación.

c) ¿De qué servidores públicos estamos hablando en el caso de San Luis Potosí?

Para el propósito de este documento, se habla de la certificación de servidores públicos municipales en el Estado de San Luis Potosí, específicamente los relativos a los puestos de regidor, secretario de ayuntamiento, presidente municipal, tesorero, contralor interno, oficial mayor, síndico y otros cargos de confianza, de todos los municipios del Estado. En el Cuadro 1 se indica la relación de municipios del Estado de San Luis Potosí, ordenados alfabéticamente.

Cuadro 1. Municipios de San Luis Potosí

1. Ahualulco del Sonido 13	31. San Cirio de Acosta
2. Alaquines	32. San Nicolás Tolentino
3. Aquismón	33. San Vicente Tancuayalab
4. Armadillo de los Infante	34. Santa Catarina
5. Axtla de Terrazas	35. Santa María del Río
6. Cárdenas	36. Santo Domingo
7. Catorce	37. Soledad de Graciano Sánchez
8. Cedral	38. Tamasopo
9. Cerritos	39. Tamazunchale
10. Cerro de San Pedro	40. Tampacán
11. Coxcatlán	41. Tampamolón Corona
12. Ciudad del Maíz	42. Tamuín
13. Ciudad Valles	43. Tancanhuitz
14. Ciudad Fernández	44. Tanlaías
15. Charcas	45. Tanquián de Escobedo
16. Ébano	46. Tierra Nueva
17. El Naranjo	47. Vanegas
18. Guadalcázar	48. Venado
19. Huehuetlán	49. Villa de Arista
20. Lagunillas	50. Villa de Arriaga
21. Matehuala	51. Villa de Guadalupe
22. Matlapa	52. Villa de la Paz
23. Mexquitic de Carmona	53. Villa de Pozos
24. Moctezuma	54. Villa de Ramos
25. Rayón	55. Villa de Reyes
26. Rioverde	56. Villa Hidalgo
27. Salinas	57. Villa Juárez
28. San Antonio	58. Xilitla
29. San Luis Potosí	59. Zaragoza
30. San Martín Chalchicuautla	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí.

Con relación a los puestos de la administración pública municipal obligados a certificarse en San Luis Potosí, una parte de ellos corresponden al Cabildo. En este sentido, la LOMLESLP señala en su artículo 13, que el

Municipio de San Luis Potosí se integra con un ayuntamiento compuesto por un presidente municipal, un regidor y un síndico de mayoría relativa y hasta catorce regidores de representación proporcional. Por lo que se refiere a los Municipios de Ciudad Valles, Matehuala, Rioverde, Soledad de Graciano Sánchez, Tamazunchale y Villa de Pozos, su ayuntamiento se conforma por un presidente municipal, un regidor y dos síndicos de mayoría relativa, y hasta once regidores de representación proporcional (LOMLESPL). Finalmente, el ayuntamiento del resto de los municipios de la entidad federativa, se integra por un presidente, un regidor y un síndico de mayoría relativa y hasta cinco regidores de representación proporcional (LOMLESPL).

Sobre lo señalado en el párrafo inmediato que antecede, es importante destacar que la LOMLESPL también establece en el mismo artículo 13 que, por cada regidor y síndico propietarios, se nombrará un suplente, con lo cual se amplía el número de servidores públicos obligados a certificarse.

Además de los servidores públicos obligados a certificación, señalados anteriormente, están los servidores públicos que ocupen los siguientes puestos, que señala la LOMLESPL: 1. La presidencia municipal (artículo 70); 2. La secretaría (artículo 77); 3. La tesorería (artículo 79); 4 La oficialía mayor (artículo 82); 5. La contraloría (artículo 85); 6. El Departamento de Asuntos Indígenas (artículo 87); 7. La Coordinación de Derechos Humanos (artículo 88 BIS); y 8. La Instancia Municipal de las Mujeres (artículo 88 QUÁTER).

Con base en lo anterior, se puede observar que, en términos generales, todos los municipios del Estado de San Luis Potosí, cuentan con un presidente municipal, un secretario, un oficial mayor, un tesorero, un contralor interno, un síndico y regidores. Podrá haber otros puestos de confianza obligados a la certificación, pero dependerá de cada municipio si existen o no dichos funcionarios públicos.

Metodología

Este trabajo se ejecutó bajo un enfoque totalmente cualitativo, ya que se apoyó exclusivamente en revisión documental, como leyes, decretos, reglamentos, informes, entre otros. Además, se revisaron diferentes bases de datos como *Google Scholar*, *Redalyc*, *Scielo*, *Dialnet*, entre otras, para construir el marco teórico-conceptual del trabajo. Estas acciones, en cierto modo, permitieron responder la pregunta: ¿Cuál ha sido la experiencia que la administración pública municipal del Estado de San Luis Potosí

ha tenido en materia de certificación de sus servidores públicos, derivado de la entrada en vigor del Reglamento de Certificación de Servidores Públicos Municipales en el Estado de San Luis Potosí, la cual se consideró obligatoria a partir del año 2016 y prevalece hasta la fecha?

Resultados

Hasta antes de la expedición del Decreto 858, publicado en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, el 10 de enero de 2015, no existían antecedentes acerca de la obligatoriedad de que los servidores públicos municipales del Estado de San Luis Potosí se certificaran; al perecer, se trata del primer caso en México, donde es obligatorio por ley, sujetarse a un proceso de certificación como el que aquí se describe, de ahí la justificación de su revisión y análisis.

a) Necesidad de una reforma legal

Debe destacarse que la certificación de servidores públicos municipales en el Estado de San Luis Potosí, no fue tarea fácil, ya que para tal efecto se tuvieron que realizar algunas reformas legales para obligar a los servidores públicos a sujetarse al proceso de certificación. En este sentido, se reformaron los artículos 70, 74 y 75, además de adicionar al Título Quinto de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí (LOMLESPL), el capítulo XIV, denominado “*De la Capacitación y Profesionalización del Cabildo, y Servidores Públicos Municipales de Confianza*”. Además de los ajustes anteriores a la mencionada LOMLESPL, se incluyó el artículo 107 BIS, el cual textualmente estableció que:

Los integrantes del Cabildo, así como los servidores públicos municipales que desempeñen cargos de confianza en el ayuntamiento, están obligados a asistir y acreditar los cursos de inducción, talleres de capacitación y profesionalización que instrumente e imparta el Ejecutivo del Estado, por conducto de la dependencia o entidad competente, tendentes a la certificación en el ramo o función a desempeñar, a fin de que cuenten con los conocimientos y habilidades necesarias para cumplir con las funciones que desempeñan, bajo los criterios de eficacia, eficiencia, legalidad, imparcialidad, y honradez. El Ejecutivo Estatal determinará en el Reglamento correspondiente, el índice de materias básicas a certificar.

Debe mencionarse, que la misma LOMLESPL estipula que aquellos servidores públicos municipales que no cumplan con lo señalado en el

párrafo inmediato que antecede, serán objeto de las sanciones establecidas en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, siempre y cuando no cumplan con el requisito durante el primer año del ejercicio de sus funciones.

Además de la acción legal anterior, fue necesario expedir el Reglamento de Certificación de Servidores Públicos Municipales del Estado de San Luis Potosí (RCSPM), publicado el 28 de mayo de 2015, en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. El RCSPM regula la expedición de certificados, la acreditación para instituciones certificadoras, la creación de un padrón de funcionarios certificados, y el establecimiento de cuotas y tarifas.

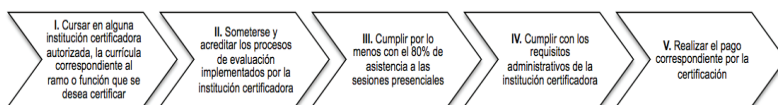
La aplicación del RCSPM, quedó a cargo de la organización pública denominada Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios (CEFIM), adscrita a la Secretaría General de Gobierno, del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí. La CEFIM contribuye y promueve el fortalecimiento institucional de los municipios para mejorar sus capacidades contables, hacendarias, administrativas, técnicas y jurídicas; con acciones de capacitación, formación, certificación, evaluación, asesoría, investigación y difusión (Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí [POELSSLP], 2015).

b) La certificación de servidores públicos municipales en el Estado de San Luis Potosí

En términos del RCSPM, la certificación de servidores públicos municipales se conceptualiza como el “reconocimiento formal y con vigencia temporal (máximo por tres años) de los conocimientos y habilidades adquiridos y demostrados por los servidores públicos municipales” (POELSSLP, 2015, p. 3). Siguiendo con el mismo RCSPM, éste señala que la certificación de los servidores públicos municipales se apoyará en las currículas previamente establecidas, que se definen como el “conjunto de materias y el contenido temático de cada una de ellas incluyendo objetivos, actividades de enseñanza aprendizaje y evaluación propuestas, que debe cursar un aspirante para certificarse” (POELSSLP, 2015, p. 3).

En la Figura 1 se muestra el proceso de certificación de los servidores públicos municipales.

Figura 1. Proceso de certificación de servidores públicos municipales en el Estado de San Luis Potosí



Fuente: POELSSLP (2015)

Vencida la vigencia de la certificación obtenida por el servidor público municipal, ésta podrá renovarse, a través de cursos, talleres o diplomados. Los contenidos de las currículas se actualizarán periódicamente, con fundamento en los marcos jurídicos, técnicos, o conceptuales de cada área.

Las instituciones interesadas en convertirse en unidades certificadoras deberán acreditar lo siguientes (POELSSLP, 2015): I. Contar con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública del Gobierno del Estado de San Luis Potosí o de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal, en por lo menos, una licenciatura a fin al área en la que pretenda certificar; II. Presentar solicitud de acreditación con las currículas a ofertar; III. Presentar plantilla de personal docente que acredite experiencia en los temas a impartir; IV. Evidenciar que cuenta con los espacios físicos e instalaciones adecuadas para sus funciones; y V. Firmar un convenio de colaboración con la CEFIM.

Previo al proceso de certificación, las instituciones certificadoras autorizadas comunicarán por escrito a la CEFIM (POELSSLP, 2015): I. Fecha de inicio y término del evento de capacitación; II. Nombres de los aspirantes; III Plantilla docente; IV. Planeaciones académicas que incluya: a) Calendario de sesiones; b) Calendario de evaluaciones; c) Horarios; d) Otras actividades programadas; y V. Acompañar al escrito los expedientes de los docentes (copia del acta de nacimiento, título académico, constancia de experiencia académica y su currículum vitae).

La CEFIM supervisará el proceso de certificación, realizando visitas no programadas, para la revisión de listas de asistencia, avances programáticos, evaluaciones y calificaciones; además de verificar la funcionalidad de las instalaciones en que la unidad certificadora ejecuta sus funciones. Algunas de las materias básicas que se certifican, incluyen temas como administración pública, derecho municipal, ética y responsabilidad en el servicio público, entre otras. Una herramienta básica para la certificación de servidores públicos municipales, son las currículas, las cuales deben

contener el objetivo general, el perfil de ingreso y el plan de estudios de las materias a cursar.

c) Servidores públicos municipales certificados

Para efectos prácticos de este estudio, se consideró conveniente revisar el Padrón de Funcionarios Municipales Certificados, publicado en el POELSSLP, el 12 de septiembre de 2022, resumido en la Tabla 1, cuyas certificaciones se encuentran vigentes a la fecha de este trabajo.

**Tabla 1. Padrón de Funcionarios Municipales Certificados
(Vigencia 2022-2025)**

Certificación en el puesto o cargo de:	Total de servidores públicos certificados	Municipio de adscripción
Regidor	5	Ahualulco
Cargo de confianza	3	Alaquines
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Presidente Municipal	1	"
Tesorero	1	"
Contralor Interno	1	"
Oficial Mayor	1	Aquismón
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Contralor Interno	2	"
Cargo de confianza	3	"
Tesorera Municipal	1	"
Regidor	5	Armadillo de los Infante
Tesorero	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Presidente Municipal	1	"
Contralor Municipal	1	"
Cargo de confianza	23	Axtla de Terrazas
Regidor	4	"
Tesorero	1	"
Contralor Interno	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Cargo de confianza	6	Real de Catorce
Contralor Interno	1	"
Síndico	1	"
Regidor	5	Cedral
Cargo de confianza	11	"
Contralor Interno	1	"

Certificación en el puesto o cargo de:	Total de servidores públicos certificados	Municipio de adscripción
Síndico	1	"
Tesorera	1	"
Secretario de Ayuntamiento	1	"
Secretario de Ayuntamiento	1	Cerritos
Cargo de Confianza	10	"
Tesorera	1	"
Contralor Interno	1	"
Regidor	1	"
Cargo de confianza	8	Cerro de San Pedro
Tesorera	1	"
Regidor	6	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Contralor Interno	1	"
Síndico	1	"
Secretaria del Ayuntamiento	1	Charcas
Cargo de confianza	2	"
Tesorero	1	"
Contralor Interno	1	"
Cargo de confianza	5	Ciudad del Maíz
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Tesorera	1	"
Contralora Interna	1	"
Contralor Interno	1	Ciudad Fernández
Cargo de confianza	29	"
Oficial Mayor	1	"
Regidor	6	"
Tesorera	1	"
Presidente Municipal	1	"
Síndico	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Cargo de confianza	94	Ciudad Valles
Secretario de Ayuntamiento	1	"
Presidente Municipal	1	"
Regidor	10	"
Oficial Mayor	1	"
Síndico	2	"
Contralora Interna	2	"
Regidor	6	Coxcatlán
Cargo de confianza	25	"
Presidente Municipal	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Contralor Interno	1	"

Certificación en el puesto o cargo de:	Total de servidores públicos certificados	Municipio de adscripción
Síndico	1	"
Tesorero	1	"
Presidente Municipal	1	Ébano
Cargo de confianza	2	"
Regidor	2	"
Contralor Interno	1	"
Síndico	1	"
Secretaria del Ayuntamiento	1	"
Tesorera	1	"
Oficial Mayor	1	"
Cargo de confianza	25	El Naranjo
Regidor	6	"
Síndico	1	"
Contralor Interno	1	"
Tesorero	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Cargo de confianza	2	Guadalcázar
Contralor interno	1	"
Tesorero	1	"
Secretario de Ayuntamiento	1	"
Cargo de confianza	22	Huehuetlán
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Contralor Interno	1	"
Síndico	1	"
Tesorera	1	"
Regidor	1	"
Regidor	3	Lagunillas
Cargo de confianza	6	"
Contralor Interno	1	"
Tesorera	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Cargo de confianza	5	Matehuala
Regidor	8	"
Síndico	1	"
Oficial Mayor	1	"
Tesorero	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Contralor Interno	1	"
Regidor	4	Matlapa
Síndico	1	"
Cargo de confianza	6	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"

Certificación en el puesto o cargo de:	Total de servidores públicos certificados	Municipio de adscripción
Contralor Interno	1	"
Cargo de confianza	16	Mexquitic de Carmona
Regidor	7	"
Síndico	1	"
Oficial Mayor	1	"
Tesorera	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Cargo de confianza	4	Moctezuma
Secretaria del Ayuntamiento	1	"
Contralor Interno	1	"
Tesorera	1	"
Cargo de confianza	21	Rayón
Presidente Municipal	1	"
Síndico	1	"
Contralor Interno	1	"
Regidor	6	"
Tesorero	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Cargo de confianza	59	Rioverde
Síndico	2	"
Regidor	12	"
Tesorera	1	"
Contralor Interno	1	"
Oficial Mayor	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Cargo de Confianza	17	Salinas de Hidalgo
Regidor	6	"
Secretaria del Ayuntamiento	1	"
Tesorero	1	"
Contralor interno	1	"
Síndico	1	"
Cargo de confianza	19	San Ciro de Acosta
Regidor	6	"
Síndico	1	"
Tesorero	1	"
Contralor Interno	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Cargo de confianza	104	San Luis Potosí
Tesorero	1	"
Regidor	9	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Oficial Mayor	1	"

Certificación en el puesto o cargo de:	Total de servidores públicos certificados	Municipio de adscripción
Síndico	1	"
Cargo de confianza	4	San Martín Chalchicuautla
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Regidor	6	"
Contralor Interno	1	"
Tesorera	1	San Nicolás Tolentino
Regidor	5	"
Cargo de confianza	2	"
Contralor Interno	1	"
Síndico	1	San Vicente Tancuayalab
Cargo de confianza	12	"
Regidor	6	"
Contralor Interno	2	"
Presidente Municipal	1	"
Tesorero	1	"
Secretaria del Ayuntamiento	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	Santa Catarina
Cargo de confianza	10	"
Contralor Interno	1	"
Presidenta Municipal	1	"
Tesorero	1	"
Síndico	1	"
Cargo de confianza	4	Santa María del Río
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Tesorero	1	"
Regidor	6	Santo Domingo
Tesorero	1	"
Síndico	1	"
Cargo de confianza	3	"
Contralor Interno	1	"
Presidente Municipal	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Regidor	1	Soledad de Graciano Sánchez
Cargo de confianza	32	"
Secretaria del Ayuntamiento	1	"
Contralora Interna	1	"
Tesorero	1	"
Oficial Mayor	1	"
Cargo de confianza	23	Tamasopo
Tesorera	1	"
Contralor Interno	1	"
Regidor	5	"

Certificación en el puesto o cargo de:	Total de servidores públicos certificados	Municipio de adscripción
Secretaría del Ayuntamiento	1	"
Contralor Interno	1	Tamazunchale
Oficial Mayor	1	"
Cargo de confianza	2	"
Tesorero	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Cargo de confianza	3	Tampacán
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Cargo de confianza	9	Tampamolón Corona
Regidor	2	"
Síndico	1	"
Secretaría del Ayuntamiento	1	"
Tesorera	1	"
Contralor Interno	1	"
Cargo de confianza	40	Tamuín
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Regidor	6	"
Tesorero	1	"
Presidente Municipal	1	"
Síndico	1	"
Contralor Interno	1	"
Cargo de confianza	1	Tanlajás
Regidor	6	Tanquián de Escobedo
Cargo de confianza	3	"
Contralor Interno	1	"
Tesorera	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Cargo de confianza	12	Tierra Nueva
Síndico	1	"
Regidor	2	"
Regidor	5	Vanegas
Síndico	1	"
Contralor Interno	1	"
Cargo de confianza	7	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Tesorero	1	"
Presidente Municipal	1	"
Contralor interno	1	Villa de Arista
Cargo de confianza	6	"
Regidor	6	"
Síndico	1	"
Secretaría del Ayuntamiento	1	"

Certificación en el puesto o cargo de:	Total de servidores públicos certificados	Municipio de adscripción
Tesorero	1	"
Cargo de confianza	4	Villa de Guadalupe
Tesorera	1	"
Contralor Interno	1	"
Secretaria del Ayuntamiento	1	"
Cargo de confianza	2	Villa de la Paz
Contralor Interno	1	"
Tesorera	1	"
Presidente Municipal	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Regidor	7	Villa de Ramos
Síndico	1	"
Cargo de confianza	3	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Contralor Interno	1	"
Tesorera	1	Villa de Reyes
Cargo de confianza	3	"
Contralor Interno	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Oficial Mayor	1	"
Tesorera	1	Villa Hidalgo
Contralor Interno	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Cargo de confianza	11	"
Síndico	1	"
Regidor	6	"
Regidor	6	Villa Juárez
Cargo de confianza	5	"
Síndico	1	"
Tesorera	1	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Contralor Interno	1	"
Cargo de confianza	11	Xilitla
Regidor	6	"
Secretario del Ayuntamiento	1	"
Contralor Interno	1	"
Síndico Municipal	1	"
Tesorero	1	"
Oficial Mayor	1	"
Contralora Interna	1	Villa de Zaragoza

Fuente: Adaptado del Padrón de Funcionarios Municipales Certificados (Periódico Oficial del Estado Plan de San Luis, 2022)

De acuerdo con la información de la Tabla 1, la mayor cantidad de servidores públicos certificados corresponde a cargos de confianza (739); en segundo lugar, están aquellos que ocupan el puesto de regidor (199); en tercer lugar, los contralores internos (49); en cuarto lugar, los secretarios de ayuntamiento (47); en quinto los tesoreros (43); en sexto los síndicos (31); en séptimo los presidentes municipales (13); y al final, los oficiales mayores (12). En total, y con vigencia al 2025, San Luis Potosí tiene a 1,133 servidores públicos municipales certificados.

En la Tabla 2 se muestra el total de servidores públicos certificados por municipio.

Tabla 2. Total de servidores públicos certificados por municipio

No.	Municipio	Servidores públicos certificados
1.	San Luis Potosí	117
2.	Ciudad Valles	111
3.	Rioverde	77
4.	Tamuín	51
5.	Ciudad Fernández	41
6.	Soledad de Graciano Sánchez	37
7.	Coxcatlán	36
8.	El Naranjo	35
9.	Rayón	32
10.	Tamasopo	31
11.	Axtla de Terrazas	30
12.	San Ciro de Acosta	29
13.	Huehuetlán	27
14.	Mexquitic de Carmona	27
15.	Salinas de Hidalgo	27
16.	San Vicente Tancuayalab	24
17.	Xilitla	22
18.	Villa Hidalgo	21
19.	Cedral	20
20.	Cerro de San Pedro	18
21.	Matehuala	18
22.	Vanegas	17
23.	Villa de Arista	16
24.	Santa Catarina	15
25.	Tampamolón Corona	15
26.	Tierra Nueva	15
27.	Villa Juárez	15
28.	Cerritos	14
29.	Santo Domingo	14

No.	Municipio	Servidores públicos certificados
30.	Matlapa	13
31.	Villa de Ramos	13
32.	Lagunillas	12
33.	San Martín Chalchicuautla	12
34.	Tanquián de Escobedo	12
35.	Ébano	10
36.	Armadillo de los Infante	9
37.	San Nicolás Tolentino	9
38.	Aquismón	8
39.	Ciudad del Maíz	8
40.	Real de Catorce	8
41.	Alaquines	7
42.	Moctezuma	7
43.	Villa de Guadalupe	7
44.	Villa de Reyes	7
45.	Santa María del Río	6
46.	Tamazunchale	6
47.	Villa de la Paz	6
48.	Ahualulco	5
49.	Charcas	5
50.	Guadalcázar	5
51.	Tampacán	4
52.	Tanlajás	1
53.	Villa de Zaragoza	1
Total de servidores públicos certificados		1133

Fuente: Elaboración propia.

Tal como se observa en la Tabla 2, se entiende que en los casos de los municipios de San Luis Potosí y Ciudad Valles, estos tengan mayor número de servidores públicos certificados, ya que corresponden a territorios con mayor número de habitantes; sin embargo, esta lógica no prevalece en todos los casos, ya que existen otros municipios con mayor o menor número de servidores públicos certificados que no obedecen esta lógica, por lo que sería interesante saber la razón o razones para explicar esta situación. Incluso, existen municipios que no cuentan con servidores públicos certificados, ya que en la Tabla 2 se muestran 53 de los 59 municipios con los que cuenta la entidad federativa en estudio.

Consideraciones finales

Derivado de la revisión y análisis de la información recopilada para la construcción de este trabajo, se puede concluir que el Estado de San Luis Potosí ha sentado bases importantes para avanzar en una buena dirección, con respecto a la certificación de sus servidores públicos que se desempeñan en el ámbito municipal. No obstante, existen retos importantes que deben enfrentarse.

Uno de los aciertos alcanzados, es el hecho de haber establecido en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, la obligatoriedad para que los servidores públicos que ocupan determinados puestos de confianza y cuyo nivel decisorio en los ayuntamientos de los municipios es trascendental, por lo que resulta sumamente pertinente que cuenten con un nivel de profesionalización adecuado.

Partiendo de la bibliografía revisada en torno a los temas de la profesionalización y certificación, se observa que aun cuando existe un Padrón de Funcionarios Municipales Certificados, dicho registro carece de las evidencias suficientes para avalar que los servidores públicos incluidos en el mismo realmente cuenten con los estándares necesarios para desempeñar de forma efectiva el cargo para el que fueron electos; o bien, para el que fueron designados.

Con respecto al punto inmediato que antecede, las evidencias encontradas en la revisión ejecutada solamente muestran que los servidores públicos certificados e incluidos en el Padrón de referencia, solamente cumplieron con haber recibido determinada capacitación en ciertas materias relacionadas directa o indirectamente con la función pública desempeñada. En este sentido, más que apoyarse solamente en las currículas que se mencionan, deben diseñarse y aplicarse determinados estándares que garanticen que los servidores públicos municipales, cuentan con los conocimientos, habilidades, competencias aptitudes y actitudes que garantice un efectivo desempeño de la función pública.

No obstante, el caso de la certificación de servidores públicos municipales en el Estado de San Luis Potosí, puede ser un buen ejemplo que, con los ajustes convenientes para un mejor resultado, pueda replicarse no solo en los municipios de otras entidades de México, sino también en otros países de la región que cuentan con características similares que la nación, en términos económicos, sociales, políticos o culturales.

Algunas interrogantes que surgen y que este trabajo no responde del todo, pero que pueden servir para abrir brecha en su indagación por el mismo autor de este estudio, o por otros investigadores o demás personas

interesadas en la temática abordada son: ¿De qué partido político procede el gobierno municipal donde mayor o menor número de servidores públicos se certifican?, ¿quién tiene mayor preferencia por certificarse, los hombres o las mujeres?, ¿qué papel juega la formación académica al momento de decidirse o no por la certificación?, ¿cómo influyen las características sociodemográficas del municipio de donde proceden los servidores públicos certificados?, ¿cuál es la principal razón por la que deciden certificarse los servidores públicos municipales en el caso del Estado de San Luis Potosí?, ¿qué opinión tienen los servidores públicos certificados de la institución que emitió su certificación en cuanto al proceso ejecutado y el contenido de los programas educativos o de capacitación?, ¿cuál ha sido el impacto que la certificación de los servidores públicos municipales ha tenido en su desempeño público?, o ¿qué diferencias se presentan entre los municipios que cuentan con servidores públicos certificados, con respecto de aquellos que disponen de servidores públicos sin certificación?, entre otras.

Referencias bibliográficas

- CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1917, 5 de febrero). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- GONZÁLEZ, F. J. M. (2004). *Clarificando el concepto de certificación: El caso español* [Tesis doctoral, Universidad de Extremadura].
- GRIS Legorreta, P. C., & Ramírez Hernández, S. (2020). *La profesionalización del servicio público*. <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5069/TE%2084%20Servicio%20Profesional%20Carrera%20Vf1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- HONORABLE Congreso del Estado de San Luis Potosí. (2000, 29 de junio). *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí* (LXIII Legislatura). Instituto de Investigaciones Legislativas. http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2024/09/Ley_Organica_del_Municipio_Libre_del_Estado_18_Sept_2024.pdf
- MÉNDEZ Méndez, A., & Barajas Arroyo, G. (2020). Procesos de certificación para la profesionalización docente. *Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos*, 20(10), 523-538.

- MICHOA, Y. E. (2015). La profesionalización del servicio público en el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México. *Espacios Públicos*, 18(43), 133-149.
- PERIÓDICO Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. (2015, 10 de enero). *Decreto 858. Reforma de artículos y adición de capítulo XIV sobre capacitación y profesionalización en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí*. Año XCVIII, Edición Extraordinaria.
- PERIÓDICO Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. (2015, 28 de mayo). *Reglamento de Certificación de Servidores Públicos Municipales*. Poder Ejecutivo del Estado, Secretaría General de Gobierno. Año XCVIII, Edición Extraordinaria.
- PERIÓDICO Oficial del Estado Plan de San Luis. (2022, 12 de septiembre). *Padrón de Funcionarios Municipales Certificados*. Poder Ejecutivo del Estado, Secretaría General de Gobierno, Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios. Año CV, Tomo III, Edición Extraordinaria.
- SCHKOLNIK, M., Araos, C., & Machado, F. (2005). Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: La experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*.

EL INCREMENTO SOSTENIDO DEL GASTO SOCIAL EN MÉXICO: UN ANÁLISIS INFERENCIAL EN EL PERIODO 2010-2023

Emmanuel Olivera Pérez¹

José Saúl Arias Cerón²

Introducción

El gasto social en México ha sido un pilar fundamental en las políticas públicas diseñadas para promover el bienestar de la población, combatir la pobreza y reducir las desigualdades socioeconómicas. Este tipo de gasto incluye recursos destinados a sectores como educación, salud, seguridad social, vivienda y programas de asistencia a los grupos más vulnerables. Durante el periodo 2010-2023, el gasto social en México experimentó importantes transformaciones, en gran parte debido a factores políticos, económicos y sociales que influyeron en la priorización de recursos, así como a los impactos derivados de la pandemia de COVID-19, que afectó gravemente al país y llevó a una reestructuración de las finanzas públicas (OECD, 2021), en este sentido el gasto social en México ha sido históricamente un instrumento clave para la mitigación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano. Desde el último cuarto del siglo XX, los programas de gasto social han evolucionado, pasando de enfoques asistencialistas a políticas más estructuradas que buscan mejorar el acceso a servicios básicos y fomentar la equidad. Durante las últimas décadas, los sucesivos gobiernos han implementado políticas sociales que han buscado mejorar la cobertura de educación, salud y protección social, aunque con resultados dispares en términos de su impacto en la pobreza y la desigualdad (Cabrera y López, 2015).

A partir de 2010, el gasto social comenzó a experimentar un crecimiento sostenido debido a la ampliación de programas sociales y el interés gubernamental por mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable. Programas emblemáticos como Oportunidades, que luego

1 Doctor, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP), SNI 1, emmanuel.olivera@upaep.mx

2 Doctor, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP), SNI 1, jose-saul.arias@upaep.mx

se convirtió en Prospera, enfocándose en la entrega de apoyos directos condicionados al cumplimiento de objetivos como la asistencia escolar y el acceso a servicios de salud (CONAPO, 2018). Estos programas reflejaban la evolución de las políticas sociales en México, donde el enfoque se movía hacia la creación de capital humano a través de la inversión en educación y salud.

Entre 2010 y 2023, el gasto social en México ha estado marcado por dos tendencias principales: un crecimiento progresivo en términos absolutos, impulsado por la necesidad de atender las crecientes demandas de la población, y una diversificación de las áreas de inversión, con un mayor énfasis en sectores como la seguridad social y los programas de transferencias monetarias directas (CONEVAL, 2022). Sin embargo, este crecimiento también ha enfrentado limitaciones, en gran parte debido a la dependencia del país de los ingresos fiscales y las fluctuaciones en el crecimiento económico.

En términos de porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), el gasto social ha mostrado una tendencia al alza, pero se mantiene por debajo de los niveles observados en otras economías latinoamericanas. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), México destina alrededor del 7% de su PIB al gasto social, una cifra que sigue siendo relativamente baja en comparación con países como Brasil o Argentina, donde el gasto social supera el 10% del PIB (OECD, 2020). Esta situación refleja los desafíos fiscales que enfrenta el país, derivados de una base tributaria reducida y la alta dependencia de los ingresos petroleros, lo que ha limitado la capacidad del gobierno para expandir el gasto social de manera sostenida.

Durante este período, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) jugó un papel central en la definición de los presupuestos anuales, destacando la importancia de la eficiencia en la asignación de recursos, en especial en tiempos de crisis económica. Si bien se hicieron esfuerzos para garantizar que los programas sociales clave mantuvieran su financiamiento, la volatilidad económica internacional, las presiones fiscales internas y los cambios en las prioridades políticas han afectado la estabilidad del gasto social (SHCP, 2021), de tal forma que uno de los objetivos centrales del gasto social en México ha sido la reducción de la pobreza. Desde la década de 1990, el país ha implementado una serie de programas sociales destinados a combatir la pobreza extrema y mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la población. En el período 2010-2023, los programas como Prospera, las pensiones para adultos mayores y los subsidios a familias en situación de pobreza

han sido los mecanismos principales para la distribución de los recursos públicos a los grupos en situación de desventaja (Pérez, 2017).

Sin embargo, los resultados en términos de reducción de la pobreza han sido mixtos. Si bien el número de personas en situación de pobreza extrema ha disminuido, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), los niveles generales de pobreza han mostrado una resistencia notable, y las disparidades regionales continúan siendo profundas (CONEVAL, 2022). Las zonas rurales, así como los estados del sur como Oaxaca, Chiapas y Guerrero, siguen enfrentando mayores desafíos en cuanto a la efectividad de los programas sociales, en parte debido a la falta de infraestructura y el acceso limitado a los servicios públicos.

El impacto de los programas sociales ha sido más evidente en áreas como la educación y la salud. Los esfuerzos por mejorar el acceso a la educación básica y media, junto con los incentivos proporcionados por programas de transferencias condicionadas, han contribuido a aumentar las tasas de matriculación y a reducir las tasas de deserción escolar, especialmente entre las poblaciones rurales y de bajos ingresos (CONAPO, 2018). De manera similar, el acceso a servicios de salud ha mejorado a través de programas como el Seguro Popular, que durante gran parte de este período brindó cobertura a millones de mexicanos sin acceso a la seguridad social tradicional.

Finalmente, la pandemia de COVID-19, que golpeó a México en 2020, tuvo un impacto significativo en las finanzas públicas y en la forma en que el gobierno asignó los recursos destinados al gasto social. La crisis sanitaria no solo reveló las vulnerabilidades del sistema de salud, sino que también amplió las desigualdades económicas y sociales en el país, exacerbando la pobreza y afectando particularmente a los sectores informales y a las personas con trabajos precarios (OECD, 2021). Ante esta situación, el gobierno implementó una serie de medidas de emergencia para fortalecer los servicios de salud y ofrecer apoyo económico a los sectores más afectados.

A nivel presupuestal, el gasto en salud aumentó significativamente durante los años 2020 y 2021, lo que implicó una redistribución de los recursos destinados a otras áreas del gasto social (SHCP, 2021). Las medidas de emergencia, como las transferencias monetarias extraordinarias y la ampliación de los programas de apoyo a la población vulnerable, se convirtieron en herramientas clave para mitigar el impacto económico de la pandemia. No obstante, el contexto fiscal restrictivo y la caída en los

ingresos públicos complicaron la capacidad del gobierno para sostener estos programas a largo plazo.

Un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señaló que la pandemia incrementó los niveles de pobreza en México, revirtiendo algunos de los avances logrados en los últimos años (CEPAL, 2021). El aumento en los índices de pobreza ha subrayado la necesidad de políticas sociales más robustas y de una mayor inversión en los sectores claves de salud y protección social. Asimismo, la crisis ha resaltado la importancia de fortalecer la infraestructura sanitaria y de crear mecanismos más eficientes para atender futuras emergencias.

Revisión de la Literatura

Los programas sociales en México han tenido un papel fundamental en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Iniciativas como *Progres*a, *Oportunidades* y *Prospera* han contribuido a mejorar las condiciones de vida de los grupos más vulnerables. En este sentido, se presenta un análisis de diez estudios científicos que abordan diferentes aspectos de dichos programas, examinando su impacto en áreas como educación, salud, igualdad de género, mercado laboral y movilidad social.

El gasto social en México ha sido un tema ampliamente debatido en el ámbito de las políticas públicas, el desarrollo económico y el bienestar social. En términos generales, se refiere a la inversión gubernamental en áreas que buscan mejorar la calidad de vida de la población, incluyendo la educación, salud, vivienda, seguridad social y programas de asistencia directa. Desde la década de los noventa, México ha implementado diversas reformas para ampliar su cobertura y mejorar la eficiencia de su gasto social. Sin embargo, durante el período 2010-2023, el gasto social ha estado sujeto a diversos factores internos y externos, como las crisis económicas, la pobreza estructural y la pandemia de COVID-19, que han influido significativamente en su asignación y resultados. Esta revisión de la literatura busca analizar la evolución del gasto social en México, los programas más relevantes implementados en las últimas décadas y los principales desafíos que enfrenta el país en esta área.

El concepto de gasto social ha sido objeto de múltiples interpretaciones y definiciones, dependiendo del contexto en el que se analice. De acuerdo con Auerbach et al. (2015), el gasto social incluye todas las partidas presupuestarias que buscan garantizar derechos básicos de la población, tales como la educación, la salud, la seguridad social y otros

servicios relacionados con el bienestar general. En México, este tipo de gasto ha sido clave para enfrentar problemas estructurales como la pobreza, la desigualdad y la falta de acceso a servicios esenciales. Conforme a datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), México ha incrementado su gasto social en términos absolutos durante las últimas décadas, pero este sigue siendo bajo en comparación con otros países de América Latina (OECD, 2021).

El gasto social es considerado una herramienta esencial para la redistribución de ingresos y la promoción de la equidad social. Según Lustig (2018), las políticas de gasto social que incluyen transferencias monetarias condicionadas y programas de atención a la salud son fundamentales para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. Sin embargo, la literatura sugiere que el impacto de estos programas depende de su diseño y de la capacidad de los gobiernos para implementarlos de manera eficiente y equitativa.

La evolución del gasto social en México ha sido influenciada por diversos factores, incluyendo cambios en la administración política, el crecimiento económico y las crisis financieras. En las últimas décadas del siglo XX, México comenzó a implementar reformas estructurales que buscaban mejorar la eficiencia de los programas sociales, con el fin de aumentar la cobertura y reducir la pobreza. La creación de programas como Progresá, posteriormente renombrado como Oportunidades y luego Prospera, representó un punto de inflexión en la política de gasto social del país, enfocándose en transferencias condicionadas y mejoras en la educación y salud de las familias de bajos ingresos (Levy, 2006).

En los años 2000, los esfuerzos del gobierno mexicano se orientaron hacia la consolidación de una red de protección social más robusta. Sin embargo, estudios como el de Lustig et al. (2013) han señalado que, a pesar de los avances en términos de cobertura, el gasto social en México seguía siendo insuficiente para combatir la pobreza y la desigualdad de manera efectiva. De acuerdo con datos del Banco Mundial (2019), la asignación presupuestaria a programas sociales entre 2010 y 2020 mostró un crecimiento moderado, aunque los resultados en términos de reducción de la pobreza fueron desiguales a nivel regional.

Una de las principales justificaciones para el aumento del gasto social en México ha sido su potencial para reducir la pobreza. Diversos estudios han examinado el impacto de los programas sociales en la disminución de los índices de pobreza extrema y moderada. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), los programas de transferencias monetarias como Prospera han tenido un impacto

positivo en la reducción de la pobreza extrema, especialmente en zonas rurales y entre las poblaciones más vulnerables (CONEVAL, 2022).

López-Calva y Székely (2016) argumentan que la introducción de programas de transferencias condicionadas ha sido un factor clave para la reducción de la pobreza en México, ya que han proporcionado a las familias pobres acceso a educación y salud, lo que contribuye a mejorar su capital humano. Sin embargo, a pesar de estos avances, la pobreza general en México ha sido resistente a los esfuerzos de gasto social. De acuerdo con Lustig et al. (2013), la pobreza en México ha permanecido relativamente alta en comparación con otros países de la región, lo que sugiere que las políticas sociales, aunque efectivas en ciertos aspectos, no han sido suficientes para enfrentar las desigualdades estructurales que caracterizan al país.

Además, el impacto de los programas sociales varía considerablemente según la región. Esquivel (2019) señala que, si bien los programas de gasto social han tenido efectos positivos en el norte y centro del país, las regiones del sur, especialmente los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero continúan enfrentando altos niveles de pobreza a pesar de la implementación de políticas sociales. Esto sugiere que la distribución del gasto social en México ha sido inequitativa, lo que plantea desafíos para el diseño de políticas públicas más inclusivas y equitativas.

La eficiencia del gasto social ha sido otro tema central en la literatura. Según Lustig (2018), uno de los principales problemas que enfrenta México en términos de gasto social es la falta de eficiencia en la asignación de recursos. Si bien los programas de transferencias monetarias han sido efectivos para reducir la pobreza extrema, su impacto ha sido limitado debido a problemas de focalización, es decir, a la capacidad del gobierno para dirigir los recursos a quienes realmente los necesitan. Un estudio realizado por Scott (2014) reveló que, en muchos casos, los programas de gasto social en México benefician a sectores de ingresos medios, lo que reduce su impacto potencial sobre la pobreza.

La literatura también sugiere que la falta de transparencia y rendición de cuentas en el manejo del gasto social es un obstáculo importante para mejorar su eficiencia. De acuerdo con Díaz-Cayeros et al. (2016), los programas sociales en México están frecuentemente sujetos a problemas de corrupción y malversación de fondos, lo que limita su efectividad. Para enfrentar estos problemas, diversos estudios han propuesto la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación más rigurosos, así como la creación de instituciones independientes encargadas de supervisar el uso de los recursos públicos.

La relación entre el gasto social y la desigualdad es otro tema importante en la literatura. A pesar de los avances en términos de reducción de la pobreza extrema, México sigue siendo uno de los países más desiguales de América Latina, con altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso y el acceso a servicios básicos (Esquivel, 2019). Según Lustig et al. (2013), el gasto social en México no ha sido suficientemente progresivo, lo que significa que los recursos no siempre benefician en mayor medida a los sectores más pobres de la población.

Diversos estudios han señalado que una de las principales limitaciones del gasto social en México es su incapacidad para enfrentar las desigualdades estructurales que existen en el país. Esquivel (2019) sostiene que, si bien los programas de transferencias monetarias han sido efectivos para mejorar el acceso a educación y salud, no han logrado reducir de manera significativa las brechas entre las regiones más ricas y las más pobres del país. Asimismo, la falta de acceso a servicios de calidad, especialmente en las zonas rurales y marginadas, sigue siendo un obstáculo importante para el progreso social.

El periodo 2020-2023 estuvo marcado por la pandemia de COVID-19, la cual tuvo un impacto significativo en la política de gasto social en México. La crisis sanitaria no solo evidenció las debilidades del sistema de salud pública, sino que también exacerbó las desigualdades económicas y sociales. Según la OECD (2021), la pandemia provocó un aumento significativo en los niveles de pobreza y desempleo, lo que obligó al gobierno mexicano a implementar una serie de medidas de emergencia para proteger a las poblaciones más vulnerables.

Durante este periodo, el gasto en salud aumentó considerablemente, al igual que los recursos destinados a programas de transferencias monetarias y apoyos económicos para las familias afectadas por la crisis (SHCP, 2021). Sin embargo, la literatura sugiere que estas medidas fueron insuficientes para mitigar los efectos negativos de la pandemia en los sectores más pobres de la población. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el aumento en los niveles de pobreza extrema en México durante la pandemia revirtió algunos de los avances logrados en años anteriores (CEPAL, 2021).

El gasto social en México enfrenta importantes desafíos de cara al futuro. Uno de los principales retos es garantizar la sostenibilidad fiscal del gasto social, dado que el país enfrenta una base tributaria limitada y una creciente demanda de servicios públicos. Según Lustig (2018), es necesario que el gobierno mexicano implemente reformas fiscales que permitan

aumentar los ingresos públicos y garantizar una mayor inversión en áreas como la salud, la educación y la seguridad social.

Otro desafío importante es mejorar la focalización del gasto social, de manera que los recursos se dirijan de manera más efectiva a las poblaciones más vulnerables. La literatura sugiere que la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación más rigurosos, así como la creación de mecanismos de rendición de cuentas, podría contribuir a mejorar la eficiencia y la equidad en la distribución del gasto social.

Finalmente, la pandemia de COVID-19 ha subrayado la importancia de crear sistemas de protección social más resilientes y de invertir en infraestructura de salud y educación que puedan hacer frente a futuras crisis. Según la CEPAL (2021), es fundamental que los países de América Latina, incluyendo México, fortalezcan sus redes de protección social para enfrentar los desafíos económicos y sociales que surgieron a raíz de la pandemia.

El gasto social en México ha sido un tema central en las políticas públicas durante las últimas décadas, y su evolución refleja los esfuerzos del gobierno por mejorar el bienestar de la población y reducir la pobreza. Sin embargo, la literatura sugiere que, a pesar de los avances en áreas como la educación y la salud, el gasto social en México sigue enfrentando importantes desafíos. La eficiencia en la asignación de recursos, la focalización adecuada de los programas y la persistente desigualdad regional y social son temas que requieren atención para mejorar los resultados de las políticas sociales en el país. Además, la reciente pandemia de COVID-19 ha demostrado la necesidad de fortalecer los sistemas de protección social y garantizar una mayor inversión en áreas clave para el desarrollo humano.

Behrman et al. (2005) llevaron a cabo una evaluación cuasi-experimental para estudiar los efectos de *Progres*a en zonas rurales. A través de la comparación entre datos previos y posteriores al programa en comunidades participantes y no participantes, se observó un incremento significativo en la matriculación escolar secundaria y una disminución en enfermedades infantiles. Esto se tradujo en una reducción de desnutrición y mejoras a largo plazo en el rendimiento educativo. Asimismo, se evidenció una mejora en indicadores de salud infantil gracias al acceso a servicios preventivos y al cumplimiento de requisitos médicos.

Por su parte, Levy (2006) resaltó el valor de las transferencias condicionadas como instrumentos innovadores dentro del ámbito social. *Oportunidades* logró no solo mitigar la pobreza inmediata, sino también fomentar la inversión en capital humano. No obstante, advirtió sobre el riesgo asociado a una dependencia prolongada sin un crecimiento eco-

nómico paralelo que pudiera limitar su eficacia a largo plazo. En este sentido, hizo hincapié en la importancia de complementar estas transferencias con políticas que impulsen el desarrollo económico y la creación de empleo.

Parker y Skoufias (2000) examinaron cómo *Oportunidades* afectó la disponibilidad de empleo en los hogares beneficiarios mediante datos longitudinales. Descubrieron que, aunque inicialmente hay una disminución en la participación laboral juvenil, los beneficiarios logran acceder a trabajos de mejor calidad y aumentar sus ingresos a largo plazo gracias a su mayor nivel educativo. Esta inversión en educación se refleja en mayores oportunidades laborales y una mayor estabilidad financiera en los hogares.

Gertler (2004) utilizó datos de seguimiento para analizar los cambios en la nutrición infantil entre los beneficiarios de *Prospera*. A través de técnicas estadísticas avanzadas, demostró que los niños que pertenecen a hogares beneficiarios tienen una dieta más balanceada y sufren menos desnutrición crónica. Las transferencias monetarias les permitieron acceder a alimentos más nutritivos y servicios de salud, lo que mejoró notablemente el estado nutricional y la salud general de los niños.

Adato y Hoddinott (2010) llevaron a cabo un análisis detallado en comunidades rurales, identificando obstáculos como la carencia de infraestructura, barreras idiomáticas y culturales, así como la dispersión geográfica. Sugirieron medidas como adaptar los programas a las realidades locales, fortalecer la infraestructura rural y capacitar al personal local para implementaciones más efectivas y culturalmente sensibles. Destacaron la importancia de involucrar activamente a la comunidad e invertir en infraestructuras básicas.

Armas (2015) examinó el impacto de *Prospera* en la equidad de género mediante un abordaje mixto que combinaba métodos cualitativos con cuantitativos. Encontró que las mujeres receptoras experimentaron un mayor fortalecimiento económico y social, participando de manera más activa en decisiones tanto familiares como comunitarias. A pesar de ello, subrayó la importancia de abordar las normas tradicionales de género y ofrecer más oportunidades educativas y laborales para afianzar estos progresos.

En resumen, la literatura indica que los programas sociales en México han tenido un impacto positivo en la calidad de vida de los grupos vulnerables. No obstante, se necesitan medidas continuas y estrategias adicionales para optimizar su eficacia y garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

Métodos

Se propone el uso de la prueba t de Student para diferencias de medias que es una herramienta estadística utilizada para comparar si las medias de dos grupos son significativamente diferentes. Es particularmente útil cuando las muestras son pequeñas y no se conoce la variabilidad de la población (Wooldridge, 2019).

El objetivo es determinar si la diferencia observada entre las medias de dos grupos se debe a una verdadera diferencia en las poblaciones o si es resultado del azar. Por ejemplo, se podría usar para investigar si el rendimiento promedio de dos grupos de estudiantes en un examen es diferente, o si las personas de dos regiones diferentes ganan salarios distintos.

La prueba t se basa en dos hipótesis:

Hipótesis nula (H_0): Asume que no hay diferencia entre las medias de los dos grupos. Es decir, ambas medias son iguales.

Hipótesis alternativa (H_1): Afirma que sí hay una diferencia entre las medias de los dos grupos.

Para llevar a cabo la prueba es necesario:

- a) Las medias de los dos grupos.
- b) El tamaño de las muestras.
- c) La dispersión o variabilidad de los datos en cada grupo (generalmente representada por la desviación estándar o la varianza).

La prueba t de Student se basa en los siguientes supuestos:

- a) Independencia: Los datos de cada grupo deben ser independientes entre sí. Esto significa que los datos de un grupo no deben influir en los del otro grupo.
- b) Distribución normal: Los datos dentro de cada grupo deben aproximarse a una distribución normal. Esto es especialmente importante para muestras pequeñas.
- c) Varianza similar: La variabilidad de los datos en los dos grupos debe ser aproximadamente igual. Si esta suposición no se cumple, se puede utilizar una versión modificada de la prueba llamada prueba t de Welch, que no requiere que las varianzas sean iguales.

En cuanto a la determinación de la significancia, la prueba t toma en cuenta la diferencia entre las medias, el tamaño de las muestras y la variabilidad de los datos para calcular t . El resultado indica cuán grande es la diferencia observada en relación con la variabilidad dentro de los

grupos. De tal forma que el valor p asociado con la prueba t indica la probabilidad de obtener una diferencia tan grande (o mayor) entre las medias, si la hipótesis nula es verdadera (es decir, si no hay diferencia real entre las medias). Si el valor p es pequeño (menor que un umbral común como 0.05), se concluye que la diferencia observada es estadísticamente significativa y se rechaza la hipótesis nula. Si se rechaza la hipótesis nula: esto significa que hay suficiente evidencia estadística para concluir que las medias de los dos grupos son diferentes. Es decir, la diferencia observada no es fruto del azar. Si no se rechaza la hipótesis nula: Esto significa que no hay suficiente evidencia para afirmar que las medias de los dos grupos son diferentes. Es posible que las diferencias observadas se deban al azar o a la variabilidad natural de los datos. En general, la prueba t de Student es una herramienta poderosa para comparar medias y determinar si las diferencias observadas son estadísticamente significativas o se deben al azar.

Para el caso del estudio se organizaron dos grupos de análisis en cuanto a los diferentes rubros a evaluar:

Grupo 1: periodo 2010 a 2018 (9 observaciones)

Grupo 2: periodo 2019-2023 (5 observaciones)

Bajo los supuestos antes mencionados la prueba t de student se basa en el siguiente estadístico de prueba:

$$t = \frac{\bar{x}_1 - \bar{x}_2 - D_0}{\sqrt{s^2 \left(\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2} \right)}}$$

Donde:

$$s^2 = \frac{(n_1 - 1)s_1^2 + (n_2 - 1)s_2^2}{n_1 + n_2 - 2}$$

Resultados

Los datos provienen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México, en cuanto a Gasto Programable del Sector Público de 2010 a 2023 en pesos corrientes, que incluyen los siguientes rubros presupuestarios en su forma funcional:

Tabla 1: Rubros de Gasto Programable del Gobierno Federal

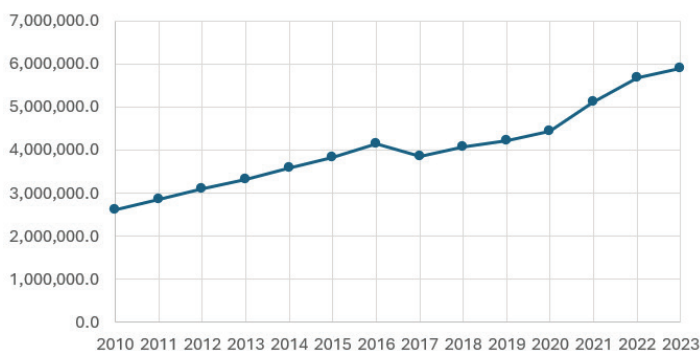
Gobierno
Legislación
Justicia
Coordinación de la Política de Gobierno
Relaciones Exteriores
Asuntos Financieros y Hacendarios
Seguridad Nacional
Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior
Otros servicios generales
Desarrollo Social
Protección ambiental
Vivienda y servicios a la comunidad
Salud
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales
Educación
Protección Social
Otros Asuntos Sociales
Desarrollo económico
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General
Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza
Combustibles y Energía
Minería, Manufacturas y Construcción
Transporte
Comunicaciones
Turismo
Ciencia, Tecnología e Innovación
Otras Industrias y Otros Asuntos Económicos

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El interés del presente estudio es determinar cómo ha crecido sostenidamente el gasto social desde 2010 y mostrar evidencia de que hay diferencias significativas en cuanto a dicho crecimiento sostenido del gasto social entre los periodos antes mencionados.

A continuación, se presenta la dinámica de gasto de los diferentes rubros del Gasto Social:

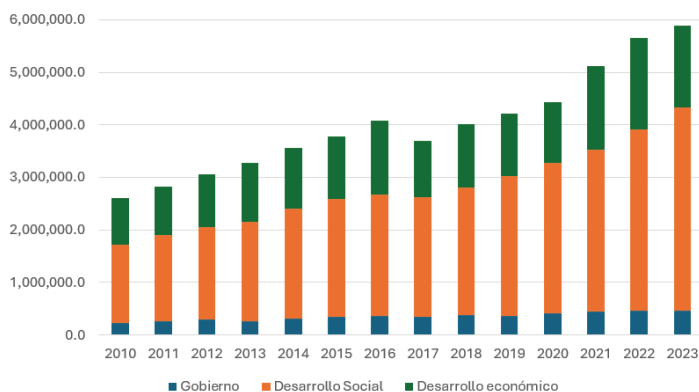
Gráfico 1: Dinámica del Gasto Social en México
(Millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP

La grafica 1 describe muy bien como el gasto social tiene una tendencia al alza y sostenida en el periodo de estudio. También es ovio observar que de todos los demás rubros de Gasto es el único que presenta una diferencia muy amplia en cuanto asignación de gasto, tal y como lo muestra la siguiente gráfica:

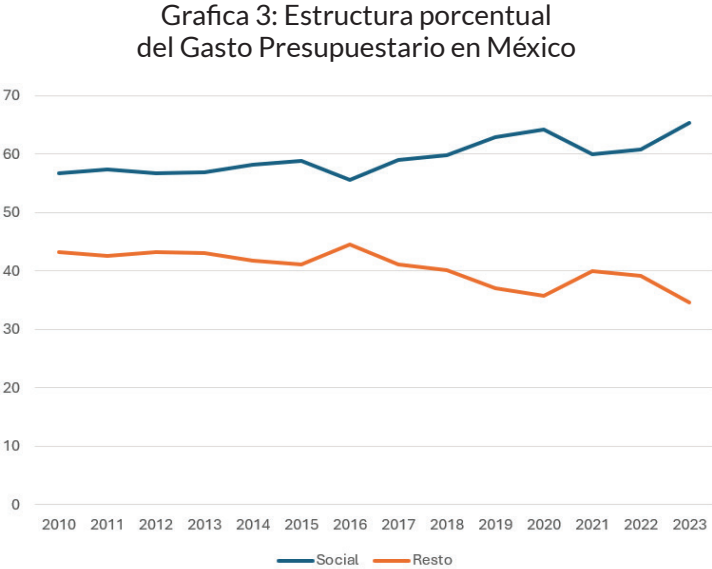
Grafica 2: Gasto Total por Rubro Funcional de Gasto Federal en México
(Millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Es interesante que se pueda observar que mientras el Gasto Social tiene una mayor importancia, el resto de los rubros (Gobierno y Económico) se

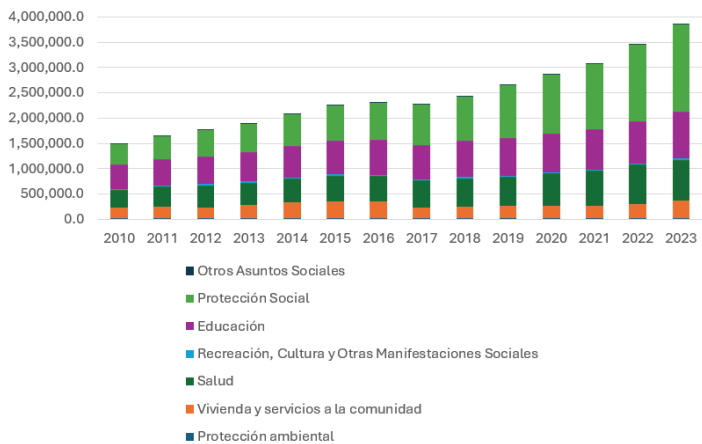
separen de la tendencia, es decir, una gráfica de espejo que puede considerarse como un efecto “desplazamiento” del gasto social respecto al gasto en otros sectores. La siguiente grafica muestra el interés de este sexenio en particular de aumentar el Gasto Social sobre el resto de los sectores:



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Finalmente tenemos que, dentro del rubro Social, el que mayor incremento sobre el resto de sub-rubros es el de los programas de transferencias, estructura que se ha modificado drásticamente desde 2019, donde por ejemplo educación de ser superior a protección social, en 2023 dicho rubro supera en mucho a Educación, como lo muestra la gráfica 4:

Gráfico 4: Estructura del Gasto Social en sub rubros de gasto (Millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

A continuación, se presentan las pruebas t de student para diferencias de medias:

Cuadro 1. Resultados de las Pruebas t de Student por cada Rubro de Gasto Funcional

		Valor t-student									
Periodo	Obs.	Gasto Total	Gobierno	Social	Ambiente	Vivienda	Salud	Recreación	Educación	Protección Social	Económico
2010-2018	9	-4.6469	-4.5656	-5.4026	4.1146	-0.8487	-5.2678	0.6447	-4.5572	-6.2258	-3.1105
2019-2023	5										
P-value		0.0006	0.0006	0.0002	0.0014	0.4127	0.0002	0.5313	0.0007	0.00001	0.009
Resultado		Hay	Hay	Hay	Hay	No hay	Hay	No hay	Hay	Hay	Hay
		Diferencia significativa a favor del periodo 2019-2023	Diferencia significativa a favor del periodo 2019-2023	Diferencia significativa a favor del periodo 2019-2023	Diferencia significativa a favor del periodo 2010-2018	Diferencia significativa entre ambos periodos	Diferencia significativa a favor del periodo 2019-2023	Diferencia significativa entre ambos periodos	Diferencia significativa a favor del periodo 2019-2023	Diferencia significativa a favor del periodo 2019-2023	Diferencia significativa a favor del periodo 2019-2023

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Se puede visualizar que en todos los rubros de gasto has una diferencia significativa en el periodo del sexenio actual, excepto en Vivienda y Recreación, donde no hay un efecto significativo entre los periodos. Cabe mencionar que, según los hallazgos, tanto en el rubro de Gobierno como en el Rubro Económico hay una diferencia significativa entre ambos periodos, un enfoque que generaliza los cambios estructurales en el gasto federal programable. Es importante apreciar que el valor t más pequeño

es el del rubro Desarrollo Social, lo que implica que, del resto de rubros, en Desarrollo Social la diferencia entre periodos ocupa el primer lugar, es decir, la significancia estadística es la más alta, lo que implica que es el mayor cambio estructural que se puede determinar en el periodo de estudio.

Discusión y conclusiones

Durante el período 2010-2023, el gasto social en México ha experimentado cambios importantes, influenciados tanto por las condiciones económicas internas como por las prioridades políticas de los gobiernos en turno. Los programas sociales han sido un eje central en la política pública, buscando abordar problemáticas como la pobreza, la desigualdad y el acceso a servicios básicos.

A lo largo del periodo, el gasto social en México ha tenido un crecimiento sostenido, aunque marcado por variaciones en su ritmo y prioridades. Los recursos destinados a áreas como la salud, la educación y la protección social aumentaron de manera significativa, especialmente en respuesta a crisis económicas globales y nacionales, como la pandemia de COVID-19. Este crecimiento refleja un reconocimiento de la importancia de las políticas redistributivas en un contexto de alta desigualdad.

Uno de los aspectos más destacados del gasto social en México ha sido la transformación de los programas sociales. A partir de 2018, con la llegada de un nuevo gobierno, se priorizaron programas enfocados en transferencias directas, como “Jóvenes Construyendo el Futuro”, “Sembrando Vida”, y las pensiones para adultos mayores. Estos programas han estado orientados a apoyar a grupos vulnerables mediante transferencias económicas directas, en contraste con los programas de generaciones anteriores que se enfocaban más en servicios y acceso a infraestructura.

Durante estos años, los programas sociales se han alineado principalmente con la meta de reducir la pobreza. Las políticas de transferencias monetarias, como las pensiones universales para adultos mayores y el apoyo a jóvenes desempleados, han sido parte de la estrategia central. Aunque algunos estudios muestran una mejora en los ingresos de los hogares beneficiarios, los efectos a largo plazo sobre la reducción estructural de la pobreza aún son motivo de debate, pues no se ha alcanzado una transformación significativa en la movilidad social.

Uno de los principales desafíos ha sido la implementación efectiva de los programas sociales. En muchas ocasiones, las dificultades logísticas,

la falta de seguimiento adecuado y las limitaciones presupuestales han impedido que los programas alcancen su máximo potencial. A pesar del incremento en el gasto, la cobertura y efectividad de algunos programas siguen siendo cuestionadas. En áreas rurales y marginadas, la entrega de recursos y el acceso a servicios básicos continúan siendo insuficientes.

Otro tema clave es la eficiencia y sostenibilidad del gasto social en México. Aunque las políticas han logrado aliviar temporalmente la situación de muchos hogares, el enfoque en transferencias directas puede no ser sostenible a largo plazo si no se acompaña de políticas estructurales que promuevan el crecimiento económico inclusivo. La necesidad de una mejor coordinación interinstitucional y una mayor transparencia en el manejo de los recursos también ha sido un punto recurrente en las discusiones sobre la eficiencia del gasto social. El futuro del gasto social en México dependerá en gran medida de la capacidad del gobierno para mantener un equilibrio entre la inversión en programas de transferencias directas y la inversión en infraestructura social de largo plazo. Asimismo, será importante fortalecer el sistema de salud, la educación y los mecanismos de inclusión laboral para generar impactos más profundos y duraderos en el bienestar de la población.

Finalmente, el gasto social en México entre 2010 y 2023 ha demostrado ser un componente fundamental en la política pública para enfrentar la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, persisten desafíos importantes en términos de implementación, eficiencia y sostenibilidad. El camino hacia un sistema de bienestar más equitativo y efectivo requerirá ajustes que combinen transferencias inmediatas con inversiones en el desarrollo social y económico estructural.

Referencias bibliográficas

- ADATO, M., & Hoddinott, J. (2010). Los desafíos de la implementación de programas sociales en contextos rurales. *World Development*.
- ADATO, M., & Mindek, D. (2002). Transferencias condicionadas y empoderamiento de la mujer: Evidencia de Oportunidades. *Feminist Economics*.
- ARMAS, E. (2015). Programas sociales y equidad de género en México. *Gender & Development*.
- AUERBACH, A. J., Hines, J. R., & Slemrod, J. (2015). *The economics of taxation*. Cambridge University Press.

- BARBER, S. L., & Gertler, P. J. (2009). Evaluación de los impactos de PROGRESA en la salud materna e infantil. *Health Policy and Planning*.
- BEHRMAN, J. R., Parker, S. W., & Todd, P. E. (2005). Evaluación del impacto de Progres/Oportunidades en la educación y la salud de los beneficiarios. *Journal of Development Economics*.
- CABRERA, M., & López, M. (2015). *Políticas sociales y gasto público en México: Retos y perspectivas*. Editorial Porrúa.
- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Panorama social de América Latina 2020*. <https://www.cepal.org>
- CONAPO. (2018). *Informe sobre la situación demográfica de México*. Consejo Nacional de Población. <https://www.gob.mx/conapo>
- CONSEJO Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2020). *Diagnóstico de monitoreo de políticas y programas sociales 2020*.
- CONSEJO Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2022). *Medición de la pobreza en México y las entidades federativas*. <https://www.coneval.org.mx>
- CORNELIUS, W. (2002). La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000. *Perfiles Latinoamericanos*, 20, 11-31.
- DIARIO Oficial de la Federación. (2018, 30 de diciembre). *Reglas de operación para el Programa de Pensiones para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores para el ejercicio 2019*.
- DIARIO Oficial de la Federación. (2019, 30 de diciembre). *Reglas de operación para el Programa de Pensiones para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores para el ejercicio 2020*.
- DÍAZ, A. (2007). Los programas sociales y su efecto electoral en México: Un análisis cuasi-experimental. *Serie ENAPP*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- DÍAZ-CAYEROS, A., Estévez, F., & Magaloni, B. (2016). *The political logic of poverty relief: Electoral strategies and social policy in Mexico*. Cambridge University Press.
- ESQUIVEL, G. (2019). *Desigualdad extrema en México*. Fondo de Cultura Económica.
- ESQUIVEL, G., & Lustig, N. (2011). Efectos de los programas sociales en la movilidad social intergeneracional. *Economic Development and Cultural Change*.
- FISCHER, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (2007). *Handbook of public policy analysis: Theory, politics and methods*. CRC Press.

- FISZBEIN, A., & Schady, N. (2009). La sustentabilidad financiera de los programas de transferencias condicionadas. *Policy Research Working Paper*.
- FOX, J. (1994). The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico. *World Politics*, 46(2), 151-184.
- GERTLER, P. (2004). Prospera y su efecto en la nutrición infantil. *American Economic Review*.
- GERTLER, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. J. (2016). *Impact evaluation in practice* (2nd ed.). Inter-American Development Bank and World Bank.
- KHANDKER, S. R., Koolwal, G. B., & Samad, H. A. (2010). *Handbook on impact evaluation: Quantitative methods and practices*. The World Bank.
- LEVY, S. (2006). *El papel de los programas de transferencias condicionadas en la reducción de la pobreza: El caso de Oportunidades*. Economía.
- LEVY, S. (2006). *Progress against poverty: Sustaining Mexico's Progreso-Oportunidades program*. Brookings Institution Press.
- LUSTIG, N. (2018). Fiscal policy, inequality and the poor in the developing world. *Journal of Economic Inequality*, 16(1), 1-17.
- LUSTIG, N., Pessino, C., & Scott, J. (2013). The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexi *Cadernos Metrópole* co, Perú, and Uruguay. *Public Finance Review*, 41(6), 940-962.
- MERIT, T. (2022). Historia y avance de la evaluación de políticas públicas en México. *Notas Históricas y Geográficas*, 498-509.
- ORGANIZACIÓN para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). (2020). *Economic outlook: Mexico*. <https://www.oecd.org>
- ORGANIZACIÓN para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). (2021). *Economic survey of Mexico*. <https://www.oecd.org>
- PARKER, S. W., & Skoufias, E. (2000). Impacto de los programas sociales en el mercado laboral mexicano. *The Journal of Economic Inequality*.
- PÉREZ, R. (2017). *Pobreza y políticas sociales en México: Avances y desafíos*. El Colegio de México.
- SCHEDLER, A. (2004). 'El voto es nuestro'. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(1), 57-97.
- SCOTT, J. (2014). Redistributive impact and efficiency of Mexico's fiscal system. *Public Finance Review*, 42(3), 368-390.
- SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2018). *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*.

- SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2021). *Informe anual de finanzas públicas*. <https://www.gob.mx/shcp>
- VILLARESPE, V., & Ramírez, B. (2020). Pobreza y programas sociales en México. *Acta Hispánica*, 1(1), 367-375.
- WILLIAMSON, J. (2003). Visión general: Una visión para relanzar el crecimiento y las reformas. *Fondo Editorial*.
- WOOLDRIDGE, J. M. (2019). *Introductory econometrics: A modern approach* (7th ed.). Cengage Learning.

A UNA DÉCADA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN GUERRERO, 2014-2024

Jesús Alejandro Ascencio Hernández¹
Olivia Leyva Muñoz²

Introducción

El derecho de acceso a la información pública constituye uno de los pilares esenciales para el fortalecimiento de las democracias contemporáneas (Berrones, 2016). A nivel internacional, este derecho ha sido promovido por organismos multilaterales y consagrado en documentos fundamentales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que en su Artículo 19 reconoce la libertad de buscar, recibir y difundir información como parte de la libertad de expresión (Naciones Unidas. 1948). En México, este principio fue elevado a rango constitucional mediante la reforma al Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2007, y consolidado con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015, que estableció las bases para su ejercicio a nivel nacional.

En el estado de Guerrero, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero (ITAIGRO) es el órgano garante encargado de promover y proteger este derecho. A pesar del contexto complejo de la región, marcado por fenómenos como la violencia, la opacidad institucional y la corrupción, se han observado avances importantes en materia de transparencia, impulsados en parte por una ciudadanía cada vez más exigente e interesada en la rendición de cuentas. En este marco, resulta relevante examinar cómo se ejerce el derecho de acceso a la información en Guerrero y cuáles son los patrones observables en las solicitudes realizadas a los sujetos obligados.

1 Maestro en Gobierno y Gestión Pública por la Universidad Autónoma de Guerrero. Docente y abogado postulante. Contacto: 12333397@uagro.mx

2 Doctora en Ciencias Sociales. Profesora investigadora de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Guerrero. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras (SNII). Contacto: olivialeyya@uagro.mx

El objetivo general de este capítulo es examinar la evolución del número de solicitudes de acceso a la información pública entre 2014 y 2024, con el propósito de identificar las tendencias de crecimiento en el ejercicio de este derecho en el estado de Guerrero, y reflexionar sobre las reformas federales en materia de transparencia y rendición de cuentas que ponen fin a los órganos garantes como instituciones autónomas.

En cuanto a la metodología, se optó por un enfoque de análisis documental tomando como base los informes anuales del ITAIGRO del 2014 al 2024. Esta estrategia permite una aproximación descriptiva e interpretativa de los datos, facilitando una comprensión profunda de las dinámicas en torno al ejercicio de este derecho durante una década.

Antecedentes jurídicos del Derecho de Acceso a la Información en México

El derecho de acceso a la información pública en México no surgió de forma espontánea, sino como resultado de un largo proceso histórico-jurídico en el que confluyeron ideales ilustrados, aspiraciones democráticas y luchas por la libertad de expresión. Desde los primeros movimientos independentistas, diversas figuras políticas e intelectuales sentaron las bases para lo que hoy entendemos como transparencia gubernamental. A lo largo del siglo XIX, los documentos constitucionales fueron reconociendo, de manera gradual y fragmentaria, principios como la libertad de imprenta y la posibilidad de difundir ideas sin censura previa, lo cual sentó las condiciones normativas para el posterior reconocimiento del acceso a la información como un derecho fundamental (Villanueva, 2003).

Ignacio López Rayón, nombrado comandante de las tropas insurgentes en 1811 y posteriormente ocupante de diversos cargos políticos, puede ser considerado un precursor del derecho a la información en México. En 1812 elaboró el documento titulado Elementos Constitucionales, cuyo propósito fue sentar las bases para la organización del gobierno insurgente. Este texto consta de 38 artículos, de los cuales destaca el artículo 29, que establece: “Habrá una absoluta libertad de imprenta en puntos meramente científicos y políticos, como tal en estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas” (Cienfuegos, 2017). Esta disposición refleja un reconocimiento temprano de la libertad de imprenta, entendida como una forma inicial de libertad de expresión vinculada a los temas científicos y políticos, y representa un antecedente fundamental en la evolución del derecho de acceso a la información.

Aunque en ese contexto histórico aún no se hablaba explícitamente del acceso a la información pública como hoy lo conocemos, el reconocimiento de la libertad de imprenta sienta las bases para su posterior desarrollo. La posibilidad de expresar ideas, divulgar conocimientos y cuestionar políticas públicas mediante la palabra escrita es una condición necesaria para la existencia de sociedades informadas. En este sentido, Elementos Constitucionales no sólo introduce la noción de transparencia, sino que también vincula este derecho con la rendición de cuentas, al plantear que el ejercicio de la palabra escrita debe orientarse a ilustrar y no a denostar, promoviendo así un debate público más racional y constructivo (López-Rayón, 1812).

Este avance se inscribe en un proceso más amplio que se reflejó también en documentos fundamentales como la Constitución de Cádiz de 1812, la cual consagró principios modernos como la soberanía nacional, la división de poderes y los derechos individuales. En materia de libertad de prensa, estableció que “todo ciudadano tiene derecho de imprimir y publicar sus pensamientos sin necesidad de licencia, revisión ni aprobación previa” (Cortes de Cádiz, 1812). Su influencia se extendió a las luchas de independencia en América Latina y contribuyó a la configuración de los principios democráticos en la región.

Posteriormente, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, expedido en Apatzingán, reforzó esta línea al señalar en su artículo 40: “En consecuencia la libertad y hablar, de discurrir, y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque al dogma, turbe la tranquilidad pública, u ofenda el honor de los ciudadanos” (López-Rayón, 1812). Estos preceptos son un parteaguas importante en la edificación del acceso libre a la información y del papel de la ciudadanía en el control del poder político.

A lo largo del siglo XIX, cada texto constitucional fue consolidando este principio. Las constituciones de 1824, 1836, 1843 y, especialmente, la de 1857, incorporaron avances significativos en materia de libertad de expresión e imprenta, quedando plasmados con mayor claridad en los artículos 6 y 7. Este último texto marca un punto de consolidación del derecho, al reconocer de manera más explícita el acceso a la información como un componente esencial del sistema democrático. (Congreso Constituyente, 1857). Así, la evolución normativa de este derecho puede leerse como un reflejo de los contextos políticos y sociales de cada época, donde cada reforma y cada palabra añadida representan el pulso de una sociedad que comenzaba a reclamar transparencia, participación y rendición de cuentas.

Ahora bien, el DAI en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Congreso Constituyente, 1917). transitó por una evolución significativa desde su incorporación, aunque en su redacción original no fue reconocido expresamente. Fue hasta 1977 cuando se dio el primer paso relevante en esta materia, al introducirse en el artículo 6º constitucional una garantía general del derecho a la información, en el marco de una reforma política orientada a la apertura democrática del país. Este hecho marcó un precedente esencial para vincular la transparencia con el ejercicio democrático y el control ciudadano sobre la gestión gubernamental.

Posteriormente, la regulación del derecho dio un salto cualitativo con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, que estableció procedimientos claros para solicitar información a las dependencias públicas. Un año más tarde, en 2003, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), como órgano garante con autonomía operativa y funciones específicas para proteger este derecho. El cuarto momento clave ocurrió en 2007, con una nueva reforma al artículo 6º constitucional, la cual fortaleció los principios y criterios que rigen el acceso a la información, extendiendo su aplicación a todos los niveles de gobierno y consolidando su carácter de derecho fundamental (Bustillos & Carbonell, 2007, p. 48).

Esta disposición se vio fortalecida con la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, que estableció en el artículo 1º la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, ubicando al DAI dentro del catálogo de derechos fundamentales. La reforma de 2014 al artículo 6º constitucional amplió los sujetos obligados a incluir partidos políticos, fideicomisos, sindicatos y cualquier persona física o moral que reciba recursos públicos, al tiempo que ordenó la creación de organismos autónomos locales garantes, consolidando así un sistema nacional de transparencia y rendición de cuentas más robusto (Cámara de Diputados, 2023).

En la última década, el Derecho de Acceso a la Información en México ha continuado su proceso de fortalecimiento institucional y normativo. Un momento importante en este avance fue la creación, en 2015, del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), concebido como un mecanismo de coordinación entre los órganos garantes de las entidades federativas y el organismo nacional autónomo, con el propósito de homologar criterios, fortalecer capacidades institucionales y garantizar de forma efectiva el derecho en todo el territorio nacional.

Un año después, en 2016, se puso en marcha la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), herramienta tecnológica que permite a cualquier persona acceder, desde un solo portal, a la información pública generada por los tres poderes, los tres niveles de gobierno y los sujetos obligados en general (Castaños, 2016). La PNT representa un medio fundamental para ejercer el DAI de manera efectiva, al reducir barreras burocráticas y ampliar la cobertura de solicitudes ciudadanas.

En este mismo proceso de fortalecimiento institucional, destaca la entrada en vigor de la Ley General de Archivos en 2019, la cual establece los principios y lineamientos para la organización, conservación, administración y acceso a los archivos públicos. Esta ley es fundamental para garantizar el ejercicio del DAI, ya que el derecho a saber está estrechamente vinculado con la adecuada gestión documental en las instituciones del Estado.

Además de los avances normativos e institucionales, el derecho de acceso a la información en México ha cobrado fuerza social y política a partir de casos emblemáticos que han movilizado la exigencia ciudadana por verdad, justicia y rendición de cuentas. Ejemplos de ello son las demandas de apertura de expedientes oficiales sobre hechos como la matanza de Tlatelolco (1968), el Halconazo (1971), la Guerra Sucia de los años 70 y 80, la masacre de Aguas Blancas (1995), la masacre de Acteal (1997), el caso Campo Algodonero (2001), los hechos de Atenco (2006), la masacre de San Fernando (2010), el caso Cadereyta (2012), el caso Tlatlaya (2014) y la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa en 2014) (Saba, 2017). Estos acontecimientos, muchos de ellos marcados por graves violaciones a los derechos humanos, han sido observados por la ciudadanía a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el cual se ha consolidado como una herramienta indispensable para la búsqueda de la verdad, la memoria colectiva y la rendición de cuentas institucional.

La reforma constitucional publicada el 20 de diciembre de 2024, mediante la cual se eliminó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y se derogó la legislación correspondiente. Esta modificación estructural transfirió las funciones del órgano garante a la Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno (SABG), particularmente a una unidad denominada Transparencia para el Pueblo, dependiente del Poder Ejecutivo. La reforma fue impulsada bajo el argumento de combatir la duplicidad institucional y fortalecer la legitimidad democrática en el ejercicio del poder, pero ha suscitado una intensa polémica en torno a la posible regresión en materia de transparencia y rendición de cuentas. Diversos sectores académicos y organismos de la sociedad civil han advertido que esta decisión com-

promete la autonomía funcional indispensable para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública, al centralizar su operación en una instancia gubernamental sin independencia constitucional

El derecho de acceso a la información en el contexto guerrerense

Poner en práctica el derecho de acceso a la información pública ha sido complejo, aunque las ventajas son significativas porque faculta a la ciudadanía estar atenta al quehacer público y así evaluar las acciones de sus representantes. En el estado de Guerrero, este derecho adquiere una importancia significativa, dada su historia y los retos particulares que enfrentan en cada una de las entidades federativas, además del contexto regional de los municipios. Su estudio indica que el proceso ha sido gradual y paulatino, por lo cual es importante revisar su origen y evolución.

Dentro de los mecanismos legales, el derecho de acceso a la información pública en el Estado de Guerrero es un pilar fundamental en la construcción de una sociedad democrática y transparente. Este derecho está considerado en el cuerpo normativo de mayor jerarquía nacional, de igual manera en el máximo ordenamiento de cada una de las 32 entidades federativas, cuyo fin es que la ciudadanía acceda a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano, organismo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y todas aquellas personas que ejerzan recursos cuyo origen sea de recursos públicos.

La importancia que tiene este derecho radica en fortalecer la capacidad de una sociedad para mantenerse informada de las acciones públicas (Morales, 2020). Esta herramienta otorga un empoderamiento ciudadano capaz de promover una gestión gubernamental transparente en uno de los Estados con mayor pobreza del país, y si tenemos en cuenta que los recursos económicos provienen principalmente de la federación adquiere mayor sentido que se observe la implementación del gasto público en el desarrollo e implementación de políticas y programas en la entidad, aunque podemos preguntarnos ¿Cuál es la información pública que más solicita la ciudadanía?

En el Estado de Guerrero, el DAI tuvo sus orígenes desde Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, número 568, el 29 de septiembre del 2005, y publicada en el Periódico Oficial del Estado el

14 de octubre del mismo año (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 2005),

La Ley número 568 fue aprobada durante el sexenio del gobernador Carlos Zeferino Torreblanca Galindo. En esta ley se crea la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero que la propia ley define como un órgano de autoridad, con autonomía patrimonial, de operación y de decisión y su objeto es vigilar el debido cumplimiento de las disposiciones legales en materia de acceso a la información, así como promover, difundir e investigar el ejercicio del derecho de acceso a la información, establecer las normas de operación, los criterios y lineamientos que garanticen el debido ejercicio del derecho y la protección de los datos personales (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 2005),

Posteriormente, la reforma constitucional del 2007 trajo cambios significativos que implicaron transformar el derecho de acceso a la información hacia la apertura gubernamental. Esta reforma implicó que en el estado de Guerrero se abrogara la Ley 568 para dar paso a la creación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, número 374, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 15 de junio del 2010 (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 2010),

La ley 374, entró en vigor 45 días después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, y uno de los cambios más importantes fue establecer que los comisionados que conformaban la CAPEIGRO serían los mismos quienes formarán parte del nuevo ITAIGRO, instituto de nueva creación que dio origen el entonces ordenamiento jurídico vigente.

En este contexto, Guerrero promulgó la Ley número 374 en 2010, todavía durante el sexenio de Carlos Zeferino Torreblanca Galindo, convirtiéndose en una de las primeras entidades federativas en adoptar un marco normativo que garantizara el acceso a la información pública. La ley fue un avance significativo para Guerrero, un estado históricamente afectado por la opacidad gubernamental y la desconfianza ciudadana hacia las instituciones públicas.

La ley 374 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero estableció las bases para que los ciudadanos pudieran acceder a la información en poder de las autoridades estatales y municipales. Su contenido se centraba en varios aspectos clave, por ejemplo, la ley definió quiénes estaban obligados a proporcionar información, incluyendo a las dependencias del poder ejecutivo, legislativo y judicial del estado,

así como a los municipios y otros organismos públicos (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 2010),

Tras la reforma constitucional de 2014, en la que se amplió significativamente el alcance del ejercicio del derecho de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, de nueva cuenta las entidades federativas tuvieron la encomienda de actualizar su marco normativo, en ese sentido, en 2016, durante la administración de Héctor Antonio Astudillo Flores, Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, se aprueba la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el 07 de julio del 2016. (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 2016).

Si bien la ley número 207 continúa vigente, su permanencia está en entredicho debido a las recientes reformas constitucionales en materia de transparencia y rendición de cuentas aprobadas en 2024. Estas reformas han transformado de manera estructural el modelo nacional de acceso a la información, implicando la desaparición de los órganos constitucionales autónomos y la reconfiguración del marco normativo en todo el país. En consecuencia, las entidades federativas, incluido el estado de Guerrero, deberán revisar, modificar o incluso sustituir su legislación local para alinearse con el nuevo modelo institucional. No obstante, hasta el momento, el estado no ha iniciado formalmente este proceso de armonización normativa.

El ejercicio del DAI en Guerrero

En la ley 207 se contemplan los principios rectores, las bases, los lineamientos generales y específicos, los procedimientos y las obligaciones de todas las personas e instituciones gubernamentales involucrados en el tema. De igual forma se estableció la creación del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero (ITAIGRO), como el órgano garante de este derecho, con autonomía de decisión, gestión y de presupuesto. El ITAIGRO tiene entre sus funciones resolver las solicitudes de información, los recursos de revisión, las quejas y las denuncias, así como también supervisar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados, capacitar y asesorar a los ciudadanos y a las autoridades, de igual forma, difundir el derecho de acceso a la información y la protección de

datos personales (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 2016),

Para ejercer el DAI en el Estado de Guerrero se puede presentar una solicitud de información ante la autoridad obligada, generalmente la unidad de transparencia del sujeto obligado correspondiente ya sea de forma presencial o electrónica. La solicitud debe contener ciertos requisitos, como los datos generales del solicitante, la descripción clara y precisa de la información requerida, el medio o la forma en que se dará respuesta a lo solicitado, el domicilio o el correo electrónico para recibir la respuesta. De acuerdo con el procedimiento, la solicitud debe responderse en un plazo máximo de 20 días hábiles, con una prórroga de hasta 10 días más para que la autoridad pueda brindar la información solicitada (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 2016),

Una vez transcurrido el tiempo de espera, si la respuesta del sujeto obligado está incompleta, o no se pronunciaron respecto del tema, lo que prosigue es la implementación del recurso de revisión ante el órgano garante, mismo que deberán resolver los comisionados que integran el ITAIGRO, el cual debe actuar bajo los criterios de paridad, profesionalización y participación ciudadana.

El órgano garante está conformado por cinco comisionados, mismos que son designados por el Congreso del Estado de Guerrero, mediante una convocatoria pública, seguido de una evaluación de conocimientos, una comparecencia y una votación por mayoría calificada. Los comisionados duran en el cargo 6 años, con posibilidad de reelección por un periodo más.

El ITAIGRO cuenta con un comisionado presidente designado por un periodo de dos años, quien representa al Instituto ante las autoridades y la sociedad. Además, tiene asignado un secretario ejecutivo, quien es nombrado por los comisionados y es el responsable de la administración y operación del Instituto.

El funcionamiento del ITAIGro como órgano garante ha sido imprescindible para garantizar el ejercicio del DAI por qué funciona como intermediario entre la ciudadanía y los sujetos obligados para dar seguimiento a las solicitudes de acceso a la información, y en caso de inconsistencias o incumplimiento pueda intervenir para ser efectivos este derecho

Metodología

La investigación tuvo como propósito examinar la evolución del número de solicitudes de acceso a la información pública recibidas por el ITAI-

GRO entre 2014 y 2024, con el fin de identificar las tendencias de crecimiento en el ejercicio de este derecho en el estado de Guerrero, para ello, se realizó un estudio basado en los informes anuales emitidos por el ITAIGRO, documentos que son de acceso público y que contienen datos relevantes sobre la evolución del uso del derecho y de los sujetos obligados más requeridos por la ciudadanía. Esta información no ha sido sistemáticamente analizada con anterioridad, lo que da pertinencia y valor al estudio.

La investigación adopta un enfoque cualitativo, con base en el análisis documental, dado que se examinan textos institucionales oficiales como fuente primaria de información. Según Sampieri et al. (2020), este enfoque es adecuado cuando se busca comprender fenómenos sociales o jurídicos a partir de documentos, permitiendo una exploración profunda y contextualizada. El carácter del estudio es descriptivo e interpretativo, ya que no se pretende probar hipótesis estadísticas, sino identificar patrones, clasificaciones y dinámicas institucionales en torno al ejercicio del derecho de acceso a la información en Guerrero. En total, se analizaron diez informes anuales, comprendidos entre los años 2014 y 2024, los cuales están disponibles en el sitio web del ITAIGro.

Los hallazgos tienen implicaciones prácticas para la gobernanza local, la administración pública y el diseño de políticas públicas, al ofrecer una visión integral sobre el uso del derecho de acceso a la información como instrumento para promover la rendición de cuentas y la participación ciudadana en contextos regionales complejos como el de Guerrero.

Resultados y análisis

De conformidad con el numeral 33 de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero el órgano garante tiene por mandato de ley la obligación de dirigir un informe anual a más tardar la primera semana de febrero, remitiendo al Congreso del Estado un informe del año inmediato anterior, que comprende un periodo del 01 de enero al 31 de diciembre. Dicho documento debe de tener por lo menos lo siguiente:

- I. La descripción de la información remitida por los sujetos obligados.
- II. El número de asuntos atendidos por el instituto.
- III. Las dificultades observadas en el cumplimiento de la ley y sus propuestas para superarlas.

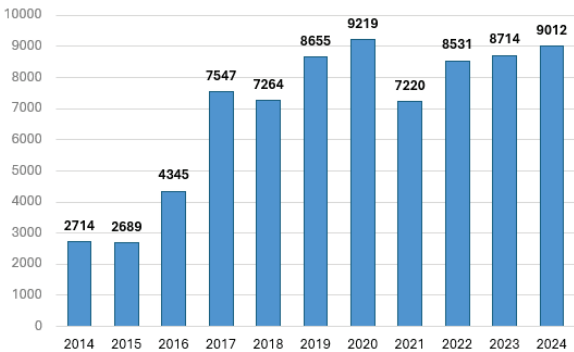
IV. Cualquier otra actividad y estadísticas de relevancia (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 2016).

Dicho lo anterior, desde el año 2014 se realizan informes anuales con los datos anteriormente descritos. Para que se puedan integrar los informes anuales, todos los sujetos obligados del Estado deben enviar a más tardar la tercera semana del mes de enero lo siguiente:

1. Número de solicitudes de información presentadas y el objeto de estas.
2. La cantidad de solicitudes procesadas y respondidas.
3. El número de solicitudes pendientes.
4. Las prórrogas por circunstancias excepcionales.
5. El tiempo de procesamiento de cada solicitud.
6. La cantidad de servidores públicos involucrados en la tarea.
7. La cantidad de solicitudes denegadas.
8. Estadísticas de evaluaciones efectuadas a los sujetos obligados por el instituto y;
9. Cualquier información relevante, tanto para la ciudadanía como para el instituto. relevancia (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 2016).

En la siguiente gráfica se aprecia la evolución histórica del número de solicitudes de acceso a la información pública en el estado de Guerrero desde el año 2014 al 2024.

Gráfica 1. Número de solicitudes recibidas por el ITAIGRO del 2014 a 2024



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes del ITAIGRO (2014-2024).

Del 2014 al 2024 se recibieron 74,846 solicitudes de información, siendo el 2020 con las cifras más altas. El promedio anual fue de 6,804 solicitudes por año. La gráfica 1 muestra una tendencia general al alza en el número de solicitudes de acceso a la información pública recibidas por el ITAIGRO entre 2014 y 2024. En 2014 se registraron 2,714 solicitudes, cifra que prácticamente se duplicó para 2017 con 7,547 solicitudes, reflejando un notable incremento en el ejercicio del derecho por parte de la ciudadanía. El punto más alto se alcanzó en 2020 con 9,219 solicitudes, lo que muestra una creciente cultura de participación ciudadana en ese periodo. No obstante, en 2021 se observa una caída significativa con solo 7,220 solicitudes, posiblemente atribuible a los efectos rezagados de la pandemia por COVID-19 y sus impactos en la dinámica institucional. A partir de 2022, el número de solicitudes vuelve a incrementarse, alcanzando 8,714 en 2023 y 9012 en 2024, mostrando una clara tendencia al alza.

Los datos contenidos en la gráfica 1 muestran que no existe una relación directa entre los años electorales y el aumento en el número de solicitudes de acceso a la información pública en Guerrero. Por el contrario, en los años en que se celebraron elecciones, 2015, 2018 y 2021 se registraron disminuciones en comparación con los años intermedios, excepto en el 2024 donde se registró un ligero incremento en comparación con el año anterior. Este comportamiento sugiere que, durante los procesos electorales, la ciudadanía podría estar menos enfocada en ejercer este derecho, posiblemente debido a la saturación informativa o a una menor percepción de necesidad de fiscalización. En cambio, los años no electorales muestran un incremento en las solicitudes, lo que podría relacionarse con una mayor disposición para evaluar el desempeño de las autoridades fuera del contexto de campaña.

En relación con el género de las personas solicitantes en los informes revisados del 2014 al 2016 no contemplan información sobre el género de las personas que solicitan información, ya que por mandato de ley no estaban obligados a recabar estos datos. No es sino hasta 2017 que se comienza a recolectar estos datos y aparecen en el informe anual por vez primera.

Entre 2017 y 2024, se registraron 20,402 solicitudes de acceso a la información pública, realizadas por hombres, 14,537 por mujeres y 28,431 por personas cuyo género no se identificó. Estos datos reflejan una tendencia significativa en la participación ciudadana en relación con el género, tal como se aprecia en la tabla 1.

Tabla 1. Número de solicitudes por género

Género	Solicitudes de 2017 a 2024
Hombres	20,402
Mujeres	14,537
No identificado	28,431

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes del ITAIGRO (2017-2024)

Con base en la tabla número 1 que corresponde al número de solicitudes realizadas por género, a simple vista, se puede observar que son los hombres quienes han realizado más solicitudes de información, sin embargo, para realizar una afirmación de tal significado, la información que arrojan los informes es insuficiente para determinar quienes realizan han realizado una mayor cantidad de solicitudes, si hombres o mujeres. Esto en el entendido de que un número significativo de 28,431 personas no indicaron su género, por lo que se no se concluye con exactitud, debido a la falta de certeza de las personas que no identificaron su género.

En este contexto, resulta relevante porqué un alto número de las solicitudes no tiene la identificación de género, esto puede deberse a cuestiones de privacidad o a la falta de obligatoriedad para recolectar este dato en las solicitudes que se realizan.

En relación con los sujetos obligados que reciben el mayor número de solicitudes de acceso a la información, se observa que, de 2014 a 2024, los tres primeros lugares de la lista se mantienen de manera constante. Estos corresponden a la Fiscalía General del Estado de Guerrero, la Secretaría de Salud y el H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, que destacan como las entidades más solicitadas.

Asimismo, al analizar el tipo de sujeto obligado, se identifica que, durante todo el periodo, las dependencias del poder ejecutivo ocupan el primer lugar en cuanto al volumen de solicitudes, seguidas por los Ayuntamientos y, en tercer lugar, por los organismos autónomos. Es importante señalar que los Ayuntamientos, aunque operan a nivel municipal, forman parte del poder ejecutivo en el esquema federal mexicano. Resulta notable que los poderes judicial y legislativo presentan un volumen de solicitudes considerablemente menor en comparación con el ejecutivo estatal. Esta tendencia sugiere que la ciudadanía dirige mayor atención al poder ejecutivo debido a su responsabilidad directa en la administración pública, la implementación de políticas públicas, la gestión de programas gubernamentales y, principalmente, por su rol en la ejecución del gasto público.

El poder judicial y legislativo no generan interés en la ciudadanía. El poder ejecutivo, tanto a nivel estatal como municipal, es más visible y accesible para la población en general. Los ciudadanos interactúan más frecuentemente con las dependencias del ejecutivo debido a los servicios que prestan y las decisiones que toman en el día a día. Lo cual, podría explicar el mayor interés en solicitar información.

Si bien los tres poderes son públicos, el judicial y legislativo por su propia naturaleza son de una función más especializada, esto quiere decir, por ejemplo, que el poder judicial se enfoca en la administración de justicia y la resolución de conflictos legales. Las decisiones judiciales son públicas, pero los detalles operativos y administrativos pueden no generar tanto interés público. Por otro lado, el poder legislativo se centra en la creación de leyes y la supervisión del ejecutivo, lo cual puede no llegar a generar tanto interés por no tener proximidad directa con los ciudadanos.

Dado que en México prevalece un sistema presidencialista, es común que se perciba al presidente de la República, a los gobernadores y a los presidentes municipales como las figuras que concentran la totalidad del poder político. Esta percepción puede propiciar el desconocimiento, por parte de la ciudadanía, de que el sistema de división de poderes establece que el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial se encuentran en condiciones de igualdad jurídica, sin que uno prevalezca sobre los demás. No obstante, en la práctica, pueden observarse dinámicas donde uno de los poderes ejerce mayor influencia o preponderancia sobre los otros, particularmente en contextos políticos específicos.

En síntesis, la ciudadanía muestra un mayor interés por las dependencias del poder ejecutivo estatal y municipal. Lo cual ocasiona que el número de solicitudes de información se incrementen para las dependencias e instituciones que pertenecen a dicho poder.

Los sujetos obligados que ocupan los tres primeros lugares de manera permanente en la lista con mayor número de solicitudes de información son los siguientes: a) Fiscalía General del Estado de Guerrero, b) H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez y c) Secretaría de Salud

A lo largo de los informes revisados, se observa que estos sujetos obligados han permanecido de manera constante entre los tres primeros lugares en cuanto al número de solicitudes de acceso a la información recibidas anualmente. Aunque en ciertos años su posición relativa varía, al año siguiente vuelven a ocupar los primeros sitios, consolidándose como las entidades que de forma sistemática concentran la mayor cantidad de solicitudes. De este modo, no sólo destacan de manera anual, sino que, en el análisis acumulado de la última década, son también los sujetos obli-

gados que han recibido el mayor volumen de solicitudes de información pública.

Ahora bien, en relación con las razones por las cuales estas instituciones concentran el mayor número de solicitudes de acceso a la información pública, pueden plantearse algunas explicaciones. En primer lugar, la Fiscalía General del Estado de Guerrero es la instancia responsable de la procuración de justicia penal y de la investigación de los delitos. Debido a la importancia que reviste la seguridad pública y el acceso a la justicia en la vida social, resulta comprensible que exista un elevado interés ciudadano por conocer información relacionada con investigaciones, procedimientos, estadísticas de criminalidad y acciones emprendidas para garantizar el Estado de derecho.

En relación con el H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, este es el municipio más grande y uno de los destinos turísticos más importantes de Guerrero, Acapulco puede ser objeto de un alto número de solicitudes debido a su gestión urbana, servicios públicos y temas relacionados con el turismo y la infraestructura.

En el caso de la Secretaría de Salud, se observa un incremento importante en el número de solicitudes de acceso a la información, pasando de 294 solicitudes en 2014 a 653 en 2024. Este aumento refleja un mayor interés ciudadano por temas relacionados con los servicios de salud pública. Particularmente, entre 2020 y 2022 se registró el mayor volumen de solicitudes, un fenómeno que puede explicarse en el contexto de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, que impactó no solo a Guerrero, sino también a México, América Latina y el mundo entero. Es razonable inferir que durante ese periodo la ciudadanía demandó información sobre políticas sanitarias, servicios de atención médica, datos epidemiológicos y medidas adoptadas por las autoridades locales.

En conclusión, el análisis de las solicitudes de información en Guerrero entre 2014 y 2024 muestra un interés constante de la ciudadanía en tres instituciones clave: la Fiscalía General del Estado, la Secretaría de Salud y el H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez. El poder ejecutivo, tanto en su nivel estatal como municipal, es el más solicitado, probablemente porque sus acciones y decisiones tienen un impacto directo en la vida diaria de los ciudadanos, a diferencia de los poderes judicial y legislativo, cuyas funciones más especializadas no generan el mismo nivel de interés. Este patrón destaca la importancia percibida de la rendición de cuentas en aquellas áreas del gobierno que afectan de manera más inmediata a la población, confirmando que las instituciones del poder ejecutivo son

vistas como las principales responsables de la implementación de políticas y el manejo de recursos públicos en Guerrero.

Consideraciones finales

La evolución del derecho de acceso a la información pública en el estado de Guerrero entre 2014 y 2024 refleja un avance constante en la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas. A pesar de lo complejo que representa mantener una administración pública en una entidad donde la violencia estructural, corrupción y debilidad institucional están presentes, el crecimiento sostenido en el número de solicitudes evidencia una ciudadanía cada vez más activa y consciente de sus derechos. El fortalecimiento del ITAIGRO ha sido un factor clave en este proceso, promoviendo el ejercicio de un derecho fundamental que, como lo señala la normatividad nacional e internacional, es pilar de la democracia.

El análisis del comportamiento de las solicitudes muestra que los picos más significativos no se relacionan directamente con los años electorales, sino más bien con coyunturas sociales específicas, como la crisis sanitaria de 2020. Asimismo, el desglose de solicitudes por género expone áreas de oportunidad para mejorar la recolección y sistematización de datos, dado que un porcentaje considerable de solicitantes no identifica su género, limitando así el análisis demográfico. La concentración de solicitudes en torno a la Fiscalía General del Estado de Guerrero, el H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez y la Secretaría de Salud reafirma que la ciudadanía tiende a solicitar información sobre las instancias de la administración pública dado su impacto inmediato en la vida cotidiana.

Finalmente, los resultados permiten concluir que el interés ciudadano se dirige prioritariamente hacia las instituciones que administran recursos, implementan políticas públicas y prestan servicios directos. Esta tendencia confirma que el ejercicio del derecho de acceso a la información en Guerrero no responde a motivaciones políticas coyunturales, sino a una demanda estructural de mayor transparencia en la gestión pública. En el contexto de las recientes reformas federales que suprimen a los órganos garantes autónomos, estos hallazgos cobran especial relevancia, ya que subrayan la necesidad de preservar y fortalecer los mecanismos que faciliten el acceso ciudadano a la información como componente esencial para una gobernanza democrática efectiva.

Referencias bibliográficas

- BERRONES, R. U. (2016). Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(226), 199-220.
- BUSTILLOS Roqueñí, J., & Carbonell, M. (2007). *Hacia una democracia de contenidos: La reforma constitucional en materia de transparencia* (pp. 207-220). UNAM.
- CÁMARA de Diputados. (2016). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Congreso de la Unión. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip.htm>
- CÁMARA de Diputados. (2023). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Congreso de la Unión.
- CASTAÑOS, M. C. (2016). El gobierno abierto en México: ¿Un nuevo modelo de gobernanza? *Encrucijada: Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (24).
- CHÍPULI, A. M. C. (s.f.). *El derecho humano de acceso a la información*. Universidad Veracruzana.
- CIENFUEGOS, D. (2017). *Una historia de los derechos humanos en México: Reconocimiento y protección*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- CONGRESO Constituyente de 1857. (1857). *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. México.
- CONGRESO Constituyente de 1917. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Querétaro, México.
- CORTES de Cádiz. (1812). *Constitución política de la Monarquía Española*. Cádiz, España.
- HERNÁNDEZ-SAMPIERI, R., & Mendoza Torres, C. P. (2020). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta* (3.ª ed.). McGraw-Hill Education.
- ITAIGRO. (2019). *Informe Anual de Labores y Resultados 2019*. ITAIGRO. <https://itaigro.org.mx/xvii-los-informes-que-debe-rendir-el-sujeto-obligado/>
- ITAIGRO. (2020). *Acuerdo 1 21-A/2020, mediante el cual se aprueba el catálogo de sujetos obligados 2020, del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero*. <https://itaigro.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/ACUERDO-21-A-2020-CATALOGO-DE-S-O-2020.pdf>

- ITAIGRO. (2020). *Informe Anual de Labores y Resultados 2020*. ITAIGRO. <https://itaigro.org.mx/xvii-los-informes-que-debe-rendir-el-sujeto-obligado/>
- ITAIGRO. (2021). *Informe Anual de Labores y Resultados 2021*. ITAIGRO. <https://itaigro.org.mx/xvii-los-informes-que-debe-rendir-el-sujeto-obligado/>
- ITAIGRO. (2022). *Informe Anual de Labores y Resultados 2022*. ITAIGRO. <https://itaigro.org.mx/xvii-los-informes-que-debe-rendir-el-sujeto-obligado/>
- ITAIGRO. (2023). *Informe Anual de Labores y Resultados 2023*. ITAIGRO. <https://itaigro.org.mx/xvii-los-informes-que-debe-rendir-el-sujeto-obligado/>
- ITAIGRO. (2024). *Informe Anual de Labores y Resultados 2024*. ITAIGRO. <https://itaigro.org.mx/wp-content/uploads/2025/02/19-Informe-Anual-de-Labores-y-Resultados-2024-ITAIGRO-.pdf>
- LÓPEZ-RAYÓN, I. (1812). Elementos constitucionales. En *Historia documental de México* (pp. 116-121).
- MORALES, N. J. M., Toukoumidis, A. T., Guamán, I. A. R., & Calugui-llin, A. P. (2020). Comunicación, ciudadanía y transparencia: Acceso a la información pública como herramienta de participación ciudadana en la gestión administrativa. *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Informação*, (E26), 362-375.
- NACIONES Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- PERIÓDICO Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. (2005). *Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, Número 568*. <https://www.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2023/02/P.O-83-14-OCT-2005.pdf>
- PERIÓDICO Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. (2010). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, Número 374*. <https://www.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2023/02/P.O-48-15-06-2010.pdf>
- PERIÓDICO Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. (2016). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, Número 207*. <https://periodicooficial.guerrero.gob.mx/37-alcance-i-2/>
- SABA, R. P. (2017). Acceso a la información y seguridad nacional. *Estudios en Derecho a la Información*, (3), 99-110.
- VILLANUEVA, E. (2003). *El derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. CIESPAL.

DESAFÍOS DEL PROGRAMA DE APOYO A LAS INSTANCIAS DE MUJERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA ATENCIÓN A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN GUERRERO

Georgina Vázquez Moreno¹
Janiseli Renata González²

Introducción

La violencia contra las mujeres en Guerrero representa uno de los desafíos más críticos para las intervenciones gubernamentales y comunitarias. A pesar de los esfuerzos realizados en materia de prevención y atención, persisten obstáculos estructurales que limitan la efectividad de las acciones emprendidas. Fenómenos como la inseguridad provocada por la delincuencia organizada, la falta de recursos humanos, físicos y tecnológicos, así como las barreras lingüísticas en comunidades indígenas, configuran un escenario particularmente adverso para combatir la violencia de género en la región.

El análisis de esta problemática es fundamental no solo para visibilizar las limitaciones de las políticas públicas existentes, sino también para proponer estrategias que respondan de manera más eficaz a las necesidades específicas de las mujeres en contextos locales. En este sentido, el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) constituye un instrumento esencial para la atención de la violencia de género, pero enfrenta múltiples desafíos que deben ser comprendidos en su justa dimensión para fortalecer su operación. La importancia de este estudio radica en identificar y reflexionar sobre esos desafíos, reconociendo que la persistencia de vacíos institucionales y de dinámicas socioculturales excluyentes debilitan la capacidad de respuesta estatal ante las violencias.

-
- 1 Georgina Vázquez Moreno. Doctora en Educación. Profesora de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Guerrero, con perfil Prodep, Correo electrónico: 15503@uagro.mx.
 - 2 Janiseli Renata González Moreno. Mtra. en Gobierno y Gestión Pública por la Universidad Autónoma de Guerrero. Correo electrónico: 22250046@uagro.mx

Derivado de este contexto, la pregunta de investigación que guía este capítulo es la siguiente: ¿Cuáles son los desafíos que enfrenta el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) en la atención a la violencia contra las mujeres en Guerrero? A partir de esta pregunta, se planteó como objetivo principal identificar y analizar los principales obstáculos que limitan la efectividad del PAIMEF en la entidad, considerando tanto factores estructurales como socioculturales.

La metodología aplicada corresponde a un enfoque cualitativo, utilizando como técnica la observación participante, que permitió identificar de manera directa y contextual los retos que enfrenta el programa en su operación cotidiana. Esta estrategia metodológica favoreció una aproximación interpretativa de los procesos y dinámicas institucionales desde una perspectiva situada.

El trabajo se organizó en torno a tres grandes temas: primero, se describe la situación de violencia contra las mujeres en Guerrero; segundo, se analizan los tipos de violencia de género que prevalecen en la entidad; y tercero, se examina la evolución de las políticas públicas de género y los desafíos actuales que enfrenta el PAIMEF. La fundamentación jurídica del análisis parte del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2023), que establece el principio de igualdad y no discriminación, y del artículo 5º, fracción X, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Diario Oficial de la Federación, 2022), que destaca el fortalecimiento de la autonomía femenina como elemento esencial para erradicar la violencia de género.

La violencia contra las mujeres en Guerrero

La violencia de género contra las mujeres surge de ideas basadas en la diferencia sexual y se manifiesta en un contexto de desigualdad, reflejo de la disparidad de poder entre hombres y mujeres. Este tipo de violencia es estructural. (Jaramillo, 2020). Esto significa que está profundamente arraigado en las normas y prácticas sociales; por lo tanto, se sustenta en una cultura construida alrededor de la lógica de la dominación y las relaciones de poder naturalizadas que justifican la subordinación de las mujeres como algo normal.

Estas ideas se transmiten y perpetúan mediante de agentes de socialización, como los medios de comunicación, la familia, la escuela, la religión e incluso el Estado.

Derivado de lo anterior, es relevante destacar que, a pesar de las múltiples formas de discriminación y exclusión hacia las mujeres, la violencia se erige como el principal mecanismo que reproduce todas las demás formas de opresión, manifestándose de diferentes maneras en cada una de ellas. Por lo tanto, es fundamental comprender el concepto de violencia simbólica como un conjunto de estrategias que sostienen la subordinación de las mujeres sin necesidad de recurrir a la fuerza física (Bourdieu, 2000).

Así, algunas de las expresiones de la violencia pueden ser sutiles, dado que no son tan evidentes como la física, por lo que es importante tener en cuenta que todas estas formas de violencia son igualmente graves y pueden tener consecuencias negativas para la salud y el bienestar de quienes la sufren.

Los organismos internacionales se han esforzado por establecer una agenda favorable a la mujer, y la definición de la violencia contra la mujer ha quedado consagrada en varios convenios. Según la Convención De Belem Do Para (1994), el artículo primero se refiere a la violencia contra la mujer como cualquier acción o conducta basada en el género, la cual causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito privado como en el público. (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2008). Se entiende que, al ser un primer acercamiento a esta definición, aún no se incluían las modalidades y tipos de violencia como los conocemos hoy en día.

En México, la definición de violencia contra las mujeres utilizada por gobiernos e instituciones se encuentra en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Por un lado, esta definición se armoniza con los compromisos internacionales suscritos por el gobierno.

Estos fueron impulsados por el movimiento feminista en México y en el mundo. Por otro lado, esta similitud ampliada también incorpora el daño patrimonial, económico y sexual, así como la muerte, lo que permite diseñar una política de Estado con una perspectiva más amplia basada en los derechos humanos de las mujeres para atender adecuadamente la atención de las mujeres sobrevivientes de violencia y avanzar hacia la erradicación de este problema en México, (LGAMVLV, 2022). Es pertinente abordar los tipos de violencia de género contra las mujeres.

Tipos de violencia de género contra las mujeres guerrerenses

En la época actual, los avances en la teorización feminista han desempeñado un papel fundamental en la identificación y conceptualización de

las diversas manifestaciones de violencia que enfrentan las mujeres. Este progreso se ha visto impulsado por la creciente valentía de las víctimas, que se animan a reconocer y denunciar estas formas de violencia. Gracias a estos valientes testimonios anónimos, se ha puesto de relieve y definido una gama más amplia de tipos de violencia, incluidos aquellos que aún no han sido reconocidos y abordados formalmente por las leyes nacionales y locales.

Este fenómeno ilustra una brecha significativa entre el entendimiento feminista de la violencia de género y su consagración legal, la cual destaca la necesidad imperante de una mayor sensibilización y acción para superar esta discrepancia y asegurar una protección más efectiva para todas las víctimas.

Con los antecedentes claros sobre lo que constituye la violencia y sus diversas manifestaciones, se aborda ahora el contexto específico de la violencia contra las mujeres en Guerrero. Para ello, se examinan los factores socioeconómicos, culturales e históricos (desigualdad de género, discriminación y pobreza) que han influido en la prevalencia de la violencia de género en la región. Además, se identifican los tipos de violencia más comunes y se evalúa su impacto en la vida de las mujeres en Guerrero.

El acercamiento a las estadísticas proporciona una visión más completa sobre las causas y los diversos factores que contribuyen al incremento de la violencia. Este análisis también ayuda a dismantelar la antigua noción de que la violencia tiene causas individuales y debe ser abordada en el ámbito privado, en lugar de ser vista como producto de un sistema de socialización.

Dado que este artículo se basa en el caso del PAIMEF en el estado de Guerrero, donde se realizó el primer ejercicio en 2006, el análisis presenta datos comparativos de la Encuesta Nacional sobre Dinámicas de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH) de 2006 y de 2021.

Con el paso del tiempo y el desarrollo de estudios, se han incorporado los diferentes tipos de violencia. En 2006, solo se consideraban cuatro tipos de violencia: física, sexual, emocional y económica. Además, la metodología de 2006 distinguía entre la violencia vivida en el ámbito privado por mujeres casadas o en unión libre y la violencia sufrida en el ámbito público, es decir, en la comunidad, el trabajo y la escuela.

Asimismo, debido a esta distinción, no existe una cifra general de la violencia sufrida por las mujeres en Guerrero como se presenta en la EN-DIREH 2021. En este sentido, es relevante mencionar la violencia física.

a) Violencia física

Este tipo de violencia se centra en dañar a una mujer mediante golpes físicos, tales como empujones, pellizcos, patadas, bofetadas, jalones de cabello, negarle la atención médica u obligándola a consumir alcohol o drogas, [...], (ONU Mujeres, 2022), esto es que: este tipo de violencia deja huellas en el cuerpo de las mujeres, así como una codependencia de adicciones.

En este sentido, de acuerdo con la (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, [CID], 2019), la violencia física es un acto intencional que se genera hacia las mujeres, el cual causa un daño visible a las mujeres. Ahora bien, desde la perspectiva de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia, define la violencia física como todo acto que lastime a las mujeres de manera directa y deliberada, utilizando la fuerza física, además del uso de sustancias químicas que puedan generar lesiones internas, o externas a las mujeres (Diario Oficial de la Federación, 2018). En esta línea, el propósito de esta ley es dotar a las autoridades de un marco jurídico claro para poder identificar y sancionar este tipo de violencia contra las mujeres.

Por lo tanto, es importante analizar las coincidencias de las aportaciones de este fenómeno sociocultural, las tres definiciones armonizan en que la violencia física no es un accidente, sino todo lo contrario es un acto deliberado que causa daño a la mujer, porque separa los actos violentos de los accidentales.

Sin duda alguna, el uso de la fuerza por medio de golpes, directa o indirectamente por medio de sustancias, es claramente violencia física, por lo tanto, las contribuciones también coinciden en que se trata de un daño al cuerpo de la femina. Sin embargo, las aportaciones difieren en que la ONU, mujeres es limitada, porque la definición identifica la violencia física en situaciones cotidianas, pero, la CID aborda la violencia física como un daño corporal, y finalmente, la ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de Violencia, se enfoca específicamente en el daño a las mujeres, incluyendo el uso de sustancias químicas.

En concordancia con lo anterior, en el 2021, la ENDIREH proporcionó datos detallados sobre la violencia física hacia mujeres de 15 y más años en el contexto familiar en Guerrero. En esta directriz, el 47.6% de las mujeres que han establecido una relación de pareja han sufrido violencia física durante la relación (INEGI, 2022). Es relevante mencionar que: las mujeres también manifiestan haber sufrido otros tipos de violencia simultáneamente, como es la violencia sexual.

b) Violencia sexual

La violencia sexual contra las mujeres es un problema muy complejo, pero, sobre todo, grave, generalizado y creciente en todos los rincones de México. Esto es uno de los principales retos para que las mujeres puedan vivir libres de violencia en la actualidad.

En este sentido, la Organización Mundial de la Salud, (OMS, 2021), mencionó que la violencia sexual es cualquier comportamiento de naturaleza sexual el cual no es bienvenido porque se impone a otra persona mediante la coacción. Por lo que no se trata simplemente de una falta de cortesía o un error de juicio, sino de un abuso de poder que viola la dignidad y la autonomía de la víctima.

Por lo tanto, según, (Ley número 553 de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del Estado libre y soberano de Guerrero., 2013), menciona que: la violencia sexual comprende todos aquellos actos que vulneran el cuerpo y la sexualidad de la víctima, quitándole independencia, pudor e integridad física. En este contexto, dicha violencia muestra el poder dominante del hombre sobre la mujer al tratarla como un simple objeto.

Ahora bien, según Mercedes, (2021), la violencia sexual hace referencia a cualquier acto sexual sobre las mujeres que utiliza la fuerza. En este sentido, dicha violencia es parcialmente oculta por las mujeres, derivado del temor y la sumisión hacia el agresor.

Por consiguiente, en el pasado reciente, de acuerdo con los datos del INEGI, en 2021, más de ochenta y ocho mil mujeres han sufrido violencia sexual, lo que se traduce en un promedio de 243 mujeres mayores de 18 años violadas cada día en todo el país, (INEGI, 2023).

En otras palabras, la violencia sexual es una de las más deleznales que viven las mujeres en todo el territorio nacional, especialmente en el estado de Guerrero, puesto que vulnera todos los derechos humanos de las mujeres en un escenario intrínseco y extrínseco.

En este contexto, se observa que las aportaciones anteriores coinciden en que el eje central de este tipo de violencia es el daño a la víctima, y que estos actos se perpetúan sin el consentimiento de la femina, por lo tanto, se trata de un abuso de poder por parte del sexo masculino. En este sentido, se pone de manifiesto la complejidad del fenómeno, al estar interrelacionado con factores que forman parte de un constructo social y cultural.

Sin duda alguna, este tipo de violencia no es la única que las mujeres enfrentan en la vida diaria; también en el campo económico las mujeres son violentadas, por lo que es pertinente abordar este tema.

c) Violencia económica

La violencia económica suele darse y reproducirse en diversos contextos sociales, especialmente en el hogar, donde las mujeres conviven con la pareja y la familia. Por ende, existe una dependencia económica que impide la toma de decisiones por parte de las mujeres.

En este sentido, según (Rueda, 2020), se refiere a conductas específicas como: el control de la economía del hogar, prohibiciones de trabajo, condicionamiento a la mujer si fuera a trabajar, control de los ingresos del núcleo familiar, trabajar para la pareja sin recibir remuneración alguna, entre otros.

Por lo tanto, los comportamientos mencionados reflejan la violencia económica. Como se aprecia en la definición anterior, la violencia económica no solo afecta a la estabilidad financiera de las mujeres, sino que también repercute en las emociones de las mujeres.

Desde el punto de vista de (Deere, 2021), la violencia económica contra las mujeres son acciones u omisiones que tienen como objetivo limitar la capacidad de las mujeres para administrar los recursos económicos del núcleo familiar, generados por el sexo masculino. En este sentido, esto restringe la autonomía de las mujeres, así como la economía, perpetuando relaciones de total dependencia.

Por un lado, el INEGI, mencionó que, entre octubre de 2020 y octubre del 2021, este tipo de violencia alcanzó un 16.2% (INEGI, 2021). Por otro lado, Cordero refirió que, la violencia económica es visibilizada en los gastos básicos de los hogares e incluso en el bloqueo de oportunidades laborales y aumentos salariales para las mujeres (Sánchez, 2023).

Por lo tanto, se concluye que: la violencia económica es un fenómeno complejo que se manifiesta por medio del control y la limitación de los recursos económicos, afectando gravemente la autonomía y bienestar de las mujeres, pero no es la única violencia a la que se enfrentan las mujeres desde hace décadas; también existe otro tipo de violencia, silenciosa y aguda en el contexto intrínseco de las mujeres.

d) Violencia psicológica

Este tipo de violencia es abstracta y, a la vez, alarmante en la vida de las mujeres, debido a que es complicada de ser identificada de manera sencilla. Esta forma de violencia puede presentarse a través de miradas, gestos masivos o morbosos, desaprobación de opiniones, humillaciones,

comentarios, piropos, burlas, bromas de tipo sexual, o de apariencia física, así como recibir imágenes de contenido sexual y espiar a una persona en la intimidad. Cualquier conducta que dañe la dignidad e integridad de las mujeres por parte del agresor también se considera violencia psicológica.

Es relevante señalar que el incremento en la prevalencia de la violencia psicológica es del 53.3%, lo que indica que es la forma más alta de violencia contra las mujeres, debido a que, el resto de las violencias presentan porcentajes menores, como se presenta a continuación:

La violencia económica, patrimonial y/o discriminación (30.3%), física (35.6%), y sexual (40.9%) a lo largo de la vida, (INEGI, 2021), esto revela una preocupante persistencia y aumento en la diversidad de formas de violencia, especialmente en el escenario psicológico, donde, las mujeres guerrerenses han experimentado con mayor frecuencia.

La situación de violencia contra las mujeres en Guerrero refleja una realidad alarmante y compleja que exige atención urgente y multifacética. A través del análisis de datos comparativos entre 2016 y 2021, se evidencia un incremento en la prevalencia y diversidad de formas de violencia experimentadas por las mujeres en la región.

En el 2016, la violencia contra las mujeres obtuvo un 57.5%, esto representa 8.6 puntos porcentuales por debajo de la media nacional, mientras que, en el 2021, este porcentaje se incrementó 11.3 puntos, alcanzando un 68.8%. Por lo tanto, Guerrero queda 1.3 puntos porcentuales por debajo de la media nacional. (INEGI, 2022).

Es claro que la violencia de género en Guerrero no se limita al ámbito de las relaciones de pareja, sino que se extiende a otros contextos, como el educativo, laboral, familiar y comunitario. Esto subraya la necesidad de políticas y programas integrales que aborden la violencia en todas sus manifestaciones y en múltiples esferas de la vida de las mujeres.

Se concluye que el aumento en la prevalencia de violencia psicológica, económica, física y sexual revela una tendencia persistente y preocupante que demanda acciones contundentes a nivel gubernamental, social y comunitario. Es imperativo fortalecer los mecanismos de prevención y atención, así como, la protección de las víctimas, y, por ende, implementar estrategias de sensibilización y educación que promuevan relaciones equitativas y libres de violencia. Derivado de lo anterior, es relevante abordar la evolución de las políticas públicas y los desafíos que enfrenta el programa PAIMEF ante la violencia contra las mujeres en Guerrero

Evolución de las políticas públicas de género y, los desafíos que enfrenta el programa PAIMEF ante la violencia contra las mujeres en Guerrero

Hablar de las políticas públicas de género es sinónimo de reconocer el gran esfuerzo de las mujeres en el espacio público. La Política Nacional para la Igualdad de Mujeres y Hombres establece la acción gubernamental para lograr la igualdad de género en los ámbitos político, económico, social, laboral, cultural e institucional, (Secretaría del Bienestar, 2021). Lo anterior representa un importante paso en los diversos campos sociales.

En la actualidad se han logrado avances significativos en materia legislativa y se han establecido políticas y programas para reducir la desigualdad y discriminación. Es responsabilidad de los gobiernos asignar un presupuesto adecuado para crear las condiciones necesarias que permitan a mujeres y niñas vivir libres de violencia y alcanzar un desarrollo pleno e integral.

Estos logros son el resultado de un proceso socio histórico a nivel mundial. Sin embargo, es importante tener en cuenta que en América Latina y el Caribe, incluyendo México, este proceso ha tenido características distintas al de los países más desarrollados debido a una combinación de factores, entre los que se encuentran las desigualdades económicas y sociales, la ausencia de voluntad política y la persistencia de estereotipos de género arraigados en la sociedad.

Se aprecia lo mencionado en la primera etapa, en la que los gobiernos comienzan a prestar atención a las necesidades, intereses y cuestiones relacionadas con las mujeres, periodo comprendido entre 1945 y 1962 y reconocido por la ONU con el interés orientado a revelar las disparidades y en determinar los desafíos para lograr la igualdad (García, 2008). Se brindó respuesta a ello entre 1963 y 1975.

No obstante, en México este tema llega de forma tardía. Para entender esta evolución paralela, es importante analizar los distintos tipos de políticas enfocadas en mujeres, perspectivas teóricas, cambios conceptuales y objetivos que surgieron a lo largo del proceso, así como también las críticas que se plantearon, para después evaluar su repercusión en México.

La evolución de las mujeres como sujetas de derechos ha sido gradual, en el que, pese a incluirse en algunas políticas públicas, ha habido enfoques que no las han beneficiado. Uno de los primeros enfoques que se adoptaron fue el del Estado de Bienestar, el cual se caracterizó por ser asistencialista y considerar a las mujeres como sujetos pasivos. En este

enfoque se enfatizó el rol de las mujeres como madres y responsables del cuidado y desarrollo de la infancia, lo que limita la contribución al desarrollo de esta labor.

En la década de los años setenta, se empezó a reconocer a las mujeres y niñas como sujetos de interés en el desarrollo, lo cual fue una respuesta a las preocupaciones planteadas en la primera Conferencia Mundial de la Organización de las Naciones Unidas en 1975, (Arias, 2019).

En este sentido, en el enfoque denominado “Mujeres en el Desarrollo” (MED), la principal característica es que reconoce el rol productivo de las mujeres. Se admite que las mujeres son un recurso no utilizado y desaprovechado para el desarrollo (Buciega, 2012), es decir, se enfoca principalmente en la ausencia de las mujeres en el desarrollo económico como un problema y no toma en cuenta su posición en la estructura económica.

Sin embargo, este enfoque oficialista, a pesar de promover la inclusión de las mujeres en el mercado laboral y en el sistema económico, obtuvo resultados que distaron de ser los remotamente esperados. La falta de consideración de la articulación entre los roles productivo y reproductivo de las mujeres y el acceso a los recursos generó dificultades en el proceso.

Como resultado de la incorporación de las mujeres en el desarrollo, se observó un aumento en su carga de trabajo, debido a que, el rol reproductivo y de cuidado del hogar no fue abandonado, sino que se complementó con el trabajo remunerado. Esto generó un efecto contraproducente, así como, destacó la falta de reconocimiento, la precarización del trabajo de cuidado y del hogar.

Dentro del enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED), surgió otra vertiente que se enfocó en las políticas de igualdad de trato. Esta vertiente se centró en la equidad y en proporcionar igualdad jurídica a las mujeres en áreas donde se las trataba discriminatoriamente. La finalidad era combatir la discriminación de género y fomentar la igualdad de oportunidades para las mujeres en todos los aspectos de la vida, (Secretaría de Bienestar, 2018).

Lo anterior se vislumbra con las ratificaciones de los tratados y convenciones internacionales que se dan en distintos países, lo que imponía una responsabilidad sobre los mismos en reformar las directrices jurídicas y considerar a las mujeres en igualdad de condiciones.

La crítica hacia el enfoque MED en los setenta y ochenta surgió de los movimientos feministas y académicos, lo que llevó a la evolución hacia el Género en el Desarrollo (GED). El GED se centra en la desigualdad estructural entre hombres y mujeres y enfatiza la necesidad de crear me-

canismos gubernamentales para abordar este problema, como se planteó en la Conferencia de Nairobi

Aunque las políticas de igualdad formal, que se refieren a las establecidas en la Constitución, leyes y tratados, son importantes, el GED reconoce que estas políticas por sí solas no son suficientes para reducir la desigualdad de género en la realidad social. Por lo tanto, se hacen necesarias acciones afirmativas para disminuir las brechas de desigualdad identificadas en las mujeres. Estas medidas afirmativas se orientan a generar políticas de igualdad de oportunidades y son consideradas urgentes en el contexto del GED (DOF, 2023).

En este matiz, es importante entender que las acciones afirmativas son medidas destinadas a corregir la discriminación histórica, estructural o cultural sufrida por ciertos grupos humanos, en este caso las mujeres. Otros términos para referirse a ellas son acciones positivas, discriminación en sentido inverso o discriminación positiva.

Por un lado, el objetivo es mejorar o corregir la situación de las mujeres en contextos específicos hasta lograr la igualdad real; por ello, se diferencian de la igualdad jurídica. Deben ser temporales y acompañarse de acciones que influyan directamente en la raíz del problema, estas acciones positivas no eliminan el problema, solo tienden a paliar los efectos.

Por esta razón, deben derogarse con el tiempo; su duración depende de si el problema se ha resuelto o no. Pueden ser legislativas, ejecutivas, tributarias, administrativas o reglamentarias (Facio, 2020).

Por otro lado, el GED también se centró en el empoderamiento, un concepto que ha presentado ciertas complicaciones para la comprensión de este. Se trata de alentar la autonomía desde lo político, donde la mujer debe emanciparse de los lazos familiares. Por lo tanto, se resalta que la subordinación se manifiesta de formas diversas acordes a la etnia, clase social, historia colonial y posición en el orden económico global (León, 1996).

Este enfoque busca visibilizar las estructuras que mantienen esa relación desigual. Sin embargo, el problema del argumento del empoderamiento radica en que se convierte en una premisa individual; busca que las mujeres desarrollen distintas capacidades personales e influyan en el entorno al cual pertenecen.

Ante las barreras encontradas, el enfoque se expande y evoluciona. En este sentido, la incorporación del concepto de género es un parteaguas en el avance de los derechos de las mujeres, y así surgen las políticas de género en el mainstream o políticas de transversalidad de género.

Según, Rigat-Pflaum (2008), algunas autoras consideran que la estrategia GED fue el primer intento de incorporar la perspectiva de género en las políticas e instituciones. Además, el *gender mainstream* aparece en el ámbito de la macropolítica a partir de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing.

Asimismo, en palabras de Lamas (2016), enfatiza que la ONU y el Banco Mundial exigen que los planes y políticas gubernamentales tengan en cuenta la perspectiva de género, es decir, que consideren los factores culturales que establecen patrones distintos y perpetúan la desigualdad social entre hombres y mujeres.

La estrategia propuesta se refiere a la incorporación de esta perspectiva en todas las instancias gubernamentales, así como a la elaboración de presupuestos con este enfoque. Por lo tanto, esto supone una evolución respecto a los enfoques anteriores, como la GED, que se centraba en el empoderamiento individual.

Este nuevo enfoque tiene como objetivo extender la noción de equidad a actores e instituciones del Estado, convirtiéndose en una estrategia redistributiva y diferenciada que opera desde las estructuras de poder.

La transversalidad de género plantea la integración sistemática del principio de igualdad de género en todas las instancias, organizaciones, políticas, iniciativas, procedimientos y proyectos estatales, (SEMUJERES, 2011). Esto implica incluir la perspectiva de género de manera integral en el corazón de las políticas públicas, en las fases de elaboración, así como en todos los sectores y procesos de la gestión gubernamental.

En esta perspectiva, el gobierno tiene la responsabilidad de implementar políticas y medidas específicas dirigidas a las mujeres, basadas en un análisis detallado de las desigualdades estructurales, con el fin de eliminar las barreras existentes. Además, es fundamental que, en todas las actividades, así como en las determinaciones del gobierno, se incorporen principios de equidad, igualdad y perspectiva de género.

Basado en lo anteriormente expuesto, se puede definir que los programas públicos de género no se limitan exclusivamente a abordar la violencia, sino que también se orientan hacia la reducción de las disparidades de género.

Más allá de la necesaria transversalidad en todas las acciones gubernamentales, es decir, la inclusión de la perspectiva de género y de los derechos humanos en todas las políticas y programas, es importante destacar que existen otras iniciativas que pueden incorporar estas perspectivas sin constituir acciones directas o afirmativas dirigidas específicamente a este objetivo fundamental.

Por lo tanto, las políticas y programas orientados hacia la justicia de género deben abarcar todos los ámbitos, como la salud, la economía, la participación política, la educación, y otros temas donde exista disparidad. Sin embargo, en este documento, se retoman los programas de género enfocados exclusivamente al tema de la violencia contra las mujeres.

Finalmente, todo el camino y la evolución de los enfoques de las políticas dirigidas a mujeres, especialmente aquellas que abordan la violencia, se reflejan en el desarrollo de los componentes de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género. Los cuales son fundamentales en la lucha contra este flagelo y al funcionan como objetivos a alcanzar. Solo a través de un enfoque integral y coordinado de estos componentes se podrá avanzar hacia una sociedad libre de violencia contra las mujeres.

Este modelo de actuación nace y se define a partir de la convención que lleva ese nombre, la Convención de Belém Do Pará, donde se establecen las pautas necesarias para implementar las estrategias requeridas para cumplir con los objetivos. Al modelo se agrega el apartado de sanciones que corresponde a cada país y a los estados (CONAVIM, 2023).

En esta directriz, cada uno de los artículos es imprescindible. Sin embargo, es en el Artículo 3 de la Convención Belem do Pará donde se define el derecho de las mujeres a vivir sin violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, y se da por sentado que los Estados Parte reconocen este derecho, (Convención Belém do Pará, 2014).

Posteriormente, en el Capítulo III, Deberes de los Estados, se detallan las obligaciones de los Estados para tomar medidas inmediatas y efectivas, sin demora, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Los Estados se comprometen a adoptar políticas adecuadas para garantizar la protección de las mujeres y a establecer recursos y servicios de atención a las víctimas. Asimismo, deben asegurar el acceso a la justicia para las víctimas y sancionar a los perpetradores de la violencia, (Convención de Belém do Pará, 2023).

Garantizar una vida libre de violencia hacia las mujeres es una responsabilidad de los Estados, quienes deben implementar políticas que generen resultados reales para disminuir y, a largo plazo, erradicar esta problemática. México aborda esta cuestión a través de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, cuyo objetivo es garantizar el acceso de las mujeres a una vida sin violencia mediante la coordinación entre el gobierno federal, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Esta ley establece el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, así como

un programa homólogo, desde donde coordinan esfuerzos entre los tres niveles de gobierno.

Además, según, Marcela Lagarde, reconocida feminista y defensora de la disminución de la discriminación y la violencia de género. De igual forma, promotora de esta ley. Las consideraciones, derechos y obligaciones establecidos en esta legislación están respaldados por más de 40 intervenciones internacionales de organismos tales como: el Comité de la CEDAW y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Asimismo, se cuenta con el respaldo de la Organización de los Estados Americanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como de organizaciones civiles como Amnistía Internacional, del Consejo de Europa y de congresos de varios países que han recibido denuncias y han recomendado al gobierno de México abordar de manera efectiva la violencia contra las mujeres, (Lagarde, 2012).

Por lo tanto, el Estado está obligado a implementar todas las medidas necesarias con una visión justa e igualitaria, sin que exista discriminación alguna. En ese sentido, debe considerar aspectos como la etnia, el idioma, la edad, la condición social, de salud, de discapacidad, preferencia sexual y otras circunstancias, para asegurarse de que no sean motivo de discriminación. Asimismo, es fundamental garantizar la inclusión de todas las personas en el acceso a las políticas gubernamentales dirigidas a la erradicación de la violencia de género.

Este enfoque garantiza que todas las mujeres tengan las mismas oportunidades y puedan beneficiarse de los recursos y medidas destinadas al bienestar. Por último, el Estado de Guerrero, en el Artículo 11 de la Ley 553, menciona que deben existir modelos de atención, prevención y sanción que engloben una serie de medidas y acciones holísticas para salvaguardar la seguridad de las mujeres y asegurarles el derecho a vivir una vida libre de violencia en todas las facetas de la existencia (LAMVLV, 2013).

Estos modelos deben incluir atención psicológica especializada y asesoría jurídica gratuita, de acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que desglosa a lo que se refiere cada apartado y que se abordará a continuación.

El Estado mexicano y guerrerense tiene claras las obligaciones que están bien establecidas en la ley. Lo interesante radica en la aplicación de estas obligaciones al momento de llevar a cabo acciones concretas. Existen desafíos en todo el ciclo de las políticas públicas; sin embargo, en este caso nos enfocamos específicamente en los obstáculos que se presentan

durante la implementación, lo cual se basa en la experiencia específica de un programa en particular.

Desafíos en la atención a la violencia contra las mujeres en Guerrero

Desde 2006, hasta 2021, PAIMEF ha sido un programa del Gobierno Federal administrado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (IN-DESOL), el cual, está activo en todo el territorio mexicano. Este insta a fortalecer la formulación e implementación de políticas públicas a nivel estatal vinculadas a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

En este sentido, se fundamenta en un marco conceptual que promueve los derechos humanos con perspectiva de género, especialmente en lo que respecta a la familia más cercana. Ahora bien, el propósito de este programa se enfoca en orientar, prevenir y atender la violencia contra las mujeres, a quienes se les proporcionan y socializan herramientas para el empoderamiento de estas. (Secretaría de Bienestar, 2019).

En esta tónica, el PAIMEF pretende fomentar cambios culturales con la finalidad de obtener ambientes inclusivos, y, sobre todo, libres de violencia contra las mujeres. Para esto, el programa trabaja por medio de talleres, actividades lúdicas, entre otras iniciativas. Por lo tanto, estas acciones están dirigidas a personas vulnerables, sin distinción de etnia o edad.

A pesar de que el programa es muy loable para prevenir, y atender a las mujeres que viven violencia de género, este enfrenta retos que afectan al desarrollo de este, así como a las mujeres de manera indirecta, quienes viven el proceso de tratar de entender que vivir bajo violencia no es vivir.

Metodología

En esta investigación se empleó la metodología cualitativa con la técnica de observación participante, en este sentido, el desarrollo del programa fue observado de manera continua. Asimismo, la recolección de información, y el contacto con los involucrados del programa se desarrolló de manera directa, todo lo anterior con la finalidad de identificar los retos que demanda dicho programa de apoyo a instancias de mujeres de las entidades federativas.

Resultados de la investigación

Como parte de los resultados obtenidos, se plantean retos que enfrenta el PAIMEF en el estado de Guerrero. Se identificaron una serie de desafíos y áreas de oportunidad que inciden directamente en la efectividad y el alcance de las acciones de un programa dedicado a la atención de mujeres que han sufrido violencia, brindando atención en trabajo social, jurídica y psicológica, así como acciones de prevención.

Uno de los hallazgos más destacados fue la inseguridad generalizada que enfrenta la región, caracterizada por la presencia y el control ejercido por la delincuencia organizada. Esta situación no solo dificulta el acceso a diversas comunidades y municipios, sino que también impacta negativamente en la ejecución de las actividades y en la seguridad del personal del PAIMEF, quienes se ven limitados en su movilidad y en la realización de las labores cotidianas que realizan.

Se mencionó el mal estado de los vehículos utilizados para el desplazamiento del personal, así como la carencia de espacios adecuados de trabajo y de mobiliario en condiciones precarias. Esta falta de recursos físicos adecuados no solo dificulta la operatividad del programa, sino que también afecta la calidad de la atención brindada a las mujeres víctimas de violencia.

Asimismo, debido a la falta de recursos y dispositivos tecnológicos, el personal debe hacer uso de equipos personales, como computadoras y teléfonos, para realizar tareas laborales. Esta situación no solo vulnera los derechos laborales del personal, sino que también pone en riesgo la seguridad de la información manejada por el programa.

En esta directriz, se identificaron deficiencias en la sistematización de la información recopilada por el programa, así como una falta de conocimientos por parte del personal sobre cómo llevar a cabo este proceso de manera efectiva.

Esta situación se ve agravada por una carga laboral excesiva que dificulta la gestión adecuada de los casos y la implementación de medidas de seguimiento y evaluación. Además, se observa una falta de comprensión por parte del personal sobre sus responsabilidades como servidores públicos, particularmente en lo que respecta a la entrega de evidencias y la generación de información para los indicadores.

Otro aspecto relevante observado durante la investigación fue la presencia de barreras lingüísticas en las regiones indígenas donde opera el programa. La falta de traductores capacitados dificulta la comunicación

efectiva con las mujeres de esas comunidades, lo que limita su acceso a los servicios ofrecidos por el PAIMEF.

Si bien algunas personas del equipo cuentan con habilidades lingüísticas en la lengua local, esta capacidad no es universal. Debido a que existen situaciones en las que los miembros del equipo carecen de conocimientos lingüísticos, lo que dificulta la interacción con las mujeres indígenas.

Además, en ocasiones, aquellas personas que apoyan en la traducción dentro de la comunidad muestran resistencia a hacerlo, debido a la naturaleza delicada de los temas discutidos.

En cuanto a las intervenciones del programa, se evidenció una lucha constante entre dedicar tiempo y recursos a la prevención y a la atención de casos de violencia de género. Esta situación genera tensiones internas y afecta la calidad de las intervenciones realizadas, debido a que, el personal se ve obligado a priorizar ciertas actividades sobre otras, lo que puede tener un impacto negativo en la efectividad del programa en su conjunto.

Por último, se identificaron dificultades en el acceso y la confianza de las mujeres en los servicios ofrecidos por el PAIMEF, debido a la falta de oficinas físicas en algunas zonas y al respaldo insuficiente por parte de las autoridades locales y municipales. Esta situación no solo dificulta el acceso de las mujeres a los servicios de atención y prevención de la violencia de género, sino que también contribuye a perpetuar un clima de desconfianza hacia las instituciones gubernamentales.

En resumen, los hallazgos obtenidos a partir de la observación participante ponen de manifiesto una serie de desafíos y áreas de mejora en la implementación del Programa de Apoyo Integral para las Mujeres en Guerrero. Estos hallazgos subrayan la importancia de abordar de manera integral y coordinada las distintas problemáticas identificadas, con el fin de garantizar la efectividad y el impacto positivo del programa en la vida de las mujeres víctimas de violencia de género en la región.

Consideraciones finales

Se concluye que los desafíos que enfrenta el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) en la atención a la violencia contra las mujeres en Guerrero se manifiestan en diversas vertientes. Por un lado, destaca la profunda inseguridad que afecta al estado; por otro, la insuficiencia de recursos físicos y tecnológicos, así como la persistente burocratización que obstaculiza una atención efectiva a las mujeres.

Es importante señalar que, para lograr una aplicación más eficiente del programa, este debe ser concebido de manera integral, colocando a las personas como el eje rector de su desarrollo. La centralidad de las mujeres en su diseño y ejecución es fundamental para alcanzar los objetivos propuestos.

En suma, si se logra el empoderamiento efectivo de las mujeres a través del PAIMEF, especialmente de aquellas que han vivido violencia de género, independientemente de su contexto cultural, se podría fomentar una nueva cultura de paz no solo para ellas, sino también para sus familias. Para avanzar en esta dirección, se recomienda fortalecer las siguientes acciones:

Referencias bibliográficas

- ARIAS Purón, R. T. (2019). *Derecho 1*. México: Patria.
- BOURDIEU, P. (2000). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
- COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2019). *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*. Canadá: OEA.
- COMISIÓN Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres [CONAVIM]. (2023). *¿Qué es el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres?* Gobierno de México.
- CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2023). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 4, capítulo I. Reformada DOF 10-06-2011. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- ORGANIZACIÓN de los Estados Americanos [OEA]. (2023). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (Convención de Belém do Pará). Comisión Nacional de los Derechos Humanos México.
- MINISTERIO de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2014). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres* (Convención de Belém do Pará).
- DEERE, D. M. (2021). De la potestad marital a la violencia económica y patrimonial en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 23(1). <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/9900/9481>

- DIARIO Oficial de la Federación [DOF]. (2022, 29 de abril). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. Secretaría de Gobernación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5650590&fecha=29/04/2022#gsc.tab=0
- DIARIO Oficial de la Federación [DOF]. (2018, 26 de mayo). *Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 6 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. Secretaría de Gobernación.
- ENTIDAD de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres [ONU Mujeres]. (2022). *Preguntas frecuentes: Tipos de violencia contra las mujeres y las niñas*. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>
- FACIO, A. (2020). *Breve diccionario de feminismo*. España: Catarata.
- GARCÍA, E. (2008). Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming: ¿De qué estamos hablando? Marco Conceptual. Nueva York: PNUD.
- INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2021). *Violencia contra las mujeres en México: ENDIREH*.
- INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2022). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, Guerrero*. México: INEGI.
- INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2023). *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*. México: INEGI.
- JARAMILLO, M., et al. (2020). Violencia de género: Un análisis evolutivo del concepto. *Scielo*, 1-8.
- LAGARDE, M. (2012). *El feminismo en mi vida: Hitos, claves y utopías*. México: Inmujeres.
- LAMAS, M. (2016). *Conceptos claves en los estudios de género*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- LEÓN, M. (1996). Mujer, género y desarrollo: Concepciones, instituciones y debates en América Latina. *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Estudios Básicos de Derechos Humanos IV, 187-228.
- CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2023). *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* (LGIHM). Publicada en DOF 02-08-2006, última reforma 29-12-2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgimh.htm>
- CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2024). *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (LGAMVLV).

- Publicada en DOF 26-01-2007, última reforma 26-02-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>
- CONGRESO del Estado de Guerrero. (2021). *Ley Número 553 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. Publicada en el Periódico Oficial No. 12, 06 de febrero de 2008, reformada en POE 23-11-2013. <https://congresogro.gob.mx/legislacion/ordinarias/archi/ley-de-acceso-de-las-mujeres-a-una-vida-libre-de-violencia-del-estado-libre-y-soberano-de-guerrero-553-2021-03-10.pdf>
- MERCEDES, M. (2021). *Sexo, violencia y castillo*. Argentina: EPUB.
- RIGAT-PFLAUM, M. (2008). Gender mainstreaming: Un enfoque para la igualdad de género. *Nueva Sociedad*, 218, 40-56.
- SÁNCHEZ Cordero, O. (2023). Urge fomentar empleo femenino para evitar violencia económica. *Senado de la República*.
- SECRETARÍA de Bienestar. (2018). *Igualdad de género*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/igualdad-de-genero-174139>
- SECRETARÍA de Bienestar. (2019). *¿Sabes qué es el PAIMEF?* Gobierno de México.
- SECRETARÍA de la Mujer [SEMUJERES]. (2011). *Equidad de género: Logros y desafíos. La experiencia de la Secretaría de la Mujer del Estado de Guerrero*. Chilpancingo de los Bravo, Guerrero.
- SECRETARÍA de Relaciones Exteriores [SRE]. (2008). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará” y su Estatuto de Mecanismo de Seguimiento*. México: SRE/UNIFEM/PNUD.
- SECRETARÍA de Bienestar. (2021). *Igualdad de género*. Gobierno de México.

DISEÑO DE PROGRAMAS PARA ATENDER LA VIOLENCIA FEMINICIDA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL DESDE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

Mayra Adriana Bravo Organís¹

Introducción

Actualmente la violencia de género es una de las violaciones más persistentes de los derechos humanos, lo que representa un desafío significativo para el desarrollo social y la equidad de género (Organización Mundial de la Salud, 2021). A medida que se visibiliza y se reconoce la magnitud de este problema, los gobiernos locales han comenzado a enfocar esfuerzos encaminados a combatir la violencia de género.

Este trabajo se centra en comprender y describir cómo fue el proceso de diseño de un programa de gobierno local para atender la Alerta de Violencia de Género, desde la gestión para resultados (GpR), que enfatiza la efectividad de las acciones, la eficiencia del gasto y la rendición de cuentas en la implementación de programas que atienden problemáticas públicas puntuales (Kusek & Rist, 2004).

Desde la perspectiva de la GpR se propone que los programas deben ser evaluados no solo por sus procesos de diseño y ejecución, sino también por los resultados alcanzados en términos de bienestar social (PNUD, 2019). En ese orden de ideas, se propone responder la pregunta ¿Cómo se diseñó el programa municipal para atender la violencia contra las mujeres 2024-2027 en Acapulco de Juárez, desde la Gestión para Resultados?

El tipo de trabajo investigativo adoptó un enfoque cualitativo, con un diseño descriptivo y exploratorio, ya que el objetivo es comprender y describir cómo el Gobierno Municipal de Acapulco elaboró el programa municipal para atender la Alerta de Violencia de Género 2024-2027.

Los resultados muestran que el desarrollo del programa contó con la participación de múltiples actores, tanto de la administración municipal

1 Profesora Investigadora con Perfil Deseable, miembro del SIN nivel I. Adscrita a la Facultad de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad Autónoma de Guerrero. Correo: mayra_bravo@hotmail.com

como de asociaciones sin fines de lucro y las propias mujeres afectadas por la violencia. Desde este enfoque para resultados, se busca asegurar que las intervenciones sean relevantes y se alineen con las necesidades específicas de la comunidad (CONEVAL, 2024).

El diseño del programa comenzó con un diagnóstico exhaustivo que combinó información estadística y aspectos cualitativos de la violencia que enfrentan las mujeres en el municipio. Se llevaron a cabo talleres de sensibilización y grupos focales que permitieron conocer las experiencias y cómo perciben la violencia las mujeres afectadas, así como evaluar la efectividad de los servicios existentes. A partir de estos insumos y de las medidas emitidas por la Secretaría de Gobernación en la Declaración de la Alerta de Violencia de Género, en la que se definieron objetivos claros y medibles, junto con indicadores de gestión que facilitarán la evaluación del impacto de las acciones implementadas.

Este estudio no solo documenta cómo se desarrolló el proceso de diseño del programa, sino que también invita a reflexionar cuáles son las oportunidades y retos de la gestión municipal en relación con la implementación de políticas públicas a través de un programa específico, dirigido a combatir la violencia de género. Se prevé que los resultados de esta investigación favorezcan un mayor entendimiento de las dinámicas de la gestión pública, de la importancia del uso de metodologías con enfoque a resultados y su capacidad de impactar positivamente la vida de las mujeres, promoviendo así un entorno más seguro y justo.

La Nueva Gerencia Pública en el diseño de programas con enfoque en la Gestión para resultados

Las limitaciones en los modelos burocráticos implementados en la Administración pública estatal trajeron consigo la propuesta de nuevos modelos, es así como surge la Nueva Gerencia Pública (NGP). Su enfoque busca modernizar la gestión pública mediante la incorporación de principios gerenciales propios del sector privado, con el fin de mejorar la provisión de bienes y servicios públicos (Osborne & Gaebler, 1992).

La incorporación de principios gerenciales promueve la incorporación de herramientas de gestión empresarial en la gestión pública para optimizar su desempeño. Según Hood (1991), los principios fundamentales de la NGP como son: la orientación a resultados, la descentralización de funciones a niveles inferiores para lograr una mejor autonomía y eficacia,

la mejora de la calidad en los servicios públicos y una mayor flexibilidad en las estructuras organizativas del gobierno.

Con ello, se busca una mayor participación de la sociedad en las decisiones del gobierno, especialmente en la administración municipal, donde la NGP se traduce en estrategias que mejoran la administración de recursos y la prestación de servicios locales. Según Arellano (2021), las administraciones municipales han implementado la NGP mediante la tercerización de servicios, la asociación público-privada y la digitalización de trámites administrativos. Esto ha permitido eficientizar en el uso de los recursos públicos.

En particular, la aplicación de la NGP en los programas sociales ha demostrado ser clave para garantizar su sostenibilidad y eficacia, un impulso al seguimiento y evaluación, así como la inclusión de incentivos de desempeño, ha permitido optimizar los resultados de estos programas (Perry & Hondeghe, 2008). Además, de fortalecer la colaboración con múltiples actores de los sectores público y privado, lo que ha potenciado la capacidad del gobierno para atender necesidades sociales críticas.

El uso de la NGP ha transformado la forma en cómo se realiza la administración pública actual al introducir estrategias que atienden de mejor manera los problemas que demanda la sociedad. También ha mejorado la calidad de los servicios locales, mientras que su adopción en los programas sociales ha fortalecido su impacto en la población vulnerable. La continua implementación y adaptación de estos principios es fundamental para una administración pública más efectiva y centrada en el ciudadano.

La perspectiva gerencial traída a la administración pública se ha apoyado de metodologías y herramientas como la Planeación Estratégica, una herramienta clave no sólo en la forma en cómo se diseña un programa social, sino también en la manera en que son implementados, permitiendo centrar los esfuerzos en resultados medibles que evalúen la eficacia de las intervenciones gubernamentales.

La planeación estratégica es un modelo sistemático que inicia con un diagnóstico que es la base para diseñar objetivos, estrategias adecuadas y mecanismos de evaluación para la toma de decisiones fundamentadas (Bryson, 2018). En la administración pública municipal, la planeación estratégica se vincula con la gestión para resultados (GpR), la cual enfatiza los resultados de la incidencia de la intervención del gobierno en la solución de problemas públicos a través de la medición del desempeño y la rendición de cuentas (Mayne, 2017).

Los principios fundamentales de la GpR incluyen:

1. Definir con claridad lo que se quiere lograr.
2. Uso de indicadores de desempeño para la evaluación continua.
3. Asignación eficiente de recursos basada en evidencia.
4. Participación y transparencia en la formulación de estrategias.
5. Monitoreo y ajuste continuo para mejorar la eficacia de los programas.

En el contexto del combate a la violencia de género, tanto la Planeación Estratégica como los principios de la GpR se utilizan como base para diseñar estrategias y acciones puntuales con las que la administración pública estatal y local atenderá esta problemática. Estas metodologías han sido desarrolladas por la Iniciativa Spotlight² para aplicar la planeación estratégica en la formulación de programas sociales con énfasis en la gestión para resultados, destacando su aplicación en el combate a la violencia de género (Iniciativa Spotlight México, 2021). Esta metodología integra un enfoque basado en la evidencia, la transversalización de la perspectiva de género y la participación multisectorial (ONU Mujeres, 2020).

Los elementos clave de esta metodología incluyen:

1. Diagnóstico situacional: Analizar informes y estadísticas de la violencia, identificar factores de riesgo y necesidades específicas por atender.
2. Definición de metas y objetivos estratégicos: Enfocados en garantizar la protección, atención y una adecuada impartición de justicia para las mujeres que lo requieran.
3. Diseño de intervenciones basadas en evidencia: Implementación de políticas con base en buenas prácticas internacionales.
4. Monitoreo y evaluación de impacto: Seguimiento de indicadores para medir avances y ajustar estrategias según resultados obtenidos.

Desarrollar las etapas de modelo de planeación estratégica en los programas sociales permite mejorar su eficacia al lograr que las acciones implementadas respondan a necesidades reales detectadas en un diagnóstico y cuenten con mecanismos de evaluación y ajuste. Estudios han demostrado que los programas con planeación estratégica logran mayores niveles de impacto y sostenibilidad en comparación con aquellos diseñados de manera improvisada o sin un marco de resultados claro (Perrin, 2020). En particular, en el diseño de acciones estratégicas para atender la violencia, la integración de la planeación estratégica promueve la coadyuvancia

2 Iniciativa Spotlight. es una campaña conjunta de la Unión Europea y las Naciones Unidas orientada a eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas (ONU, 2025)

y fortalece la inter-institucionalidad en los gobiernos locales, generando acciones más eficaces y sostenibles en el tiempo (ONU Mujeres, 2021).

Los programas sociales desde la Gestión para Resultados

La administración con enfoque a resultados en el sector público en México se adoptó a partir de normativas aplicadas a diversas áreas del sector público, incluyendo el desarrollo social y la presupuestación federal. Esto facilitó la incorporación de mecanismos de monitoreo y evaluación que fortalecen implementación en el país.

En 2004, el H. Congreso de la Unión aprobó por unanimidad la Ley General de Desarrollo Social, la cual crea al CONEVAL y establece que las evaluaciones de los programas sociales incluyan indicadores de resultados, servicios y gestión, con el objeto de permitir medir el avance en el cumplimiento de los objetivos de los programas, sus procedimientos y la calidad de los servicios (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2004).

La ley emitida por el Legislativo en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria tiene como propósito fortalecer el enfoque a resultados (GpR) a través de la implementación del ciclo de presupuesto con enfoque a resultados (PbR). En particular, esta ley establece un Sistema enfocado a medir los resultados del desempeño conocido como SED, conforme a lo señalado en el artículo 2º, fracción LI. Dicho sistema integra herramientas metodológicas para evaluar objetivamente los resultados alcanzados por los programas, midiendo que se cumplan los objetivos a través de indicadores de desempeño, lo que permite medir si se lograron los objetivos establecidos.

Con base en lo anterior y con el objeto de garantizar la medición de los resultados obtenidos en los programas que atienden diversos tipos de violencia hacia las mujeres, la metodología que propone Spotlight México, retoma la metodología de evaluación del desempeño de la CONEVAL tomando como referencia un documento que establece el procedimiento a seguir para construir indicadores y propone una secuencia de pasos a seguir considerando:

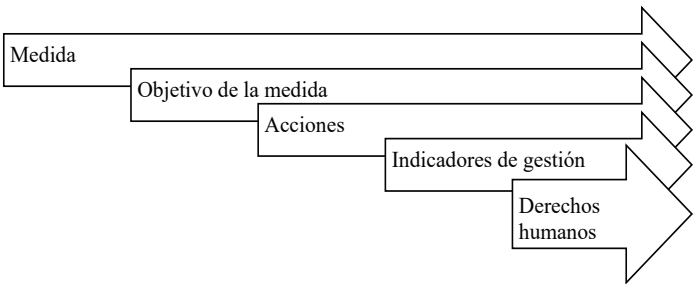
1. Tener claramente definido el resultado que se quiere lograr
2. Ponderar los factores que se requieren
3. Definir qué y para qué se va a medir
4. Definir cómo se realizará la medición
5. Establecer la periodicidad de la medición

6. Definir las evidencias que deberán dar soporte a la medición del resultado (CONEVAL, 2013)

La propuesta metodológica sugiere que los estados y municipios adopten indicadores de derechos humanos basados en la metodología de la ONU-DH22. Estos indicadores la evaluación del cumplimiento de las resoluciones y acciones establecidas en la AVGM en distintos periodos de tiempo, enfatizando el grado de impacto de los resultados en la vida de las mujeres.

Por tanto, esta metodología que se propone para dar atención a los resolutivos y medidas de la AVGM contempla que el programa tenga la estructura siguiente:

Figura 1. Organización de los componentes que conforman el programa de respuesta a la AVGM



Fuente: Elaborado con base en la Iniciativa *Spotlight* (2021) “Indicadores ilustrativos para medir los resultados de corto, mediano y largo plazo de las medidas de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres”.

Marco normativo para atender la violencia contra la mujer

La AVGM es un recurso de emergencia contemplado en la normativa mexicana para prevenir y eliminar la violencia feminicida. Su aplicación se sustenta en el marco legislativo de distintos niveles de gobierno desde el internacional hasta el estatal, orientados a asegurar los derechos de las mujeres en especial el vivir sin violencia. En este examina la legislación de cada uno de estos ámbitos, con especial atención a su aplicación en el estado de Guerrero.

El marco normativo en el ámbito internacional, tiene diversos instrumentos legales y tratados que establecen las obligaciones de los gobier-

nos para la prevención y erradicación de las diversas formas de violencia feminicida.

1. “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW, 1979). Mandata a los gobiernos a adoptar medidas legislativas y políticas para combatir la discriminación y erradicar la violencia feminicida.
2. “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer” (OEA, 1994). Establece cómo se define la violencia hacia la mujer y pide a los gobiernos la implementación de acciones encaminadas a la prevención, sanción y erradicación.
3. “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU, Agenda 2030” (ONU, 2015). El Objetivo 5 establece que es necesario eliminar toda forma de violencia que ponga en riesgo la vida de las mujeres y niñas.
4. “Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1993” (Naciones Unidas., 1993). Reconoce la violencia de género como una violación de derechos humanos y llama a la acción internacional (Naciones Unidas, 1993).

Respecto al marco legislativo mexicano relativo a la violencia de género, éste se ha desarrollado con base en los tratados internacionales y en reconocer que la violencia feminicida representa un problema de atención prioritaria:

1. “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*” (CPEUM, 1917). En su primer artículo establece la igualdad como principio y prohibición de toda forma de discriminación hacia las mujeres. En su cuarto artículo se propone garantizar la igualdad de las personas.
2. “*Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*” (Cámara de Diputados, 2007). Crea la figura de la AVGM como un mecanismo de protección urgente, y define los tipos de violencia de género y las obligaciones de los distintos niveles de gobierno (Cámara de Diputados, 2007)
3. “*Código Penal Federal*” (2012). Tipifica el feminicidio y establece sanciones específicas para los delitos de violencia de género.
4. “*Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*” (Cámara de Diputados, 2008). Define los procedimientos para la declaratoria de AVGM y los criterios de su implementación.

Por último, respecto al estado de Guerrero, éste se encuentra entre los estados con más número de casos de violencia de género de México, lo

que ha llevado a la implementación de diversas normativas locales para atender la AVGM:

1. “*Ley Número 494 para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*” (2010). Reconoce que todas las personas son iguales y que las mujeres tienen el derecho a vivir en un ambiente seguro y de paz, libre de violencia.
2. “*Ley 553 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guerrero*” (2008). Establece mecanismos de protección y protocolos de actuación para las instituciones estatales.
3. “*Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*” (2008). Detalla las acciones de prevención y atención que deben desarrollar las instancias gubernamentales.
4. “*Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en Guerrero*” (CONAVIM, 2017). Emitida por Secretaría de Gobernación a través de la CONAVIM. Obliga los gobiernos estatal y municipal a implementar medidas urgentes de seguridad, prevención y justicia.
5. “*Programa Estatal de Acciones Estratégicas para Atender la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Violencia Feminicida*” (Gobierno del Estado de Guerrero, 2022). Instrumento de política pública que articula acciones entre diferentes niveles de gobierno.

Como se ha descrito en los párrafos anteriores, el marco normativo para atender la AVGM en el estado, está sustentado en tratados internacionales, legislación nacional y normativas estatales. Sin embargo, la efectividad de estas disposiciones depende de su aplicación y el compromiso de las instituciones de gobierno de garantizar no sólo la justicia y la protección, sino también los derechos de las mujeres. La implementación efectiva de la AVGM requiere un enfoque integral y con enfoque a resultados a través de la coadyuvancia entre las instituciones de gobierno.

Establecimiento de Alertas de Violencia al estado y municipios de Guerrero

En los últimos años, Guerrero ha registrado elevados índices de violencia feminicida. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2021, en el Estado de Guerrero el 68.8% de las mujeres de 15 años y más, experimentaron algún tipo de violencia: psicológica, física, sexual, económica o patrimonial a lo largo de la vida y

44% en los últimos doce meses, posicionándose entre los estados con más casos de agresiones contra mujeres en México (INEGI, 2022).

Diversas asociaciones civiles han señalado esta problemática, cuestionando la efectividad de las acciones implementadas por los gobiernos locales para prevenir, dar atención y sancionar los delitos contra mujeres. Como resultado de la exposición de estas deficiencias, se integró un grupo de trabajo con representantes de la sociedad civil, cuyo propósito fue informar cuál era la situación de los derechos humanos de las mujeres en la entidad.

Es así como en septiembre de 2016, representantes del gobierno estatal recibieron el documento que detalla las conclusiones realizadas por el grupo de trabajo y las propuestas que le hace al estado, el 14 de marzo de 2017 fue emitido un informe sobre las actividades realizadas para dar cumplimiento (SEGOB, 2017). El grupo de trabajo llevó a cabo la evaluación del informe entregado por el Gobierno del estado de Guerrero y el 21 de junio de 2017, presentó ante la Secretaría de Gobernación Federal (SEGOB), un dictamen en el que, de manera unánime, determinó que, dentro del plazo establecido en el Reglamento de la Ley 553 en su artículo 38, no se hallaron evidencias suficientes que acreditaran que se cumplió el total de las propuestas de dicho informe (SEGOB, 2022).

Derivado de ese dictamen, la Secretaría de Gobernación realizó un proceso de análisis sobre la situación que viven las mujeres en la entidad en el que corroboró las diversas problemáticas culturales, sociales e institucionales que han derivado en los índices actuales de violencia cometida en contra de las mujeres y, determinó la conveniencia de coordinar acciones interinstitucionales para poner en marcha una estrategia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres guerrerenses (SEGOB, 2017).

Con base en las consideraciones expuestas, se declara procedente la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres (DAVGM) en ocho municipios de Guerrero entre los que se encuentra Acapulco de Juárez. Dicha declaratoria establece que el gobierno de Guerrero debe establecer cómo serán ejecutadas las medias contenidas en la declaratoria, haciendo la aclaración de que las medidas propuestas no son excluyentes de otras que garanticen la seguridad y los derechos de las mujeres.

Tabla 1. Tipos de medidas establecidas para atender la Violencia de Género.

Tipo de medida	Cantidad de medidas	Descripción del tipo de medidas
Seguridad	5	Este tipo de medidas contempla la recuperación de espacio públicos, incrementar la vigilancia y la seguridad y contar con infraestructura para brindar atención de manera inmediata a quienes lo soliciten.
Prevención	8	Estas medidas contemplan sensibilizar y educar a las personas a través de campañas en medios. Con ello se busca involucrar a la población en las medidas preventivas la denuncia.
Justicia y reparación del daño	7	Este tipo de medidas contempla el fortalecimiento de la Fiscalía General a través de la creación de una unidad especial dedicada a investigar los casos de feminicidios, enfocada a garantizar la procuración e impartición de justicia.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Declaratoria de Alerta de Género por Violencia Feminicida de fecha 22 de junio de 2017.

La DAVG fue el primer paso para que las autoridades estatales y en particular las autoridades locales de los municipios alertados iniciaran un proceso de implementación de medidas encaminadas a dar cumplimiento a cada una de las medidas establecidas. Para ello resulta esencial el uso de metodologías para el diseño de acciones estratégicas efectivas y medibles que realmente impacten en la reducción de la violencia hacia las mujeres.

Diseño del programa para atender la AVG en el municipio de Acapulco de Juárez

El diseño metodológico para la formulación del programa municipal adoptó un enfoque cualitativo con un diseño descriptivo y exploratorio, ya que el objetivo es comprender y describir el proceso específico que implementó el Gobierno Municipal de Acapulco. El trabajo está centrado en conocer los actores, documentos, normativas y decisiones clave involucradas para establecer los objetivos y acciones estratégicas del programa. Este diseño permitirá una descripción detallada y fundamentada del proceso de diseño del programa municipal en cuestión.

Las técnicas de investigación aplicada fueron:

- Análisis documental: Se analizaron documentos oficiales (decretos, planes de acción, presupuestos, informes de gobierno, diagnósticos sobre violencia de género en Acapulco).
- Revisión el marco normativo (leyes, reglamentos y lineamientos relacionados con la AVG y la política pública en cuestión).
- Programación de mesas de trabajo con la participación de: tomadores de decisiones (funcionarios municipales y estatales involucrados en el diseño del programa); representantes de la sociedad civil, especialistas en género y atención a las violencias; y, académicos especialistas en políticas públicas y metodología del Marco Lógico.
- Observación participante. En sesiones de trabajo y eventos en los que se recopilaba información sobre las acciones implementadas por el municipio para hacer frente a la violencia a las que se enfrentan las mujeres.

El análisis y procesamiento de datos permitió tener un diagnóstico sobre la situación de la violencia en Acapulco de Juárez, elemento clave para el proceso de diseño del programa que se basó en un proceso sistemático de la Planeación Estratégica y Metodología de Marco Lógico.

Situación de la Violencia de Género en Acapulco

Concerniente a la situación actual del municipio de Acapulco de Juárez, se analizaron documentos tales como: el Informe de Incidencia de Violencia hacia la mujer, que genera mensualmente el Área de Reportes y Estadísticas del Centro de Atención a Emergencias Urbanas perteneciente a Seguridad Pública del municipio (Secretaría de Seguridad Pública, 2022); de acuerdo con los datos obtenidos, los homicidios, lesiones y reportes de casos de mujeres en situación de violencia, en el año 2021, suman un total de 316 delitos contra la mujer, de los cuales 41 son por homicidios dolosos y 28 por lesiones contra las mujeres, prevaleciendo tanto los homicidios como las lesiones dolosas con arma de fuego. En la observación participante se tuvo información que indica que existe una cifra negra ³ alta, respecto a los casos de violencia física (golpes), ya que generalmente este delito no se denuncia por miedo al agresor, que, mayormente, suele ser la pareja o expareja sentimental.

Asimismo, se analizó el Informe General de Violencia de Género, del periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022, presentado por la

3 Cifra negra: Es el número de delitos que no son denunciados o que no son investigados por las autoridades, por lo que no aparecen en las cifras oficiales.

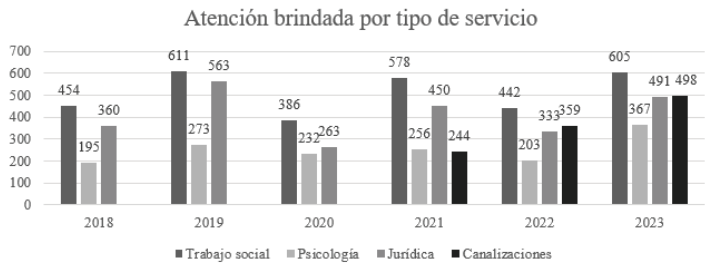
Secretaría de Seguridad Pública estatal, a través del Centro del Sistema Estatal de Información Policial, en dicho informe se reporta que el municipio de Acapulco de Juárez registró 1,040 incidentes de violencia de género, de los cuales 514 fueron delitos cometidos contra mujeres, que representa el 49 por ciento del total, 282 casos de violencia familiar, que asciende al 27% y 196 casos de violencia de pareja que constituye el 19 % (Centro del Sistema Estatal de Información Policial, 2022)

Respecto al comportamiento diario de llamadas de auxilio al 9-11, se registró un incremento los fines de semana, siendo sábado y domingo los días más conflictivos y el horario más frecuente, entre las 19:00 a 23:59 horas. Las llamadas registradas en el municipio, en el periodo de referencia, ascendieron a 2,257 reportes de delitos contra mujeres. La colonia Renacimiento es la de mayor incidencia de delitos, registrándose 154 casos; al día se reciben un promedio de 15 llamadas al 9-1-1 de esta colonia (Secretaría de Seguridad Pública, 2022)

Por su parte, el Instituto Municipal de la Mujer Acapulco (IMMA) brinda permanentemente atención integral gratuita a adolescentes, niñas y mujeres en situación de violencia, en: trabajo social, atención psicológica (intervención en crisis y proceso terapéutico), acompañamiento legal y canalización a otras dependencias especializadas en la materia. De acuerdo con los datos registrados en atenciones, en el último lustro se ha registrado un incremento en los servicios de atención a mujeres que han sufrido algún tipo de violencia, la gráfica muestra que en el año 2019, 611 mujeres acudieron a solicitar algún tipo de atención, ascendiendo a 1,788 los servicios brindados; en los años subsecuentes, las medidas sanitarias establecidas por la pandemia COVID-19, confinó a la ciudadanía a estar en casa, dando un descenso en las atenciones, sin embargo, en el espacio privado, se incrementó el número de casos de violencia hacia mujeres, adolescentes y niñas (Instituto Municipal de la Mujer, 2022)

En un periodo de 5 años del 2018 al 2022, han acudido al INMUJER 2,120 mujeres a solicitar algún tipo de servicio, existiendo igual número de atenciones de trabajo social, el servicio que más requieren es la asesoría jurídica, seguido de la atención psicológica, se han canalizado a 23% de las usuarias a otras instancias competentes de acuerdo con sus necesidades de servicio.

Gráfica 1. Tipo de servicios que brindó el Instituto Municipal de la Mujer en el periodo comprendido del año 2018 a 2023



Fuente: Elaboración propia con datos del IMMUEJER Acapulco.

Como se mencionó en el párrafo anterior, el gobierno municipal de Acapulco de Juárez, Guerrero, tiene una declaratoria de atención a la violencia contra mujeres desde el año 2017, debido a la persistencia de altos índices de violencia feminicida. Entre enero de 2015 y junio de 2024, el comportamiento de los feminicidios en el municipio refleja una problemática multifactorial que combina elementos estructurales, socioculturales y de inseguridad pública.

Tabla 2. Feminicidios ocurridos en Acapulco de Juárez, Guerrero; en el periodo de Enero de 2015 a Octubre de 2024

Año	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago.	Sep.	Oct	Nov	Dic	Total Anual
2015	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2016	1	0	1	2	2	0	0	4	0	2	2	1	15
2017	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	2	2	9
2018	3	1	1	0	0	1	1	1	2	1	1	3	15
2019	0	0	2	1	1	1	2	0	0	0	0	0	7
2020	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3
2021	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	3
2022	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	4
2023	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3
2024	0	0	1	0	1	2	1	1	0	0			6
Total del Mes	5	3	6	5	5	5	5	7	4	6	7	7	65

Fuente: Elaboración propia con datos abiertos referentes a incidencia delictiva (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública., 2024)

Tabla 3. Clasificación del delito de feminicidio ocurridos en el periodo de Enero de 2015 a Octubre de 2024

Año	Con arma blanca	Con arma de fuego	Con otro elemento	No especificado	Total general
2015	0	0	0	0	0
Total general	15	16	32	2	65

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Tipo de delitos reportados del 2do. Semestre de 2023 al 1er. Semestre de 2024

Periodo	Homicidios	Lesionados	Robos	Violencia contra la mujer
2do. Semestre de 2023	25	19	29	601
1er. Semestre de 2024	58	41	18	897
TOTAL	83	60	47	1498

Fuente: Elaboración propia.

El análisis estadístico de este período permite identificar tendencias y visibilizar las situaciones de inseguridad que enfrentan las mujeres, así como los desafíos pendientes para prevenir y erradicar este delito. Este contexto de inseguridad hacia las mujeres en el Puerto de Acapulco resalta la urgencia de fortalecer estrategias integrales desde la gestión municipal y estatal para enfrentar este flagelo de manera efectiva.

En relación con el análisis de políticas públicas previas implementadas por el municipio, se encontró que en el periodo 2022-2024, el Municipio de Acapulco del Juárez, Guerrero ha dedicado esfuerzos significativos para implementar las medidas de la alerta de violencia de género que afecta a mujeres, adolescentes y niñas en el municipio. Con el compromiso de mejorar los espacios públicos que garanticen el bienestar de las mujeres, se han implementado diversas acciones orientadas a dar cumplimiento a las medidas y recomendaciones de la AVGM.

Durante los últimos dos años, se han realizado una serie de actividades concretas para abordar la alerta de violencia de género como son:

- a) Fortalecimiento de la Institucionalidad: Reforzando la estructura administrativa dedicada a brindar atención a las mujeres e impartiendo capacitación continua del personal municipal, asegurando una respuesta eficaz y sensible a las necesidades de las solicitantes.

- b) **Prevención y Sensibilización:** Se han implementado campañas permanentes de concienciación sobre la violencia de género dirigidas a la comunidad en general, con énfasis en instituciones educativas, oficinas y espacios públicos; así como talleres y charlas educativas sobre relaciones saludables y no violencia, impartidas en colaboración con organizaciones civiles y académicas.
- c) **Atención Integral a Víctimas:** Ampliación de las instalaciones y mejora de la calidad de la atención psicológica, jurídica y servicios médicos especializados para víctimas de delitos contra la mujer. Además de la implementación de protocolos de actuación inmediata para casos de emergencia y situaciones de alto riesgo.
- d) **Monitoreo y Evaluación Constante:** A través de un sistema de seguimiento y evaluación de las acciones implementadas, con el fin de medir el impacto de estas políticas públicas y ajustar estrategias según los resultados obtenidos, a través de una estrecha colaboración con instancias estatales y federales para el intercambio de mejores prácticas.

Todas estas acciones han sido resultado de la aplicación de los principios de la Nueva Gerencia Pública, la cual se centra en aplicar prácticas del sector privado al ámbito público para mejorar la eficiencia, la eficacia y la calidad de los servicios públicos con una clara orientación a resultados. Las políticas públicas implementadas en Acapulco de Juárez lograron avances significativos en la atención a la Violencia de Género (DAVG) y en el cumplimiento de las medidas de seguridad que anteriormente no habían avanzado. Este avance puede interpretarse como un resultado de la aplicación de un enfoque más gerencial en la administración pública, donde la eficiencia y los resultados tangibles son prioridades. La implementación de políticas específicas orientadas a la reducción de la violencia de género muestra un esfuerzo por mejorar los procesos gubernamentales, con un enfoque más centrado en el cliente (en este caso, las víctimas de violencia de género) y en la mejora continua de los servicios públicos.

Programa Municipal para atender la de Violencia de Género en Acapulco de Juárez

El Programa municipal fue desarrollado con base en las metodologías de Planeación Estratégica y Marco Lógico, diseñando los elementos que lo integran a partir del diagnóstico y alineados a los Objetivos de la Agenda 2030 (ODS, del Plan Estatal de Desarrollo Estatal y del Programa Estatal para atender la Alerta de Violencia de Género en el estado.

El programa tiene como objetivo general: “Implementar Acciones Estratégicas para dar continuidad al trabajo realizado para Atender la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, adolescentes y niñas en el municipio de Acapulco Guerrero, con el fin lograr una ciudad segura y con oportunidades para su desarrollo, que garantice su derecho a vivir una vida libre de violencia”.

La estructura de programa se basa en dos ejes estratégicos que son: La Prevención de la Violencia y la Seguridad (que contempla la atención integral a víctimas y el acceso a la justicia), de los cuales se desprenden tres estrategias de prevención, y cuatro estrategias de Seguridad, cada una con sus respectivos objetivos específicos.

Tabla 5. Ejes, estrategias y objetivos específicos del programa municipal para atender la AVGM en Acapulco de Juárez

	Estrategia	Objetivo del programa municipal
Prevención	1 Actualización del Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.	1.1 Actualizar de manera efectiva el Banco de Datos con el fin de mejorar la gestión, análisis y utilización de la información para la prevención y atención integral de la violencia.
	2. Capacitación a través de un programa único enfocado a la sensibilización y formación de las y los servidores públicos del gobierno del estado de Guerrero, que prevea un adecuado mecanismo de medición de resultados.	2.1 Implementar un programa integral de capacitación, sensibilización, formación y profesionalización en derechos humanos de las mujeres para los servidores públicos del municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, asegurando la efectividad mediante un mecanismo de evaluación de resultados.
	3. Campañas permanentes, disuasivas, re-educativas, expansivas, integrales, encaminadas a prevenir la violencia en todos los niveles, con el fin de dar a conocer a la sociedad en general cuáles son sus os derechos.	3.1 Desarrollar campañas continuas y comprehensivas a nivel municipal y comunitario, dirigidas a la prevención de la violencia y a la difusión de los derechos y los servicios institucionales disponibles.
Seguridad	1. Rehabilitación de áreas públicas a través de la aplicación de estrategias de seguridad dirigidas a sectores con altos niveles de violencia o considerados de alto riesgo.	1.1 Desarrollar un plan integral para la revitalización de espacios comunitarios y la prevención de la violencia de género, aplicando acciones de seguridad concretas en áreas catalogadas como de alto riesgo o con alta incidencia de violencia hacia las mujeres.
	2. Establecimiento de puntos de atención rápida para mujeres en situación de riesgo en los municipios incluidos en la declaratoria de AVGM.	2.1 Establecer y operar módulos de atención inmediata a mujeres en situación de riesgo en puntos estratégicos del municipio, asegurando el acceso rápido y efectivo a servicios de protección, asistencia legal, psicológica y social.

Seguridad	Estrategia	Objetivo del programa municipal
	3. Protección Inmediata a Mujeres víctimas para valorar diligentemente las órdenes de protección a emitidas en casos de violencia familiar.	3.1 Implementar un sistema eficaz de valoración, ejecución y monitoreo de órdenes de protección para mujeres víctimas de violencia.
	4. Fortalecimiento de las agrupaciones municipales especializadas en seguridad pública, así como cédulas municipales de reacción inmediata. Estas agrupaciones deberán estar capacitando a su personal para ejecutar sus funciones con perspectiva de género.	4.1 Consolidar agrupaciones municipales especializadas en seguridad pública que actúen de manera integrada y coordinada a nivel estatal y federal, con el propósito de ofrecer una respuesta efectiva y oportuna a la violencia de género. Asegurando que estas agrupaciones cuenten con personal capacitado en perspectiva de género. 4.2 Integrar el expediente de las evidencias generadas por dar cumplimiento a la medida de Seguridad No. 5 presentado en el informe del 1er. Semestre de 2024, con el objetivo de solicitar al GIM y la CONAVIM que se reconozca la medida como cumplida por parte del municipio.

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Municipal de Acciones Estratégicas para Atender la Alerta de Violencia de Género en Acapulco de Juárez.

A partir de estas estrategias y objetivos específicos, se diseñaron las acciones, indicadores, responsables y el presupuesto del Programa Municipal quedando conformado con la siguiente estructura:

Tabla 6. Estructura del contenido del Programa Estratégico de atención a la AVGM

Objetivos y estrategias		Acciones	Indicadores	Responsables	Presupuesto
De prevención	Obj. 1 --- 3	23	19	Instancias municipales integrantes del mecanismo	Por asignar
	Obj. 2 --- 3				
	Obj. 3 --- 2				
De Seguridad	Obj. 4 --- 5	30	17	Instancias municipales integrantes del mecanismo	Por asignar
	Obj. 5 --- 2				
	Obj. 6 --- 2				
6	17	53	36	18	

Fuente: Elaboración propia

Respecto al diseño del programa, es relevante reconocer los logros significativos obtenidos en el proceso, uno de los principales fue el compromiso de los responsables de las 20 instancias municipales que coadyuvaron en la realización del programa, otro avance importante fue que se realizó con apego a la metodología de Planeación Estratégica y Operativa, que permitió el diseño de objetivos, estrategias, acciones, indicadores de gestión para evaluar el desempeño, así como también la asignación de res-

ponsables, tiempos y presupuesto para el logro de los resultados. Lo que da al programa ese enfoque a resultados que serán medibles en distintos periodos de tiempo.

También es importante reflexionar sobre los retos que aún persisten en el municipio en relación con la adopción del modelo de operación de recursos con enfoque a los resultados y a su evaluación, ya que si bien se tiene diseñados los indicadores para la evaluación del desempeño, las metas están sujetas a la asignación presupuestaria, lo que implica que los tiempos que se establecieron en el programa podrían ser distintos a los establecidos y los resultados esperados se obtengan en un plazo mayor al que se señala en el programa.

Consideraciones finales

La Nueva Gerencia Pública da un nuevo enfoque a la gestión que ha transformado la administración en el sector público al introducir estrategias de eficiencia, flexibilidad y orientación a resultados. Su aplicación en la municipal contribuye a elevar la calidad de los servicios locales, mientras que su adopción en los programas sociales fortalece su impacto en la población vulnerable. Para el municipio, la continua implementación y adaptación de estos principios es fundamental para una gestión pública más efectiva, que escucha y atiende a los ciudadanos.

La planeación estratégica constituye una herramienta fundamental en la formulación e implementación de programas sociales con enfoque de gestión para resultados. Por su parte, la metodología desarrollada por la Iniciativa Spotlight ha demostrado ser una metodología de planeación efectiva para abordar problemáticas como la violencia de género, al integrar diagnóstico, definición de objetivos claros, diseño de intervenciones basadas en evidencia y mecanismos de evaluación continua. La aplicación de estos principios en la gestión para resultados en programas sociales no solo permite una mayor eficiencia, sino que también garantiza una mayor rendición de cuentas y transparencia en la acción gubernamental.

El marco normativo en el que se sustenta el programa municipal contempla el contexto internacional, nacional y estatal, sin embargo, la implementación efectiva de las acciones estratégicas para atender la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres requiere un enfoque integral que combine la legislación, las políticas públicas y las acciones coordinadas entre los distintos niveles de gobierno.

El Programa de Acciones Estratégicas para Atender la Alerta de Violencia de Género al ser diseñado con base en los principios de la Nueva Gerencia Pública, el modelo de Planeación Estratégica y con un enfoque de Gestión para Resultados, permitirá:

- Enfrentar desafíos importantes en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género, a través de acciones estratégicas que serán implementadas de manera coordinada entre los organismos públicos que integran el mecanismo de atención a la Alerta de Violencia de Género en el municipio.
- Ampliar la cobertura y la calidad de los servicios especializados para atender a las mujeres, adolescentes y niñas que sean víctimas de violencia.
- Implementar estrategias innovadoras que promueven una mejor coordinación interinstitucional y comunitaria.
- Realizar una evaluación del desempeño de las acciones implementadas, lo que permitirá generar información para la toma de decisiones que garantice la mejora continua en el logro de resultados que incidan en la solución de los problemas derivados de los altos índices de violencia contra las mujeres.

Finalmente se concluye que este programa municipal diseñado con base en un modelo de planeación con enfoque a resultados establece la ruta a seguir para trabajar otros programas municipales no sólo para eliminar cualquier forma de violencia de género contra las mujeres, sino también para construir un futuro más seguro y prometedor para las generaciones venideras a través de la gestión pública municipal.

Referencias bibliográficas

- ARELLANO, D. (2021). *Gestión estratégica para el sector público*. Fondo de Cultura Económica de España. Obtenido de <http://digital.casalini.it/9786071629517>
- BENNETT, C., O'Brien, M., & Hossain, A. (2017). *Enfoques participativos de género y desarrollo: Lecciones de campo*. Oxford University.
- BRYSON, J. M. (2018). *Planificación estratégica para organizaciones públicas y sin fines de lucro: una guía para fortalecer y sostener el éxito organizacional*. John Wiley & Sons.
- CÁMARA de Diputados. (2007). *Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia*. D.O. F.

- CÁMARA de Diputados. (2008). *Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. D.O.F.
- CEDAW. (1979). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Naciones Unidas.
- CENTRO del Sistema Estatal de Información Policial. (2022). *Informe General de Violencia de Género*. Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Guerrero.
- CÓDIGO Penal Federal. (2012). *Arts. 325-328 reformado en junio*. D.O.F. México.
- CONAVIM. (2017). *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*. Gobierno de México.
- CONEVAL. (2013). *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. CONEVAL. https://doi.org/https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf
- CONEVAL. (29 de Diciembre de 2024). *coneval.org.mx*. Obtenido de Guía Enfoque de Resultados para la construcción de objetivos e indicadores de resultados de programas sociales.: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Guia_EdR_.pdf
- CONGRESO del Estado de Guerrero. (2008). *Ley 553 Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guerrero*.
- CONGRESO del Estado de Guerrero. (2008). *Reglamento de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*.
- CONGRESO del Estado de Guerrero. (2010). *Ley Número 494 para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada el 28 de diciembre*. P.O. del Estado de Guerrero.
- CPEUM. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 1.*
- GOBIERNO del Estado de Guerrero. (2022). *Programa Estatal de Acciones Estratégicas para Atender la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Violencia Feminicida*. Secretaría General de Gobierno.
- H Congreso del Estado de Guerrero. (2004). *Ley General de Desarrollo Social. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero*. México.
- INEGI. (2022). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2021*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/>

- INICIATIVA Spotlight México. (2021). *Modelo de plan de trabajo estatal y municipal para la implementación de los resolutivos y las medidas establecidas en la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM)*. ONU Mujeres.
- INSTITUTO Municipal de la Mujer. (2022). *Informe de servicios de atención a la mujer*. Gobierno Municipal de Acapulco de Juárez.
- KUSEK, J., & Rist, R. (2004). *Diez pasos para un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Banco Mundial, Washington D. C.
- MAYNE, J. (2017). *Monitoreo del desempeño en el sector público: direcciones futuras desde la experiencia internacional*. Routledge.
- NACIONES Unidas. (1993). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer: Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre*. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- OEA. (1994). *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Convención de Belém do Pará*. Organización de los Estados Americanos.
- ONU. (2015). *La Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas.
- ONU. (9 de Enero de 2025). *Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Obtenido de <https://www.un.org/es/spotlight-initiative/>
- ONU Mujeres. (2020). *Informe de progreso sobre intervenciones contra la violencia de género*. Naciones Unidas.
- ONU Mujeres. (2021). *Informe de progreso sobre intervenciones contra la violencia de género*. <https://doi.org/Naciones Unidas>.
- ORGANIZACIÓN Mundial de la Salud. (2021). *Estimaciones de la prevalencia de la violencia contra la mujer, 2018*. OMS.
- OSBORNE, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.
- PERRIN, B. (2020). *Evaluación y medición del desempeño en el gobierno: más allá de la reforma del sector público*. Edward Elgar Publishing.
- PERRY, J. L. (2000). Bringing Society In: Toward a Theory of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 471-488.
- PERRY, J., & Hodgeghem, A. (2008). *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. Oxford University.
- PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *Gestión basada en resultados: Guía para las oficinas de país del PNUD*. PNUD.

- SECRETARÍA de Seguridad Pública. (2022). *Reportes y Estadísticas del Centro de Atención a Emergencias Urbanas*. Gobierno Municipal de Acaapulco de Juárez.
- SECRETARIADO Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (07 de Octubre de 2024). *Incidencia delictiva en cifras*. Obtenido de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>
- SEGOB. (2017). *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres Estado de Guerrero*. Gobierno de México.
- SEGOB. (2017). *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres. Estado de Guerrero*. Gobierno de México.
- SEGOB. (2022). *Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres por violencia feminicida para el estado de Guerrero*. Gobierno de México.

IMPLICACIONES DE LAS MUJERES EN CARGOS MUNICIPALES EN CONTEXTOS DE POBREZA: RETOS Y TENSIONES DERIVADOS DE LA PARIDAD DE GÉNERO EN SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS DE OAXACA

Julio Ulises Morales López¹

Introducción

El 6 de junio de 2019 fue promulgado el Decreto de Paridad entre Géneros en el Diario Oficial de la Federación. En consecuencia, los municipios y agencias gubernamentales locales deben postular a mujeres como candidatas y conformar los cabildos respetando estos requisitos (DOF, 2019).

Con este Decreto, se abre la puerta para que mayor número de mujeres accedan a espacios de toma de decisiones a nivel local. Tradicionalmente, la participación política de las mujeres en México ha estado limitada por barreras históricas y culturales que han privilegiado el mandato de los hombres en la esfera pública. Por lo tanto, se busca romper con la exclusión al garantizar que las mujeres tengan representación igualitaria en los cargos de elección popular.

Sin embargo, la implementación de la paridad de género presenta retos y tensiones particulares en contextos de los Sistemas Normativos Indígenas, como es el caso de varios municipios en el estado de Oaxaca. Estos sistemas de usos y costumbres han sido históricamente dominados por estructuras patriarcales, lo que genera desafíos adicionales para el acceso y la permanencia de las mujeres en cargos de representación política a nivel municipal.

Además, el Decreto no solo contempla la paridad de postulación a candidaturas federales y estatales, sino también, en la conformación de los cabildos municipales, pero bajo un principio de progresividad. Esto significa que, a pesar de que las mujeres son sujetos de históricas desigualdades, al menos un número mínimo de ellas deberá ocupar cargos

1 Profesor-investigador SECIHTI-CIESAS Pacífico Sur, Sistema Nacional de Investigadores nivel 1, jumoraleslo@seciht.mx

públicos. De esa manera, las mujeres tienen voz, voto y representación en la toma de decisiones que interesan a las comunidades.

Sin embargo, la aplicación de estas políticas en materia de derechos impone severos retos para los tres niveles de gobierno, en especial para los municipales, ya que existe una tensión con las normas y prácticas culturales que tienen arraigo desde siglos atrás. La cultura patriarcal ha naturalizado la exclusión de las mujeres en los cargos de poder y toma de decisiones, concibiendo el espacio público como un ámbito casi estrictamente masculino.

Esto genera múltiples formas de violencia por parte de las autoridades tradicionales, que ven amenazado sus liderazgos y niegan ceder espacios a las mujeres. Por lo tanto, el Decreto de paridad impone reordenamientos que trastocan las jerarquías y mandatos de las masculinidades imperantes.

Un ejemplo de lo anterior ha sido estudiado en Oaxaca por Curiel y Hernández-Díaz (2015) Dalton (2015) Vázquez-García (2011) quienes muestran diversas formas de violencia hacia las mujeres, tanto en espacios públicos como privados, ya que asumir cargos también representa un sobreesfuerzo para ellas.

De esta forma, en este escrito se busca analizar la forma en que las mujeres indígenas de los municipios más pobres de México (Santos Reyes Yucuná y San Simón Zahuatlán, Oaxaca) se están incorporando a los espacios de la administración pública municipal bajo la complejidad de los Sistemas Normativos Internos (SNI), así como los retos y las tensiones que enfrentan en este proceso inédito en sus regiones.

Marco analítico conceptual

La Reforma Constitucional de Paridad y el Decreto de Paridad entre Géneros, ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019 (DOF, 2019), tiene como objetivo garantizar la paridad de género en la mitad de los cargos de toma de decisiones políticas en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como en los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). De esta manera, se busca asegurar una representación equitativa de hombres y mujeres en los espacios de poder y decisión política en México.

En el estado de Oaxaca existe una disputa entre los elementos tradicionales y modernos lo que ha generado la coexistencia de dos sistemas políticos para las elecciones municipales. De los 570 municipios del estado, 153 se rigen por partidos políticos, mientras que 417 operan bajo

Sistemas Normativos Internos (SNI) para la conformación de sus gobiernos locales.

Sin contraponer los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los SNI tienen sustento en el artículo 2° de esta Carta Magna, el cual reconoce los derechos y la libre determinación de los gobiernos locales indígenas y comunitarios bajo los principios de derecho consuetudinario (Cruz Meléndez y Martínez, 2020).

De esta forma, La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, en su artículo 3, fracción VII, ha definido a los SNI como normas jurídicas con carácter consuetudinario y oral, reconocidas y utilizadas por los pueblos y comunidades para regular sus actos públicos y resolver conflictos a través de sus propias autoridades.

Para Elena Bindi (2023) con el Decreto de Paridad entre los Géneros, México transitó del derecho electoral en pleno ejercicio de las mujeres, hacia un plano de igualdad de género ante los varones. Esto se debe a que las previsiones de cuotas de género y acciones afirmativas, entre otras, garantizan la paridad entre las candidaturas y la operatividad de los espacios de representación. Por lo tanto, se trata de un ejercicio igualitario de derechos entre hombres y mujeres, al tomar en cuenta las desigualdades originarias que no permitían a las mujeres participar y representar de forma igualitaria que sus pares.

Participación política

Para Vidal (2015), los principales factores que explican las barreras a la participación política de las mujeres están relacionados con las desigualdades sociales en ámbitos como la educación, la independencia económica y la cultura política. Estos obstáculos limitan la capacidad de las mujeres de contender efectivamente en el sistema político electoral principalmente androcéntrico, donde ellas son aún más vulnerables, lo cual restringe su libertad de decisión (Hernández, 2011).

La participación política y comunitaria deberá entenderse como el conjunto de acciones que desempeñan las personas en el ejercicio y concreción de sus derechos políticos y cívicos. Este tipo de acciones se derivan de la pertenencia a una colectividad y la validez que ésta les otorga, manifestándose tanto de una forma activa al ser representante o voz de un grupo, como de manera pasiva al concretarse a ceder la voz a otros.

Según Hernández-Díaz (2015), la participación política y comunitaria se relaciona con la intervención de los individuos en la esfera pú-

blico-política. Esto implica la expresión de opiniones, la discusión, el debate y la creación de propuestas sobre asuntos que involucren a todos los miembros de la comunidad. Para Dalton (2012) la participación plena de hombres y mujeres en el ámbito público es parte fundamental de una democracia incluyente. Sin embargo, esto entra en tensión simbólica con la imagen tradicional que se tiene de la mujer y su rol en la sociedad. La nueva mujer que se incorpora a la esfera política se sitúa en una zona de conflicto, entre las expectativas culturales de lo que “debe ser” una mujer y la realidad de lo que realmente es.

De esta forma, en los municipios indígenas de Oaxaca hay una contradicción que desafía los patrones culturales y sociales que han relegado históricamente a las mujeres, encasillándolas en el ámbito doméstico y privado. Por lo tanto, la obligatoriedad de la participación política a través del Decreto de paridad es un reto y una afrenta a los modos tradicionales de conducirse en la vida pública.

En este mismo sentido, Curiel (2019), Hernández-Díaz y Castillo (2018) mencionan que, a pesar de los recientes conflictos sobre la participación de las mujeres indígenas en los cabildos municipales, ellas siempre han participado comunitariamente en la vida pública, a través de mayordomías, comités y otros tipos de cargos. Estos han representado una importante puerta de acceso a la vida social y pública. Con base en los datos de estos autores, es posible inferir que gran parte de los conflictos electorales está en la intromisión o imposición de las estructuras de gobernanza externa a través del empuje de las mujeres de ser parte activa de sus derechos políticos, donde el Decreto de paridad se coloca como colofón. También, los cargos del cabildo son considerados entre los más importantes, por lo que han sido socialmente asignados predominantemente a los hombres.

De esta forma, para Curiel (2019) Bustillo y García (2018) la participación política y social de mujeres y hombres en los municipios regidos por los SNI se diferencia de manera marcada, reflejando las relaciones de poder que desvalorizan lo femenino en comparación con lo masculino. La división sexual del trabajo y la jerarquización de los espacios públicos y privados permean las formas de participación ciudadana en estos municipios.

De acuerdo con Hipólito (2021), es inevitable y obligatoria la modificación de los SNI. Sin embargo, este cambio debe plantearse de manera que se logre la armonización del espacio público con el espacio privado, así como del ámbito local con el ámbito estatal. La finalidad de esta armonización es garantizar la continuidad y la comprensión del prestigio

comunitario, así como de los elementos que configuran las particularidades del prestigio femenino en estos contextos.

Con respecto a la forma en que las mujeres son incorporadas a los cargos políticos, Vázquez-García (2011) encontró en sus investigaciones que, si bien las mujeres tienen mayor presencia en la base de la estructura política, se enfrentan a una discriminación de tipo piramidal. Ellas suelen desempeñar actividades de apoyo a los hombres o trabajos asociados a los estereotipos de roles de género, pero no pueden acceder a puestos que conlleven la toma de decisiones. De esta forma, sus acciones están supeditadas y, en la mayoría de los casos, encasilladas a los roles que naturalizan los trabajos femeninos.

Violencia política

La violencia política dirigida específicamente contra las mujeres tiene como claro propósito de obstaculizar y socavar su participación en la esfera pública. Mediante esta violencia, se busca impedir que las mujeres ejerzan plenamente sus derechos políticos y electorales, ya sea en cargos públicos o funciones de autoridad (TEPJF, 2017). Además, tiene como objetivo desestimar el ejercicio de las mujeres en los ámbitos políticos y administrativos.

La violencia política contra las mujeres por razones de género comprende todas aquellas acciones u omisiones, conductas y demás actos perpetrados por individuos o personas del gobierno, que se dirigen específicamente a las mujeres debido a su género. Estas acciones tienen un efecto diferenciado y desproporcionado en ellas, con la finalidad o consecuencia de debilitar o limitar sus derechos políticos y electorales incluyendo el ejercicio de los cargos que ocupan (TEPJF, 2017)

El trasfondo de esta violencia es deslegitimizar y subestimar la capacidad de las mujeres para desenvolverse en el ámbito político y administrativo. Se trata de un mecanismo de control que limita su libertad y autonomía, impidiendo que se desarrollen con plenitud en los espacios de poder y de representación (Barrera y Cárdenas, 2016; Barrera, 2014).

Esta violencia se entrelaza estrechamente con las manifestaciones cotidianas de machismo presentes en la cultura política, reflejando una clara voluntad de mantener un orden de género favorable a los hombres (Barrera y Cárdenas, 2016). De esta forma, constituye una de las barreras más significativas para lograr la equidad en la esfera pública. Este tipo de violencia tiene múltiples formas de manifestarse, como actos de descali-

ficación, exclusión, amenazas, obstrucción, intimidación e incluso la violencia verbal y física. Detrás de esta violencia subyace una lógica patriarcal que busca perpetuar la subordinación y exclusión femenina.

Para Sauri (2015) toda violencia es abuso del poder, en este sentido, la violencia política por cuestiones de género tiene la dificultad de comprenderse únicamente como “política”, de manera automática se piensa en el Estado y los procesos electorales. Es necesario revisar el concepto para ampliarlo más allá de lo electoral y pensarlo en relación con toda la vida pública.

Es de esta forma que la representación comunitaria, desde los barrios y localidades, lucha por participar en acciones sociales que dotan de política a todas aquellas mujeres que acompañan a otras mujeres. Sauri da el ejemplo de las mujeres vocales que hacían operativo el Programa social Oportunidades, cuyas acciones tenían claras intenciones de mejorar las condiciones de otras mujeres y sus familias. Así, la violencia contra estas mujeres es política, aunque no sean senadoras, alcaldesas o integrantes de los cabildos.

Margarita Dalton ha sido una especialista que ha investigado en Oaxaca la violencia política contra las mujeres. Sus estudios dan cuenta de amenazas, omisiones, secuestro, usurpación de funciones, violencia física e incluso homicidio. Dalton deja claro que la violencia no solo la sufren quienes ocupan cargos en las presidencias municipales, sino también aquellas que lo intentaron y murieron en el intento. No hay un móvil definido, sino únicamente ser mujer, ya que pueden provenir de cualquier partido político o facción dentro de los SNI.

Por lo anterior, la violencia política dirigida específicamente a las mujeres representa una de las principales barreras para su participación equitativa en la esfera pública. Toma diversa manifestaciones y, en general tienen la misión de impactar a todo el colectivo femenino más allá del daño a una sola mujer o a un grupo de mujeres.

Metodología de investigación

La investigación adoptó una etnografía con perspectiva de género como propuesta metodológica fundamental. Desde este enfoque, se parte de la premisa de que las relaciones no están dadas de forma natural, sino que son resultado de procesos históricos y sociales. Por lo tanto, el interés estuvo en repensar los motivos y experiencias de participación política al interior de los gobiernos municipales, dando cuenta no solo desde la

perspectiva de las mujeres autoridades, sino también, la de otras mujeres que opinaban al respecto (Arias, 2014).

Para Sciortino, (2012) la etnografía como método contiene muchos elementos que se apegan al análisis de la perspectiva de género. Uno de los principales es la misión de comprender los contextos situados desde donde hombres y mujeres interactúan y se dan las dinámicas de poder. De esta forma, permite entender o desnaturalizar aquello que en principio estará dado por órdenes de la estructura patriarcal, posibilitando una mirada crítica tanto a las acciones como a los espacios de interacción en el ejercicio de las designaciones de candidaturas, las elecciones y la ejecución de los cargos en los cabildos municipales.

Con esta metodología, se buscó trascender la concepción de la mujer en cargos de autoridad como mera beneficiaria, para indagar en sus deseos personales, el bienestar colectivo y la solidaridad femenina. Resultó relevante analizar cómo asumían dichos cargos desde su condición de género, adherido a las múltiples responsabilidades en sus hogares.

Uno de los intereses metodológicos era examinar si las políticas de cuotas de género, acciones afirmativas u otros mecanismos dados por los Decretos de Paridad lograban consolidarse en la práctica del ejercicio de los cargos de autoridad, y si esta condición tenía algún impacto en su operatividad en contextos de mayor pobreza.

De esta forma, el enfoque metodológico se fundamentó en un trabajo etnográfico (Guber, 2011,) donde la perspectiva de género posibilitó visibilizar las relaciones de poder, las desigualdades, los imaginarios y los significados asociados a los cuerpos, comprendiendo a la par las interacciones entre categorías que se entrecruzan en las personas, como la etnia, la clase, el género y la condición etaria (Martínez, Biglia, Luxán, Fernández, Azpiazu y Bonet, 2014).

Por otra parte, la investigación involucró a un equipo de 9 personas, con distintos grados académicos desde licenciatura hasta doctorado, quienes diseñamos los instrumentos, acopiamos datos mixtos, aplicamos los instrumentos y analizamos la información obtenida. Mediante trabajo de campo etnográfico, se obtuvieron 83 entrevistas a profundidad en los dos municipios anteriormente señalados (41 entrevistas en Yucuná y 42 en Zahuatlán). Todas estas entrevistas fueron realizadas a mujeres con edades que van desde los 18 hasta los 72 años, quienes en su mayoría son madres de familia y hablantes bilingües de mixteco y castellano. El nivel de escolaridad de estas mujeres abarca desde sin ningún grado de estudios cur-

sado hasta secundaria terminada, con algunos casos de bachillerato concluido y solo en dos casos estaban estudiando una carrera universitaria².

El trabajo de campo se llevó a lo largo del año 2022, con mayor intensidad en el mes de julio, donde se realizó una estancia de mayor duración. Además de las entrevistas, el equipo aplicó otros instrumentos de la etnografía, como diarios de campo, observaciones participantes y directas, encuestas y descripciones etnográficas. Por último, se utilizó herramientas de Inteligencia Artificial para la búsqueda de información bibliográfica, selección de textos y organización de ideas.

Breve descripción del contexto

Los municipios de estudio, Santos Reyes Yucuná y San Simón Zahuatlán, se ubican en la región Mixteca baja del estado de Oaxaca, son municipios vecinos, que se encuentran aproximadamente a una hora y media de distancia de la ciudad de Huajuapán de León. Ambos cuentan con población predominantemente indígena de la etnia mixteca, caracterizada por altos niveles de marginación y pobreza.

Según datos del CONEVAL (2022) de 2015 a 2020, Santos Reyes Yucuná fue considerado el municipio más pobre de México, con un 99.9% de población en situación de pobreza general y 97.4 en pobreza extrema. Por su parte, San Simón Zahuatlán presentó un 98.3 % de población en pobreza y 98.9% en pobreza extrema lo que hizo que fuera considerado el más pobre de México de 2020 a la fecha.

Ambos municipios, al ser vecinos y estar situados en la misma región geográfica y cultural, presentan similitudes. Las principales actividades económicas son la agricultura de temporal y la venta de artesanías de palma. En el caso de Zahuatlán, se destaca también por la costura de balones de fútbol, por la que les pagan a 13 pesos por cada unidad.

Principalmente, los ingresos de los habitantes provienen de la migración a las ciudades de Puebla, Ciudad de México y Veracruz donde trabajan como vendedores ambulantes en las calles. Otro ingreso importante son los programas sociales que operan en estas regiones por parte de la Secretaría de Bienestar.

Analizando los indicadores socioeconómicos, se evidencia una marcada desigualdad de género. En ambos municipios, seis de cada diez mujeres son analfabetas y tienen menos años de escolaridad que los hombres. Esta

2 Por protección personal de todas las personas, sus nombres han sido cambiados por ficticios y no se ha dado datos que puedan identificarlas.

brecha educativa es aún mayor en el caso de Zahuatlán, casi al doble que Yucuná.

Desde el ámbito político, ambos municipios de estudio se rigen por SNI para la elección de autoridades, lo cual se hace a través de asambleas comunitarias con invitación a toda la población. Sin embargo, la mayoría de quienes asisten a estas asambleas son hombres, ya que gran número de mujeres consideran que esos temas son exclusivos de los varones.

La elección de autoridades de los cabildos municipales se da cada dos años, principalmente en el mes de noviembre, ya que las nuevas autoridades toman posesión a principios de enero. Para ambos casos, la elección es para doce cargos, siendo seis titulares y seis suplentes, distribuidos en: la presidencia municipal, sindicatura y cuatro regidurías (hacienda, obras, educación y salud).

Derivado del Decreto de paridad y su principio de progresividad, se deben destinar al menos dos cargos para las mujeres. Por lo tanto, los municipios han optado por nombrar una mujer titular y una suplente para la regiduría de salud, cumpliendo así el mínimo de la obligatoriedad establecida.

Hallazgos

Previo a las elecciones municipales, las autoridades electorales del gobierno del estado de Oaxaca habían advertido a los presidentes municipales y a los síndicos que era obligatorio involucrar a las mujeres en todo el proceso de elección y sucesión del nuevo cabildo. En caso contrario, se descalificarían las elecciones y se llevaría a cabo nuevamente el proceso.

La forma tradicional de hacer la elección es mediante asamblea pública, donde se integran grupos afines que presentan un equipo al cual llaman “planilla”. Este equipo ocupará los cargos del cabildo. En Yucuná, para la asamblea de 2020, se presentaron tres planillas, de las cuales solo una integraba a mujeres en su equipo (siendo esta la candidata para presidenta municipal). En el caso de Zahuatlán, de las cuatro planillas que contendían, solo dos integraban mujeres.

El día de las elecciones en Yucuná se celebraron con baja participación femenina. Se votó a favor de una planilla que no tenía mujeres, por lo que, para validar la elección, se preguntó por micrófono quien quería ofrecerse para ser regidora de salud. Finalmente, entre las pocas mujeres presentes salió una propuesta. Ante el rechazo inicial de la elegida, otras mujeres presentes se acercaron al esposo y le pidieron su permiso para

que ella pudiera ser autoridad. Después de varias negociaciones, el esposo aceptó, y así se validó la elección, nombrando a esa mujer como titular y a otra suplente.

En el caso de Zahuatlán, la planilla ganadora había acordado previamente integrar una mujer titular y una suplente para la regiduría de salud. Las elecciones se llevaron a cabo sin mayores contratiempos, y quedaron integrados los cabildos.

En entrevistas con estas primeras mujeres autoridades en ambos municipios, se encontró que ellas habían sido presidentas de comités de agua o comité de escuela, entre otros, siendo estos cargos comunes para las mujeres en sus comunidades. En el caso de Yucuná, la mujer autoridad se vio motivada por el impulso de otras mujeres, pero una vez en el cargo, se sintió sola y sin un apoyo sustancial de ellas.

Por su parte, la primera mujer autoridad en Zahuatlán describió que aceptó el cargo porque hay una compensación económica. Al ser madre autónoma, esta situación fue fundamental para ella. Además, le dijeron que podría salir a migrar a Sinaloa, como lo había venido haciendo en los últimos años, y que su suplente ocuparía el cargo. Sin embargo, ella no quiso migrar, debido al riesgo de perder el modesto pago que, aunque pequeño, es importante en este contexto de pobreza.

En el primer caso, la elección fue forzada por el empuje de otras mujeres, y en el segundo, por la necesidad económica.

La evidencia etnográfica destaca que la participación de las mujeres en los asuntos de la elección de los cabildos municipales se ciñó, en primera instancia, solo a las elecciones de autoridades. Sin embargo, una concepción amplia de participación política bajo el Decreto de Paridad señalaría que deberían haber informado a la sociedad en general las condiciones en igualdad de circunstancias para hombre y mujeres, haber alentado el interés y realizados diálogos sobre esta igualdad política al interior de las planillas, así como informar sobre las responsabilidades del cargo y la forma de su desempeño.

Todos estos errores u omisiones pueden pensarse fueron inintencionados y son parte de las dinámicas de aprendizaje en estos contextos. No obstante, como ha señalado Margarita Dalton (2015), también pueden ser formas “masculinas” de hacer las cosas, que buscan incomodar y hacer sentir a las mujeres fuera de lugar, dificultando su participación haciendo las cosas más difíciles en una clara ostentación de superioridad y machismo.

Por otra parte, el cabildo es un espacio físico y social donde tradicionalmente se ha representado el poder masculino, aceptado e impuesto. El

Decreto de Paridad irrumpe con esta dinámica, obligando a una modificación de las instalaciones institucionales para situar a las mujeres a la par de los hombres. De esta forma, varios hombres y una mujer debían convivir de forma cotidiana.

El primer reto en ambos casos fue darle un sitio dentro del edificio de la presidencia municipal, con el correspondiente mobiliario. Para el caso de Santos Reyes Yucuná, la designación de ese espacio tardó 4 meses, mientras que en San Simón Zahuatlán fue tan pronto tomó posesión el cabildo. En ambos casos los espacios designados fueron un escritorio con una silla.

Las primeras mujeres autoridades municipales llegaron a situarse en la presidencia ante un clima de hostilidad y desaire por parte del resto del cabildo. Los hombres inicialmente no les tomaban en cuenta, y su figura era más una simulación que una verdadera participación, lo que acarrearba el problema de regidurías de salud ineficientes.

Incluso a ambas regidoras le dieron como responsabilidad la limpieza de la presidencia, incluyendo los baños. A una de ellas, además, se le encomendó la limpieza de los baños en el auditorio municipal y en la clínica de salud. Es decir, sus actividades iniciales poseían una exacerbada carga de trabajo relacionado a los roles de género, a la par que las exponía a reiteradas acciones machistas, como se muestra en los siguientes extractos de entrevistas:

A mí me decían que debía atender la limpieza de toda la presidencia y de todos los lugares porque esa era cosa de salud... Me sentía muy mal ahí y ellos (los hombres del cabildo) fueron muy groseros... una vez uno de ellos me gritó y en otra ocasión otro regidor hizo como si me fuera a pegar... Ensuciaban a propósito el baño y los pisos. Ha sido muy difícil trabajar de esa manera (Entrevistada 3, mujer autoridad de 29 años, escolaridad de secundaria completa)

Por su parte, para la otra regidora las jornadas durante los primeros meses eran aburridas y su labor era la de limpieza:

Yo barría los pisos y ordenaba las cosas, luego me dedicaba a lavar los baños y solo eso hacía. Ya mucho después inicié en la clínica viendo si necesitaba algo, pero no hacía mucho porque yo no sé escribir y no podía llenar los papeles. Eso lo hacía otro regidor. (Entrevistada 4, mujer autoridad de 33 años, escolaridad de tercero de primaria)

Las observaciones para el caso de las mujeres eran que el ocio pocas veces está presente en el cumplimiento de su cargo, ya que las regidoras de salud deben estar al tanto de la Clínica de salud, las Casas de salud, trabajar de forma coordinada con los comités de salud de los barrios o agencias, y

con las escuelas. Todo esto, compaginado con los trabajos de limpieza y ordenamiento de los espacios públicos que les han asignado.

Un aspecto altamente relevante es que, al finalizar la jornada de sus cargos en el cabildo, ambas mujeres debían atender sus responsabilidades de trabajo doméstico y de cuidados familiares. Por esta razón, atender el cargo era mucho más pesado para las mujeres, pues su jornada de trabajo no concluía con el servicio en el espacio público.

En contraste, para los hombres, la hora de salida era más opcional, pues podían visitar la milpa o realizar otras actividades, ya que en el imaginario social ellos “ya habían trabajado ese día” con su participación en el cabildo.

Esta situación de triple carga de trabajo para las mujeres no es cosa menor. Para la mujer Entrevistada 3, que tiene dos hijos, era motivo de discusión con ellos por falta de entendimiento familiar de lo que ella realiza en el cargo:

“Tenía muchos reclamos de parte de mis hijos por la desatención que les daba, me preguntaban por qué limpiaba en la presidencia y no tenía la comida hecha o por qué no les acompañaba en sus actividades como antes... Esto era también porque ellos se enojaban de cómo me trataban los señores... Yo les decía (a ellos) que no hicieran caso, pero se enojaban conmigo porque seguía yendo a pesar de los maltratos...

Mi hija mayor me dejó de hablar por un tiempo, estaba muy enojada, hasta se avergonzaba de que yo fuera a la secundaria con las campañas de salud [hace una pausa de silencio de 15 segundos y llora de forma disimulada]... después ya casi al final del cargo, cuando ya iba a acabar, ella me pidió perdón por cómo me trató [pausa de silencio de 10 segundos] me dijo que al principio no entendió por qué yo soportaba y que le había dolido mucho lo que en la escuela se decía de mí” (Entrevistada 3, mujer autoridad de 29 años, escolaridad de secundaria completa).

“Cuando llegaba a mi casa, veía qué faltaba de hacerse y lo hacía, a veces lavar ropa, barrer o así más cosas. Mi niña regresando de la secundaria ya había hecho otras cosas, la comida y lo que haga falta... Me ponía a cocer balones o buscar comida para las gallinas y los cerdos, así siempre a ver qué se necesitaba porque siempre había mucho trabajo que hacer en la casa...” (Entrevistada 4, mujer autoridad de 33 años, escolaridad de tercero de primaria).

La tercera carga de trabajo como condición cotidiana de estas mujeres obliga a la reflexión sobre los efectos en sus cuerpos. Al estar en contextos de pobreza extrema y alta marginación, el cargo se convierte para ellas en una posibilidad de ingresos, aunque modestos, pero son importantes, pero esto no las exime de otras actividades productivas como la atención

de animales de traspatio y su participación en la agricultura, así como el trabajo doméstico y de cuidados.

El ser pobres es un motivo por el cual ellas deben aguantar las injusticias y violencias que sus compañeros de institución les imponen. El cargo es un trabajo, quizá el único pagado que puedan desarrollar en su comunidad. En su conjunto, todo esto significa jornadas extensas con exigencias de múltiples actores que, mediante el sistema capitalista y patriarcal, explota los cuerpos femeninos.

Estos elementos, a menudo invisibles cuando hablamos de la función de los cargos políticos-administrativos municipales, revelan historias de sufrimiento y tolerancia pasiva de las funcionarias, algo que solo puede advertirse con una mirada situada, como la que proporciona la perspectiva de género.

Así mismo, es importante comprender en qué forma se dio la participación política y ciudadana de estas primeras mujeres de los cargos municipales, las cuales estuvieron rodeadas de diversas capas de violencias política. El objetivo de esta violencia era ratificar que las mujeres en el espacio público están fuera de lugar.

La narrativa de ambas mujeres citadas frente a la violencia política de los hombres del cabildo, nos invita a pensar en ese pacto patriarcal que somete a la mujeres, llevando a los hombres a conducirse con hostigamientos y misoginia en uniformidad. Cabe decir que esta estructura no tiene espacio para la disidencia de opiniones, pues el pacto patriarcal está dado y permea toda la estructura política-administrativa, desde el momento en que se convocó a la formación de planillas hasta el último día en que ocuparon el cargo.

La percepción de otras mujeres hacia las primeras mujeres que ocuparon cargos municipales

Las 83 entrevistas realizadas a mujeres en ambos municipios se buscaban advertir, en primer lugar, si tenían información sobre el Decreto de Paridad y, en segundo lugar, la manera en que el Decreto era asimilado por las mujeres, y si pudiera ser entendido como motor de cambio hacia una participación política y ciudadana de las mujeres.

Los hallazgos han sido contundentes. El total de las mujeres entrevistadas no tenía conocimiento del Decreto de Paridad. En cuanto a la obligatoriedad de paridad en la conformación del cabildo, sus percepciones se dividen en dos sentidos:

Primero, 58 de ellas veían positivo que las mujeres fueran incluidas como parte de los gobiernos. De estas, 6 dijeron que las mujeres tienen más capacidades que los hombres, pues ellos habían sido insensibles a las verdaderas necesidades. Estas mujeres tenían buenas expectativas sosteniendo que si las mujeres gobiernan sería diferente, porque ellas vigilan el bienestar de las familias.

Por otra parte, 13 mujeres consideraban que tienen las mismas capacidades que los hombres para ocupar cargos y desempeñarse de forma óptima. Sin embargo, 39 mujeres consideraron que las regidoras tenían menor capacidad por estar limitadas por sus responsabilidades domésticas. Incluso, 9 mujeres expresaron que no esperaban mucho del desempeño de las regidoras, pues no era lo mismo ocupar cargos de comités comunitarios que los del cabildo municipal.

Lo anterior señala que existió un desconocimiento sobre la implementación del Decreto de paridad. Es decir, aunque en las esferas federales y estatales se dialogue los pormenores de dicha política pública, en los contextos locales, este aspecto nunca fue armonizado para que los cambios esperados tuvieron mayores elementos de éxito.

También, la profundidad de las entrevistas, junto con las charlas informales dadas durante la etnografía, reveló que las mujeres reproducen los discursos machistas que ratifican la violencia política contra las primeras mujeres regidoras. Aun cuando inicialmente 58 mujeres entrevistadas eran optimistas con la incorporación de las regidoras, luego al menos 49 expusieron sus argumentos que contradecían sus palabras iniciales, dando cuenta de la desconfianza y animadversión que tenían hacia ellas.

Aquí destaca el rol social que juega el chisme como instrumento de control político, al servir como ejercicio de desprestigio contra las pioneras que aceptaron posicionarse en dichos espacios masculinizados.

Como muestra, están las narrativas de otras mujeres entrevistadas madres de familias con hijos escolarizados, cuya forma de relacionarse con las regidoras es a través de la salud familiar. Ellas narran que, sobre la Entrevistada 3, se oye decir que los hombres del cabildo la tratan bien, “pero el marido se pone celoso de que la anden paseando en los vehículos oficiales”. Una de ellas comentó: “si a ella no le gustara estar ahí ¿por qué no renuncia? Si ahí sigue es por algo, yo creo”. Incluso, la llamaban “la domadora, porque los trae bien domados” [al narrar esto lo hace con un tono entre risas y pena].

Por su parte, hacia la Entrevistada 4, quien es madre soltera, no hay referencias de violencia política que hagan mella de su sexualidad, pero si

del funcionamiento por su condición de analfabeta, ya que algunas mujeres se refieren a ella de la siguiente forma:

“La regidora de salud no sirve o muy poco porque no puede ni llevar las formas que le piden, lo hace la enfermera o no se hacen, por eso estamos atrasados sin apoyos de salud porque ella no puede hacer los tramites que se necesitan” (Entrevistada 2, mujer de 26 años, escolaridad de quinto de primaria).

“Nomás no está preparada, si a los hombres le cuesta mucho porque dirigir la presidencia es mucha responsabilidad a la regidora le cuesta más que por ser mujer le cuesta mucho más, yo digo” (Entrevistada 1, mujer de 37 años, escolaridad de tercero de secundaria).

“Está ahí porque la nombraron de la planilla y como su planilla ganó pues ella se quedó, pero mejor debería irse porque trabaja muy poco, solo sabe limpiar y así cosas de atender que todo esté limpio en la presidencia, pero ella debería hacer otras cosas, pero no sabe” (Entrevistada 5, mujer de 21 años, escolaridad de bachillerato concluido).

A través de la etnografía, fue posible profundizar en la respuesta de las mujeres hacia la desconfianza para las regidoras. En el caso de la Entrevistada 4, pregunté ¿por qué, para ella, si era necesario saber leer y escribir como requisito de aceptación hacia sus funciones, mientras que el presidente municipal era analfabeta y casi monolingüe? En contraste, la Entrevistada 4, si bien es analfabeta, es bilingüe, y aun así tiene menor aceptación.

El análisis de las respuestas de algunas mujeres solo tiene explicación en las arenas de los pactos patriarcales, ya que la presión y la vigilancia es mayor para las mujeres que para los hombres. Al parecer, hay un consenso de que los hombres pueden carecer de capacidades bilingües y de escolarización, pero se les reconocen que saben administrar los bienes públicos. Por el contrario, el reconocimiento a las mujeres es da en relación con los bienes privados, en las esferas del hogar.

Cuatro mujeres aseveraron que el presidente municipal se apoya en su secretario para solventar sus desigualdades de escritura y expresión verbal, mientras que la regidora de salud se encuentra en la base inferior del escalafón y no puede apoyarse en nadie para cumplir sus funciones.

La forma en que el chisme opera hacia ambas funcionarias, Entrevistadas 3 y 4, tiene como fin exponer sus condiciones personales a escrutinio público. Si bien esto es una práctica generalizada en esas sociedades, pues también hay chismes sobre los hombres y ellos también estos están sujetos a la crítica, los casos de las regidoras son diferentes. En su caso, el chime opera como instrumento de violencia política, buscando el desprestigio, minimizando sus logros y maximizando los supuestos errores.

La administración de las primeras mujeres regidoras en los cabildos municipales indígenas

Gran parte de esta problemática actual al incorporar mujeres en los cabildos municipales se debe a las zonas grises que existen entre la gobernanza-autonomía de los SNI y las institucionalidad estatal y federal.

Las mujeres que en este escenario habían sido espectadoras de las históricas disputas masculinas por los cabildos municipales. Por sus condiciones de interseccionalidad, en muchos sentidos llevan la peor parte, pues han sido incorporadas estratégicamente y, en este caso, utilizadas para fines de quienes deciden en el interior de las planillas. En este sentido, la Entrevistada 3, quien como se ha dicho fue una de las primeras mujeres regidoras expone:

“En la pelea entre las planillas yo salí, pero me doy cuenta de que nadie me quería ahí, que me escogieron solo porque yo estaba en la asamblea. Si ese día no hubiera ido todo hubiera sido diferente...

Siempre me sentí rechazada en el cargo, incluso cuando ya era regidora mucho más rechazada... En mí pusieron su enojo y su odio, porque las mujeres aquí nos quieren hacer vale muy poco y verme en el cabildo era lo peor, pero eso fue tanto mis compañeros hombres como la demás gente en la calle”. (Entrevistada 3, mujer autoridad de 29 años, escolaridad de secundaria completa)

La narrativa de la Entrevistada 4 indica que el hecho de ser ella una mujer publica, la convirtió sujeto de la misoginia social, que veía en ella una oportunidad de crítica abierta. No necesariamente por incapacidad en sus funciones, sino por ser mujer en un espacio masculinizado. Por lo tanto, la crítica hacia ellas es parte de una disputa política de largo tiempo, para la cual las mujeres regidoras no tenían elementos para defenderse, pues inicialmente no eran sujetos con aspiraciones electorales, tal como lo muestran los siguientes fragmentos de entrevistas:

“Muy mal, lo hacen todo mal, no cumplen con su cargo mejor que se vayan, mejor que nadie ocupe el cargo, yo creo que así estaríamos mejor... Es que no saben hacer las cosas, no hay medicinas, no hay ayudas, no hay nada, vamos a consulta y resulta que el medico no está o no vino, y ellas ¿entonces para qué están? Deben atender esos problemas...

Es lo mismo o peor que los hombres, ¿no?, yo creo peor porque al menos los hombres sabían mandar, la regidora solo sirve para limpiar y, a veces ni eso” (Entrevistada 6, mujer de 41 años, escolaridad de primaria concluida).

“Quizá era buena, porque ella en principio ni nada que ver con ellos (los hombres del cabildo), pero ya una vez que anda con ellos, pues yo creo se hizo como ellos. Se va con ellos en la camioneta, ahí anda paseando y pues quien

sabe qué harán por allá... Se dicen muchas cosas, pero a mí no me consta, lo que si es que no trabaja como esperábamos, que por ser mujer las cosas serían diferentes, pero pues son igual o más mal, porque ahora da mala imagen al pueblo lo que dicen que anda haciendo" (Entrevistada 7, mujer de 55 años, escolaridad de cuarto grado de primaria)

"Yo digo que quien llega al poder se vuelve ratero y ella no es la excepción, por algo sigue ahí..." (Entrevistada 8, mujer de 37 años, escolaridad secundaria terminada)

Los efectos de la violencia política se anidan en el espacio privado, desde donde tienen un efecto de daño de autoestima, sobre todo en este tipo de sociedades donde la pobreza impone escasas oportunidades de bienestar físico y mental. Por lo tanto, es importante destacar que no solo las mujeres regidoras, sino también las mujeres que han dado su opinión mediante las entrevistas son parte de un andamiaje cultural que expone complejas relaciones de poder en esta disputa de lo que los cuerpos pueden o no hacer.

La especificidad de cumplir los cargos en los cabildos municipales en un contexto de pobreza extrema

En este análisis, es importante destacar la forma en que se cumplen los cargos en estos contextos de los dos municipios del estudio. Pues la población presenta porcentajes mayores al 90 % de pobreza extrema, lo cual determina la forma del ejercicio del poder. Esto destaca las condiciones situadas del contexto, sin obviar que la situación económica familiar y comunitaria es factor destacado en el análisis.

Así, la profunda marginación económica y social que presenta estos municipios incide directamente en las posibilidades y retos que enfrentan las mujeres que acceden a cargos en los cabildos municipales. La interseccionalidad de ser mujer, indígena y pobre coloca a estas regidoras en una situación de múltiples vulnerabilidades.

Por ejemplo, es común que las mujeres tengan bajos grados de escolaridad, incluso analfabetismo, lo cual reduce sus capacidades para cumplir adecuadamente sus tareas administrativas y de realización de gestiones que conllevan el cargo.

De esta manera, la pobreza extrema agudiza las condiciones de precariedad en las que se desempeñan las regidoras. Como se ha dicho antes, ellas cargan con el estigma de escasa preparación administrativa y poco capital social para asumir sus responsabilidades, a la par de la violencia política de las que son sujetas.

Así lo muestran los datos etnográficos, ya que al menos 42 mujeres entrevistadas manifestaron inseguridad social por su condición de baja escolaridad frente a los retos de la vida. Razón por la cual se sienten cohibidas de habla en público o de hablar con personas extrañas, o bien, dicen no comprender los tramites frente a instancias de gobierno.

Siguiendo con lo anterior, cuando se argumentó el por qué ellas no habían estudiado un mayor grado, la respuesta fue, en primer lugar, la necesidad económica, lo que les impulsó al trabajo infantil y, como consecuencia, a la deserción escolar. El análisis de los datos etnográficos con perspectiva de género sugiere que la baja escolaridad causa mayor daño en la autoestima de las mujeres, a comparación con la de los hombres. Esto está ligado a su condición de clase en el contexto local y la reclusión en el espacio privado.

Abiertamente varias mujeres exponen entre sus narrativas que la pobreza es uno de los elementos esenciales de dicha inseguridad. Esto se manifiesta también en su comportamiento físico y verbal como una cohibición. De hecho, 67 mujeres manifestaron de una forma u otra sentirse inseguras y actuar de forma cohibida. Aquí algunos fragmentos que ejemplifican esto:

“Me da pena o también me da miedo, luego como que me cierro, como que me bloqueo y no sé cómo expresarme, porque no habló bien, porque no sé cómo decir las cosas... es que no sé mucho español, es que más bien si sé, pero es que no sé decir las cosas de forma clara porque me pongo muy nerviosa... también en mixteco me pasa así me siento que no puedo expresarme.... Aquí somos muy pobres, muy pobres, tenemos pocas cosas, no tenemos lo suficiente para vivir bien, yo creo por eso somos así como incapaces de hacer cosas de lograr lo que soñamos... más las mujeres que lo hombres, ellos, al contrario, hacen todo lo que quieren porque son ¿Cómo dijera? ¡Más abiertos o más libres! Las mujeres de aquí no, nosotros somos muy inseguras” (Entrevistada 9, mujer de 48 años, escolaridad de quinto grado)

“Las mujeres de aquí en Zahuatlán somos muy calladas, hablamos muy poco o casi nada, así nos enseñaron, pero también así hemos visto que debemos ser. Por ejemplo, cuando andamos en la ciudad trabajando solo a eso nos dedicamos y cuando regresamos aquí al pueblo lo mismo, pero nos sentimos discriminadas. Yo creo nos dicen ¡esos ya vienen otra vez a invadir las calles con sus hijos! Nos han dicho que ya no vengamos a trabajar que nos quedemos en nuestros pueblos, pero lo hacemos por necesidad, nos discriminan por pobres y por tener necesidad con nuestros hijos. Más las mujeres porque andamos todo el tiempo con los chiquillos.... Acá en el pueblo lo mismo, no podemos expresar lo que pensamos por ser mujeres y por no tener dinero, si tuviéramos dinero comeríamos mejor, vestiríamos mejor y nos tratarían

diferente. Hasta yo creo nos sentiríamos diferente” (Entrevistada 8, mujer de 35 años, escolaridad de segundo de secundaria)

“Luego así en la radio o en el internet se dice mucho de los derechos de las mujeres, pero las cosas aquí son diferentes, si apenas tenemos para comer para comprar lo básico para nuestros hijos y si los derechos si son importantes pero lo más importante aquí es buscar como vivir mejor... Sobre las mujeres regidoras... es bueno que ellas estén ahí, pero lo hacen por necesidad, por eso aguantan tantas cosas. Aquí todos somos muy ignorantes, pero yo digo que más algunos hombres que nos quieren tener aisladas como en el siglo pasado pero esa ignorancia es también por falta de educación, porque somos personas que nos falta mucho. Como le decía, si apenas tenemos para comer y eso mal comer, mucho menos reflexionar o pensar que incorporarnos políticamente en igualdad. Le repito la compañera regidora lo hace más que nada por necesidad, porque si por ella fuera ya hubiera renunciado o dejado el cargo desde el primer día yo creo” (Entrevistada 10, mujer de 38 años, educación de secundaria).

Como se advierte en los fragmentos anteriores, consolidar las políticas de paridad que mandatan la incorporación de las mujeres en los gobiernos municipales no se trata de implementar políticas públicas que, en el papel, obliguen a este procedimiento. Deberá estar acompañado, además, por estrategias y acciones que atiendan los elementos culturales y económicos de los contextos específicos.

La participación en la administración municipal tiene muchas aristas cuando se trata de los SNI, más aún cuando se incorpora la condición de clase a la par de la de género. Asimismo, la pobreza extrema limita severamente el acceso de las mujeres a bienes y servicios clave, como la educación y la información. Sin estas herramientas, se les dificulta adquirir otras formas de conocimientos y habilidades, necesarias para mejorar su seguridad de desenvolvimiento frente a los espacios de deliberación y de poder. Por su parte, la falta de recursos económicos propios coloca a las mujeres en una posición de mayor dependencia y vulnerabilidad, lo cual las hace más susceptibles a presiones y control por parte de las estructuras de poder predominantemente masculinas.

Consideraciones finales

Uno de los principales aportes de este estudio ha sido visibilizar la complejidad que implica la incorporación de las mujeres a espacios históricamente dominados por estructuras patriarcales. A pesar del marco legal que impulsa la paridad, en el ámbito local persisten múltiples obstáculos

culturales, económicos y sociales que limitan el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres.

Desde una perspectiva metodológica, la etnografía con enfoque de género permitió comprender en profundidad las experiencias de las mujeres, sus percepciones, así como las dinámicas de poder y violencia que enfrentan en el proceso de acceder y desempeñarse en los cargos municipales. Este abordaje revela aspectos a menudo invisibilizados, como la triple carga de trabajo que recae sobre las mujeres regidoras y los efectos subjetivos de la violencia política en su autopercepción y capacidad de agencia.

Un hallazgo clave es que, si bien formalmente se ha logrado la incorporación de mujeres a los cabildos, esto no ha implicado necesariamente una participación real y significativa. Persisten diversas formas de discriminación, exclusión, y violencia política que buscan mantener el control masculino de la esfera pública. Incluso otras mujeres reproducen discursos machistas, evidenciando la profundidad del pacto patriarcal.

Asimismo, el estudio reveló las condiciones de pobreza extrema y marginación social de estos municipios indígenas, lo cual agrava exponencialmente los desafíos que enfrentan las mujeres. Resulta fundamental comprender la participación política de las mujeres con una mirada crítica a la hora de relacionarla con elementos tradicionales y culturales, como los SNI de los pueblos indígenas. Mas allá de la mera implementación de política de paridad, se requieren estrategias integrales que atiendan los aspectos culturales, económicos y sociales de los contextos específicos, a fin de lograr una verdadera transformación en las relaciones de poder y la inclusión efectiva de las mujeres en las esferas públicas.

La incorporación de las mujeres a los espacios tradicionalmente dominados por estructuras patriarcales, como es el caso de los gobiernos municipales enfrenta profundos desafíos. Si bien el marco legal impulsa la paridad, en el ámbito local persisten múltiples barreras que limitan el acceso en el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, estas barreras van desde la reproducción de imaginarios y prácticas machistas, hasta la falta de alternativas en contextos de pobreza y marginación.

Por lo tanto, la implementación de las políticas de paridad deberá ser acompañada por una estrategia de concientización y armonización intercultural y con perspectiva de género, que permita atender los elementos culturales y sociales que obstaculizan la participación de las mujeres. Esto implica no solo promover su incorporación formal a los cargos, sino también, trabajar en la transformación de los estereotipos de género y las dinámicas de violencia que les afectan.

Asimismo, es indispensable la difusión y concientización comunitaria sobre la violencia política, así como de sus posibles sanciones. Solo de esta forma, tanto hombres como mujeres podrán ser conscientes de la responsabilidad que conlleva sus actos, y el objetivo fundamental que busca el Decreto de paridad: garantizar la inclusión efectiva de las mujeres en los espacios de toma de decisiones a nivel local.

En definitiva, el reto va más allá de cumplir formalmente con la cuota de género en los cabildos municipales. Se trata de generar condiciones para que las mujeres puedan ejercer su ciudadanía política en igualdad de condiciones, sin estar expuesta a múltiples formas de violencia y discriminación. Esto implica un esfuerzo sostenido que alude tanto a los poderes federal y estatal como a los niveles municipales, comunitarios y barriales.

Referencias bibliográficas

- ARIAS, P. (2014). La etnografía y la perspectiva de género: Nociones y escenarios en debate. En C. Oehmichen (Ed.), *La etnografía y el trabajo de campo en las ciencias sociales* (pp. 173–194). UNAM. <http://ru.iiia.unam.mx:8080/bitstream/10684/23/1/449.pdf>
- BARRERA, D. (2014). Acoso y violencia política. Testimonios de síndicas y regidoras veracruzanas. *Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 11(3), 249–270. <https://www.redalyc.org/pdf/3605/360533100001.pdf>
- BARRERA, D., & Cárdenas, G. (2016). Presidentas municipales en México: Acoso y violencia política (2010–2016). *Politai*, 7(12), 15–34. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/15211>
- BINDI, E. (2023). La paridad de género y la violencia política de género. En G. Milani (Coord.), *La democracia a juicio. Estudio comparativo de la jurisprudencia del TEPJF en el proceso electoral 2017–2018* (pp. 203–246). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/260320241357561400.pdf
- BUSTILLO, R., & García, E. (2018). El derecho a la participación política de las mujeres indígenas: Acceso, ejercicio y protección. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CONSEJO NACIONAL de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2022*: Santos Reyes Yucuná, Oaxaca. <https://www.gob.mx/cms/>

- uploads/attachment/file/697765/20_529_OAX_Santos_Reyes_Yucun_.pdf
- CRUZ Meléndez, C., & Martínez, L. (2020). Los sistemas normativos indígenas en tiempos del gobierno abierto: Perspectiva municipal en Oaxaca. Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, (37), 37–94. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2021.37.77124>
- CURIEL, C. (2019). Mujeres en la cocina de la mayordomía: Prestigio y costumbre en la Mixteca de Oaxaca. Entre Diversidades, 1(12), 163–193. <https://doi.org/10.31644/ED.12.2019.a06>
- CURIEL, C., & Hernández-Díaz, J. (2015). A manera de introducción: De mujeres, política y costumbre. En Repensando la participación política de las mujeres: Discursos y prácticas de las costumbres en el ámbito comunitario (pp. 19–47). Plaza y Valdés Editores.
- DALTON, M. (2012). Democracia e igualdad en conflicto: Las presidentas municipales en Oaxaca. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; CIESAS. https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/democracia_igualdad_en_conflicto.pdf
- DALTON, M. (2015). Entre atentados, secuestros y amenazas, las mujeres políticas se van al cielo. En M. Dalton & J. Aranda (Coords.), Aunque no parezca es violencia (pp. 207–231). Secretaría de la Cultura y las Artes de Oaxaca.
- DIARIO Oficial de la Federación. (2019). Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019
- GUBER, R. (2011). La etnografía. Método, campo y reflexividad. Siglo Veintiuno Editores. <https://antroporecursos.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/03/guber-r-2001-la-etnografia.pdf>
- HERNÁNDEZ, Y. (2011). La participación política de la mujer. Pluralidad y Consenso, 3(17), 80–86. <https://revistaibd.senado.gob.mx/historico/participacion-politica-de-la-mujer/viewdocument/114>
- HERNÁNDEZ-DÍAZ, J. (2015). Discurso y práctica del liderazgo femenino en la política local en un ámbito intercultural. En C. Curiel, H. Worthen, J. Hernández-Díaz, J. Aranda & E. Puga (Coords.), Repensando la participación política de las mujeres (pp. 47–86). UABJO; Plaza y Valdés Editores.
- HERNÁNDEZ-DÍAZ, J., & Castillo, E. (2018). Las reformas de paridad y sus efectos en las elecciones municipales en Oaxaca. En J. C. Contre-

- ras & W. Sonnleitner (Coords.), *La democracia cuestionada. Representación política, comunicación y democracia* (Vol. I, pp. 769–794). COMECOSO.
- HIPÓLITO, A. (2021). Mujeres indígenas, del solar al municipio: Perfiles y desafíos del prestigio comunitario. En V. Juan, J. Martínez & D. Recondo (Coords.), *Las otras elecciones. Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis* (pp. 229–257). TEPJF; PLURAL; CIESAS.
- MARTÍNEZ, L. M., Biglia, B., Luxán, M., Fernández Bessa, C., Azpiazu Carballo, J., & Bonet Martí, J. (2014). Experiencias de investigación feminista: Propuestas y reflexiones metodológicas. *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, 14(4), 3–16. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/athenead/v14n4.1513>
- SAURI, D. (2015). Aunque no parezca, es violencia. En M. Dalton & J. Aranda (Coords.), *Aunque no parezca es violencia* (pp. 185–206). CIESAS.
- SCIORTINO, S. (2012). La etnografía en la construcción de una perspectiva de género situada. *Clepsydra*, 11, 41–58. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.11149/pr.11149.pdf
- TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género. https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db-6bf44797e749.pdf
- VÁZQUEZ García, V. (2011). Los derechos políticos de las mujeres en el sistema de usos y costumbres de Oaxaca. *Cuicuilco*, 18(50), 185–206. <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/cuicuilco/article/view/3979/3859>
- VIDAL, F. (2015). La participación política en México: Entendiendo la desigualdad entre hombres y mujeres. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(223), 317–355. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v60n223/v60n223a12.pdf>

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COMUNIDADES QUE SE RIGEN POR USOS Y COSTUMBRES EN EL ESTADO DE TLAXCALA

María Carolina Restrepo Gómez¹

Introducción

En el estado de Tlaxcala existen 393 comunidades, de las cuales 299 eligen a sus representantes a través del sufragio libre y secreto cada tres años. Por su parte, las 94 comunidades restantes, eligen a sus autoridades a través de usos y costumbres, basándose en normas, procedimientos y principios de decisión fincados en instituciones políticas propias (ITE, 2022). En este último contexto, la participación se ve atravesada por diversas variables que trascienden el ámbito jurídico y se enmarca en elementos culturales, religiosos e incluso étnicos. Los usos y costumbres “deben entenderse como el reconocimiento grupal de una forma de proceder, de decir o de pensar, que perdura a lo largo del tiempo y se inscribe en un determinado contexto en el cual se hace evidente la existencia de la costumbre” (Mateos, 2018, pág. 124).

En el estado, la figura de las comunidades se posiciona como un importante espacio de poder político local y en el que tienen lugar procesos organizativos para gestionar las conflictividades sociales, al mismo tiempo que se encuentran desafíos respecto a las dinámicas de los actores con incidencia en los ámbitos locales.

En Tlaxcala, el reconocimiento de la estructura municipal tiene su fundamento en la Ley Orgánica Municipal del Estado y el reconocimiento de las presidencias de comunidad estuvo a cargo del gobernador en turno Tulio Hernández Gómez (1981- 1987), quien llevó la iniciativa al Congreso Local, previo a ese momento se les conocía como presidencias auxiliares y con el rango de regidores del pueblo (Chávez, 2022). De esta forma la legislación impulsaba el reconocimiento de un cuarto nivel de

1 Doctora en ciencias de gobierno y política por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, profesora investigadora en El Colegio de Tlaxcala A.C. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras, nivel candidata.

gobierno vinculado a la organización tradicional de los barrios y comunidades.

Este proceso hizo que en Tlaxcala la democracia municipal se ampliara con la representación comunal y territorial en el órgano colegiado que rige los destinos del municipio (Olmedo, 2018).

Es importante mencionar que, para el caso particular del estado de Tlaxcala, si bien existen importantes investigaciones que analizan el comportamiento electoral y la cultura democrática como los trabajos de Sam & Nava (2020), los de Cazarín (2018) sobre la participación política y las mujeres o la aproximación de la participación política vinculada a los usos y costumbres de Gómez (2018) todavía los estudios sobre participación ciudadana son pocos frente a la diversidad y complejidad del fenómeno en el estado.

Esta investigación busca responder a la pregunta de investigación ¿cuáles son las características de la participación ciudadana en comunidades que se rigen por usos y costumbres en el estado de Tlaxcala? Y tiene como objetivo central explorar los espacios de participación ciudadana y las formas en la que se configura a partir de los usos y costumbres. Para dar respuesta a la investigación se llevó a cabo una revisión documental del catálogo de presidencias de comunidades compilado por la autoridad electoral local y la aplicación de unas encuestas en diferentes municipios de las distintas regiones del estado.

Este capítulo se divide en tres secciones. En primer lugar, se caracterizan las presidencias de comunidad y sus diversas formas de organización. A continuación, se exponen los elementos teóricos de la participación ciudadana. Posteriormente, se realiza un análisis de las presidencias de comunidad regidas por usos y costumbres en Tlaxcala, incluyendo su marco regulatorio y las variables que influyen en la participación ciudadana. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Caracterización de las presidencias de comunidad que se rigen por usos y costumbres

La estructura política y social de las comunidades tlaxcaltecas se sustenta en dos pilares fundamentales: la figura del presidente de comunidad, cuya autoridad y funciones se encuentran delimitadas en la Ley Orgánica Municipal, y el sistema de elección, que puede ser tanto por voto constitucional como basado en usos y costumbres.

De los 60 municipios que componen el estado de Tlaxcala, 24 de ellos tienen comunidades que cuentan con elecciones que se rigen por usos y costumbres (ITE, 2023). En la siguiente tabla se distribuyen los tres tipos de organización política que tienen los municipios: 1) municipios con presidencias de comunidad que se rigen por usos y costumbres; 2) municipios cuyas presidencias de comunidad se eligen mediante sistema de partidos y voto constitucional; y 3) municipios que no tienen presidencias de comunidad:

Tabla 1. Clasificación de municipios según su organización política

1) Municipios con presidencias de comunidad que se rigen por usos y costumbres	2) Municipios cuyas presidencias de comunidad se eligen mediante sistema de partidos.
Atltzayanca, Españita, Santa Apolonia Teacalco, Atlangatepec, Huamantla, Tepeyanco, Benito Juárez, Hueyotlipan, Terrenate, Calpulalpan, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Chiautempan, Tetlatlahuca, Nanacamilpa, Tlaxcala, Contla de Juan Cuamatzi, Nativitas, Cuapiaxtla, Tlaxco, Panotla, Totolac, El Carmen Tequexquitla, Santa Cruz Tlaxcala, Xaltocan.	Acuamanala de Miguel Hidalgo, Papalotla de Xicohténcatl, Tocatlán, Amaxac de Guerrero, San Pablo del Monte, Tzompantepec, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Santa Catarina Ayo-metla, Xaloztoc, Apizaco, Santa Cruz Quilehtla, Yauhquemehcan, Cuaxomulco, Sanctórum de Lázaro Cárdenas, Zacatelco, Emiliano Zapata, Teolocholco, Zitlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Mazatecochco, Tepetitla de Lardizábal, Muñoz de Domingo Arenas, Tetla de la Solidaridad
3) Municipios que no tienen presidencias de comunidad	
Ixtenco, San Jerónimo Zacualpan, Santa Ana Nopalucan, La Magdalena Tlatelulco, San José Teacalco, Santa Isabel Xiloxotla, Lázaro Cárdenas, San Juan Huactzinco, Tenancingo, San Damián Texoloc, San Lorenzo Axocomanitla, Xicohtzinco, San Francisco Tetlanohcan, San Lucas Tecopilco.	

Fuente: Elaboración propia a partir del (ITE, 2023).

A partir de lo anterior, la organización municipal se configura con dos sistemas electorales: uno constitucional y otro consuetudinario y estos son consagrados en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, así como en la Ley Orgánica Municipal como se puede ver plasmado a continuación.

A nivel estatal la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala fue reformada en el año 2008 donde se agregó en su artículo 1º, párrafo segundo que:

Tiene el Estado de Tlaxcala una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos náhuatl y otomí, por lo que se reconocen los pueblos y comunidades indígenas y se les garantiza el derecho a preservar su forma de vida y elevar el bienestar social de sus integrantes. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, cultura, religión, educación bilingüe, usos,

costumbres, tradiciones, prácticas democráticas, patrimonio étnico, artesanal y formas específicas de organización social y se garantiza a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. Sólo se reconocerá como limitante a lo anteriormente establecido, el menoscabo a los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los reconocidos en la presente Constitución. (Pag.1)

De manera adicional, en su artículo 90, párrafo sexto señala que: Las elecciones de presidentes de comunidad se realizarán por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos ordinarios y podrá realizarse también bajo a (sic) modalidad de usos y costumbres, de acuerdo con las condiciones generales que señale la ley de la materia, y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos de los que formen parte no sea superior a tres años. (Pág.56)

En cuanto a la organización local, de manera particular en la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala se establece en el artículo 3ª: El Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal, un Síndico; regidores cuyo número determine la legislación electoral vigente, y los presidentes de comunidad quienes tendrán el carácter de munícipes en términos de lo que establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Entre el Ayuntamiento y los demás niveles de gobierno no habrá autoridad intermedia.

Participación ciudadana en comunidades que se rigen por usos y costumbres en el estado de Tlaxcala

La participación es una categoría ampliamente discutida en el ámbito político y académico, no obstante, es necesario diferenciar entre los distintos tipos de participación y el papel que juegan elementos como el diseño institucional o contextuales en las distintas formas en las que se configura esa participación. De manera general, se entiende a la “participación como el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política” (Villarreal, 2010). Por su parte, André (1977) menciona que la participación ciudadana implica que la gente común influya en las decisiones que afectan a su comunidad, ya sea a través de acciones voluntarias u obligatorias, dentro de un marco institucional.

En este sentido, la participación puede ocurrir en planos diferenciados, por un lado, en el nivel institucional, a través de figuras de la democracia liberar reconocidas en diversos mecanismos como el sufragio, o a través de

figuras de la democracia directa como las consultas populares, los plebiscitos o referéndums. En este espacio, los ciudadanos participan a través de procedimientos legislados para tomar parte de las decisiones públicas.

En contraste, se encuentran los espacios de participación no institucionalizados, entendidos como aquellos en los que converge la participación ciudadana, pero se tejen desde la cotidianidad o fincados en la costumbre. Ejemplo de ello son las asambleas comunitarias e incluso espacios religiosos o culturales donde tienen lugar decisiones colectivas.

En el caso de Tlaxcala, la participación en las presidencias de comunidad resulta de la coexistencia de mecanismos institucionalizados y no institucionalizados, con la incorporación de principios variados y fincados en las preferencias de las costumbres políticas de cada uno de los contextos y, que no necesariamente atraviesan la observación, ni las directrices de la autoridad electoral.

Este tipo de participación puede estar más cerca del concepto de participación comunitaria, la cual se centra en unir a todas las partes significativas de la comunidad para la toma de decisiones, organizando a las personas para expresar sus propias necesidades y tomar acción respecto a ellas. Este tipo de participación es integral al desarrollo comunitario y busca crear grupos de resolución de problemas dentro de la comunidad (Koneya, 1978) (Molnar & Purohit, 1977).

En este sentido, para entender la participación en las presidencias de comunidades, se debe hacer desde dos vertientes, por un lado, los procesos que implican la forma en la que participan los ciudadanos en la elección de los presidentes de comunidad y, por otra parte, la participación de los aspirantes a ocupar el cargo de presidentes de comunidad.

Principio de toma de decisiones en elecciones de presidencias de comunidad por usos y costumbres

A diferencia de las elecciones que se llevan a cabo por sufragio, en las elecciones de presidentes de comunidad que se rigen por usos y costumbres, no hay un único principio en la toma de decisiones, ni precisión alguna en la legislación sobre el mecanismo, el límite o prohibición de alguno de ellos. Los mecanismos pueden ser variados, desconocidos por la autoridad electoral o pueden cambiar de un periodo a otro.

A continuación, en la figura 1, se presentan principios de toma de decisión que son frecuentes en las elecciones por usos y costumbres registrado en los últimos procesos electorales con los que cuenta registro

el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones hasta el 2022. Si bien las boletas y papeletas abarcan un porcentaje importante con el 59% de las comunidades, otros mecanismos como las filas detrás o al frente del candidato se dan en un 18% y con mano alzada en un 13%. De manera adicional, son relevantes principios menos frecuentes como directo en pizarrón con 8% y directo en cartulina con un 2%.

Figura 1. Principio de toma de decisión en elecciones de presidencias de comunidad que se rigen por usos y costumbres en Tlaxcala

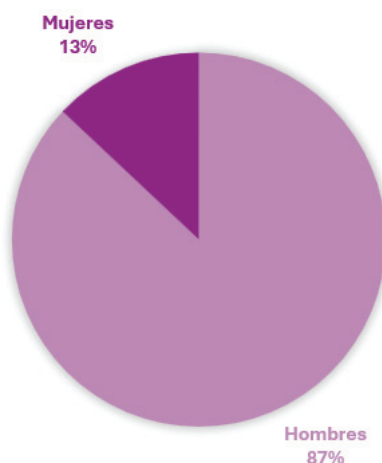


Fuente: Elaboración propia a partir de información del ITE, 2022.

A pesar de la contribución en términos democráticos con el reconocimiento de las dinámicas políticas locales a través de una figura que vincula practicas fincadas en las costumbres, es importante mencionar que los procedimientos en las comunidades por usos y costumbres pueden restringir la participación a partir de criterios que van desde la edad, la propiedad o el arraigo comunitario que delimitan en las distintas comunidades.

De manera particular, la participación de las mujeres no ha tenido los avances en las comunidades que se rigen por usos y costumbres, como si ha sucedido a nivel municipal y estatal en Tlaxcala. De las 24 presidencias de comunidad que se rigen por usos y costumbres, solo el 13% de las postulantes fueron mujeres y el 87% hombres como se presenta en la figura 2 según los históricos del (ITE, 2024).

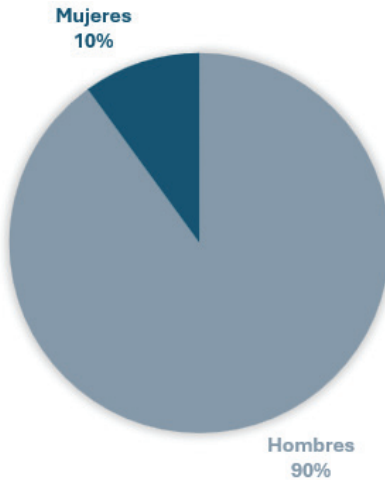
Figura 2. Postulantes según su género en elecciones a presidencias de comunidades que se rigen por usos y costumbres



Fuente: Elaboración propia a partir de información del ITE.

De manera adicional, en la Figura 3 que se presenta a continuación se muestra gráficamente la importante diferencia entre la representación de hombres y mujeres en los cargos de presidentes electos de Tlaxcala. Las mujeres, apenas alcanzan el 10% del total de postulantes, mientras que las postulaciones de los hombres son del 90%.

Figura 3. Candidaturas electas por género en comunidades que se rigen por usos y costumbres



Fuente: Elaboración propia a partir de información del ITE.

De manera adicional, a través del instrumento de recolección de información aplicado en las diferentes comunidades, se indagó sobre los principales actores que los habitantes asociaban con el sector gobierno y la figura con mayor reconocimiento es la presidencia de comunidad y los ciudadanos. Este resultado reafirma la relevancia que tienen para el ciudadano en términos de percepción. A continuación, en la figura 4 se presenta en una nube de palabras con las respuestas con mayor repetición.

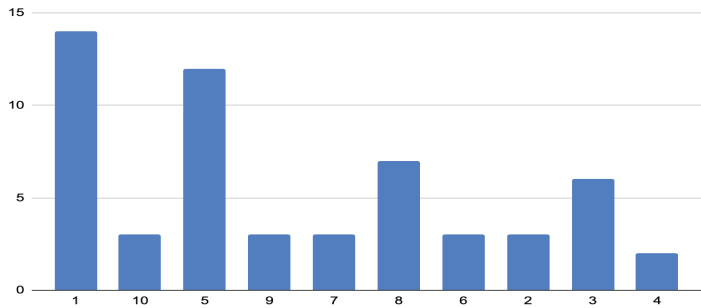
Figura 4. Nube de palabras sobre los principales actores que se asocian en el nivel municipal con el sector de gobierno



Fuente: elaboración propia

De manera adicional, se indagó sobre la percepción que tienen los habitantes sobre la incidencia de la religión en la participación ciudadana en comunidades que se rigen por usos y costumbres. En este sentido, llama la atención que la mayoría de los encuestados como se muestra en la figura 4. Le atribuyeron una importancia de baja a media. Estos datos son relevantes ya que “una de las características de los usos y costumbres es que se desprende del Sistemas de Cargos, pero en la práctica son dimensiones que los ciudadanos no identifican como conectadas (Mateos, 2018).

Figura 4. En qué medida considera que los cargos religiosos determinan la participación ciudadana en comunidades que se rigen por usos y costumbres en Tlaxcala



Fuente: Elaboración propia

Consideraciones finales

La participación ciudadana constituye un elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia. La ampliación de los espacios de participación ciudadana y su alineación con las dinámicas sociales son factores determinantes para profundizar el carácter democrático de un sistema político.

La participación ciudadana en Tlaxcala está marcada por la coexistencia de tradiciones ancestrales y la incorporación de mecanismos democráticos modernos, presenta un panorama complejo y dinámico. Los usos y costumbres ofrecen un marco de referencia valioso, pero también presenta desafíos en materia de garantías de participación o en materia de impugnación de procesos de elección.

Finalmente, es importante mencionar que los usos y costumbres en Tlaxcala evidencian la posibilidad de conciliar prácticas tradicionales con los principios de la democracia liberal. Estos mecanismos de participación comunitaria complementan los procesos electorales, ofreciendo vías más directas y representativas para la toma de decisiones.

Referencias bibliográficas

ANDRÉ, P. (1977). Citizen Participation. *Teaching Public Administration*, 1, 7-7. <https://doi.org/10.4135/9781412971973.n52>.

- CAZARÍN Martínez, A., (2009). Regiones y autonomía municipal en Tlaxcala. *Scripta Ethnologica*, XXXI (), 59-89.
- CAZARÍN A. & Higuera E. (2022). Cultura política y presidencias de comunidad en el estado de Tlaxcala. En: Hernández M.A. Cazarín, A. (Ed.), *Las culturas políticas de las y los mexicanos*. INE.
- CHÁVEZ, M. Z. (20 de enero de 2022). *La presidencia de comunidad en el estado de Tlaxcala: Participación ciudadana, representación política y pertenencia territorial*. Obtenido de Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa: https://bindani.izt.uam.mx/concern/file_sets/6108vb43j?locale=es
- CONGRESO del Estado de Tlaxcala. (s. f.). Recuperado 6 de julio de 2023, de <https://www.congresodetlaxcala.org.mx>
- CONSTITUCIÓN Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. [C.M.] art. 1., 1918.
- MATEOS, G. G. M. (2018). Los usos y costumbres en Tlaxcala: un ir y venir histórico. *Ciencia jurídica*, 7(13), 123-141.
- INSTITUTO Tlaxcalteca de Elecciones. (2022). Catálogo de Presidencias de Comunidad que realizan elecciones mediante usos y costumbres. Tlaxcala, Tlaxcala, México.
- KONEYA, M. (1978). Citizen participation is not community development. *Community Development*, 9, 23-29. <https://doi.org/10.1080/15575330.1978.9987065>.
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Tlaxcala, Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, Secretaría Parlamentaria, Periódico oficial del Gobierno del Esta-Libro CJ 13. indb 14025/06/18 10:38
- MOLNAR, J., & Purohit, S. (1977). Citizen Participation in Rural Community Development: Community Group Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 6, 48 - 58. <https://doi.org/10.1177/089976407700600107>.
- OLMEDO, R. (1999). El poder comunitario en Tlaxcala. *Las presidencias municipales auxiliares. Editorial Comuna*.
- SAM, M.M & Nava, R. (2020). Cultura democrática y comportamiento electoral en Tlaxcala. *Universidad Autónoma de Tlaxcala*.
- VILLARREAL, M. T. (2010). Participación ciudadana y políticas públicas. *Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León*.

GESTIÓN MUNICIPAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

Germán Ruiz Méndez¹

Introducción

El presente capítulo tiene como finalidad presentar un análisis sobre el estado que guarda el manejo de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) en México y sus diagnósticos más importantes en el ámbito municipal, tomando como punto de partida la información contenida de manera oficial, así como por el marco legal correspondiente para poder identificar las dimensiones de la gestión pública municipal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2024) determina en el artículo 115 fracción III, sobre la responsabilidad de los municipios para otorgar a la población los servicios públicos relacionados con limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos, esta atribución considera un eje fundamental de los servicios que presta el municipio.

Los instrumentos con los que cuenta México para hacer efectiva esta responsabilidad institucional, se enmarca en la alineación de las políticas públicas, principalmente, los Programas Estatales para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (PEPGIR) en alineación de los Programas Municipales e Intermunicipales para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (PMPGIR).

Un recurso importante para conocer la información relevante sobre la gestión integral de residuos en los municipios es el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2023) publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), realizado cada dos años, el cual contiene un módulo especializado sobre la gestión de los RSU.

A partir de lo establecido en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (LGPGIR), en el artículo 5, fracción XXXIII se describe como residuos sólidos urbanos (RSU) a “los generados en

1 Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras (SNI), correo electrónico germanruiz@politicas.unam.mx

las casas habitación, que resultan de la eliminación de los materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus envases, embalajes o empaques; los residuos que provienen de cualquier otra actividad dentro de establecimientos o en la vía pública que genere residuos con características domiciliarias, y los resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos”.

Antecedentes legales

El artículo 32 Bis, fracción XXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal indica que dentro de las atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) se encuentra formular y conducir la política nacional en materia de residuos, así como elaborar los programas nacionales en la materia. A su vez, el artículo 7, fracción I, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), establece que es facultad de la Federación, formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de residuos así como elaborar el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos de Manejo Especial y el Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados, y coordinar su instrumentación con las entidades federativas y municipios, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, establecido en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En el artículo 25 de la LGPGIR, se establece por atribución que la SEMARNAT es la entidad facultada para conducir la política nacional de residuos, mediante formular e instrumentar el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (PNPGIR), el cual debe estar basado en los principios de reducción, reutilización y reciclado de los residuos, en un marco de sistemas de gestión integral, en los que aplique la responsabilidad compartida y diferenciada entre los diferentes sectores sociales y productivos, y entre los tres órdenes de gobierno, así como basar su accionar en el Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de Residuos (LGPGIR, 2003).

De igual manera y con base en lo establecido en el artículo 22 de la Ley de Planeación, se desprende que el Plan Nacional de Desarrollo, se indica que los distintos programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que coadyuvarán al desarrollo integral del país, entre

los cuales el PNPGIR, el cual es catalogado como un programa de tipo especial, al abordar temas en materia de residuos. Derivado de lo anterior, la SEMARNAT es la encargada de coordinar la publicación, ejecución y seguimiento del PNPGIR.

Manejo municipal de RSU

Para poder analizar la dimensión en la gestión integral de los residuos en los municipios de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) integra cada dos años, la elaboración del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD) 2023 como respuesta a su responsabilidad de suministrar a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, atendiendo el mandato constitucional de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG)

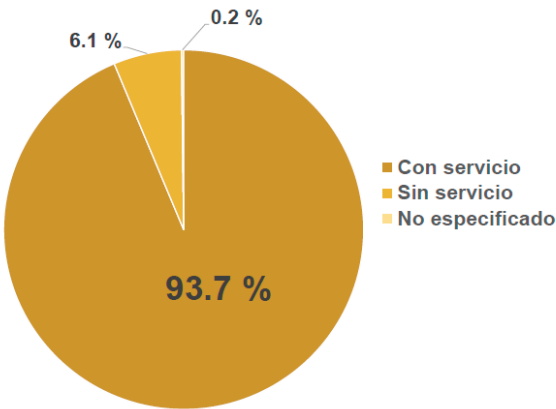
Toda la información aquí presentada fue analizada a partir de distintos datos obtenidos a través del CNGMD 2023 y de los PPGIR en sus versiones estatal, municipal e intermunicipal, para los distintos años de reporte.

Para una adecuada gestión integral de los residuos, la prevención de su generación debe ser la piedra angular. Sin embargo, en los sitios donde no se ha podido evitar la generación de residuos, la recolección de estos resulta indispensable, debido a que previene que los generadores propicien su dispersión sin control en el ambiente. Por tanto, la recolección, es el punto de partida de los sistemas para la gestión integral de los residuos.

Por medio del CNGMD se puede obtener la información adecuada para visualizar el panorama del manejo de RSU a nivel de municipios y de esta manera, generar una radiografía sobre el adecuado manejo de los residuos.

El marco geoestadístico del CNGMD está conformado por 2,475 municipios, los cuales generan un total de 120,128 toneladas de RSU al día, de este total el 93% cuenta con un servicio de recolección. Lo que deja a un total de 150 municipios sin algún servicio de recolección ni control de los residuos generados.

Figura 1. Condición de los servicios de recolección a nivel municipal



Fuente Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI CNGMD 2023)

De acuerdo con el Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos (INEGI, 2023) en total al año, se producen 43.8 millones de toneladas de residuos en el país. De este total generado, la producción de residuos de origen domiciliario por habitante promedio es de 0.653 kilogramos por habitante al día (kg/hab/día). La cantidad promedio por habitante de residuos de origen no domiciliario es de 0.291 kg/hab/día.

Tabla 1. Municipios sin servicio de recolección de RSU

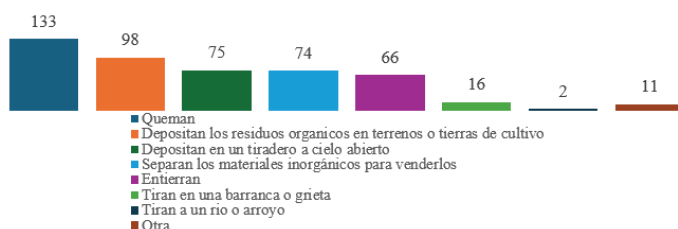
Entidad federativa	Número de municipios	Población (CONAPO)
Chiapas	2	17,207
Guerrero	1	11,966
Hidalgo	2	33,760
Oaxaca	127	376,463
Puebla	5	43,140
San Luis Potosí	1	12,163
Tamaulipas	2	5,182
Veracruz de Ignacio de la Llave	8	74,177
Yucatán	2	10,480
Totales	150	584,538

Fuente: (INEGI CNGMD 2023)

De la Tabla 1 se observa que se generan en promedio la cantidad de 381,703.31 kg/día de residuos, solo de origen domiciliario, para los cuales no hay servicio de recolección municipal. Si al anterior dato le agregamos los 170,100.56 kg/día de residuos de origen no domiciliario que se generan en promedio por habitante, se evidencia la gravedad de la situación.

Las acciones que toman los municipios que no cuentan con servicio de recolección de RSU se presentan en la Figura 2. De las cuales se puede apreciar que, salvo la separación para la venta, todas representan una potencial amenaza para el medio ambiente, la biota y población en general, ya que los residuos deben ser manejados de manera adecuada.

Figura 2. Acciones que toman los municipios sin servicio de recolección de RSU



Fuente (INEGI CNGMD 2023)

En el caso de los RSU generados en los municipios que cuentan con el servicio de recolección los resultados no son alentadores, ya que en México el 87% de los tiraderos de basura son a cielo abierto y sólo 13% son rellenos sanitarios, lo cual representa un foco de atención a las atribuciones municipales.

De acuerdo con los datos reportados en el CNGMD, en el 2017, en los 2,203 sitios de disposición final (SDF), se ingresaban 86,352.7 t/día de residuos, dichos sitios están ubicados en 1,722 municipios, de prácticamente todas las entidades federativas, a excepción de la Ciudad de México. Por otra parte, se identifica que 736 municipios de 27 entidades federativas no tienen en su territorio SDF. Las entidades federativas en las cuales la totalidad de sus municipios tienen al menos un sitio de disposición final de residuos son: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

De la totalidad de sitios de disposición final que existen en nuestro país, considerando la cantidad de residuos que reciben diariamente, se identifica que 162 son de Tipo A, porque reciben una cantidad de residuos igual o mayor a 100 t/día; 109 son de Tipo B, porque reciben entre

50 a 100 t/día; 457 son de Tipo C, porque reciben entre 10 y 50 t/día; y 1,475 son sitios Tipo D ya que reciben menos de 10 t/día.

Al realizar el diagnóstico de la cantidad de sitios y de la cantidad de residuos ingresados en los SDF, según el tamaño del municipio, se encontró que, si bien es elevada la cantidad de SDF ubicados en los municipios más pequeños, con población menor a 10 mil habitantes (877 sitios), la cantidad de residuos que se ingresan es pequeña: equivalente a 2,416 t/día, para un promedio de 2.76 t/día de en cada uno de estos sitios. En cambio, solo se localizan 228 SDF en municipios con población mayor a 100 mil habitantes, los cuales reciben en conjunto 51,884 t/día de residuos, que es el 60% de la totalidad de los residuos que se envían a disposición final en el país.

Tabla 2. Situación y características de los sitios de disposición final de RSU, por entidad federativa

ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIOS		TOTAL SDF	RESIDUOS INGRESADOS EN SDF (t/día)	CANTIDAD DE SDF			
	CON SDF	SIN SDF			TIPO A MAYOR A 100 (t/día)	TIPO B DE 50 A 100 (t/día)	TIPO C DE 10 A 50 (t/día)	TIPO D MENOR A 10 (t/día)
Aguascalientes	1.00	10.00	1.00	942.10	1.00	0.00	0.00	0.00
Baja California	5.00	0.00	28.00	2,957.40	4.00	1.00	7.00	16.00
Baja California Sur	5.00	0.00	33.00	1,080.90	3.00	1.00	7.00	22.00
Campeche	10.00	1.00	28.00	790.20	2.00	2.00	4.00	20.00
Chiapas	98.00	20.00	113.00	2,861.60	5.00	6.00	30.00	72.00
Chihuahua	57.00	10.00	137.00	3,408.90	5.00	1.00	10.00	121.00
Ciudad de México	0.00	16.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Coahuila	29.00	9.00	35.00	2,286.00	6.00	2.00	6.00	21.00
Colima	3.00	7.00	3.00	787.10	3.00	0.00	0.00	0.00
Durango	41.00	2.00	50.00	1,319.10	2.00	1.00	13.00	34.00
Estado de México	67.00	58.00	71.00	10,873.70	14.00	6.00	33.00	18.00
Guanajuato	44.00	2.00	44.00	4,138.60	9.00	13.00	15.00	7.00
Guerrero	79.00	2.00	116.00	2,650.40	4.00	4.00	29.00	79.00
Hidalgo	59.00	25.00	65.00	1,891.60	6.00	2.00	24.00	33.00
Jalisco	98.00	27.00	122.00	7,431.70	9.00	13.00	41.00	59.00
Michoacán	83.00	30.00	99.00	5,143.90	9.00	8.00	37.00	45.00
Morelos	13.00	20.00	14.00	518.40	0.00	3.00	10.00	1.00
Nayarit	18.00	2.00	27.00	1,842.60	2.00	6.00	9.00	10.00
Nuevo León	32.00	19.00	40.00	4,517.30	4.00	2.00	8.00	26.00
Oaxaca	372.00	198.00	385.00	1,867.10	4.00	3.00	14.00	364.00
Puebla	91.00	126.00	94.00	3,506.80	8.00	4.00	16.00	66.00
Querétaro	15.00	3.00	15.00	1,631.50	3.00	1.00	8.00	3.00
Quintana Roo	9.00	2.00	44.00	2,516.80	5.00	1.00	3.00	35.00
San Luis Potosí	52.00	6.00	57.00	1,868.50	5.00	2.00	17.00	33.00

ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIOS		TOTAL SDF	RESIDUOS INGRESADOS EN SDF (t/día)	CANTIDAD DE SDF			
	CON SDF	SIN SDF			TIPO A MAYOR A 100 (t/día)	TIPO B DE 50 A 100 (t/día)	TIPO C DE 10 A 50 (t/día)	TIPO D MENOR A 10 (t/día)
Sinaloa	18.00	0.00	49.00	3,139.00	7.00	1.00	15.00	26.00
Sonora	72.00	0.00	123.00	2,354.60	5.00	7.00	13.00	98.00
Tabasco	16.00	1.00	17.00	2,000.70	9.00	2.00	5.00	1.00
Tamaulipas	34.00	9.00	46.00	3,133.70	8.00	3.00	11.00	24.00
Tlaxcala	4.00	56.00	5.00	552.70	2.00	2.00	1.00	0.00
Veracruz	140.00	72.00	150.00	5,956.80	15.00	9.00	38.00	88.00
Yucatán	104.00	2.00	116.00	1,314.00	1.00	2.00	15.00	98.00
Zacatecas	53.00	5.00	76.00	1,069.10	2.00	1.00	18.00	55.00
Nacional	1,722.00	740.00	2,203.00	86,352.80	162.00	109.00	457.00	1,475.00

Fuente: (DBGIR, 2020) La diferencia en la suma de los municipios que cuentan con SDF y los que no cuentan con SDF y el total se debe a que varios municipios comparten SDF. Se explica a mayor profundidad en el siguiente párrafo.

En el (CNGMD, 2017) se identifican a los municipios sobre la cantidad de residuos y las características de los sitios de disposición final a los cuales envían sus residuos, esto no significa que estén ubicados en su territorio, por lo que se tuvieron que analizar los datos que reporta el INEGI para eliminar los datos duplicados sobre la cantidad de sitios, porque algunos municipios declararon que enviaron sus residuos a varios sitios de disposición final, lo que incrementaba el número de sitios. La eliminación de sitios duplicados se logró con la determinación de la ubicación de los sitios y sumando la cantidad de residuos que los diversos municipios depositaban en cada uno de ellos.

En cada uno de estos sitios se ingresan en promedio 228 toneladas de residuos diariamente. El 72% de los residuos que se envían a sitios de disposición final tipo A se ingresa en sitios que se ubican en municipios con población mayor a 100 mil habitantes. En cambio, el 58% de los residuos que se envían a sitios de disposición final tipo D se ingresa en sitios que se ubican en municipios con población menor a 10 mil habitantes.

De lo anterior se puede observar que 740 municipios no cuentan con una disposición final que cumpla con las garantías mínimas de cumplimiento a las normas ambientales. Recordando que solo el 13% de los SDF son rellenos sanitarios, nos deja un total de 104.5 toneladas al día son depositadas de manera no adecuada al cien por ciento donde el control es escaso o nulo en los siguientes puntos:

- Captura de Lixiviados
- Captura de Biogás
- Acceso restringido al área

Tabla 3. Cumplimiento de infraestructura de los SDF en México.

Equivalencia de Columnas													
Infraestructura											Equivalencia		
Control de acceso a vehículos personas											I		
Registro de tipo y cantidad de residuos ingresados											II		
Geomembrana											III		
Compactación y cubrimiento con tierra de los residuos											IV		
Monitoreo ambiental de biogás											V		
Monitoreo ambiental de lixiviados											VI		
Monitoreo ambiental de acuíferos											VII		
Dispositivos v de seguridad y planes de contingencia											VIII		
Monitoreo de polvo, materiales ligeros, ruido, olores y fauna nociva											IX		
Quema controlada de residuos											X		
Ninguna											XI		
Procesos*													
Clave Entidad	Entidad fede- rativa	Sitios de disposición final**	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI
00	Totales	2 250	790	348	329	1207	140	177	114	213	152	635	567
01	Ags.	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0
2	Baja Calif.	20	6	6	5	7	4	4	4	5	4	1	13
3	Baja Calif. Sur	32	6	4	3	18	0	0	0	3	0	0	14
4	Campeche	12	8	1	5	7	2	2	2	1	2	2	2
5	Coahuila	41	23	8	13	31	5	6	6	12	6	10	6
6	Colima	3	3	2	3	3	2	2	2	2	0	0	0
7	Chiapas	125	45	16	14	59	5	9	1	6	8	36	37
8	Chihuahua	164	47	13	6	55	3	5	2	5	2	36	74
9	CDMX	0	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
10	Durango	61	23	6	20	36	5	7	3	5	4	31	6
11	Guanajuato	43	39	29	17	41	8	7	5	11	5	2	0
12	Guerrero	133	32	8	7	56	1	2	1	3	3	26	53
13	Hidalgo	52	29	16	15	37	11	10	6	9	12	3	13
14	Jalisco	123	80	36	39	115	16	26	12	23	20	8	2
15	Edo. de Mex	63	46	33	24	54	16	16	11	15	16	4	5
16	Michoacán	112	55	21	19	75	5	7	3	13	7	11	33
17	Morelos	15	11	8	7	13	3	5	3	6	6	1	1
18	Nayarit	29	11	7	5	15	1	3	3	4	2	5	11
19	Nuevo León	42	21	6	16	31	7	6	6	16	3	6	8
20	Oaxaca	432	65	19	20	187	3	8	3	10	9	261	65
21	Puebla	95	27	15	16	40	7	9	7	9	10	25	34
22	Querétaro	12	11	8	11	12	6	8	6	5	5	0	0
23	Quint. Roo	28	9	8	7	7	4	4	4	4	3	1	17
24	S. L. Potosí	59	26	11	9	37	3	4	3	8	3	4	17
25	Sinaloa	48	14	5	6	16	1	2	2	7	2	3	28
26	Sonora	116	24	9	5	63	3	4	1	6	2	34	33
27	Tabasco	17	14	7	5	10	1	1	1	2	1	2	2
28	Tamaulipas	41	12	6	6	28	7	6	6	5	5	18	6
29	Tlaxcala	4	4	4	0	4	1	1	0	0	2	0	0

Clave Entidad	Entidad fede- rativa	Sitios de disposición final**	Procesos*										
			I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI
30	Veracruz	108	45	20	13	69	6	7	6	11	6	16	25
31	Yucatán	126	36	9	3	14	1	2	1	3	1	63	40
32	Zacatecas	92	16	5	8	65	1	2	2	2	1	26	22

* Se refiere al número de sitios de disposición final localizados en cada municipio o demarcación territorial; en algunos casos los sitios reciben residuos sólidos urbanos de uno o varios municipios, que pueden pertenecer o no a la misma entidad federativa.

** La suma de sitios de disposición final según procesos puede ser mayor que la cantidad de sitios, debido a que en un sitio puede realizarse más de un proceso.

NA: no aplica.

Fuente (INEGI, 2023)

Desafortunadamente este tipo de prácticas se ha extendido en todo el territorio nacional y aparecen por doquier los tiraderos a cielo abierto (TCA). Desde la perspectiva ambiental y de salud pública, la disposición de residuos tiene, una relevancia fundamental. Cuando no se recolectan pueden permanecer en los sitios de generación o diseminarse, con efectos negativos como: obstruir desagües y cursos de agua (con potenciales riesgos de inundaciones), contaminar los cuerpos de agua y los suelos, deteriorar el paisaje o convertirse en fuente de enfermedades potenciales a la población, entre otros.

Al respecto, la LGPGIR recomienda que en la legislación que expidan los gobiernos estatales sobre la generación, manejo y disposición final de residuos sólidos urbanos, establezcan para los generadores de residuos sólidos urbanos la prohibición de:

- Verter residuos en la vía pública, predios baldíos, barrancas, cañadas, ductos de drenaje y alcantarillado, cableado eléctrico o telefónico, de gas; en cuerpos de agua; cavidades subterráneas; áreas naturales protegidas y zonas de conservación ecológica; zonas rurales y lugares no autorizados por la legislación aplicable.
- Incinerar residuos a cielo abierto.
- Abrir nuevos tiraderos a cielo abierto.

El manejo de los RSU en el estado de Guerrero

En el estado de Guerrero solo uno de sus municipios no cuenta con servicio de recolección de Residuos Sólidos Urbanos (RSU), lo que afecta a una población de 11,966 habitantes. Este número representa una proporción significativa del total de la población del estado, que es de aproximadamente 3.5 millones de habitantes. A pesar de que existen 116 Sitios

de Disposición Final (SDF) en el estado, distribuidos en un total de 81 municipios, estos números inicialmente podrían parecer alentadores. Sin embargo, una inspección más detallada revela que simplemente reflejan la situación general a nivel nacional de la mayoría de los municipios en cuanto al manejo de RSU.

De los 116 SDF con los que cuenta el estado de Guerrero:

- 2 cuentan con báscula para medir la cantidad de RSU ingresan
- 9 tienen la infraestructura para la captura de lixiviados.
- 6 cuentan con biomembrana
- y 38 cuentan con cerca perimetral.

Por cuanto hace a las Administraciones Públicas Municipales, son 11 los municipios que tienen una Dirección o Departamento de Ecología (Acapulco de Juárez, Chilpancingo de los Bravo, Chilapa de Álvarez, Tixtla de Guerrero, Pungarabato, Coyuca de Benítez, Petatlán, Taxco de Alarcón, Buenavista de Cuellar, Arcelia y Pilcaya), el resto de los municipios carecen de ella, en cambio para el servicio de limpia, prácticamente todos los ayuntamientos tienen una Coordinación de Servicios Públicos de la cual depende una Dirección o Jefatura de Limpia (SEMAREN, 2009).

El relieve de Guerrero es accidentado y por tal motivo la mayoría de las poblaciones tienen sus propios sitios para desechar los residuos, en algunos casos el gobierno municipal ha establecido sitios más grandes para disponer de estos residuos. La Tabla 5 muestra el número de sitios municipales en donde regularmente eran depositados los residuos provenientes de las viviendas, comercios y servicios (datos del 2007). Los más grandes se ubican en las ciudades y los más pequeños en las zonas rurales. Al no existir básculas para el registro de la entrada de los residuos en estos sitios no es posible hacer una cuantificación de estos.

Tabla 4. Disposición final por región en el estado de Guerrero.

Región	Número SDF	Total de superficie destinada para SDF (HA)	Total de empleados en disposición final
Acapulco	1	6.0	10
Centro	17	31.3	10
Norte	17	34.6	13
Costa Chica	15	21.9	1
Costa Grande	9	23	14
Tierra Caliente	10	21.5	7
Montaña	19	19	-
Total	88	157.3	55

Fuente: (SEMAREN, 2009)

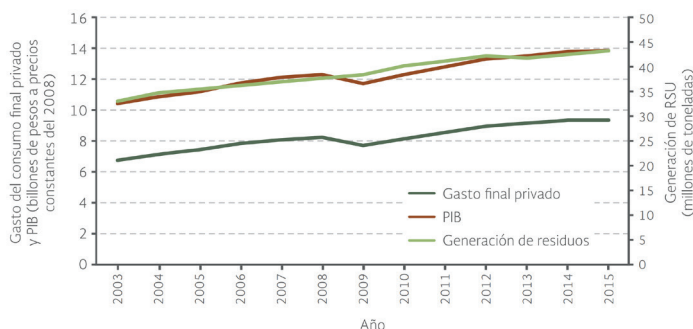
Se observa que los datos son del 2009, la falta de actualización de estos evidencia la precariedad del manejo de los RSU en el estado de Guerrero.

Problemas socioambientales en el manejo de los RSU en México

Los últimos treinta años del siglo pasado y los primeros 20 años del presente siglo se caracterizan por dar prioridad a una economía de consumo que ofrece bienes de corta duración; lo que se ha traducido en incrementar la demanda de productos e incrementar la generación de residuos (bolsas, ropa, calzado, artículos escolares, empaques de alimentos, empaques de juguetes y diversos artículos) Aunado a este consumo de productos de vida corta, se incrementa la diversificación del uso de todo tipo de plásticos, no nada más en los centros de población, sino en los sectores primarios, en la industria y en los servicios, especialmente en el servicio de alimentos de comida rápida. Este mismo modelo ha propiciado el descuido del manejo responsable de los RSU.

La siguiente figura muestra el efecto del modelo económico adoptado en la generación de RSU. Donde se aprecia una correlación entre el aumento del PIB de México con la generación de RSU.

Figura 3. Generación de RSU, producto interno bruto (PIB) y gasto del consumo final privado en México, 2003 - 2015



Fuente: (SEMARNAT, 2015)

También este modelo económico ha generado el aumento en la generación de residuos inorgánicos respecto a los orgánicos y la mala clasificación de estos, lo cual se puede ver en que hay más de mil toneladas que

no se pueden clasificar adecuadamente entre residuos orgánicos o residuos inorgánicos.

Tabla 5. Composición de residuos orgánicos e inorgánicos en los RSU en SDF

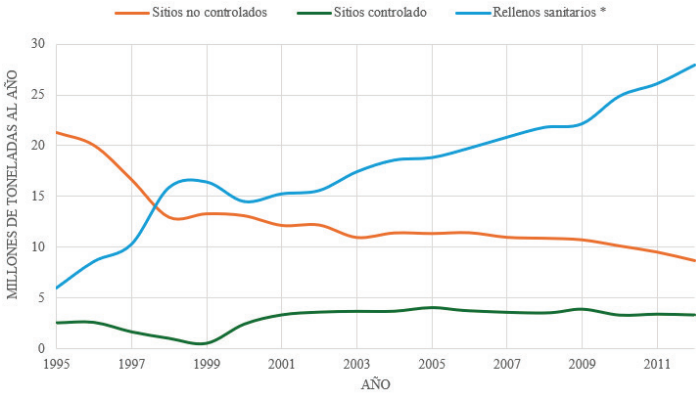
Cantidad promedio diaria de residuo-recolectados de manera selectiva (Kg)	Orgánicos (Kg)	Inorgánicos (Kg)	No especificado (Kg)
14,679,242.00	4,078,183.00	9,304,789.00	1,296,270.00

Fuente: (INEGI, CNGMD 2023)

El aumento en la generación de RSU de manera poco regulada genera diversos tipos de problemas como son: Contaminación de suelo y agua, problemas de salud en la población, contaminación de alimentos, proliferación de fauna nociva, etc.

A continuación, se muestra la cantidad de RSU, en toneladas, dispuestos en los diferentes tipos de SDF a lo largo de 17 años, así como su definición:

Figura 4. Tipo de disposición final 1995- 2012



Fuente: (Gobierno de México, 4 de julio del 2024, datos.gob.mx)

Sitios no controlados: Sitio de disposición final que no cumple con los requisitos establecidos en la NOM-083-SEMARNAT-2003.

Sitios controlados: Sitio inadecuado de disposición final que cumple con las especificaciones de un relleno sanitario en lo que se refiere a obras

de infraestructura y operación, pero no cumple con las especificaciones de impermeabilización.

Rellenos sanitarios (RS): La NOM-083-SEMARNAT-2003 lo define como “Obra de infraestructura que involucra métodos y obras de ingeniería para la disposición final de los RSU y RME, con el fin de controlar los impactos ambientales, y que cumple con las disposiciones de la presente Norma Oficial Mexicana”. Sin embargo, como se puede observar en la Tabla 3 son pocos los RS que cumplen con las especificaciones de impermeabilización u otras señaladas en la NOM antes mencionada.

Un problema que se está acentuando en los últimos años es la falta disposición de terrenos para la disposición de los residuos sólidos urbanos, según la normatividad correspondiente.

Economía circular, como respuesta para mejorar el medio ambiente

En la actualidad el modelo de producción y gestión de recursos, bienes y servicios busca el consumo a corto plazo, lo cual está llevando al planeta a una situación insostenible. Los consumidores marcan el ritmo de producción y las condiciones en las que están dispuestos a consumir.

La Economía Circular (EC) es un sistema de aprovechamiento de recursos donde se considera la reducción de los elementos: disminuir la producción al mínimo indispensable y cuando sea necesario hacer uso del producto, por lo que se deben reutilizar los elementos que, por sus propiedades, no pueden volver al medio ambiente.

Es una alternativa que busca redefinir qué es el crecimiento, enfatizando los beneficios para toda la sociedad, genera oportunidades económicas y de negocios, además, proporciona beneficios ambientales y sociales.

El concepto reconoce lo importante que es el funcionamiento de la economía en cualquier nivel, tanto en grandes y pequeños negocios, como en las organizaciones e individuos, de manera global y local.

Figura 4. Esquema básico de la economía circular



Fuente: (Profeco, 2021)

Economía Circular (EC)

- Tomar / Extraer
- Producir
- Consumir
- Reparar
- Reusar
- Reciclar

Consumo y ciclos biológicos y técnicos: El consumo ocurre solamente en los ciclos biológicos, donde alimentos y otros materiales de base biológica (algodón y madera) son diseñados para regresar al sistema mediante procesos de compostaje y digestión anaerobia.

Los ciclos regeneran sistemas vivos, como el suelo, que ofrecen recursos renovables para la economía. Los ciclos técnicos recuperan y restauran productos, componentes y materiales mediante estrategias de reutilización, reparación, remanufactura y, en última instancia, el reciclaje.

Cadena de valor: La EC exige contemplar desde el principio todo el circuito de la cadena de valor: uso de los materiales, diseño del producto, forma y modelo de producción, consumo energético, modelo de consumo y distribución, reparación y reutilización, volver de nuevo al circuito del proceso productivo y cerrar el círculo.

Principios del modelo circular: El modelo circular crea capital económico, natural y social y se basa en tres principios:

Eliminar residuos y contaminación desde el diseño

Mantener productos y materiales en uso
Regenerar sistemas naturales

Beneficios de la EC:

Aboga por utilizar la mayor cantidad posible de materiales biodegradables en la fabricación de bienes de consumo -nutrientes biológicos- para que estos puedan volver a la naturaleza sin causar daños medioambientales al agotar su vida útil.

La prolongación del tiempo de vida útil de productos es un elemento importante de la EC y algunas de sus estrategias clave son la reutilización, la reparación, la actualización y la reelaboración de productos y sus componentes.

Supone una mejora para las empresas y para los consumidores. Las empresas que han puesto en práctica este sistema están comprobando que reutilizar los recursos resulta mucho más rentable que crearlos desde cero. Como consecuencia, los precios de producción se reducen, de manera que el precio de venta también se ve rebajado, beneficiando así al consumidor; no solo en lo económico, sino también en la vertiente social y medioambiental. Además de ventajas como la optimización del uso de la energía y la reutilización o el reciclaje de materiales de alto valor.

Ofrece un marco de soluciones para el desarrollo económico abordando la causa de retos mundiales, como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el incremento de residuos y de contaminación, al tiempo que revela grandes oportunidades de crecimiento. Limita la generación de residuos y los aprovecha como recursos.

Algunos países han transitado hacia un modelo de Economía Circular con la intención de reducir los desperdicios, de explotar racionalmente los recursos, cuidar el medio ambiente, generar riqueza de los desperdicios y crear un mayor número de empleos (PROFECO, 2021).

La SEMARNAT trabaja en la elaboración de la Estrategia Nacional de Economía Circular y su Plan de Acción, instrumento de política pública que permitirá transformar los procesos y reducir la huella ambiental de las diversas cadenas productivas que componen las actividades económicas en el país, promoviendo beneficios sociales que contribuyan a cerrar las brechas de desigualdad.

La estrategia será definida en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2019-2024), con el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT 2020-2024) y con el

Programa Especial de Cambio Climático (PECC 2021-2024). Asimismo, contribuirá al incremento de ambición de los objetivos de mitigación contenidos en la actualización 2020 de la Contribución Determinada a Nivel Nacional.

Su elaboración representa un ejercicio colaborativo en el que participa el Gobierno de México por conducto de la SEMARNAT y otras entidades de la Administración Pública Federal como el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), con apoyo de la cooperación internacional a través de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD).

La estrategia propone promover un sistema en el que se minimice el consumo de recursos, los desechos y las emisiones por medio del diseño, mantenimiento, reparación, reutilización, refabricación, restauración y reciclaje de larga duración, cuya finalidad es cerrar circuitos de energía, agua y materiales.

Su desarrollo retomará lecciones aprendidas y buenas prácticas de gobiernos de diversos países de la Unión Europea y Latinoamérica que han impulsado nuevos modelos de producción de bienes y servicios basados en estrategias y planes nacionales de economía circular.

En el contexto mundial actual, los principales obstáculos que enfrenta el desarrollo sostenible son la crisis climática, la demanda creciente de recursos naturales para sostener el actual estilo de vida de la población y la limitada capacidad del planeta para asimilar los desechos que se generan.

En este escenario, el Gobierno de México desarrollará la economía circular para promover la eficiencia en el uso de los recursos, la menor generación de residuos y su mayor aprovechamiento, lo cual será posible mediante el fortalecimiento de cadenas productivas locales, la creación de nuevos negocios y empleos de mayor calidad que incluyan a los grupos sociales más vulnerables e impulsen el bienestar de todas y todos los mexicanos (SEMARNAT, 2023).

Consideraciones finales

Las cifras presentadas revelan que, si bien el Estado Mexicano ha realizado esfuerzos a través de sus dependencias y marcos legales para abordar el manejo de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU), estos no han sido suficientes para enfrentar eficazmente la situación actual. Esto se debe a que el último eslabón en la cadena, es decir, los gobiernos municipales, carecen de las bases necesarias para cumplir y hacer cumplir las normativas que regulan el manejo de los RSU.

Entre las bases esenciales para un manejo integral de los RSU a nivel municipal se encuentran: la infraestructura adecuada, el cumplimiento de las normativas, la integridad en la gestión de recursos, el compromiso con la sociedad y el conocimiento del marco legal. La complejidad del manejo integral de los RSU implica que cualquier fallo en alguna de estas bases puede llevar a resultados que no satisfacen las demandas de la nación.

El hecho de que solo el 13% de los Sitios de Disposición Final (SDF) sean considerados como rellenos sanitarios, mientras que el restante 87% no está regulado, evidencia una clara área de oportunidad en el país (SEMARNAT, 2020). La infraestructura de los rellenos sanitarios existentes señala una necesidad urgente de mejoras, especialmente en aspectos críticos como la prevención de filtraciones a los mantos acuíferos.

Se puede concluir que las capacidades de los gobiernos municipales están sobrepasadas, y, por lo tanto, se requiere una respuesta integral que involucre a la sociedad y al sistema económico en su totalidad. No basta con mejorar la infraestructura de los SDF municipales, ya que la dirección actual de la economía indica que no habrá suficientes espacios adecuados para albergar los rellenos sanitarios necesarios para contener los RSU.

La economía circular no solo proporcionará soluciones a la situación actual, sino que también sentará las bases para sociedades futuras más responsables en términos de consumo y cuidado del medio ambiente. La maximización del aprovechamiento de los RSU implica una responsabilidad tanto presente como futura, ya que transformar los desechos en recursos abre nuevas posibilidades, tanto positivas como negativas, como su utilización como combustible para el coprocesamiento.

El coprocesamiento, definido por la Secretaría del Convenio de Basilea como el uso de combustibles y materias primas alternativas con el fin de recuperar energía y recursos, ha sido cuestionado en Europa debido a sus impactos negativos en el medio ambiente y la salud de la población cercana a las plantas de coprocesamiento. Aunque aún se emplea en América Latina y se está considerando para la generación de electricidad, su categorización como energía limpia fue retirada en Europa en 2017 (CONAHCYT, 2024). A pesar de los desafíos, México cuenta con un marco legal robusto y la posibilidad de transitar hacia una economía más responsable con el medio ambiente y la población, es necesaria el fortalecimiento de las políticas públicas concurrentes entre los 3 órdenes de gobierno.

Referencias bibliográficas

- CONSEJO Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías [CONAH-CYT]. (2024). *Los problemas de la basura y residuos en México. Sesión 3* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=Kxw-u56M-b4w&t=548s>
- CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2024). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (texto actualizado al 2024). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- SECRETARÍA de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT]. (2024). *Indicadores básicos del desempeño ambiental - Residuos sólidos*. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/indicadores-basicos-del-desempeno-ambiental--residuos-solidos/resource/93c05ea0-7ed9-4491-8533-daad3595bc35>
- SECRETARÍA de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT]. (2015). *Informe de la situación del medio ambiente en México: Compendio de estadísticas e indicadores clave*. https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe15/tema/pdf/Informe15_completo.pdf
- SECRETARÍA del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Estado de Guerrero [SEMAREN]. (2009). *Programa estatal para la prevención y gestión integral de los residuos de Guerrero*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/187458/Guerrero.pdf>
- INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2023). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cng-md/2023/>
- SECRETARÍA de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT]. (2023). *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPGIR.pdf>
- PROCURADURÍA Federal del Consumidor [PROFECO]. (2021). *Economía circular*. <https://www.gob.mx/profeco/es/articulos/economia-circular?idiom=es>
- SECRETARÍA de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT]. (2020). *Diagnóstico básico para la gestión integral de los residuos*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/554385/DBGIR-15-mayo-2020.pdf>
- SECRETARÍA de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT]. (2022). *Programa nacional para la prevención y gestión integral de los residuos 2022-2024*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673264&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0

SECRETARÍA de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT]. (2023). *Estrategia nacional de economía circular*. <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/trabaja-semarnat-en-estrategia-nacional-de-economia-circular#:~:text=La%20estrategia%20propone%20promover%20un,de%20energ%C3%ADa%2C%20agua%20y%20materiales>

SECRETARÍA de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT]. (2003). *NOM-083-SEMARNAT-2003. Especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=658648&fecha=20/10/2004#gsc.tab=0

ZERO Waste Europe. (2015). *Contaminación atmosférica e incineración de residuos: Peligroso respirar*. https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2019/10/zero_waste_europe_report_air-brances_es.pdf

Acrónimos y abreviaturas

- CNGMD Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México
- EC Economía Circular
- INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- LGPGIR Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos
- PEPGIR Programas Estatales para la Prevención y Gestión Integral de Residuos
- PMPGIR Programas Municipales e Intermunicipales para la Prevención y Gestión Integral de Residuos
- SEMAREN Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Estado de Guerrero
- SEMARNAT Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- SNIEG Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica
- TAC Tiraderos a Cielo Abierto
- RSU Residuos Sólidos Urbanos

INTERMUNICIPALIDAD E INTELIGENCIA ARTIFICIAL PARA LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA. EL CASO DEL CHATBOT GUAZAP DE GUADALAJARA Y ZAPOPAN, JALISCO

Christian Cruz-Meléndez¹

Daniel Robles Torres²

Rafael Rentería Gaeta³

Introducción

La conurbación es un fenómeno global que está dando lugar a la formación de grandes ciudades y zonas metropolitanas, con una diversidad y complejidad de problemas en áreas como seguridad, infraestructura urbana, servicios públicos, obra pública y movilidad, entre otros. Sin embargo, también genera oportunidades para mejorar la colaboración y la gobernanza mediante la participación de diversos actores, tanto públicos como privados, en la toma de decisiones orientadas a la formulación de políticas, programas y acciones específicas para resolver estos desafíos.

Una de las alternativas para impulsar el trabajo intermunicipal es el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y tecnologías disruptivas. En este trabajo se analiza el caso del chatbot GuaZap, una innovadora herramienta tecnológica basada en inteligencia artificial, implementada de manera conjunta por los municipios de Guadalajara y Zapopan para atender demandas de servicios públicos y denuncias ciudadanas. El chatbot opera a través de la aplicación WhatsApp en teléfonos

- 1 Investigador CONAHCYT por México comisionado a la división de estudios de posgrados de la Universidad de la Sierra Sur. cacruzme@conahcyt.mx, acm_christian@yahoo.com.mx 5513376818. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6105-9167>
- 2 Profesor-Investigador en la División de Estudios de Posgrado de la Universidad de la Sierra Sur. Maestro en Gestión Pública. Candidato a Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo por la Universidad de Guadalajara. danielcanek@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9641-3971>
- 3 Profesor-Investigador en la División de Estudios de Posgrado de la Universidad de la Sierra Sur. Maestro en Gestión Pública. Candidato a Doctor en Gobierno Electrónico por la Universidad de la Sierra Sur. rrenteria.gaeta@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8134-999X>

inteligentes o smartphones, permitiendo realizar reportes y denuncias, dar seguimiento a los mismos, o establecer una conversación mediante chat.

El trabajo se estructura en cuatro secciones. La primera aborda los fundamentos teóricos sobre el municipio, la intermunicipalidad, el gobierno electrónico, la modernización y el uso de inteligencia artificial en el sector público. La segunda presenta el contexto político y socioeconómico de Guadalajara y Zapopan, destacando su papel como actores clave en las políticas y programas del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) a través de la colaboración intermunicipal. La tercera sección se enfoca en el análisis del chatbot GuaZap, objeto central de estudio. Finalmente, en la cuarta sección se presentan las conclusiones.

La importancia del municipio en México

El municipio antes de ser considerado como una unidad de análisis es ante todo una más de las construcciones humanas surgida a partir de varias causas tales como “una respuesta contingente a las necesidades de actores y circunstancias, que vieron en su conformación, un medio para canalizar sus objetivos e intereses” Huerta, 2019, p. 251); “para sobrevivir, o para atender necesidades, resolver problemas, promover acciones a favor de un mejor status de vida, da forma a la común unidad, la comunidad” (Mejía, 2020, p. 19) e incluso las interrelaciones entre los seres humanos “por vínculos de cultura, artes, saberes, costumbres y tradiciones que conforman su civilización y viven sujetos a normas comunes” (Fernández, 2017, p. 28).

Esto quiere decir, que antes de la conformación sociopolítica y jurídica de la construcción social llamada municipio, existen otras como la familia, las religiones, los clanes o tribus, e incluso comunidades, que al ir creciendo en número de integrantes se vieron en la necesidad de crear una organización social que buscó la “adhesión o sumisión de los individuos al interés colectivo se convierte, así, en la base de la organización y del ordenamiento de la conducta social, colectiva” (Mejía, 2020)

Por ello, las raíces históricas de los inicios del municipio pueden remontarse desde la antigüedad, de cuando los hombres y mujeres deciden dejar el nomadismo y buscan asentarse en lugares específicos (sedentarismo). Con ello, nos lo recuerda Fustel de Coulanges, “varias familias formaron la fratría, varias fratrías la tribu, varias tribus, la *polis*, la ciudad Estado” (Citado en Fernández, 2017, p. 31). No es la intensión del pre-

sente trabajo desarrollar una narración cronológica del municipio, por ello nos enfocaremos en los antecedentes del municipio mexicano.

Como lo hace notar Guerrero (1984, 1985, 1989), Sánchez (2005, 2018), Sadot Sánchez (2019), Mejía (2020) entre otros, los antecedentes se remontan a las figuras de polis en Grecia; *civitas*, res-pública o *municipium* durante el imperio romano; *land*, *terrae* y *burg*, junto con los de *reich*, reino o imperio en la Edad Media; *stato* en Italia de Nicolás Maquiavelo; *concilium* y *conventus publicus vicinorum* en España; *commune*, *conseil municipal*, *mairie* (municipalidad), *intercommunalité* en Francia. En la época precolombina durante el Imperio Azteca tenemos a los *calpulli*.

El caso de México inicia con “una orden instituida por los colonizadores en 1519” (Mejía, 2020, p. 21), cuya característica central de esta etapa es la ausencia general de los indígenas y mestizos dentro de los ayuntamientos. Los ayuntamientos fueron para canalizar las necesidades e intereses de los criollos. Una segunda etapa [...] Un rasgo central en la vida política de México en esta etapa fueron los prefectos o jefes políticos, de los cuales dependía la composición y la toma de decisiones de los gobiernos municipales. Una tercera etapa empezó [...] con el avance de las oposiciones políticas y el desgaste del partido hegemónico. La pluralidad en los ayuntamientos de vio favorecida con las reformas electorales (década de 1990) y con las reformas que se introdujeron al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1983 y 1999. Esta etapa dura hasta la actualidad. Los ciudadanos y los gobiernos municipales ganaron espacios de participación y facultades, pero sigue manifestándose debilidades muy significativas en sus capacidades para construir gobiernos eficaces (Huerta, 2019, p. 252),

Si bien el municipio ha sido estudiado desde múltiples disciplinas, del derecho, sociológicas, etnográficas, culturales, económicas, etc. es una preocupación constante el conocer cómo resuelven los problemas de los ciudadanos que habitan su territorio, tal como lo expresa Rocío Huerta en el último renglón de la cita de arriba. Por lo cual nos centraremos más en el tema de la gestión que la administración del gobierno municipal, ya que éste último ámbito científico está más relacionado con las ciencias del derecho, estudios de la burocracia o administración pública cuyos límites se localizan de las competencias legales, organizacionales, o fiscales, es decir, la acción pública está delimitada por las leyes, normas de conducta o presupuestos; mientras que la primera está más centrada en los procesos para utilizar los escasos recursos competenciales, organizacionales-burocráticos y de recursos financieros con la finalidad de lograr las atribuciones y objetivos planteados por las legislaciones y el órgano de gobierno a través de incrementar las capacidades institucionales del municipio, por

ejemplo, mejorar o adecuar las leyes a las circunstancias cambiantes de las demandas sociales, económicas, culturales o tecnológicas a las que se enfrentan las administraciones públicas más cercanas al ciudadano.

La mayoría de los modelos de gestión en las administraciones públicas consideran dos ámbitos: orientados al interior de las organizaciones públicas y con ello mejorar sus actividades competenciales y legales cumpliendo así los objetivos establecidos en la normatividad de dicha entidad (tales como las reformas administrativas); o los orientados hacia el exterior por medio de superar los vetos o dificultades que conlleva la implementación de la acción pública con la finalidad de atender o resolver, con menos o los mismos recursos, más problemas sociales (como la gerencia pública) (Sánchez, 2005). Si bien estos modelos han incursionado primero en el ámbito de la administración pública federal, se han replicado y adoptado en las administraciones estatales y municipales. Las reformas administrativas buscan la eficiencia y la eficacia conforme a la legalidad de sus funciones mientras que la gerencia pública pretende legitimación en co-participación de diversos actores sociales en su actuar.

A estos procesos de adopción y adaptaciones, tanto de las reformas administrativas como de la gerencia pública en los municipios, se les conoce como modernización administrativa y globalización (Guerrero, 2003). Sin embargo, estos modelos se ven limitados por una serie de problemas estructurales tales como, que en la práctica no es un órgano autónomo ni libre por normas constitucionales y legales, como lo son las facultades del artículo 115 constitucional que establecen una serie de responsabilidades, pero en la práctica el sistema federal de coordinación fiscal los limita, así como por ejemplo no puede aprobarse por sí mismo, su ley de ingresos y presupuesto de egresos, pues requiere el aval de los congresos de las entidades federativas; o los casos cada más amplios de responsabilidades concurrentes, donde los municipios acaban utilizando sus recursos financieros y capital humano para cumplir con dichas encomiendas de la carta magna, como lo son aspectos de educación o de salud pública. por ello Teresita Rendón dice que de facto en un ente autárquico territorial (1985, pp. 123-136).

Otro aspecto que limita el accionar municipal son sus capacidades institucionales, aun cuando ha habido varias definiciones de las capacidades institucionales, nos quedamos con la definición de Rosas Huerta:

Ahora este concepto no se limita al aparato organizacional de las agencias gubernamentales, sino que hace alusión al ámbito institucional, es decir, a las reglas de juego formales e informales, a los procesos o prácticas que es-

tablecen los comportamientos de los actores y restringen sus actividades y expectativas, y a la gobernanza (2008, pág. 124).

Y así como hay diversas definiciones existen diversas formas de medir las capacidades institucionales, y conforme al estudio de Raúl Hernández y Yadira M. Córdoba, las capacidades institucionales se dividen en dos grandes entonos: macroinstitucional dentro del cual está la capacidad política y sus componentes i) marco normativo: leyes, reglas, normas y reglas del juego para el ejercicio de sus atribuciones y ii) la capacidad relacionada con las relaciones interinstitucionales. El segundo entorno es: microinstitucional, corresponde a la capacidad administrativa y sus componentes de a) la estructura organizacional interna y distribución de funciones, b) procedimientos documentados adecuados para la ejecución de sus actividades, c) recursos humanos calificados y en la cantidad adecuada, d) de políticas de personal y sistema de recompensas y e) capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras. (Hernández y Córdoba, 2021. pp. 55-60)

De esta forma se podrían analizar cómo los municipios gestionan sus propios recursos (jurídicos, humanos, financieros, materiales, entre los principales), y cómo inciden en las obligaciones institucionales y demandas ciudadanas. Este proceso no es igual en cada uno de los 2,469 municipios (INEGI 2021), pues existen elementos que producen diferencias en la gestión como los aspectos sociodemográficos o los procesos de industrialización, hacen que los límites político-administrativos se vean traslapados con el crecimiento urbano, por ello se hacen las diferencias entre municipios rurales y los urbanos. De ello hablaremos en el siguiente apartado.

La intermunicipalización en México

En cuanto el ámbito municipal, su caracterización ha ido cambiando con el tiempo, se dividía en los años 1900 se hacía divisiones genéricas entre municipios urbanos y rurales, y como lo refiere Gustavo Garza,

La urbanización es un proceso de transformación secular de las estructuras rurales en urbanas. Según esta concepción, la urbanización se caracteriza por el desarrollo incesante de la división social del trabajo, que transfiere la fuerza laboral agrícola hacia actividades secundarias y terciarias; por la modernización tecnológica de los procesos de producción; por la creciente diferenciación política y social entre los sectores rural y urbano; y por dar origen a la ciudad, estimular el aumento de su tamaño y la multiplicación del número de urbes existentes (Garza, 1998, p. 30).

Este proceso de modificación y clasificación de los municipios en México se debe en gran parte al aumento de la población en municipios urbanos, uno debido a la migración interna; lo que produce la expansión de las áreas urbanas e incorporación de zonas rurales a las ciudades. De tal manera se presenta el fenómeno del crecimiento de las ciudades que se empieza hablar de zonas metropolitanas (ZM), a partir del estudio de Ma. Eugenia Negrete y Héctor Salazar (1986) establecían solo 4 ZM (Ciudad de México, Toluca, Puebla Cuernavaca-Cuautla) para 1990 se contabilizaron 25 ZM y conforme a la SEDATU-INEGI-CONAPO en el 2020 se identificaron 92 metrópolis en el país de tres tipos: 48 zonas metropolitanas, 22 metrópolis municipales, y 22 zonas conurbadas (SEDATU-INEGI-CONAPO. 2020, pp. 2, 43).

Además, en esas 92 metrópolis están asentadas el 78.6% de los más de 126 millones de mexicanos,

por lo que se traduce en varias problemáticas internas, crecimiento de la infraestructura destinada a la movilidad y el transporte automotor, sin reflejar la importancia en éstas del flujo de peatones, ciclistas y discapacitados; y, como consecuencia, enfrentan altos niveles de accidentes en las calles, contaminación auditiva y del aire [...] un mínimo equipamiento y la casi desaparición del espacio público como punto de encuentro, intercambio y esparcimiento de sus pobladores, [...] multiplicación de nuevos asentamientos –desde barrios marginales hasta exclusivos residenciales– en el espacio suburbano [...] gran número de ellos son urbanizados sin calidad, pues en muchas ocasiones no cuentan con los servicios básicos requeridos por sus pobladores, además de áreas de esparcimiento y trabajo [...] Se debe resolver el problema de la movilidad con el desarrollo de un sistema de transporte eficiente [...] la violencia urbana crece a un ritmo mayor que la urbanización (Núñez, 2019. pp. 18-22).

Una de las propuestas para ir dando respuestas a tales problemáticas es por medio de la cooperación y coordinación que ofrece la figura de la intermunicipalidad, en este presente trabajo se retoman las características de dicha figura propuesta por Carrera (2005):

- a) Voluntad para su creación
- b) Cooperación entre los gobiernos municipales involucrados
- c) La firma de un acuerdo formal para la Resolución de problemas y/o carencias comunes
- d) Racionalización en el uso de recursos y capacidades.

Para lograr los objetivos mencionados, no es suficiente con que el marco constitucional y legal en México lo consignent (Artículo 115 de la Cons-

titución federal señala en su fracción III, inciso i) sino que, para lograr la consolidación de la intermunicipalidad, esto es que:

Los espacios de solidaridad territorial deben construirse también sobre la base de un amplio consenso social. Deben responder a los sentimientos de los ciudadanos en su delimitación y tienen que contar con mecanismos efectivos para la representación y participación en la gestión de los actores económicos y sociales. (Arenillas, 2004:11 [citado en Carrera, op. cit. p. 7].

Lo anterior no está exento de diversas problemáticas tales como

–[...]las] Luchas por la influencia interna, dificultad para llegar a un consenso y para lograr la aceptación de los actores críticos del sector. La desconfianza a nivel organizativo, las cuestiones de poder, el posible sesgo egoísta de las organizaciones o los Gobiernos, el miedo a perder el control o la autonomía, la falta de confianza, las luchas internas de poder o de protagonismo e influencia (Colino, 2021. p. 12).

Gobierno electrónico, inteligencia artificial y modernización administrativa

Se entiende por modernización administrativa, como “el proceso de cambio mediante el cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de manera adecuada” (Sánchez, 2004, p. 60).

La modernización administrativa es un tema presente en los programas de gobierno y planes de desarrollo de los tres ámbitos de gobierno, a nivel federal señala Pardo (2010) esta temática fue incorporada en la agenda política mediante la propuesta de programas específicos. los gobiernos 1994-2012 emergieron de diferentes partidos políticos, y aun así presentaron programas dirigidos a modernizar las estructuras administrativas, los cuales se alinearon a los planes de desarrollo. Ejemplos de esto son el Programa de Modernización Administrativa (Promap) durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000) del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la Agenda de Buen Gobierno (ABG) presentada por Vicente Fox (2000-2006), y el Programa de Mejora de Gestión (PMG) introducido por el presidente Felipe Calderón (2006-2012), ambos del Partido Acción Nacional (PAN).

Esto continuó en los gobiernos 2012 y 2018 donde no se ha abandonado en términos generales la idea de modernización, aunque se propongan otros programas específicos, por ejemplo, en el sexenio de Enrique Peña Nieto del PRI, se impulsó el Programa para un Gobierno Cercano

y Moderno, cuyo objetivo general era modernización a la administración pública para hacerla eficiente, cercana y democrática.

Por otro lado, en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) cuyo partido político es el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), las políticas y acciones de modernización administrativa tuvieron como base la denominada austeridad republicana, mediante

el adelgazamiento del aparato burocrático (downsizing), recortes de presupuestos y programas, como parte de la transformación de la administración pública para la mejora de resultados y, por ende, un gobierno más eficiente, eficaz y legítimo, que responda de manera más racional en el uso de los recursos públicos en la provisión de bienes y servicios públicos de calidad que demanda la sociedad (Pérez y Rodríguez, 2022, p. 9).

Por su parte, los municipios han recurrido constantemente a la implementación de políticas públicas de modernización administrativa con diversos objetivos tales como:

- Mejorar la eficiencia y eficacia administrativa, reduciendo la tramitología y facilitando los procesos a los usuarios.
- Generar un dialogo e interacción con los usuarios de servicios municipales, tales como, ciudadanos, empresas, sociedad civil e incluso otros gobiernos.
- Cumplir los objetivos de un gobierno abierto, incluyendo la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el combate a la corrupción.

Entre las políticas implementadas por municipios para la modernización administrativa se encuentran las relacionadas al Gobierno Electrónico, el cual se entiende como la selección y utilización de herramientas tecnológicas, como portales de Internet, aplicaciones de dispositivos móviles, redes sociales digitales, sistemas de información geográfica, ventanillas empresariales, sistemas de gestión documental e Intranets, con objetivos como “proveer servicios públicos, mejorar la efectividad administrativa y promover valores y mecanismos democráticos, así como el rediseño y desarrollo de marcos legales y reglamentarios que faciliten ajustes organizacionales para el desarrollo de iniciativas orientadas a mejorar el uso de la información, así como el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento”(Gil-García, José Ramón; Luna-Reyes, 2008, p. 67).

El gobierno electrónico municipal ha sido un tema de interés en la investigación de administración pública. De acuerdo con Salcido (2019) los principales tópicos de investigación sobre el uso de tecnologías por los gobiernos locales mexicanos han sido, la mejora de los servicios públicos,

los sistemas geográficos para un mejor desarrollo urbano, la adopción de los lineamientos de la nueva gestión pública, los procesos de fiscalización, la toma de decisiones, y los procesos de planeación.

En México existen 2477⁴ municipios, muy diversos en cuanto a su tipología (metropolitano, urbano, semiurbano, rural); también en cuanto su grado de desarrollo (humano, económico, social), y también en cuanto a las capacidades institucionales para poder llevar a cabo sus funciones (capacidades financieras, administrativas, de recursos humanos, y organizacionales. Se entiende por capacidades institucionales a “el conjunto de competencias, relaciones, funciones, reglas, rutinas y recursos que disponen las instituciones para lograr el mejor desempeño de la acción pública”(Valenzuela, 2012, p. 127).

Por lo tanto, también son diversos en cuanto a la utilización de herramientas de gobierno electrónico, por ejemplo, no todos los municipios tienen la misma infraestructura para la conectividad, ni existen en todas las mismas condiciones socioeconómicas para acceder a las TIC, ni todos los municipios cuentan con alguna herramienta de gobierno electrónico.

En particular sobre este último punto, no se tiene un dato totalmente exacto sobre cuantos municipios tienen un sitio web, considerado a estos como la herramienta más común y visible de gobierno electrónico. El estudio de Coria, Cruz y Cruz (2022) señala que hay 1,706 municipios con un sitio web, e indican que hay mucha dispersión en la información para tener este dato actualizado.

Gobierno electrónico e inteligencia artificial

El uso de las tecnologías por parte de los gobiernos siempre se adapta a las tendencias actuales de cada época. Ahora está en auge el uso de la Inteligencia Artificial, de forma que “el sector público en la última década viene aumentando el uso de inteligencia artificial (IA) en la mejora de los servicios y trámites a la ciudadanía, en razón a los avances como el Machine Learning, Deep Learning, Computer Vision, Voice recognition y Robótica, los cuales generan beneficios palpables en cuanto al bienestar ciudadano” (Ospina y Zambrano, 2023, p. 14).

Es importante aclarar que, aunque es una tendencia actualmente en auge, la Inteligencia Artificial surge desde la mitad del siglo XX, cuando se llevó a cabo la conferencia del *Dartmouth College* en *Hanover, New Hampshire*, la cual se considera el punto de inicio formal del campo de la

4 <https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

IA. Este evento fue protagonizado por John McCarthy, Marvin Minsky, Nathaniel Rochester y Claude Shannon, investigadores interesados en explorar la posibilidad de crear máquinas que pudieran simular aspectos de la inteligencia humana. Los temas tratados en la conferencia incluyeron el procesamiento del lenguaje natural, redes neuronales, teoría de la computación y aprendizaje automático (McCarthy, et al. 1955).

De esta forma, la IA se define “como la habilidad y capacidad de un ordenador, red de ordenadores o red de robots controlados por ordenadores para realizar las tareas comúnmente asociadas a seres humanos inteligentes. Es una rama de la informática-computación que se ocupa de la simulación del comportamiento inteligente” (Cabanelas, 2019, p. 5).

En 2023 se publicó la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública (CLAD, 2023), en la que se señalan los beneficios potenciales de esta tecnología para el sector gubernamental:

- Optimizar los procesos administrativos y los servicios públicos, centrando los esfuerzos en satisfacer las necesidades de los ciudadanos para aumentar la flexibilidad, la eficiencia y la equidad en la prestación de servicios.
- Hacer más eficiente los procesos de toma de decisiones con base en datos y evidencia, mejorando la exactitud, rapidez, cantidad, diversidad y valor público de las decisiones.
- Incrementar la transparencia y combatir la corrupción mediante sistemas de IA para mejorar la rendición de cuentas y lograr un mejor gobierno.
- Potenciar las dinámicas participativas a través de algoritmos éticos, logrando políticas públicas más inclusivas y sumando a una mayor cantidad de persona
- Colaborar con la ciudadanía para resolver problemas complejos, combinando inteligencia institucional, colectiva y artificial.
- Fortalecer los sistemas democráticos mediante un uso responsable de los algoritmos y la Inteligencia Artificial, con un enfoque en el bien común.

Aplicaciones de la Inteligencia Artificial en el Sector Público

La administración pública está incorporando de manera progresiva herramientas de IA, con los objetivos mencionados en el apartado anterior. Se anotan los siguientes: Minería de datos, Aprendizaje automático, Aprendizaje profundo, Aprendizaje de máquina, Redes neuronales artificiales,

Procesamiento de lenguaje natural, Cómputo afectivo, Cómputo evolutivo, Agentes inteligentes, lógica difusa, vida artificial, Sistemas expertos, Sistemas clasificadores, Redes semánticas y agentes conversacionales como los *chatbots*., sobre los que el presente trabajo se enfoca.

Se entiende por chatbot a una “interfaz conversacional (voz o texto) que permite al público usuario interactuar con los sistemas informáticos y operativos de una organización, operándose mediante lenguaje natural y con una interacción humana muy baja o totalmente inexistente” (Gobierno de España, 2021, p. 50). Es importante diferenciar los tipos de *chatbots*:

- Basados en reglas: Son los modelos más simples y están diseñados a partir de un guion y responden a preguntas directas y sencillas según parámetros establecidos. Por lo general, para interactuar con ellos, el usuario debe presionar botones o utilizar una llamada a la acción (CTA, por sus siglas en inglés⁵) predefinida (Centro México Digital, 2023).
- Basados en Inteligencia Artificial: Son aquellos que responden o conversan basados en algoritmos de aprendizaje automático (*machine learning*) o en el procesamiento del lenguaje natural (*Natural Language Processing*, NLP), y tienen la habilidad de aprender a partir de la experiencia; es decir, permiten que un programa informático pueda autoprogramarse, realizando ajustes y refinando sus patrones de predicción para responder con mayor precisión (Martins, 2023).

Los gobiernos han empezado a utilizar a los *chatbots* como un canal para la prestación de servicios públicos, en este sentido Makasi et al. (2020) señalan tres niveles de aprovechamiento de los *chatbots*:

- Primer nivel, “provisión de información”, implica proporcionar información sobre los servicios disponibles, basado en preguntas o términos de búsqueda proporcionados por el usuario. Esto típicamente no requiere autenticación y es similar a un servicio automatizado de “preguntas frecuentes”.
- Segundo nivel de servicio, “asistencia personalizada”, implica la recopilación y análisis de información relevante y personalizada del servicio, y generalmente requiere la divulgación de información identificativa por parte del usuario.
- Tercer nivel, “negociación del servicio”, es cuando se negocian los posibles resultados del servicio entre el usuario y el proveedor. En cada nivel, el uso del chatbot puede complementarse con la intervención

5 *Call to Action*.

de un agente humano de servicio si el chatbot detecta que el usuario no está recibiendo una respuesta relevante (por ejemplo, cuando el usuario hace preguntas similares con la misma intención varias veces).

En México no existe un dato exacto de cuantos municipios tienen un *chatbot* y en qué nivel de los mencionados anteriormente se encuentran. De manera exploratoria se detectaron los siguientes: Acapulco en Guerrero; Ahome en Sinaloa; Arteaga en Coahuila; Corregidora en Querétaro; Guadalajara y Zapopan en Jalisco; Hermosillo en Sonora; León e Irapuato en el estado de Guanajuato; Puebla de Zaragoza en Puebla; Pueblo Nuevo en Durango; San Pedro Garza García, Monterrey, y Santiago en Nuevo León; Tequixquiac en el Estado de México; Tulancingo en Hidalgo. Se analizarán por entidad federativa.

El presente trabajo se enfoca en el caso de los municipios jaliscienses de Zapopan y Guadalajara, los cuales comparten un *chatbots*, lo cual es un caso interesante que engloba dos temas: el uso de tecnologías disruptiva como la Inteligencia Artificial y la intermunicipalidad. A continuación, se presenta un breve contexto económico y sociopolítico de estos municipios.

Contexto económico y sociopolítico de Guadalajara y Zapopan

El fenómeno de la conurbación de las ciudades de Guadalajara y Zapopan, Jalisco, surgió desde mediados de la década de 1960, lo que ha marcado un proceso de urbanización acelerado que ha transformado la estructura urbana de las ciudades y la dinámica socioeconómica de esa región. Además, en el transcurso del tiempo se fueron creando sólidos mecanismos de coordinación y colaboración municipal en áreas como la movilidad, la planificación urbana, el manejo de recursos hídricos, y la gestión de residuos, entre otras. Así, en 1978 el área metropolitana, que tenía una población superior a dos millones de habitantes, fue reconocida por el Congreso del Estado, como Región y Zona Conurbada de Guadalajara (IMEPLAN, 2015).

Esta integración no solo transformó el territorio desde el punto de vista geográfico, sino también desde una perspectiva económica y política, ya que el crecimiento impulsó la implementación de políticas públicas, programas y acciones conjuntas para garantizar la cohesión y el desarrollo metropolitano con una visión de largo plazo (Arellano, 2013). A principios de la década de 1980 se incorporó el municipio de Tonalá; el año

2000 cambió la denominación Región y Zona Conurbada de Guadalajara por “Área Metropolitana de Guadalajara” (AMG) incorporando a los municipios de El Salto y Tlajomulco de Zúñiga (IMEPLAN, 2015). En 2015 y 2019, se integraron Zapotlanejo y Acatlán de Juárez (IIEG, 2021), integrando una de las zonas metropolitanas más importantes del país.

La conurbación también impulsó la creación de una estructura institucional robusta orientada a la integración y coordinación metropolitana. Dicha estructura fue clave para enfrentar los desafíos del crecimiento urbano, en específico los problemas de planeación urbana, ordenamiento territorial, infraestructura y dotación de servicios públicos municipales. La base legal que permitió la consolidación de estas acciones fue la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (2011), en la que se dispuso crear órganos responsables de la gobernanza metropolitana, como la Junta de Coordinación Metropolitana, el Consejo Ciudadano Metropolitano, el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana y el Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN), que se dedica a formular y evaluar proyectos de planeación territorial de largo plazo (Arellano, 2013).

En 2020 el AMG tenía una población de 5'268,642 habitantes y los municipios más poblados eran Zapopan con 1'476,491 y Guadalajara con 1'385,629 (IIEG, 2021). El AMG no solo es la zona más densamente poblada del estado de Jalisco, sino que, además, se ha convertido en el corazón del desarrollo socioeconómico del estado de Jalisco y de la región Occidente del país. También es el segundo centro metropolitano más grande del país y debido al desarrollo y concentración de la industria de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se le conoce como el Silicón Valley de América Latina (Arellano, 2022).

En este contexto, la AMG representa uno de los mecanismos más importantes en materia de coordinación y colaboración para impulsar políticas públicas, programas y acciones con impacto metropolitano. Resaltando que Guadalajara y Zapopan han sido los protagonistas de todos estos procesos y son también los municipios con los mejores resultados en el Índice de Desarrollo Económico Municipal (IDEM) 2023 que evalúa el desarrollo de los 125 municipios de la entidad (ver Tabla 1).

Tabla 1. Resultados del Índice de Desarrollo Económico Municipal 2023

Índice/ Indicador Puntaje de 0 a 100	Guadalajara		Zapopan	
	Puntos	Rankin	Puntos	Rankin
Índice de Desarrollo Económico Municipal 2023	73.4	1	53.7	6
Subíndice de desarrollo de capital humano	90.6	2	100	1
Subíndice de servicios públicos y financieros	58.1	2	40.3	10
Subíndice de desarrollo en la administración	75.4	4	80.3	1
Subíndice de desarrollo económico	80.6	1	54.0	3
Subíndice de facilidades para construir	87.6	11	51	14.3
Subíndice de facilidad para hacer negocios	48.0	13	33.3	29

Fuente. Elaboración propia con información de IIEG (2024).

Por otro lado, el AMG también jugó un papel determinante en la alternancia política registrada en el estado de Jalisco en las elecciones de 1995. En esa elección, el Partido Acción Nacional (PAN) logró una victoria histórica e inesperada sobre el Partido Revolucionario Institucional (PRI), al obtener el triunfo en la gubernatura, con más de 15 puntos porcentuales; en 17 de los 20 distritos electorales del Congreso del Estado, y en 52 municipios; incluyendo los cuatro más importantes y poblados de la entidad: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá; así como El Salto y Juanacatlán que actualmente son parte de la AMG (Ceja y Medina, 1997).

La transición político-electoral de 1995 en el AMG y en el estado de Jalisco, no solo representó un cambio en la correlación de fuerzas partidistas, sino también marcó un parteaguas en lo que se refiere a la apertura política, modernización institucional y descentralización administrativa. Cabe señalar que en 1998 el gobierno de Jalisco implementó el Programa de Regionalización Administrativa con el fin de optimizar la administración pública estatal y municipal y promover un desarrollo más equilibrado en todas las regiones a través de la agrupación de municipios, basada en criterios geográficos, políticos, socioeconómicos, de disponibilidad de servicios, conectividad interregional y una visión de desarrollo a largo plazo (Gobierno de Jalisco, 1998).

En este programa, el Estado se dividió en doce regiones, además de una subregión compuesta por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, cuya sede administrativa se estableció en la ciudad de Guadalajara. La esencia del Programa de Regionalización era la formulación de planes de desarrollo regional para aprovechar las ventajas competitivas locales; crear infraestructura y obras de impacto regional; generar nodos y polos de desarrollo con visión de largo plazo; y diseñar

e implementar políticas públicas alineadas con la Agenda desde lo Local poniendo énfasis en las necesidades y particularidades de cada región (Gobierno de Jalisco; 1998; Pineda, 2011).

La integración del AMG, la transición política y el proceso de regionalización fueron esenciales en el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, colaboración y gobernanza entre los municipios metropolitanos en diversas áreas. Un ejemplo de ello es el Programa de Desarrollo Metropolitano 2.0, basado en un plan estratégico que permite formular e implementar políticas públicas y programas con enfoque de largo plazo (hasta el 2042). Además, promueve una visión de ciudad integrada, que no solo prioriza el crecimiento económico y la competitividad, sino que también está comprometida con los principios de gobernanza democrática, derechos humanos, transparencia, sustentabilidad, y rendición de cuentas (IMEPLAN, 2016).

Es importante destacar que el fenómeno de las alternancias político-electorales en los municipios del AMG ha sido una constante a lo largo de las últimas décadas. Por ejemplo, en las elecciones de 1995 Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan pasaron del PRI al PAN; en las elecciones de 2009, estos tres municipios retornaron al PRI. En 2015, el partido Movimiento Ciudadano (MC) logró el triunfo electoral tanto la gubernatura del Estado como en los gobiernos de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan. Más recientemente, en las elecciones de 2024, la alianza conformada por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), el Partido del Trabajo (PT), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), y los partidos locales Hagamos y Futuro, ganó la presidencia municipal de Tlaquepaque, mientras que MC mantuvo su control en Guadalajara y Zapopan (IEPC Jalisco, 2024).

Aunado al fenómeno de alternancias políticas y a los procesos de metropolización y regionalización, Guadalajara y Zapopan han mantenido desde hace muchos años alianzas estratégicas en distintos temas. Por ejemplo: desarrollo del Proyecto Atlas de Infraestructura Urbana de la Zona Metropolitana de Guadalajara (2008); uso de kioscos interactivos de Zapopan para el pago de servicios del SIAPA (2012); colaboración en la realización de la Feria Internacional del Libro en Guadalajara, ediciones 2015 a 2017 (2015); colaboración intermunicipal para la promoción del Festival Internacional del Cine en Guadalajara (2018); colaboración intermunicipal en la implementación y el escalamiento de la APP denominada “árbol lo t en su territorio” (2019); entre muchos otros (Gobierno de Zapopan, 2024).

En 2018 se firmó un convenio de colaboración para determinar la viabilidad de incluir a Zapopan en la plataforma digital de gobierno abierto de Guadalajara “Visor Urbano”, para los trámites y servicios de desarrollo urbano y de gobierno abierto (Ayuntamiento de Guadalajara, 2018). La plataforma Visor Urbano es catalogada por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) como un caso ejemplar de innovación en los gobiernos locales para el combate a la corrupción en trámites y servicios urbanos como el ordenamiento y uso del suelo, la expedición de licencias de construcción, la apertura de negocios y el reporte ciudadano de negocios o construcciones sin licencia por medio de la aplicación *Ciudadapp* (Rivero, 2019).

El GuaZap

La utilización de tecnologías por parte de los gobiernos municipales no es algo nuevo, la utilización de tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial si es más novedoso, pero más innovador es utilizar estos instrumentos tecnológicos como una estrategia de coordinación intermunicipal. cómo se mencionó, los municipios de Guadalajara y Zapopan son vecinos y forman parte de una zona metropolitana, lo que implica que comparten aspectos y problemas vinculados a la dinámica demográfica, el mercado laboral, el territorio, y el gobierno y administración, lo que incluye “acuerdos de coordinación para la prestación de servicios públicos, y los mecanismos que se pueden instrumentar para la planeación del desarrollo metropolitano, el ordenamiento territorial y la gobernanza” (Orihuela Jurado y Sobrino, 2023, p. 870).

En este sentido el 04 de febrero de 2022, los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan firmaron el convenio de colaboración para el desarrollo del software de gestión pública (SGPM), el cual es un nuevo canal digital denominado “GuaZap” representado por un personaje chatbot llamado “Chato”, el cual tendrá el objetivo de “entablar conversaciones con las y los ciudadanos de ambas ciudades con la finalidad de que estos levanten solicitudes de servicios públicos en ambos municipios” (Ayuntamiento de Zapopan, 2022). El convenio establece puntos particulares de coordinación intermunicipal entre ambos municipios:

- Compartir el software.
- Compartir asesoría en temas como protección de datos, ciberseguridad. datos abiertos, transparencia, programación, etc.
- Reuniones mediante medios virtuales o presenciales en caso de dudas.

- Remitir solicitudes ciudadanas en caso de que una de estas no sea competencia de uno de los municipios.

El nombre del personaje chatbot “GuaZap” es “Chato” y es la interfaz conversacional dedicada atender demandas de servicios públicos por parte de la ciudadanía de ambos municipios. Este chatbot, funciona mediante la aplicación WhatsApp de teléfonos móviles inteligentes o smartphones, con los números 3338182222 o 3336101010. Una vez que se ha agregado a los contactos, el usuario puede abrir la conversación en su WhatsApp e iniciar con la palabra “Hola”, para recibir un mensaje mediante el cual el chatbot se presenta como “Chato” y genera una pregunta con dos respuestas *¿en dónde está pasando lo que quieres reportar? Guadalajara o Zapopan.*

Una vez seleccionado el municipio donde se requiere la atención, aparece un vínculo hacia un aviso de privacidad⁶, y se despliega un menú de opciones:

1. 🗣️ **Reportar* ruido, recolección de ramas, luminarias apagadas y más.*
2. 🔍 **Revisar* cómo va un reporte anterior.*
3. 💬 **Chatear* con una persona.*
4. 🧑 **Denuncia* a servidores públicos*
5. 📬 *Reportar en *Zapopan*.*
6. ➡️ **Inicio*.*

La opción “1” lleva a otro menú de servicios más específicos:

1. 🚒 *Cruz verde.*
2. 💡 *Lámparas.*
3. 🗑️ *Basura.*
4. 🚰 *Baches.*
5. 🔊 *Ruido excesivo.*
6. 🚚 *Retiro de objetos en vía pública.*
7. 🧑 *Inspección a negocios y comercios que no cumplen las reglas.*
8. 🐾 *Protección y control animal.*
9. 🚗 *Autos mal estacionados.*

6 <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/avisosprivacidad>

10.  Arbolado.

11.  Otro.

12.  Menú anterior.

13.  Inicio.

Interesante del menú principal es la opción “4” para la denuncia a servidores públicos, desplegándose el siguiente menú:

**Denuncia conductas de servidores públicos contrarias a la ley. **

**¿Que conductas que se pueden denunciar? **

**1-* (Cohecho) Exige o recibe con motivo de sus funciones, un beneficio en dinero o especie.*

**2-* Los servidores públicos no cumplen con sus funciones.*

**3-* Utiliza los vehículos oficiales fuera del horario de trabajo o en actividades distintas a las que se requiere.*

**4-* No observo buena conducta, trato respetuoso y con rectitud hacia las personas.*

**5-* Existe un conflicto de interés en el lugar de trabajo.*

**¿Que necesito? **

**1-* Nombre completo y firma *(si es anónima; omita este requisito*)*

**2-* Correo electrónico.*

**3-* Nombre y puesto del servidor público denunciado, si no se conocen, describa los rasgos físicos y el lugar de trabajo.*

**4-* Narración de los hechos.*

**5-* Pruebas del hecho denunciado (fotos, videos, documentos, etc.).*

Resultados del Chatbot

Los resultados de la implementación GuaZap pueden verse desde dos perspectivas:

- Modernización Administrativa: Como un canal novedoso, eficiente, cercano y fácil de utilizar para la prestación de servicios a los ciudadanos. En este sentido ambos gobiernos municipales reportaron en sus respectivos informes de gobierno de 2022 y 2023 que en mediante esta herramienta se ha incrementado la atención ciudadana y se ha acercado a la mismo con el gobierno municipal. El cuadro 1 muestra los datos reportados en cada informe de gobierno.

Cuadro 1. Solicitudes ciudadanas atendidas vía GuaZap 2022 y 2023

Municipio	Solicitudes atendidas vía GuaZap en 2022	Solicitudes atendidas vía GuaZap en 2023
Guadalajara	12 mil 234	9 mil 76
Zapopan	42 mil 246	25 mil 641

Fuente: Elaboración propia con información de los informes de gobierno 2022 y 2023 de Guadalajara y Zapopan

Hay que decir que GuaZap es un chatbot de la categoría Basado en Reglas, es decir, funciona a partir de pautas para responder preguntas directas y sencillas, mediante los botones que se despliegan en el menú, por lo que se puede considerar “una inteligencia artificial débil o inteligencia artificial estrecha (IAE) es la forma de IA que la humanidad ha logrado hasta el momento: máquinas capaces de realizar ciertas tareas precisas de manera autónoma, pero sin conciencia, en un marco definido por los humanos y siguiendo decisiones tomadas solo por los humanos”(UNESCO, 2021, p. 10).

También se puede ubicar en la mencionada categoría de Makasi et al. (2020), en el primer nivel de provisión de información de los servicios disponibles, con base a un menú preconfigurado de preguntas e instrucciones.

- Intermunicipalidad. En este sentido, la firma de un contrato de colaboración y coordinación para la atención de servicios públicos por parte de dos municipios vecinos, implica que hay un reconocimiento de la existencia de problemas y responsabilidades comunes entre ambos gobiernos locales, y se encontró en esta tecnología chatbot un canal para trabajar de manera conjunta y coordinada para “resolver de manera conjunta una problemática territorial en cuanto a la prestación de uno o de varios servicios públicos que tienen a su cargo y que por ley deben de proveer”(Ochoa, 2017, p. 3), esto reconociendo problemas que son comunes para ambas demarcaciones territoriales. Es importante mencionar la afinidad partidista de ambos municipios gobernados por la misma fuerza política, lo que puede ser un impulso a este tipo de políticas públicas.

Consideraciones finales

El acelerado proceso de urbanización en las ciudades que conforman el Área Metropolitana de Guadalajara, desde hace más de cuatro décadas,

ha impulsado la implementación de políticas públicas intermunicipales para enfrentar los retos del crecimiento urbano, la movilidad y la gestión municipal, así como los problemas comunes a este tipo de municipios. Los procesos de metropolización, alternancia política y regionalización han sido factores clave en la implementación de acuerdos y convenios de colaboración municipal, y en la transformación política y socioeconómica de las ciudades conurbadas.

Guadalajara y Zapopan han sido protagonistas de este proceso, no solo liderando los índices de desarrollo económico municipal, sino también colaborando en proyectos estratégicos que abarcan desde la infraestructura urbana hasta la innovación tecnológica, el gobierno electrónico y la inteligencia artificial, como lo demuestran la plataforma Visor Urbano y el chatbot GuaZap. En este sentido, resulta interesante cómo una herramienta tecnológica ha facilitado la intermunicipalidad, considerando que existen problemas y servicios compartidos, lo que obliga a los municipios a trabajar de manera coordinada y cooperativa. Aunque el chatbot se basa en un modelo de inteligencia artificial básico desde el punto de vista tecnológico, esta primera experiencia contribuye significativamente a la investigación y práctica en disciplinas como la administración pública, el gobierno electrónico y las ciencias tecnológicas.

Se proponen como futuras líneas de investigación, e incluso como posibles políticas públicas, la utilización de tecnologías más avanzadas de inteligencia artificial en los tres niveles de gobierno, especialmente en los municipios y la prestación de servicios. También resulta pertinente investigar y hacer seguimiento a los resultados de las políticas implementadas a través de GuaZap, o explorar si es posible replicar esta experiencia en otros municipios.

Referencias bibliográficas

- ARELLANO Ríos, A. (2013). *La Gestión Metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. México: UNAM-IIJ-El Colegio de Jalisco, 1ª edición.
- ARELLANO Ríos, A. (2022). El área metropolitana de Guadalajara: recorrido urbano y travesía político-institucional. *Revista Territorios y Regionalismos*, núm. 6, pp. 1-7. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=627771920001>
- AYUNTAMIENTO de Guadalajara. (2018). *Convenio de Colaboración para Determinar la Viabilidad y Compatibilidad de la Plataforma Digital de*

- Gobierno Abierto “Visor Urbano”. Jurídico Consultivo, Área Convenios, CO-686/2018. <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/ConvenioColaboracionAyuntamientoZapopan-2018.pdf>
- AYUNTAMIENTO de Zapopan. (2022). Convenio de Colaboración CO-0036/2022.
- CABANELAS, J. (2019). Inteligencia artificial ¿Dr. Jekyll o Mr. Hyde? Mercados y Negocios, 40, 5–22. <https://doi.org/10.32870/myn.v0i40.7403>
- CARRERA H., A. P. (20059). La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Chile, 18 - 21 Oct. pp. 1-11.
- CEJA Martínez, J. y Medina Núñez, I. (1997). Partidos y ciudadanos: la alternancia política municipal en Jalisco. Estudios Jaliscienses, No, 33. pp. 61-75.
- CENTRO México Digital. (2023). Guía para entender a los chatbots.
- CEPAL. (2000). Esquema de regionalización y desarrollo local en Jalisco, México: el paradigma de una descentralización fundamentada en el fortalecimiento productivo. Santiago, Chile.
- CLAD. (2023). Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública.
- COLINO, C. (coord.) (2021). Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación en el Estado autonómico: de la pandemia al futuro / INAP-España
- CORIA, Sergio R.; Cruz, H. y Cruz-Meléndez. C. (2022). Sitios web municipales de México Perspectiva interdisciplinaria de computación y administración pública. Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- DE diseño institucional. México: UNAM-IIJ-El Colegio de Jalisco, 1ª edición.
- FERNÁNDEZ R. J. (2017). Régimen Jurídico Municipal, Delegacional y Metropolitano. INAP.
- GARZA, G. (1998). Dimensión macroeconómica de las metrópolis en México. En Garza, G. y F. A. Rodríguez, (comps). Normatividad urbanística de las principales metrópolis de México. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- GIL-GARCÍA, José Ramón y Luna-Reyes, L. (2008). Una Breve Introducción al Gobierno Electrónico: Definición, Aplicaciones y Etapas. Revista de Administración Pública, 116, 49–72.

- GOBIERNO de España. (2021). Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial. Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. <https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/areas-prioritarias/Paginas/inteligencia-artificial.aspx>
- GOBIERNO de Jalisco. (1998). Acuerdo que establece la nueva regionalización administrativa del estado de Jalisco para impulsar el desarrollo de la entidad. <https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/3009>
- GOBIERNO de Zapopan. (2024, en línea). Transparencia, Convenios de Colaboración. <https://www.zapopan.gob.mx/transparencia/articulo-15/convenios-de-colaboracion/>
- GUERRERO, O. (1984) Introducción a la administración pública. Harla.
- GUERRERO, O. (1985) La teoría de la administración pública. Harla.
- GUERRERO, O. (1989) El Estado y la administración pública en México. INAP.
- GUERRERO, O. (2003) Gerencia pública en la globalización. Miguel Ángel Porrúa
- HUERTA C., R. (2019). Evolución del municipio mexicano y sus ayuntamientos (Una perspectiva organizacional). En Rendón H. B., T. (Coord.). 500 años del municipio en México. Perspectivas multidisciplinarias. Universidad de Guanajuato. pp. 251-275
- IEPC Jalisco. (2024, en línea). Resultados electorales. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. <https://www.iepcjalisco.org.mx/resultados-electorales>
- IIEG. (2024, febrero). Índice de Desarrollo Económico Municipal. Ficha informativa Plataforma IDEM. Disponible en https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=39512
- IMEPLAN. (2015). Área Metropolitana de Guadalajara. Expansión urbana: Análisis y prospectiva: 1970-2045. Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN). Editoriales e Industrias Creativas de México, 1ª edición.
- IMEPLAN. (2016). Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara, 2042. PDM 2.0. Instituto Metropolitano de Planeación. https://www.imeplan.mx/wp-content/uploads/2021/12/PDM-Vjunta_2.pdf
- MAKASI, Tendai; Nili, Alireza; Deosuza, Kevin y Tate, M. (2020). Chatbot-mediated public service delivery: A public service value-based framework. First Monday, 25(12), 1-22.
- MARTINS, L. (2023). Una introducción a los chatbots y sus aplicaciones en educación. In M. Fernández-Ferrer (Ed.), Chatbots, en educación.

- Tendencias actuales y desafíos futuros (pp. 15–38). Colección Trans-media XXI.
- MCCARTHY, J; Minsky, M; Rochester, N y Shannon, C. (1955). A proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence.
- MEJÍA, N. (2020). Origen del Municipio. Notas Introductorias. En Reta M., C y J. Mendoza R. (Coords). 500 años de la fundación del Primer Ayuntamiento Continental de las Américas. INAP. pp. 19–45
- NEGRETE, Ma. E. y Salazar, H. (1986 septiembre-diciembre). Zonas metropolitanas en México, 1980. Estudios Demográficos y Urbanos, 5(3), El Colegio de México.
- NÚÑEZ M., B. (2010). Introducción. En Urquidez, O. (coord.) La reinención de la metrópoli: algunas propuestas. El Colegio de Jalisco.
- OCHOA, V. (2017). La asociación intermunicipal como estrategia para la provisión de servicios públicos de calidad y la generación de economías a escala. REDEL. Revista Granmense de Desarrollo Local, 1(2), 1–23.
- ONU- Habitat. (2017). Guadalajara Metropolitana: Prosperidad urbana: oportunidades y propuestas. <https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/09/guadalajara-metropolitana.pdf>
- ORIHUELA Jurado, I., y Sobrino, J. (2023). Delimitación y trayectorias de las zonas metropolitanas en México, 1990-2020. Estudios Demográficos y Urbanos, 38(3), 867–917. <https://doi.org/10.24201/edu.v38i3.2172>
- OSPINA, M. y Zambrano, J. (2023). Gobierno digital e inteligencia artificial, una mirada al caso colombiano. Administración y Desarrollo, 53(1), 1–34.
- PARDO, M. del C. (2010). La propuesta de modernización administrativa en México: Entre la tradición y el cambio. Foro Internacional, L (2), 393–421.
- PÉREZ Ramírez, R., y Rodríguez Pérez, I. (2022). El desempeño de la administración pública en la Cuarta Transformación a través de los indicadores de gobernanza. Religación. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 7(33), 1–18. <https://doi.org/10.46652/rgn.v7i33.930>
- PINEDA Ortega, P. (2011). El desarrollo regional deseable para Jalisco en la perspectiva latinoamericana. Contextualizaciones Latinoamericanas, año 3 (5), pp. 1–14. <https://contextlatin.cucsh.udg.mx/index.php/CL/article/view/2830/7465>
- RENDÓN H. T. (1985). Derecho municipal. Porrúa.

- RIVERO del Paso, L. (2019). Govtech y el futuro del gobierno: el caso de Visor Urbano en México. Chile: Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1485?s-how=full>
- SALCIDO, A. (2019). La Evolución del Estudio del Gobierno Abierto en los Gobiernos Municipales en México. In J. Sánchez; Antonio; García, María Luisa; Rosas (Ed.), *La Trayectoria de los Estudios Municipales en México. Tres décadas de investigación* (pp. 217–246). Porrúa.
- SÁNCHEZ C. S. (2019). Epílogo. En 500 años del municipio en México. LXIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados. pp. 147–155
- SÁNCHEZ G., J. J. (2009). Historia del estudio de la administración pública en México. Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, XL Legislatura de la H. Cámara de Diputados.
- SÁNCHEZ G., J. J. (2018). Administración Pública y Reforma del Estado en México. Academia Internacional Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS), Universidad Autónoma de Tlaxcala, Universidad Autónoma del Estado de México.
- SÁNCHEZ, J. J. (2004). Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México. Porrúa.
- UNESCO. (2021). El aporte de la inteligencia artificial y las TIC avanzadas a las sociedades del conocimiento Una perspectiva de Derechos, Apertura, Acceso y Múltiples actores.
- VALENZUELA, R. (2012). El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un Gobierno Abierto. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 3(5), 125–133.

LA POLITICA MIGRATORIA ESTADOUNIDENSE Y SUS EFECTOS EN LA MIGRACION DE RETORNO EN GUERRERO: 2025

Porfirio Leyva Muñoz¹

Introducción

En los últimos años, la política migratoria de los Estados Unidos de América ha experimentado un endurecimiento significativo, caracterizado por restricciones más severas para la entrada y permanencia de migrantes, así como por un aumento considerable en las deportaciones. Estas medidas han afectado de manera directa a miles de mexicanos que, tras años o incluso décadas de residencia en territorio estadounidense, se ven obligados a regresar a su país de origen, muchas veces sin una red de apoyo clara y con dificultades para reinsertarse en la sociedad. Guerrero, como una de las principales entidades expulsoras de migrantes en México, enfrenta un reto mayúsculo ante este fenómeno en constante crecimiento.

Las recientes reformas migratorias implementadas en Estados Unidos han sido impulsadas por una narrativa política que vincula la migración con temas de seguridad nacional, presión económica y control fronterizo. En este contexto, el retorno masivo de connacionales no solo obedece a una política migratoria restrictiva, sino también a la falta de oportunidades para regularizar su estatus migratorio en el país vecino. Además, la creciente xenofobia y el aumento de las redadas han intensificado la sensación de vulnerabilidad entre los migrantes, obligándolos a regresar en condiciones de incertidumbre. Estas medidas restrictivas generan consecuencias colaterales para ambos países.

El estado de Guerrero, principal receptor de un número significativo de emigrantes retornados enfrenta una crisis de reintegración que involucra aspectos económicos, sociales y culturales. Factores como el desempleo, la violencia y la falta de infraestructura adecuada para la reinserción

¹ Doctor en Ciencias Sociales, Docente Investigador de Tiempo Completo en la Facultad de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad Autónoma de Guerrero, Perfil Deseable Prodep desde el año 2019, miembro del Cuerpo Académico: Genero y Sociedad. Email: porfirio_leyva@hotmail.com Cel. 7451036837.

de estas personas agravan la situación, generando un círculo vicioso de precariedad. Muchos retornados encuentran dificultades para acceder a servicios de salud y educación, además de sufrir estigmatización y desarraigo tras haber vivido en un entorno distinto durante largos periodos. Es evidente que la situación en esta región del sur del país no resulta alentadora para el desarrollo social.

A nivel gubernamental, aunque existen programas diseñados para atender a los migrantes de retorno, su implementación es deficiente y no responde con eficacia a la magnitud del problema. La falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, así como la insuficiencia de recursos, limita el impacto de estas iniciativas, dejando a los migrantes en una situación de alta vulnerabilidad. Ante este panorama, resulta imperativo analizar a profundidad las políticas migratorias actuales y sus consecuencias para los migrantes retornados, no solo desde una perspectiva legal y política, sino también desde una visión crítica que contemple sus efectos en la vida cotidiana de las personas afectadas.

El objetivo no solo radica en mitigar los efectos de estas políticas, sino en generar condiciones estructurales que permitan la verdadera reinserción y desarrollo de quienes regresan a su país de origen. Esta investigación busca examinar los factores que han llevado al endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos, así como sus implicaciones directas en el estado de Guerrero. A partir de este análisis, se espera contribuir a la generación de propuestas que mejoren las condiciones de los migrantes de retorno y promuevan una mayor estabilidad social y económica en la región. La finalidad es proponer estrategias, programas y políticas gubernamentales que generen bienestar a los migrantes.

Contexto general del fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos

La migración entre México y Estados Unidos es un fenómeno histórico y estructural que ha definido las relaciones bilaterales entre ambos países durante más de un siglo. Desde finales del siglo XIX, el flujo migratorio de trabajadores mexicanos hacia el país vecino ha respondido a factores económicos, sociales y políticos, configurando un sistema de movilidad laboral y familiar profundamente arraigado. Este fenómeno ha estado marcado por periodos de apertura y restricción en las políticas migratorias estadounidenses, así como por la implementación de programas de regulación y deportación de connacionales migrantes irregulares.

En términos generales, la migración mexicana hacia Estados Unidos ha sido impulsada por la búsqueda de mejores oportunidades económicas, el acceso a salarios más altos y la posibilidad de mejorar la calidad de vida de las familias en México. La disparidad en el desarrollo económico entre ambos países ha generado una constante movilidad de personas, muchas de las cuales han establecido comunidades transnacionales que mantienen fuertes lazos con sus lugares de origen en México. Sin embargo, en las últimas décadas, las políticas migratorias de Estados Unidos han experimentado un endurecimiento significativo, influenciado por factores como el acelerado discurso antiinmigrante.

La justificación responde a temas como la preocupación por la seguridad pública nacional y los cambios en la demanda de mano de obra. Desde la implementación de leyes como la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986 hasta la política de “Tolerancia Cero” de 2018 y las restricciones fronterizas recientes, el acceso de los migrantes mexicanos a territorio estadounidense se ha vuelto cada vez más difícil. A esto se suma el uso de la deportación como una herramienta de control migratorio, lo que ha incrementado el número de migrantes de retorno en México. Por otro lado, el gobierno mexicano ha adoptado diversas estrategias para gestionar este fenómeno social. (Bustamate, 1975)

Priorizando el dialogo y la negociación de acuerdos bilaterales con Estados Unidos hasta la creación de programas de apoyo a migrantes retornados. Sin embargo, estas acciones suelen verse limitadas por la falta de recursos y la falta de una política integral de reinserción social y económica. El estado de Guerrero, históricamente una de las principales entidades expulsoras de migrantes, ha sido uno de los más afectados por estos cambios. La falta de oportunidades en la región ha llevado a miles de guerrerenses a emigrar, pero con las recientes políticas de deportación, el retorno masivo de estos migrantes ha generado nuevos retos en términos de empleo, seguridad y bienestar social.

En este contexto, la relación migratoria entre México y Estados Unidos es un tema central en la agenda binacional, con implicaciones profundas para ambas naciones. Mientras que Estados Unidos continúa implementando políticas restrictivas, México enfrenta el desafío de atender a los migrantes retornados y generar condiciones que les permitan una reinserción digna y estable en su país de origen. En conclusión, la relación entre Estados Unidos y México se caracteriza por una interacción compleja y multifacética, que abarca aspectos políticos, económicos, de seguridad y migración. Ambos países comparten una extensa frontera que

es tanto un punto de intercambio como un lugar de tensión, especialmente en temas de migración y seguridad. (Vezina, 2021)

En cuanto a la economía, México es uno de los principales socios comerciales de Estados Unidos, con el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) jugando un papel importante en el fortalecimiento de los lazos comerciales y la cooperación económica. Sin embargo, la relación también se ve marcada por desafíos. En el ámbito migratorio, las políticas de control de fronteras de Estados Unidos continúan teniendo un impacto directo en México, que se ve obligado a actuar como un intermediario en el flujo migratorio, lo que ha generado tanto cooperación como fricciones. En cuanto a la seguridad, el narcotráfico y la violencia relacionada con los cárteles es una preocupación compartida.

Además, las políticas de ambos gobiernos frente al cambio climático, la salud pública y otros temas globales también influyen en su dinámica bilateral. La cooperación es esencial en estos frentes, aunque las prioridades de cada nación no siempre coinciden. En resumen, la relación entre Estados Unidos y México tiene un carácter de interdependencia, con avances en algunas áreas y tensiones en otras. La clave para el futuro estará en encontrar un equilibrio que permita abordar los desafíos comunes sin sacrificar los intereses nacionales de cada país. La diplomacia, la cooperación en temas de seguridad, comercio y derechos humanos, y el manejo humanitario de la migración serán fundamentales para mantener una relación estable y constructiva.

Políticas migratorias de Estados Unidos y su impacto en los migrantes de retorno

El fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos ha estado marcado por una relación de dependencia laboral, medidas restrictivas y políticas fluctuantes que responden a contextos económicos, políticos y de seguridad. En los últimos años, el endurecimiento de las políticas migratorias estadounidenses ha generado un aumento en las deportaciones y en el retorno forzado de miles de mexicanos, impactando directamente en las estrategias de reintegración que México debe implementar para atender a su población retornada. Desde la década de 1990, Estados Unidos ha adoptado un enfoque más restrictivo en materia migratoria, con un énfasis creciente en la seguridad fronteriza, el control de flujos migratorios y la deportación de personas en situación irregular. (Zuñiga, 2009)

En diversos gobiernos, especialmente desde la administración de Donald Trump (2017-2021), el migrante ha sido visto como un problema de seguridad nacional, lo que llevó a implementar políticas como la de “Tolerancia Cero”, la ampliación del muro fronterizo y la eliminación de programas de alivio migratorio. Instituciones como el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) han recibido mayores recursos y facultades para la identificación, detención y deportación de migrantes, afectando incluso a aquellos con años de residencia en el país. La cancelación parcial de iniciativas como DACA (para jóvenes indocumentados) y el incremento de restricciones en la concesión de visas han limitado las opciones de regularización para los migrantes mexicanos.

A través de acuerdos con México y Centroamérica, Estados Unidos ha promovido la externalización de su política migratoria, delegando el control de los flujos migratorios a países vecinos mediante acuerdos como “Quédate en México”, que dificultan el asilo y la movilidad de personas. Estas políticas han generado un aumento en las deportaciones y han forzado el regreso de miles de mexicanos, incluyendo individuos que han vivido durante décadas en el país vecino, ahora enfrentan un retorno abrupto y sin redes de apoyo en su país de origen. El incremento en la llegada de emigrantes retornados representa un enorme desafío para México, que históricamente ha tenido dificultades para diseñar políticas gubernamentales efectivas de reinserción.

A pesar de la existencia de programas de apoyo al migrante retornado, la falta de coordinación entre los niveles de gobierno y la insuficiencia de recursos han limitado su efectividad. Muchos migrantes regresan sin acceso a empleo, salud o educación. Estados como Guerrero, altamente dependientes de las remesas, no cuentan con suficientes oportunidades para absorber a los migrantes retornados en el mercado laboral, lo que incrementa el desempleo y la informalidad. Muchos emigrantes retornados han pasado la mayor parte de su vida en los Estados Unidos lo que dificulta su adaptación a un entorno que les resulta ajeno. En el caso de los migrantes nacidos en el país, pero retornados con sus familias, la falta de documentos mexicanos agrava su situación.

La violencia y la falta de oportunidades en México han provocado que muchos retornados intenten cruzar nuevamente la frontera, exponiéndose a redes de tráfico de personas y riesgos en su travesía. Para hacer frente a esta crisis, México necesita adoptar un enfoque integral que contemple: Mejoras en los programas de reinserción: Ampliar programas de empleo, educación y salud para los emigrantes retornados. Políticas coordinadas con los Estados Unidos. Negociaciones que permitan un retorno más

planificado y con mejores condiciones. Impulso a economías locales y generar oportunidades de empleo en estados receptores como Guerrero para evitar la emigración forzada. (Araya, 2009)

Las políticas migratorias de Estados Unidos hacia México han sido un tema complejo y polémico, marcado por un enfoque cada vez más restrictivo en los últimos años. A pesar de que México es uno de los principales países de origen de migrantes hacia Estados Unidos, las políticas implementadas por la administración estadounidense, como la construcción de barreras físicas, la separación de familias y las deportaciones masivas, han tenido un impacto significativo en las personas que buscan mejores condiciones de vida. Por un lado, estas políticas buscan frenar la migración ilegal y proteger la seguridad nacional, pero por otro, han generado críticas por violaciones a los derechos humanos, afectando a miles de migrantes, muchos de los cuales huyen de situaciones de violencia y pobreza extrema.

El enfoque de “tolerancia cero” ha aumentado la presión sobre México, que actúa como un punto de tránsito hacia Estados Unidos. El gobierno mexicano, a pesar de sus propios desafíos internos, ha podido colaborar con las políticas migratorias estadounidenses, implementando medidas como el despliegue de la Guardia Nacional en sus fronteras. Sin embargo, esto ha generado tensiones tanto a nivel nacional como internacional, dado que muchos consideran que el enfoque actual carece de una perspectiva humanitaria. En conclusión, las políticas migratorias de Estados Unidos hacia México han dejado profundas violaciones a los derechos humanos y la dignidad de los migrantes. Es necesario que se promueva la cooperación internacional y aborde las causas estructurales de la migración, como la pobreza y la violencia.

Acuerdo binacional para la repatriación de Estados Unidos a México

La repatriación de ciudadanos mexicanos ha sido un tema recurrente en la relación bilateral entre ambos países. A lo largo de las décadas, diversos acuerdos han sido implementados con el objetivo de regular y humanizar el proceso de deportación, garantizando un retorno seguro y ordenado para los migrantes. Sin embargo, el endurecimiento de las políticas migratorias estadounidenses ha intensificado el flujo de migrantes retornados, lo que ha generado mayores retos para las autoridades mexicanas. Desde la firma del Memorándum de Entendimiento sobre la Repatriación

de Mexicanos en 2004, México y Estados Unidos han establecido lineamientos para asegurar que los procesos de deportación se realicen con respeto a los derechos humanos. (Soto, 2020)

Este acuerdo buscó establecer mecanismos para evitar la repatriación nocturna, la separación de familias y la deportación de personas en condiciones de vulnerabilidad sin asistencia adecuada. En años posteriores, otros acuerdos y programas han reforzado la cooperación en esta materia, tales como: el Acuerdo de Repatriación Local (2008), que estableció protocolos para la entrega de migrantes en puntos fronterizos específicos, buscando evitar riesgos de seguridad. El Programa de Repatriación al Interior de México (PRIM 2012), diseñado para trasladar a migrantes a sus lugares de origen, reduciendo su exposición a la violencia y el crimen organizado. A pesar de estos esfuerzos, la política migratoria estadounidense ha seguido un rumbo cada vez más restrictivo.

Dando como resultado deportaciones masivas y la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta del gobierno mexicano. Si bien los acuerdos buscan garantizar un proceso de repatriación más ordenado, en la práctica existen múltiples desafíos. En las Ciudades fronterizas como Tijuana, Ciudad Juárez y Reynosa han visto un incremento en el número de deportados sin los recursos suficientes para atender sus necesidades. Falta de mecanismos de reinserción. A pesar de la existencia de programas de apoyo, muchos emigrantes retornados enfrentan obstáculos para reingresar al mercado laboral y acceder a servicios básicos. La deportación masiva sin coordinación efectiva ha dejado a muchos migrantes en situación de riesgo, siendo víctimas de trata de personas, extorsión y violencia en la frontera.

El contexto actual exige una revisión y fortalecimiento de los acuerdos binacionales de repatriación, considerando: una mayor inversión en programas de reinserción laboral y social para emigrantes retornados; mejor coordinación entre los niveles de gobierno en México para evitar la saturación de las ciudades fronterizas; y un enfoque más humanitario y flexible en Estados Unidos, que contemple la reunificación familiar y alternativas a la deportación para ciertos grupos vulnerables. El acuerdo binacional sobre la repatriación de mexicanos es un instrumento clave en la gestión de la migración de retorno, pero su efectividad depende de una actualización que responda a la realidad actual y garantice una reintegración digna para los mexicanos que regresan a su país (París, 2010).

El acuerdo binacional para la repatriación de migrantes entre Estados Unidos y México es un tema importante en la gestión de la migración entre ambos países. Un acuerdo ideal debería tener como base el respeto a

los derechos humanos de los migrantes, buscando un balance entre la seguridad y la dignidad de las personas afectadas. Actualmente, la repatriación de migrantes que son detenidos en Estados Unidos y enviados de regreso a México ha generado preocupaciones debido a la falta de garantías para la seguridad de las personas repatriadas y los riesgos que enfrentan al ser enviadas a áreas de alto riesgo o violencia. Un acuerdo binacional exitoso debería establecer un protocolo claro y humanitario que considere las condiciones de los migrantes, brindando acceso a un debido proceso.

Los repatriados reciban el apoyo necesario en su retorno, como acceso a servicios básicos de salud, asistencia legal y orientación sobre sus derechos. Además, debería incluir mecanismos de cooperación que permitan a ambos países abordar las causas estructurales de la migración, como la pobreza, la violencia y la falta de oportunidades en las regiones de origen de los migrantes. Es que México no asuma un rol puramente de “puerta de salida” para los migrantes, sino que también participe en la creación de soluciones integrales que promuevan la inclusión y el bienestar de los migrantes que regresan. La colaboración entre ambos países debe ser transparente, respetuosa y enfocada en la protección de los derechos humanos de los migrantes, y no solo en la contención de flujos migratorios.

Situación actual del Estado de Guerrero ante el contexto migratorio

El estado de Guerrero ha sido históricamente una de las principales entidades expulsoras de migrantes en México. Factores como la pobreza, la falta de oportunidades laborales, la violencia y la baja inversión en infraestructura han llevado a miles de guerrerenses a emigrar, principalmente a los Estados Unidos, en busca de una mejor calidad de vida. Sin embargo, el endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos y el aumento de las deportaciones han generado un retorno significativo de migrantes a la entidad, lo que ha planteado nuevos desafíos en términos de reinserción económica, social y cultural. Guerrero enfrenta condiciones estructurales que han incentivado la emigración durante décadas, observándose niveles de pobreza y marginación.

Guerrero es uno de los estados con mayores índices de pobreza en México, con comunidades rurales que carecen de acceso a servicios básicos y oportunidades de empleo. Violencia e inseguridad: La presencia de grupos del crimen organizado ha generado un clima de violencia, obligando a muchas familias a migrar para protegerse. Falta de oportunida-

des económicas: La economía guerrerense depende en gran medida de sectores como la agricultura, el turismo y la pesca, que ofrecen empleos inestables y mal remunerados. Ante la falta de opciones. El estado de Guerrero ha experimentado una significativa emigración hacia Estados Unidos, fenómeno que se intensificó a partir del Programa Bracero en la década de 1940 principalmente. (Latapi, 2011)

Esta migración ha sido impulsada principalmente por la falta de oportunidades laborales en la región, lo que ha llevado a muchos guerrerenses a buscar mejores condiciones de vida en el extranjero. Las redes sociales y comunitarias desempeñan un papel significativo en este proceso migratorio, facilitando a la población migrante condiciones propicias al proporcionar información, apoyo y recursos a los nuevos migrantes, reduciendo así las barreras asociadas con el desplazamiento y la adaptación en el país de destino. Un ejemplo de esto es la preferencia de los migrantes guerrerenses por establecerse en Chicago, Illinois, donde ya existe una comunidad consolidada de compatriotas.

En cuanto a las expectativas, es probable que la migración desde Guerrero hacia Estados Unidos continúe, especialmente si las condiciones económicas y laborales en el estado no mejoran significativamente. Sin embargo, factores como las políticas migratorias estadounidenses, las condiciones de seguridad en las rutas migratorias y las dinámicas económicas tanto en México como en Estados Unidos influirán en la magnitud y características de estos flujos migratorios. Además, la creciente peligrosidad de la frontera entre Estados Unidos y México, considerada la ruta migratoria terrestre más peligrosa del mundo, podría disuadir a algunos potenciales migrantes o cambiar de rutas o métodos.

En resumen, la migración desde Guerrero hacia Estados Unidos es un fenómeno complejo, influenciado por factores económicos, sociales y políticos. Para abordar este desafío, es esencial implementar políticas integrales que mejoren las condiciones de vida en Guerrero, fomentando oportunidades laborales y desarrollo económico, al tiempo que se promueven mecanismos de migración segura y ordenada. Con el aumento de las deportaciones y los retornos voluntarios, Guerrero se enfrenta a un nuevo reto: la reinserción de los migrantes en una entidad que históricamente ha dependido de la migración como una vía de escape a la precariedad y las múltiples necesidades ancestrales. (Rodríguez O. F., 2007)

La economía local no está preparada para absorber la mano de obra calificada o no calificada de los emigrantes retornados, lo que ha llevado a un aumento en el desempleo y la informalidad. Aunque los emigrantes retornados ya no generan ingresos en los Estados Unidos muchas familias

siguen dependiendo de los envíos de dinero de parientes que permanecen en el extranjero. Aunado las barreras culturales y de identidad, muchos emigrantes retornados, en especial los jóvenes que crecieron en Estados Unidos enfrentan dificultades para adaptarse a la vida en Guerrero, incluyendo problemas con el idioma y el sistema educativo.

Con la llegada de emigrantes retornados ha aumentado la demanda de servicios de salud, educación y vivienda, que ya eran insuficientes para la población local. Si bien el gobierno mexicano ha implementado programas de apoyo para emigrantes retornados, en Guerrero estos han sido insuficientes debido a la falta de coordinación y financiamiento. Algunos programas incluyen: El Programa Somos mexicanos busca brindar apoyo inmediato a los deportados con asesoría y orientación laboral. Becas y apoyos educativos para hijos de emigrantes retornados, aunque con limitaciones en cobertura. Proyectos productivos para migrantes, que buscan impulsar emprendimientos locales

Sin embargo, persisten desafíos importantes; tales como: la carencia de infraestructura y empleos bien remunerados para absorber a la población retornada. Inseguridad y violencia, que siguen impulsando la re-emigración de muchos guerrerenses. Baja inversión en educación y capacitación, lo que limita las oportunidades de desarrollo para los retornados. Guerrero se encuentra en una encrucijada migratoria, en la que el retorno masivo de migrantes choca con una realidad de escasez de oportunidades y condiciones adversas. Sin políticas públicas efectivas que garanticen su reinserción, el fenómeno del retorno podría convertirse en un círculo vicioso de precariedad y emigración.

Características socioeconómicas de Guerrero y su relación con la emigración

Guerrero es una de las entidades federativas con mayores niveles de marginación en México, su situación socioeconómica ha sido un factor determinante en la emigración de miles de guerrerenses hacia otras partes del país y, en gran medida, hacia los Estados Unidos. La combinación de pobreza, desigualdad, violencia y falta de oportunidades ha convertido la emigración en una estrategia de supervivencia para muchas familias de la entidad. Guerrero es uno de los estados con mayores índices de pobreza en México. Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), más del 60% de la población vive en

situación de pobreza, y una parte significativa se encuentra en pobreza extrema. (Castro, 2019)

La marginación es particularmente alta en las zonas rurales e indígenas, donde el acceso a servicios básicos como agua potable, electricidad y educación es limitado. Muchas comunidades dependen de la economía de subsistencia, lo que obliga a sus habitantes a buscar mejores oportunidades fuera del estado. La economía de Guerrero se basa en tres sectores principales: Turismo: Principalmente en Acapulco, Zihuatanejo y Taxco, pero con una fuerte dependencia de la demanda estacional y afectada por la violencia y la inseguridad. Agricultura: Cultivos como maíz, café y aguacate son fundamentales, pero las condiciones climáticas y la falta de apoyo gubernamental limitan su desarrollo.

A pesar de la riqueza en recursos naturales, Guerrero enfrenta una profunda precariedad económica y social que ha impulsado de forma sostenida la emigración. La limitada diversificación productiva, sumada a la violencia generada por el crimen organizado, ha deteriorado el desarrollo económico, restringido la inversión y generado un entorno inseguro para las familias. Esta situación se agrava con la baja calidad de los servicios educativos y de salud, particularmente en comunidades rurales, donde el acceso limitado a formación académica y atención médica incrementa la vulnerabilidad social. En conjunto, estas condiciones estructurales han convertido a la migración en una vía de escape frente a la falta de oportunidades y la inseguridad persistente (Merodia, 2009).

Las familias guerrerenses dependen, en gran medida, del dinero enviado por migrantes en Estados Unidos para su sustento. Las remesas han sido una fuente clave de ingreso, representando un porcentaje importante del PIB estatal. La emigración ha provocado la fragmentación de muchas familias, con padres e hijos separados durante años. Esto tiene implicaciones emocionales y sociales para las comunidades. Los pueblos indígenas, como los mixtecos y tlapanecos, han emigrado en grandes números, muchas veces enfrentando condiciones de explotación laboral en el extranjero. Con el aumento de las deportaciones, muchos emigrantes retornados enfrentan dificultades para reintegrarse en Guerrero.

El Estado no ofrece oportunidades suficientes para su desarrollo, las condiciones socioeconómicas de Guerrero explican la constante emigración de su población, convirtiéndose en un fenómeno estructural que ha moldeado la dinámica del estado. Sin inversiones significativas en desarrollo económico, educación y seguridad, la emigración es una necesidad para miles de guerrerenses en busca de mejores oportunidades. La relación entre la crisis socioeconómica y la migración es clara, y sin cambios

estructurales, Guerrero es uno de los principales estados expulsores de población migrante en México, si no se buscan alternativas reales.

Implicaciones sociales y económicas de los migrantes de retorno

El retorno de migrantes a Guerrero, impulsado por las crecientes políticas de deportación y la falta de oportunidades, ha generado profundas implicaciones tanto en el ámbito social como económico. El retorno de migrantes a Guerrero genera transformaciones en la estructura social de las comunidades de origen, afectando la integración familiar, las dinámicas culturales y la cohesión comunitaria. Muchos migrantes han pasado años o incluso décadas en Estados Unidos, lo que genera problemas de identidad al regresar. En particular, los jóvenes que crecieron en Estados Unidos enfrentan barreras culturales al reincorporarse a comunidades donde no se sienten completamente identificados.

Muchos retornados son hijos de migrantes nacidos en Estados Unidos que al ser deportados junto con sus familias no cuentan con documentos mexicanos, lo que les impide acceder a derechos básicos como educación y salud. En muchos casos, el retorno altera las dinámicas familiares, ya que los migrantes que eran el sustento económico se ven obligados a depender nuevamente de sus familias en México, generando tensiones y estrés. Algunos emigrantes retornados enfrentan rechazo en sus comunidades, especialmente si han sido deportados por antecedentes penales o si han perdido vínculos con su lugar de origen. El retorno forzado genera altos niveles de ansiedad, depresión y estrés postraumático, especialmente en aquellos que han vivido experiencias de detención en Estados Unidos. La falta de oportunidades para los retornados puede llevar a algunos a involucrarse en actividades ilícitas, aumentando los índices de criminalidad en zonas con alta concentración de migrantes deportados.

Los emigrantes retornados traen consigo nuevas ideas y aspiraciones laborales, lo que en algunos casos impulsa cambios en la economía local. A pesar del retorno, muchos migrantes mantienen conexiones con Estados Unidos, lo que puede traducirse en inversiones en sus comunidades o en nuevas formas de organización social. Desde una perspectiva económica, el retorno de migrantes a Guerrero tiene efectos tanto positivos como negativos en la estructura productiva del estado. Muchas familias dependen de las remesas enviadas desde Estados Unidos y el retorno de

migrantes significa una disminución de estos recursos, afectando su capacidad de consumo y bienestar. (Díaz, 2020)

Guerrero depende en gran medida de las remesas, las cuales representan una parte importante de su PIB. Una disminución en estos ingresos afectaría gravemente la economía regional, especialmente el mercado laboral. Los migrantes retornados suelen poseer habilidades adquiridas en Estados Unidos que no se ajustan a las condiciones del empleo local, lo que los empuja al desempleo o a la informalidad. Aunque algunos logran emprender pequeños negocios con sus ahorros, la falta de crédito y capacitación limita su crecimiento.

El retorno masivo también incrementa la presión sobre los servicios públicos, como salud, educación y vivienda, ya de por sí deficientes. En muchos casos, los migrantes regresan sin un lugar donde vivir, lo que genera asentamientos irregulares. Para responder a este reto, es necesario implementar programas eficaces de reinserción laboral, formación técnica y financiamiento a emprendedores, que permitan aprovechar el potencial de los migrantes retornados y fortalecer el desarrollo local.

Adaptar el sistema educativo para recibir a jóvenes binacionales y mejorar el acceso a servicios médicos. Crear incentivos para que empresas locales contraten a migrantes retornados con experiencia laboral en Estados Unidos. Implementar programas de atención psicológica para mitigar el impacto emocional del retorno. El retorno de migrantes a Guerrero es un fenómeno complejo con implicaciones sociales y económicas profundas. Desde una perspectiva analítica es evidente que la falta de infraestructura y oportunidades limita la capacidad del estado para absorber a esta población de manera efectiva. Sin políticas públicas adecuadas, el retorno puede convertirse en un factor de vulnerabilidad, aumentando la pobreza y el desempleo.

Programas del gobierno mexicano para la atención de migrantes retornados

El fenómeno del retorno migratorio representa un reto significativo para el Gobierno de México, que debe implementar estrategias efectivas para garantizar la integración social, laboral y educativa de los migrantes deportados o retornados voluntariamente. Para ello, se requiere una respuesta articulada que combine acciones a nivel federal y estatal, programas de reinserción laboral y educativa, así como el fortalecimiento de redes de apoyo comunitario. El Gobierno de México debe consolidar una política

migratoria integral que atienda las necesidades de los emigrantes retornados desde una perspectiva de derechos humanos y desarrollo económico. (Sepulveda, 2019)

Para ello, el programa “Somos mexicanos” del Instituto Nacional de Migración (INM), ha mejorado su capacidad de respuesta y ampliando la cobertura en los estados con mayor recepción de migrantes, como Guerrero. Crear un sistema de registro nacional de emigrantes retornados que permita identificar sus necesidades en términos de empleo, salud y educación para ofrecer soluciones personalizadas. Impulsar políticas estatales coordinadas con el gobierno federal, asegurando que los estados receptores como Guerrero cuenten con infraestructura y recursos adecuados para la reintegración de migrantes. Garantizar acceso a servicios de salud, vivienda y protección social, simplificando los trámites para que los emigrantes retornados puedan acceder a estos derechos sin barreras burocráticas.

Se requiere un sistema ágil que valide la experiencia adquirida en Estados Unidos permitiendo que los migrantes puedan incorporarse al mercado laboral formal sin dificultades. Mediante estímulos fiscales y financiamiento, el gobierno puede motivar a empresas mexicanas a emplear a retornados en sectores estratégicos. Se debe fomentar el emprendimiento con la finalidad de promover el financiamiento y capacitación para que los emigrantes retornados puedan iniciar negocios propios, aprovechando sus conocimientos y ahorros adquiridos. Es necesario simplificar los procesos de revalidación de estudios para niños y jóvenes que fueron educados en Estados Unidos, además de ofrecer programas de adaptación cultural y lingüística para facilitar su reinserción.

El gobierno debe fomentar la creación de redes de apoyo que permitan la integración social de los emigrantes retornados, promoviendo la colaboración entre instituciones gubernamentales, la sociedad civil y organismos internacionales. Fortalecer la participación de comunidades de migrantes en Estados Unidos. A través de programas como el “3x1 para Migrantes”, se pueden canalizar inversiones y proyectos productivos en las comunidades de origen. Crear centros de atención integral en estados con alta migración de retorno: Estos centros deben ofrecer asesoría legal, apoyo psicológico, capacitación laboral y vinculación con oportunidades de empleo.

Fomentar colaboración con instituciones como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la ONU puede facilitar la implementación de programas efectivos de reinserción social y económica. El Gobierno de México debe adoptar un enfoque integral para la atención

de los emigrantes retornados, asegurando que su reinserción no solo sea asistencialista, sino que fomente su autonomía y desarrollo. Mediante estrategias de apoyo federales y estatales, programas de empleo y educación, así como el fortalecimiento de redes de apoyo comunitario, se puede transformar el retorno migratorio en una oportunidad para el crecimiento social y económico del país. (Rodríguez J., 2010)

Estrategias de inclusión para la atención de migrantes retornados

El retorno migratorio representa un desafío significativo para México, particularmente en estados como Guerrero, donde las condiciones económicas y sociales limitan las oportunidades para los migrantes que regresan. La falta de empleo, la carencia de infraestructura adecuada y la escasa coordinación entre niveles de gobierno obstaculizan su reinserción. Para abordar esta problemática, se requieren estrategias integrales que incluyan la inclusión y el desarrollo local, el fortalecimiento de políticas públicas y la cooperación internacional. Para garantizar que los emigrantes retornados se integren de manera productiva a sus comunidades, es esencial desarrollar políticas de inclusión que fomenten el empleo, el emprendimiento y el acceso a servicios básicos.

Implementar programas que reconozcan la experiencia adquirida en Estados Unidos y faciliten su integración en el mercado laboral formal. Fomentando la contratación de emigrantes retornados a través de incentivos fiscales y subsidios para empresas que los empleen. Crear esquemas de financiamiento y asesoría para que los migrantes puedan abrir negocios, aprovechando su experiencia y redes de contacto. Facilitar el acceso a créditos y subsidios para la adquisición de vivienda y garantizar el acceso a salud y educación. El gobierno estatal y municipal debe mejorar las políticas dirigidas a los migrantes retornados, asegurando que las estrategias de atención sean efectivas y sostenibles.

Entre las acciones necesarias deben destacar la creación de un Instituto Estatal de Atención al Migrante Retornado, que coordine esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno y brinde apoyo en empleo, educación, salud y asesoría legal. Revisión y mejora de los programas existentes. Evaluar la efectividad de programas actuales y redirigir recursos a iniciativas con mayor impacto en la reinserción de los migrantes. Fomentar la colaboración entre el gobierno y las empresas locales para generar oportunidades laborales y proyectos productivos. Implementar campañas para

reducir la discriminación contra los emigrantes retornados y promover su inclusión en la vida social y económica del estado. Dado que el retorno migratorio es consecuencia de políticas restrictivas en Estados Unidos.

Es fundamental establecer mecanismos de cooperación binacional e internacional para garantizar una reinserción digna y estructurada. Crear convenios con Estados Unidos para facilitar la certificación de habilidades adquiridas y su aprovechamiento en México. El éxito de la reinserción de emigrantes retornados depende de la capacidad del gobierno y la sociedad para ofrecer alternativas reales de inclusión económica y social. A través de estrategias de desarrollo local, fortalecimiento de políticas públicas y cooperación internacional, es posible transformar el retorno migratorio en una oportunidad para el crecimiento económico y la cohesión social en Guerrero y en todo México. (Hernandez, 2013)

El fenómeno de la migración de retorno en México, particularmente en estados como Guerrero, representa un desafío complejo que requiere respuestas integrales desde el ámbito gubernamental, social y económico. A lo largo de este análisis, se ha identificado que el endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos ha incrementado la cantidad de emigrantes retornados, lo que ha generado tensiones en las comunidades de origen debido a la falta de oportunidades y programas eficaces de reinserción. Las políticas migratorias restrictivas en Estados Unidos han incrementado las deportaciones y el retorno forzado de migrantes mexicanos, sin que exista una estrategia sólida en México.

Si bien existen programas de apoyo, estos son insuficientes, mal articulados o de difícil acceso para los emigrantes retornados. Ante este panorama, es urgente que el gobierno mexicano implemente una política migratoria integral que contemple medidas de atención efectiva para los emigrantes retornados, con enfoque en el desarrollo económico y social. Para mejorar la integración de los emigrantes retornados y aprovechar su potencial en beneficio del desarrollo local, Promover campañas para combatir la discriminación contra emigrantes retornados y fortalecer el sentido de identidad y pertenencia en sus comunidades de origen.

Efectos de las nuevas políticas migratorias de los Estados Unidos

Las recientes reformas en las políticas migratorias estadounidenses han endurecido las condiciones para los migrantes mexicanos, especialmente para aquellos en situación irregular. Entre los cambios más relevantes

destacan el incremento de redadas y deportaciones. Se ha fortalecido la política de deportación rápida, enfocándose en migrantes sin documentos y en aquellos con antecedentes penales principalmente. Restricción de asilo y visas de trabajo: Se han endurecido los criterios para solicitar asilo y se han limitado las opciones de regularización, afectando a trabajadores agrícolas y de servicios, sectores donde predominan los migrantes guerrerenses. (Calle, 2006)

El visible aumento en la vigilancia fronteriza, se han reforzado los controles en la frontera sur con más tecnología, vigilancia y acuerdos con México para contener la migración. Estos cambios están generando un aumento en el número de emigrantes retornados a México, lo que plantea un desafío para Guerrero en términos de reintegración laboral, social y económica. Mayor presión sobre el mercado laboral. Guerrero, con una de las tasas de empleo informal más altas del país, no tiene la capacidad para absorber a miles de emigrantes retornados. La falta de empleos formales podría incrementar la precariedad laboral. La dependencia de las remesas es otro tópico interesante que analizar.

Si los migrantes enfrentan más dificultades para permanecer en Estados Unidos, las remesas pueden disminuir, afectando la economía local. Guerrero recibió más de 2,000 millones de dólares en remesas en 2023, lo que representa un ingreso significativo de su PIB. La falta de inversión en reinserción productiva. No existen políticas estatales efectivas para aprovechar la experiencia y habilidades adquiridas por los migrantes lo que limita su impacto positivo en la economía local. La crisis de identidad y adaptación, muchos emigrantes retornados han pasado décadas en Estados Unidos y pueden enfrentar dificultades para adaptarse a la nueva vida o realidad social en el Estado de Guerrero.

La fragmentación familiar; es decir, las deportaciones pueden separar a familias, dejando a menores con doble nacionalidad en situación vulnerable o forzando a padres a regresar sin sus hijos. El aumento de la pobreza obedece a la falta de empleo para retornados, lo cual puede generar más pobreza en comunidades rurales y urbanas, agravando la marginalización social. La vulnerabilidad ante el crimen organizado; los migrantes retornados pueden convertirse en blancos del crimen organizado, que recluta a jóvenes sin empleo o los extorsiona bajo la sospecha de que traen dinero de Estados Unidos. La expansión de las redes de tráfico de personas; ante las restricciones migratorias, las rutas de cruce ilegal podrían aumentar y con ellas, los riesgos de trata y explotación de migrantes guerrerenses.

Para aspirar a un escenario optimista en el Estado de Guerrero, se requiere de programas de empleo y emprendimiento para emigrantes re-

tornados, de capacitación y reinserción laboral en sectores como turismo, comercio y manufactura, de fortalecimiento de la seguridad para proteger a los retornados de grupos criminales. El escenario pesimista, puede suceder si no se diseñan en lo inmediato políticas públicas que atiendan el desempleo y la precariedad laboral, el incremento de la migración irregular por rutas más peligrosas, una mayor vulnerabilidad de los deportados ante el crimen organizado. El escenario intermedio debe ser gradual con desafíos, metas y estrategias.

Algunos migrantes lograrán reintegrarse en la economía local con esfuerzos individuales. Otros intentarán regresar a Estados Unidos por vías legales o ilegales. Persistirá la dependencia de las remesas con impacto variable en la economía estatal. Para evitar una crisis social y económica, Guerrero debe implementar estrategias de apoyo a los emigrantes retornados, tales como: Programas de empleo y emprendimiento. Crear incentivos fiscales para empresas que contraten a retornados y fomentar el autoempleo. Educación y capacitación, facilitar la revalidación de estudios y ofrecer capacitación en oficios demandados en el estado (Cortés-Larriaga, 2003)

Protección social, ampliar programas de asistencia para familias separadas por la migración. Prevención de la violencia y crimen organizado, desarrollar estrategias de seguridad para evitar que los retornados sean víctimas de extorsión o reclutamiento. Aprovechamiento de la experiencia migrante, impulsar sectores como el comercio y turismo con base en el conocimiento adquirido por los migrantes en Estados Unidos. La deportación masiva de migrantes guerrerenses desde Estados Unidos plantea desafíos estructurales para el estado. Si el gobierno estatal y federal no actúan con políticas claras, es probable que muchos intenten volver a emigrar, Guerrero necesita fortalecer su economía y seguridad para transformar el retorno migrante en una oportunidad de desarrollo.

El futuro de la migración de retorno dependerá en gran medida de las decisiones políticas tanto en México como en Estados Unidos. Algunas posibles tendencias incluyen: Mayor endurecimiento de las políticas migratorias. Si continúan las deportaciones masivas México deberá fortalecer su capacidad de respuesta para evitar crisis humanitarias en la frontera y en los estados receptores. Es necesario presentar iniciativas para mejorar la atención a migrantes retornados, aunque su éxito dependerá de la asignación de recursos y la voluntad política. Ante la presión migratoria, México podría negociar con organismos internacionales estrategias para gestionar el retorno de manera más estructurada.

El reto de la migración de retorno en México no puede ser abordado con medidas aisladas o temporales. Es fundamental que el gobierno implemente estrategias integrales que garanticen la reinserción social y económica de los emigrantes retornados. Solo a través de políticas públicas efectivas, la colaboración con el sector privado y la participación de la sociedad civil será posible transformar este desafío en una oportunidad para el desarrollo local y nacional. El futuro de los migrantes de retorno en Guerrero dependerá de una combinación de factores. A medida que las políticas migratorias estadounidenses se endurecen, el retorno forzado se vuelve más común, Guerrero enfrentará una transformación en su dinámica social y económica principalmente (Armendares, 2019).

La falta de oportunidades podría empujar a muchos de estos migrantes a intentar regresar a Estados Unidos a través de rutas más peligrosas o a incorporarse a economías informales y redes delictivas dentro del estado. Por otro lado, si Guerrero y México en general adoptan políticas innovadoras para aprovechar la experiencia y el capital humano de los migrantes retornados, el fenómeno podría convertirse en un motor de desarrollo. La creación de programas de empleo, inversión en infraestructura, apoyo al emprendimiento y capacitación en sectores estratégicos permitiría a los migrantes retornados convertirse en agentes de cambio y progreso para la región. A largo plazo, el éxito de la reintegración de los migrantes dependerá de la capacidad del estado para generar oportunidades locales.

Consideraciones finales

En el año 2025, las políticas migratorias estadounidenses han experimentado un endurecimiento significativo, lo que ha impactado directamente a los migrantes del estado de Guerrero. Medidas como el aumento en la vigilancia fronteriza, la aceleración de deportaciones y las restricciones en permisos de trabajo han modificado la dinámica migratoria de los guerrerenses a Estados Unidos y han generado repercusiones socioeconómicas en su estado de origen. La falta de programas de reintegración en México y la escasez de empleo en Guerrero han generado una crisis social, donde los retornados enfrentan precariedad laboral, discriminación y dificultades para readaptarse a su entorno.

La militarización de la frontera y la digitalización de los sistemas de control migratorio han dificultado la migración irregular. Esto ha limitado las oportunidades para los jóvenes guerrerenses que tradicionalmente veían en la migración una vía de escape a la pobreza. Como resultado,

muchos han optado por rutas más peligrosas, aumentando los riesgos de trata de personas y abusos en el tránsito hacia los Estados Unidos. La caída en la llegada de nuevos migrantes a Estados Unidos y el retorno de miles de guerrerenses han afectado el flujo de remesas, un pilar clave de la economía estatal. Con menos ingresos provenientes del extranjero, muchas familias han visto reducida su capacidad de consumo y de inversión en educación y vivienda, generando un estancamiento en el desarrollo económico local.

Los emigrantes retornados enfrentan dificultades para acceder a servicios de salud, educación y seguridad social. Sin una infraestructura adecuada para recibir a estas personas, Guerrero ha observado un crecimiento en la informalidad laboral y un incremento en la pobreza. Además, la falta de oportunidades ha hecho que algunos retornados sean blanco del crimen organizado, ya sea como víctimas de extorsión o como posibles reclutas. A menos que se implementen políticas públicas de reinserción laboral, capacitación y seguridad. Es fundamental que el gobierno estatal y federal trabajen en estrategias para convertir el retorno migratorio en una oportunidad de desarrollo mediante inversión en sectores productivos y programas de apoyo para migrantes deportados.

El fenómeno de los migrantes de retorno de Estados Unidos a México ha cobrado mayor relevancia en los últimos años debido al endurecimiento de las políticas migratorias estadounidenses. Estas medidas, impulsadas por administraciones que han priorizado la seguridad fronteriza y la reducción de la inmigración indocumentada, han generado un aumento en las deportaciones y en la presión sobre las comunidades migrantes. El retorno de migrantes mexicanos puede clasificarse en dos categorías principales: migrantes deportados que son aquellos expulsados del país debido a redadas, detenciones y políticas de “cero tolerancias”.

Emigrantes retornados voluntarios: son aquellas personas que, ante la incertidumbre legal, la falta de oportunidades laborales o la reunificación familiar, optan por regresar a México. El gobierno estadounidense ha implementado estrategias que permiten expulsiones aceleradas y restricciones más severas para el asilo. Además, el incremento de redadas en lugares de trabajo y el uso de tecnologías de vigilancia han dificultado la permanencia de los migrantes en Estados Unidos. El retorno forzado o voluntario presenta múltiples desafíos tales como: Reintegración laboral y social: Muchos emigrantes retornados enfrentan dificultades para encontrar empleo en México, especialmente aquellos que han pasado décadas en el vecino país del norte.

Barreras culturales y lingüísticas, algunos migrantes, especialmente los jóvenes que llegaron a Estados Unidos en la infancia tienen escaso conocimiento del español y de la cultura mexicana. Lo que representa un Impacto familiar y emocional, la separación de familias y la incertidumbre generan afectaciones psicológicas en los retornados y en sus seres queridos. Además de los grandes desafíos económicos. México no cuenta con suficientes programas de apoyo para la reinserción de estos migrantes, lo que agrava la vulnerabilidad de esta población. El endurecimiento de las políticas migratorias refleja un enfoque punitivo que criminaliza la migración en lugar de abordar sus causas estructurales.

Estas medidas no solo afectan a los migrantes mexicanos, sino también a otros grupos, como centroamericanos y caribeños. Por otro lado, México ha sido presionado para actuar como un “muro fronterizo” de Estados Unidos aceptando acuerdos para contener la migración en su territorio sin contar con una estrategia sólida de integración. La falta de políticas públicas eficaces para apoyar a los migrantes de retorno evidencia un vacío institucional que perpetúa su marginación. El retorno de migrantes mexicanos es un reflejo de la crisis migratoria global y de la falta de cooperación internacional en la gestión de la movilidad humana. Es fundamental que tanto Estados Unidos como México adopten políticas más humanas e inclusivas, que reconozcan los derechos de los migrantes y faciliten su integración.

Referencias bibliográficas

- ARAYA, S. S. (2009). *No más muros: Exclusión y migración forzada en Centroamérica. Anuario Estadístico Centroamericano*, 521–527.
- ARMENDARES, P. E & J. C. Moreno-Brid. (2019) La política migratoria de Trump: antecedentes y consecuencias para los migrantes mexicanos y sus comunidades. *México y la Cuenca del Pacífico* 8.22. p. 9-31.
- BUSTAMANTE, J. A. (1975). *Espaldas mojadas: Materia prima para la expansión del capital norteamericano*. México: El Colegio de México.
- CALLE, L. D. (2006). *Políticas públicas de migración en México y su impacto en los retornados*. México: El Colegio de México.
- CASTRO, N. G. (2019). *Conformación geohistórica de las actividades económicas del estado de Guerrero. Revista Geográfica de América Central*, 2215–2563.

- CORTÉS-LARRINAGA, M. (2003). Política inmigratoria de México y Estados Unidos y algunas de sus consecuencias. *Región y sociedad*, 15(27), 3-33.
- DÍAZ, I. S. (2020). *Migración de retorno en Guerrero*. Estados Unidos: Experiencia Educativa México.
- HERNÁNDEZ, R. (2013). *Migrantes retornados: Políticas públicas y nuevos enfoques en la atención a migrantes retornados*. México: Porrúa.
- LATAPÍ, A. E. (2011). *Diálogo binacional sobre migrantes mexicanos en Estados Unidos y México*. México: CIESAS.
- MERODIA, G. G. (2009). *Historia de una acentuada desarticulación territorial: El estado de Guerrero*. *Investigaciones Geográficas*, 116-130.
- PARÍS, P. (2010). *Procesos de repatriación: Experiencias de las personas devueltas a México por las autoridades migratorias de Estados Unidos*. Estados Unidos: Woodrow Wilson.
- RODRÍGUEZ, J. (2010). *La migración internacional y sus efectos en el desarrollo regional: El caso de los migrantes retornados en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- RODRÍGUEZ, O. F. (2007). *Migración internacional en Guerrero a Estados Unidos: Julián Blanco, municipio de Chilpancingo*. *CIMEXUS*, 125-152.
- SEPÚLVEDA, R. A. (2019). *Identidades en movimiento: La migración en el estado de Guerrero*. *Revista INAH*, 52-64.
- SOTO, A. G. (2020). *Un año después del acuerdo México-Estados Unidos: La transformación de las políticas migratorias mexicanas*. Washington: Institute of Policy Migration.
- VÉZINA, C. (2021). *Migración: México - Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ZÚÑIGA, V. (2009). *Alumnos transnacionales: Las escuelas mexicanas frente a la globalización*. México: SEP.

LA CARGA FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS DE SINALOA POR PENSIONES DE RETIRO DE SUS TRABAJADORES

*Octaviano Moya Delgado*¹

Introducción

En los municipios de Sinaloa, es práctica común y generalizada que los trabajadores, amparados por sus Contratos Colectivos de Trabajo (CCT) solicitan pensión por retiro una vez que han cumplido 25 años de servicio, sin importar la edad que tengan al momento. Dicha práctica, se extiende hacia distintas organizaciones sindicales, así como a los trabajadores de seguridad pública.

Las edades de los trabajadores que solicitan pensión por retiro, gira en promedio a los 45 años de edad. Con un promedio de vida de 75 años (74 años para hombres y 78 años para mujeres) se crea un efecto a largo plazo que provoca una carga financiera hacia los gobiernos por la etapa prolongada de tiempo entre el retiro y el promedio de vida de sus trabajadores. Es decir, por cada trabajador que cumplió con un servicio laboral de 25 años, los Ayuntamientos tienen que cubrir una pensión en promedio de 33 años. Incluso, la cantidad de años podría ser mayor, en virtud que a la muerte del trabajador la pensión pasa a quien haya sido su dependiente económico (Viuda, hijo, padre).

Pero este efecto a largo plazo crea también, en determinado momento, desequilibrios en la burocracia, que va incrementando el número de trabajadores retirados contra los activos. Ello obliga a los gobiernos, irremediablemente a incrementar su burocracia, ante la incapacidad de desarrollar principios de eficiencia y eficacia en el manejo del personal. Con dicho incremento de personal, aumentan también las obligaciones financieras de manera constante. Ante las debilidades financieras de los propios ayuntamientos se observa la incapacidad para hacer frente a todo

¹ Profesor investigador de tiempo completo adscrito a la Facultad de Derecho y Ciencia Política, Los Mochis, URN de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1. octavianomoya@gmail.com / ID <https://orcid.org/0000-0001-7888-7615>

tipo de compromisos y demandas, en tanto se va ampliando la deuda y el incumplimiento hacia los derechos de los trabajadores.

El presente trabajo tiene como objetivo general analizar el impacto económico y social que tienen las pensiones por retiro de los trabajadores de los municipios de Sinaloa en sus respectivas finanzas municipales. Se parte de la hipótesis que la insolvencia financiera de los municipios en Sinaloa es provocada por la carga económica que resulta del inadecuado tratamiento de las jubilaciones y pensiones laborales. Por orden de exposición, se exponen principalmente algunos aspectos que sirven de guía teórica, conceptual y referencial. En el tercer apartado se expone el marco metodológico, que muestra la hipótesis planteada y su forma de comprobación. Los apartados subsecuentes se desarrollan en virtud de los hallazgos con motivo de la comprobación de la hipótesis, y finalmente, en el último punto, a manera de conclusiones, se realizan propuestas relativas al objeto de estudio.

Marco teórico y referencial

El estudio de la insolvencia financiera, o predicción de pagos se ha profundizado en el terreno de la economía, del sector privado. Entre los estudios se encuentran los trabajos pioneros de Beaver (1966) basado en el enfoque de análisis discriminante univariado y el modelo multivariable de Altman (1968), el que se convirtió en el modelo dominante predictor de insolvencias y estándar de comparación para otros modelos posteriores. En las décadas de los ochenta y noventa, los autores utilizaron modelos más complejos y precisos para determinar la probabilidad de quiebra de empresas; especialmente los modelos Logit (Ohlson, 1980; Platt & Platt, 1990; Platt et al., 1994), el análisis Probit (Basch & Montenegro, 1989) y, en la última década, las Redes Neuronales (Wilson & Sharda, 1995; Odom & Sharda, 1990; Rahimian et al., 1993; Atiya, 2001).

El enfoque común de estos modelos es la revisión de la literatura identificando un gran conjunto de variables financieras para luego desarrollar un reducido conjunto de variables predictivas. Las razones contables de liquidez, actividad, rentabilidad y endeudamiento fueron los indicadores más importantes de estos modelos.

Más recientemente, la Teoría Rough Set de Pawlaw (1991), la cual tiene sus fundamentos en la teoría matemática de conjuntos, ha sido aplicada a la solución de estos problemas. No requiere que los datos satisfagan ningún tipo de requisito o hipótesis. No se ve afectada por la presencia de

observaciones atípicas y el modelo final obtenido consiste en un conjunto de reglas de decisión que las hacen fácilmente comprensibles. Por lo anterior, es una buena alternativa para el estudio de la insolvencia cuando se carece de información contable fiable o donde simplemente no existe.

La aplicación del enfoque *rough set* ha sido retomada por Dimitrás y otros, (1999) en una muestra de firmas griegas, en la predicción de la incapacidad de pago; Mckee (2000) en Estados Unidos y Beynon y Peel (2001) en Gran Bretaña. Dichas investigaciones no hicieron más que confirmar que los modelos de predicción confirmaron que dicha teoría constituye una importante alternativa a los modelos estadísticos clásicos en la predicción de los impagos.

Acorde con la citada teoría, se utilizan los conceptos de pensiones, carga económica, insolvencia financiera y capacidad de endeudamiento para dar explicación al fenómeno de estudio señalado. Se entenderá por pensión, a la cantidad periódica, temporal o vitalicia que la seguridad social otorga por razón de jubilación, orfandad o incapacidad (RAE, 2024). Se entiende a la carga económica como el conjunto de deudas y compromisos financieros que se tienen con entidades financieras. Se presenta como un porcentaje de los ingresos y es una herramienta útil para evaluar la situación económica de una empresa o emprendimiento (Economipidia, 01/04/20). La Insolvencia financiera es la situación en la que una persona o empresa no puede pagar sus deudas u obligaciones económicas a tiempo. Esto puede suceder por diversos motivos, pero generalmente es debido a una mala gestión financiera. La capacidad de endeudamiento es la cantidad de deuda que una persona puede asumir en relación con sus ingresos y gastos. Es la cantidad máxima de deuda que se puede contraer sin poner en riesgo la estabilidad financiera.

Ahora bien, las pensiones tienen fundamento en el artículo 123 constitucional, fracción XXIX en donde se contempla los seguros de invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria de trabajo, enfermedades y accidentes de trabajo (Cámara de Diputados. 2024). De acuerdo al Reglamento de Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores del décimo transitorio, por el que se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a partir del 2010 a la fecha, tenían derechos los trabajadores que hubieran cotizado al Instituto 30 años o más y se ubicaran entre 2024 y 2025 con 58 años de edad, o las mujeres trabajadoras que habiendo cotizado al instituto durante 28 años -y en los años señalados- tuvieran 56 años de edad.

Para el caso de Sinaloa, en relación con los trabajadores del estado, existe una Ley de Pensiones que fue publicada desde 2009 y ha tenido

algunas reformas. Dicha Ley establece que sus disposiciones son de orden administrativo, público y de interés social, de observancia obligatoria y general para los tres poderes del Gobierno del Estado, los órganos autónomos constitucionales, organismos descentralizados del Estado y los que por leyes, decretos, reglamentos o convenios lleguen a establecer su aplicación, así como para los trabajadores de estos (Art. 1/LPES). Esta ley, establece el derecho a la pensión por jubilación a los trabajadores que hayan cumplido sesenta y cinco años y veinticinco años de cotización al Instituto de Pensiones (ART.18/LPES). De igual forma, a los trabajadores que habiendo cotizado 25 años o más y que hayan cumplido 60 años, le concede el derecho a una pensión por vejez o edad avanzada (Art. 19/LPES). Finalmente, la pensión por invalidez, otorgada al trabajador que quede imposibilitado por causas ajenas al servicio, para obtener una remuneración, por lo cual no pueda procurarse la subsistencia mediante un trabajo proporcionado a sus fuerzas, capacidades, formación profesional u ocupación anterior y tenga un mínimo de tres años de cotización. Todo ello conforme a porcentaje de salario y años de cotización al instituto (Congreso del Estado de Sinaloa, 2024).

Pero, como se puede observar los municipios y sus trabajadores no se encuentran regulados en la mencionada Ley. Para el caso de los Ayuntamientos existe la Ley de los Trabajadores al servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa, de observancia general para los Municipios, sus Instituciones y Organismos que forman la administración Pública Paramunicipal. No obstante, dicha ley no considera el tema del retiro por servicio de los trabajadores, ni vincula su aplicación a la Ley de Pensiones del Estado de Sinaloa. Por el contrario, manifiesta que en los casos no previstos por la propia ley, respecto a las relaciones y derechos de los trabajadores de base con las Entidades Públicas Municipales, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, o en su defecto la costumbre, el uso, los principios de justicia social que deriven del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la jurisprudencia, los principios generales de derecho y la equidad (Art. 5/LTASMES).

De acuerdo con la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa los trabajadores de las corporaciones policiales, estatales y municipales tienen derecho a la pensión por retiro, quienes tengan 25 o más años de servicio cualquiera que sea su edad. (Artículo 38). La Ley de Pensiones del estado de Sinaloa, por su parte, establece que los trabajadores al servicio del estado tendrán derecho a la pensión por jubilación cuando haya cumplido

sesenta y cinco años o más de edad y veinticinco o más años de cotización al Instituto (Congreso del Estado de Sinaloa, 2024).

Abordaje metodológico

Como ya se señaló anteriormente, el objetivo general del presente trabajo fue analizar el impacto económico y social que tienen las pensiones por retiro de los trabajadores de los municipios de Sinaloa en sus respectivas finanzas municipales. De esta forma, se planteó la hipótesis que la insolvencia financiera de los municipios en Sinaloa es provocada por la carga económica que resulta de las jubilaciones y pensiones laborales.

La variable independiente de carga financiera considera dos dimensiones empíricas: *Compromisos financieros*, *Deuda y proyección de endeudamiento*. La dimensión empírica de *compromisos financieros* se analiza mediante las variables de balance en la plantilla laboral, medida a través de los trabajadores activos y jubilados; pensiones, con la recuperación de número de pensiones por viudez, ascendentes, descendentes y orfandad; y primas de antigüedad de trabajadores, con el monto establecido en los CCT. La dimensión empírica de *deudas* se analiza mediante las variables de deudas por primas de antigüedad, que busca recuperar el monto total de adeudos de primas a sus trabajadores; de igual forma, la variable demandas contra el H. Ayuntamiento se analiza mediante indicadores como el número de demandas ante el Tribunal de Justicia Administrativa (TJA), así como el Tribunal Municipal de Conciliación y Arbitraje (TMCA). La dimensión empírica de proyección de endeudamiento se analiza mediante la variable de proyección de trabajadores en retiro, para lo cual recupera el número de trabajadores sindicalizados y de seguridad pública a jubilarse en 2024 a 2027.

Como parte de la estrategia metodológica para la comprobación de la hipótesis se adoptó en forma inicial el método de integración de la ley o interpretación creativa (Adame, 2020: 175-215), como el método comparado. El primero de ellos contribuyó con el análisis de las figuras establecidas en las Leyes para las formas de pensión por retiro y sus distintas modalidades. El método comparado permitió confrontar diferencias, semejanzas, que resultaran de los datos aportados por los municipios del Estado. Se adoptó como técnica de recolección de datos la recopilación documental. Para comprobarlo, se solicitó mediante la Plataforma Na-

cional de Transparencia la información a los 18 municipios de Sinaloa.² Además, se indagó en el Periódico Oficial sobre los presupuestos aprobados para el año fiscal 2024. El universo de estudio contempló 18 de los 20 municipios de la entidad, dado que dos de ellos (Eldorado y Juan José Ríos), son de reciente creación y entrarán en funciones hasta el 1 de noviembre de 2024. Las unidades de análisis lo constituyen los recursos financieros de los municipios y la relación que guardan con su planta laboral. De igual forma, la regulación existente en la materia, que aborda leyes federales y locales en torno a los sistemas de jubilación y pensiones.

Tabla 1. Operacionalización de variables de la hipótesis

Concepto	Dimensión Empírica	Variables	Indicadores
Carga económica	Compromisos financieros	Balance en plantilla laboral	Trabajadores activos Trabajadores jubilados
		Pensiones	Viudez, Ascendientes Descendientes, orfandad Monto total por pensiones
		Primas de antigüedad	Monto de la prima de antigüedad por cada trabajador según CCT
	Deuda	Deudas por primas de antigüedad	Monto total de adeudo de primas a trabajadores
		Demandas contra H. Ayuntamiento	No. de demandas ante el TCA No. de demandas ante el TMCA Monto total por concepto de demandas por despido injustificado
	Proyección de endeudamiento	Proyección de trabajadores a retiro 2024-2027	Trabajadores sindicalizados Trabajadores de seguridad pública
Municipios	Clasificación de los municipios	Niveles o importancia de municipios	Municipios de primer nivel Municipios de segundo nivel Municipios de tercer nivel
	In/Solvencia financiera	Autosuficiencia financiera	Recaudación de ingresos propios Presupuesto
		Capacidad de endeudamiento	Presupuesto anual total Capacidad de endeudamiento Monto anual total por pensiones

Fuente: Elaboración propia.

Clasificación de los municipios del Estado de Sinaloa

De acuerdo con la Constitución Política de Sinaloa, el territorio del Estado se divide política y administrativamente en 20 municipalidades. De

2 Lamentablemente sólo 15 municipios aportaron información, ya que los municipios de Sinaloa, Badiraguato, Sinaloa, Choix, Navolato y Culiacán no aportaron información o lo hicieron de manera inadecuada e incompleta, por lo que se promovió ante ellos el procedimiento de Queja. De esta forma, tuvieron que incluirse en algunos indicadores.

estas, dos de ellas, fueron creadas nuevamente, según decreto 599 del congreso Local, con fecha 5 de marzo de 2021 y entraron en funciones el 1 de noviembre de 2024, por lo que dicho estudio sólo contempló los anteriores 18 municipios. (Art. 18/CPS). De igual forma, establece una clasificación, en virtud de la extensión población y el número de integrantes en sus Ayuntamientos en tres niveles (Art. 112/CPS), entre ellos:

- Ahome, Guasave, Culiacán y Mazatlán, con un Presidente Municipal, un Síndico Procurador, siete Regidores de Mayoría Relativa y cinco Regidores de Representación Proporcional.
- El Fuerte, Sinaloa, Salvador Alvarado, Mocorito, Navolato, Rosario y Escuinapa, con un Presidente Municipal, un Síndico Procurador, cinco Regidores de Mayoría Relativa y cuatro Regidores de Representación Proporcional.
- Choix, Juan José Ríos, Angostura, Badiraguato, Cosalá, Eldorado, Elota, San Ignacio y Concordia, con un Presidente Municipal, un Síndico Procurador, tres Regidores de Mayoría Relativa y tres Regidores de Representación Proporcional. (Ref. según Decreto No. 599 de fecha 5 de marzo de 2021, publicado en el P. O. No. 035, de fecha 22 de marzo de 2021).

In/solvencia financiera

El segundo aspecto para considerar además del tamaño o nivel del municipio fue la capacidad financiera, que en gran parte proviene de su presupuesto público, y su capacidad para autogenerar recursos financieros. Como es lógico los principales municipios de la entidad tienen mayor presupuesto, que van desde el caso de Guasave de \$ 1, 276,159, 047 pesos a Culiacán con \$ 4, 990, 000, 000 pesos de su presupuesto total. En el segundo nivel de municipios, se encuentra Navolato con un presupuesto total de \$ 640, 588,619 pesos, seguido de El Fuerte (\$ 437,193, 066) y Sinaloa (\$ 412, 750, 677 pesos). Pero existen en este nivel municipios con bajo presupuesto, como Mocorito y Rosario. El tercer nivel de municipios se encuentra con presupuestos muy bajos. Estos van de \$133, 026, 218 de pesos de Cósala, hasta 246, 293, 331 pesos de Elota.

Tabla 2. Presupuesto público de los municipios de Sinaloa

Municipio	Presupuesto total
Culiacán	4,990,000,000
Mazatlán	3,419,193,340
Ahome	2,077,090,986
Guasave	1,276,159,047
El Fuerte	437,193,066
Sinaloa	412,750,677
Salvador Alvarado	384,680,000
Mocorito	229,835,288
Navolato	640,588,619
Rosario	260,412,000
Escuinapa	303,681,378
Choix	187,330,707
Badiraguato	128,450,415
Angostura	212,682,206
Cósala	131,148,227
Elota	246,293,331
San Ignacio	133,026,218
Concordia	141,466,240

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos del Periódico Oficial del Estado de Sinaloa

Capacidad de endeudamiento

La capacidad presupuestal aporta a los municipios mayor o menor capacidad de endeudamiento. Para conocer nuestra capacidad de endeudamiento es necesario sumar todos nuestros ingresos mensuales y multiplicar el resultado por 0,35. La cifra obtenida es la cantidad máxima, o el techo de endeudamiento, que una persona o institución, en este caso los Ayuntamientos, deberían destinar a cubrir el pago de todas sus deudas, con sus intereses, para no poner en riesgo su salud financiera.

Tabla 3. Presupuesto total y capacidad de endeudamiento de municipios de Sinaloa

Municipio	Presupuesto total	Capacidad de endeudamiento
Culiacán	4,990,000,000	17,465,000,000
Mazatlán	3,419,193,340	1,196,717,669
Ahome	2,077,090,986	726,981,845
Guasave	1,276,159,047	446,655,666
El Fuerte	437,193,066	153,017,573

Municipio	Presupuesto total	Capacidad de endeudamiento
Sinaloa	412,750,677	144,462,736
Salvador Alvarado	384,680,000	134,680,000
Mocorito	229,835,288	80,442,350
Navolato	640,588,619	224,206,016
Rosario	260,412,000	91,144,200
Escuinapa	303,896,163	106,363,657
Choix	187,330,707	65,565,747
Badiraguato	128,450,415	44,957,645
Angostura	212,682,206	74,438,771
Cósala	131,148,227	48,524,843
Elota	246,293,331	8,620,265
San Ignacio	133,026,218	46,559,176
Concordia	141,466,240	49,513,184

Fuente: Elaboración propia.

Compromisos financieros

a) Balance en la plantilla laboral

La primera dificultad que se enfrentan los gobiernos municipales es el balance que existe en su plantilla laboral entre trabajadores activos y jubilados. Esto es así porque cuando crece la plantilla laboral de trabajadores jubilados, se genera un doble costo. Es decir, los gobiernos deben retribuir el salario de quienes ya cumplieron con su vida laboral, pero también pagar el sueldo de trabajadores activos que tienen que enfrentar la carga de trabajo producto de las demandas y necesidades de la población. Dichas demandas, en su mayoría se relaciona con servicios públicos, como agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado y seguridad pública. La disminución en el personal operativo lleva, generalmente, a prestar una atención deficiente a los servicios públicos municipales, por lo que en ocasiones se ven en la necesidad de contratar aumentando las plantillas laborales y el gasto corriente.

En algunos municipios de Sinaloa, la plantilla de trabajadores jubilados alcanza hasta el 60 por ciento. Estos casos lo constituyen Salvador Alvarado (59.3 por ciento), El Fuerte (59 por ciento) y Angostura (54.2 por ciento). En municipios como Concordia (48.3 por ciento), Rosario (43 por ciento), Mocorito, Guasave (41.5 por ciento) y San Ignacio (40.8 por ciento) superan el cuarenta por ciento de jubilados. El resto se mantiene en una proporción mayor al 30 por ciento. Solamente Elota, tiene una proporción de jubilados del 20 por ciento.

Tabla 4. Balance en Plantilla Laboral
de los municipios de Sinaloa, 2024

Municipio	Total de trabajadores	Jubilados	%	Activos	%
Mazatlán	1,926	691	35.87	1235	64.13
Ahome	839	313	37.30	526	62.70
Guasave	743	308	41.5	435	58.5
El Fuerte	220	130	59	90	41
Salvador Alvarado	282	167	59.3	115	40.7
Mocorito	123	51	41.5	72	58.5
Rosario	137	59	43.1	78	56.9
Escuinapa	301	103	34.3	198	65.7
Angostura	85	46	54.2	39	45.8
Badiraguato	61	16	26.3	45	73.7
Elota	197	42	21.4	155	78.6
San Ignacio	157	64	40.8	93	59.2
Concordia	172	83	48.3	89	51.7

Fuente: Elaboración propia, con información proporcionada por los Ayuntamientos de Sinaloa, mediante la Plataforma Nacional de Transparencia

b) Pensiones

El segundo problema vinculado a la carga de la plantilla laboral es que, para el caso de los trabajadores de seguridad pública, la Ley de Seguridad Pública del estado de Sinaloa, establece que el derecho de una pensión de los trabajadores, no se extingue con su muerte, si no que se prolonga con la pensión hacia sus dependientes económicos, sean estos, cónyuges, descendientes o ascendentes.

Manifiesta que los integrantes de las corporaciones policiales estatales y municipales de seguridad pública o sus beneficiarios, en su caso, tendrán derecho al otorgamiento de pensiones por retiro, retiro anticipado, invalidez, vejez, orfandad y muerte (Artículo 35, LSPES). Cuando fallezca algún integrante de las instituciones policiales, sus beneficiarios recibirán una pensión del cien por ciento de la remuneración que hubiese percibido al momento de que ocurra el deceso, conforme al tabulador que corresponda. Dicha pensión se otorgará independientemente de la causa de muerte y de la antigüedad laboral con la que contaba el agente fallecido (Artículo 37, LSPES).

Tabla 5. Pensiones por Viudez y ascendentes

Municipio	Viudez	Ascendentes	Orfandad	Monto total mensual	Monto anual
Culiacán					
Mazatlán	358		99	5,418,116	65,017,392
Ahome	95	--	--	1,783,419	21,401,028
Guasave	109	--	2	1,622,840	19,026,538
Elota	12	5	0	444,958	5,339,496
El Fuerte	87	4	7	979,844	11,758,128
Salvador Alvarado	35			429,283	5,151,396
Mocorito	29	0	2	264,375	3,172,500
Badiraguato	1		1	180,751	2,169,012
Angostura	27	NE	NE	3,055,683	36,668,196
Escuinapa	10	0	0	3,072,851	36,874,212
Cósala	19	--	--	1,292,148	15,505,776
San Ignacio	35	1	1	--	--
Concordia	56	0	1	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las solicitudes vía transparencia.

c) Primas de antigüedad y deuda

De acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, los trabajadores de planta o de base como parte de jubilación por retiro, tienen derecho a una prima de antigüedad que consistirá en el importe de doce días de salario, por cada año de servicios (Artículo 162/LFT). Para determinar el monto del salario relativo a la prima, la cantidad que se tome como base para el pago de las indemnizaciones no podrá ser inferior al salario mínimo (Artículo 485/LFT). Para determinar las indemnizaciones, si el salario que percibe el trabajador excede del doble del salario mínimo del área geográfica de aplicación a que corresponda el lugar de prestación del trabajo, se considerará esa cantidad como salario máximo. Si el trabajo se presta en lugares de diferentes áreas geográficas de aplicación, el salario máximo será el doble del promedio de los salarios mínimos respectivos (Artículo 486/LFT).

En municipios de Sinaloa, no todos se ajustan a lo que establece la LFT. Algunos de ellos, para la configuración de las primas, toman un número mayor de los 12 días, tales son los casos de Angostura que considera trece días, Guasave con 20 días, Ahome con 21 días, incluso el Fuerte cuya cotización para las primas de antigüedad alcanza los 30 días de salario nominal por año laborado.

Esta configuración de las primas de antigüedad establecidas en los Contratos Colectivos de Trabajo, muy por encima por lo establecido en la LFT, son un beneficio de los trabajadores que representa también una carga financiera para los Ayuntamientos. Aunque no se tienen datos completos, la tendencia es que a menor tamaño de los municipios mayores es el tamaño de las primas de antigüedad.

Tabla 6. Monto de adeudo de la prima de antigüedad por año laborado (y su proporción) de acuerdo con el CCT

Municipio	Primas de antigüedad establecidas en CCT	Deuda al personal jubilado
Culiacán		118,573,850
Mazatlán	12 días por cada año de servicio	No existe adeudo
Ahome	21 días año laborado	245,500,000
Guasave	20 días SM año laborado y su proporción	142,283,643
El Fuerte	30 días SM año laborado	12,000,000
Angostura	13 días, por SN año laborado.	No existe adeudo
Mocorito	129,210 pesos	2,000,940
Escuinapa	12 días de salario por cada año de servicio (485 y 486 LFT)	1,469,342
Cósala		No se cuenta con registro de adeudo
Concordia	12 días por año laborado	No existe adeudo

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de las solicitudes de transparencia

Proyección de endeudamiento

Se indagó respecto a la proyección financiera que arrojaría el retiro de personal en un periodo de tres años, esto es, de 2025 a 2027, tanto para trabajadores sindicalizados aún en activos como para el personal de seguridad pública. Aunque muchos municipios no aportaron datos al respecto, manifestando no tener conocimiento o haber realizado cálculos sobre el tema, particularmente los más pequeños como Cosalá, Angostura, Concordia, como algunos de nivel medio como El Fuerte, Mocorito, Escuinapa, Badiraguato, por el contrario, otros municipios, como Guasave, Elota y Salvador Alvarado contribuyeron datos, incluso Guasave aportó un estudio actuarial sobre el tema.

Tabla 7. Proyección por concepto de retiro de personal de seguridad pública de 2025-2027

Municipio	Próximos a Jubilarse		Monto total
	Sindicalizados	Seguridad pública	
Culiacán			Sin cálculo
Mazatlán	112	169	Sin cálculo
Ahome	34	112	Sin cálculo
Guasave	54	65	3,537,040,117
El Fuerte	32	10	Sin cálculo
Elota	30		22,600,000
Salvador Alvarado	29	7	162,009,798
Angostura	7	2	Sin cálculo
Badiraguato	7		Sin cálculo
Angostura			Sin cálculo
Cósala			Sin cálculo
Mocorito	3	11	Sin cálculo
San Ignacio	18		Sin cálculo
Escuinapa			Sin cálculo
Concordia	11	--	Sin cálculo

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de la solicitud mediante portal de transparencia.

Demandas ante el Ayuntamiento

Otra situación observable, en general para todos los municipios es el inadecuado tratamiento que dan a las relaciones laborales. Al término de ésta, los trabajadores de los Ayuntamientos acuden al Tribunal Municipal de Conciliación y Arbitraje, (TMCA) como al Tribunal de Justicia Administrativa (TJA) demandando el despido injustificado.

Entre los municipios de primer nivel se encuentran: Culiacán manifestaron tener activas 84 demandas activas, de las cuales 27 relacionadas con juicios de Nulidad sobre peticiones de pensión por retiro se encontraban en el TJA y 57 en el TMCA. En Mazatlán se tiene un registro de 8 juicios de nulidad por pensión de retiro de trabajadores de seguridad pública, un total de 566 demandas por despido injustificado y 579 demandas laborales activas. Con un adeudo total de \$ 1,273,353 pesos como producto de laudos laborales. En Ahome, se tiene el registro de 15 demandas ante el TMCA y 39 demandas laborales por despido injustificado. En Guasave se tiene activas 32 demandas, de las cuales 14 se encuentran registradas por despido injustificado en el TMCA. Manifestaron que no se cuenta con adeudos de laudos.

Entre los municipios pequeños y de menor nivel se encontró que, Cósala manifestó tener activas 15 demandas ante el TJA; San Ignacio mencionó tener el registro de 24 demandas activas ante el TJA; En algunos casos, como Concordia, manifestaron que tenían 17 demandas tanto en el TJA como en el TMCA, que posiblemente serían las mismas presentadas en ambas vías. Aunque algunos municipios como Escuinapa y Cosalá no aportaron datos al respecto, argumentando que no se podía cuantificar, pues algunos se encontraban en amparo o no había aún resolución firme, otros manifestaron desconocer si existía alguno, o no tener registro de ellos.

Tabla 8. Demandas ante el H. Ayuntamiento

Municipio	Demandas TJA	Demandas TMCA por despido injustificado	Demandas
Culiacán	27	57	467
Mazatlán	8	566	579
Ahome	--	151	39
Guasave	--	14	32
El Fuerte	--	--	--
Salvador Alvarado	0	0	0
Angostura	0	1	1
Cósala	15	1	
San Ignacio	0	24	0
Mocorito	1	1	
Elota	3	12	
Concordia	12	17	--
Escuinapa	--	3	281

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de las solicitudes de transparencia

Jubilación contra capacidad de endeudamiento

Ahora bien, ¿cuál es el impacto financiero de los Ayuntamientos que le ocasiona el monto total de las pensiones, así como las deudas que provienen de las jubilaciones de sus trabajadores?

La suma de dichas deudas confrontada con la capacidad del endeudamiento de los Ayuntamientos muestra que en algunos casos es proporcionalmente alto. Tales son los casos de Elota con 61.9 por ciento, Angostura con 49.2 por ciento. Por debajo de ellos, se encuentran Ahome y Guasave, con el 36.7 y 36.1, respectivamente, así como Cósala con el 31.9 por ciento. En algunos casos, es complicado hacer el cálculo de los que representa el

impacto financiero, en virtud de la limitada información que aportaron, pero al analizar también la proyección de los compromisos que deberán enfrentar, la situación se complica aún más, por los costos que dicha carga representa. Eso es visible para aquellos que tienen mayor claridad al respecto, tales son los casos de Elota, Salvador Alvarado y Guasave, con los montos de proyección de jubilación. Quienes no han hecho aún los cálculos respectivos es altamente probable que el resultado aquí observado no sea distinto.

Tabla 9. Proporción de jubilación vs capacidad de endeudamiento

Municipio	Capacidad de endeudamiento	Monto anual (Pensiones, viudez, etc.)	Deudas primas de jubilación	% Pensiones vs Endeudamiento
Culiacán	17,465,000,000	--	118,573,850	0.67
Mazatlán	1,196,717,669	65,017,392	--	5.43
Ahome	726,981,845	21,401,028	245,500,000	36.7
Guasave	446,655,666	19,026,538	142,283,643	36.1
El Fuerte	153,017,573	11,758,128	12,000,000	15.5
S. Alvarado	134,680,000	5,151,396	--	3.82
Mocorito	80,442,350	3,172,500	2,000,940	6.4
Navolato	224,206,016	2,169,012	--	0.96
Escuinapa	106,363,657	36,874,212	1,469,342	36
Angostura	74,438,771	36,668,196	--	49.2
Cósala	48,524,843	15,505,776	--	31.9
Elota	8,620,265	5,339,496		61.9
San Ignacio	46,559,176	--	No existe adeudo	--
Concordia	49,513,184	--	No existe adeudo	--

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de las solicitudes de transparencia.

Consideraciones finales

Como se ha demostrado a lo largo del presente trabajo se comprueba la hipótesis planteada inicialmente, que la insolvencia financiera de los municipios en Sinaloa es provocada por la carga económica que resulta de las jubilaciones y pensiones laborales. El incremento de deuda por concepto de retiro y pensiones de sus trabajadores es el indicador más preciso de la insolvencia de dichos municipios y su incapacidad para hacer frente a los compromisos financieros.

Lamentablemente, en la situación actual, el problema está muy lejos de resolverse. Lo es, porque los propios municipios han dado un inadecuado tratamiento al asunto. Pero principalmente, por que, en tanto el retiro de los trabajadores continúe supeditada a los Contratos Colectivos de Trabajo de las distintas organizaciones sindicales, el número de tra-

bajadores en situación de retiro seguirá en aumento, como los adeudos respecto a sus primas de jubilación.

¿Cuál es la salida posible al problema?, la tarea no es fácil, pero tampoco imposible. La idea de un fideicomiso es prácticamente imposible, en virtud de la incapacidad financiera de los municipios. Por otro lado, se vislumbran algunas alternativas posibles a dicho problema. Primero, un ejercicio de velo de ignorancia, esto es, una modificación a la Ley de Pensiones, que incorpore y soporte el financiamiento de los nuevos trabajadores de los Ayuntamientos (que sean dados de alta en 2025 en adelante), apegándose a la pensión por jubilación ya existente. Esto es, trabajadores que cumplan 65 años de edad y 25 años de cotización al Instituto de Pensiones, así como la pensión por vejez o edad avanzada para aquellos trabajadores que habiendo cotizado 25 años o más y cumplan 60 años de edad, tal como ya lo tienen el resto de los trabajadores al servicio del Estado en Sinaloa.

Esto ayudaría a frenar el problema, pero resolver, en definitiva, requeriría de otros ajustes. Las administraciones de los Ayuntamientos tendrían que iniciar con programas de retención de sus trabajadores bajo estímulos o incentivos para prolongar sus etapas de retiro. Esto ayudaría a disminuir, en tanto desahogan los enormes pasivos que actualmente tienen como deuda por concepto de jubilaciones. Las administraciones retendrían no sólo pasivos financieros, sino que, en positivo, mantendrían trabajadores con amplia experiencia, y con capacidades para su vida profesional que se extienden todavía una década más.

Podría parecer que la anterior solución sólo afecta a los trabajadores, y estos no tendrían por qué sacrificarse modificando sus Contratos Colectivos de Trabajo en áreas de ayudar a gobiernos de los cuales guardan sinsabores. Pero, un análisis objetivo, daría muestra que el problema no afecta sólo a las administraciones, sino también directamente a los trabajadores. Porque no hay nada más frustrante e insatisfactorio para los trabajadores que al término del servicio laboral no puedan gozar de las prestaciones como primas por jubilación y años de servicio. Y que los beneficios que se publicitaron en el pasado cómo conquistas laborales históricas ahora sólo sean de papel.

Referencias bibliográficas

ADAME Goddard, J. (2020). La interpretación de textos jurídicos. *Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, (14), 175-215.

- ALTMAN, E. I. (1968). Financial ratios, discriminant analysis and the prediction of corporate bankruptcy. *The Journal of Finance*, 23(4), 589-609. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1968.tb00843.x>
- ATTYA, A. F. (2001). Bankruptcy prediction for credit risk using neural networks: A survey and new results. *IEEE Transactions on Neural Networks*, 4(12), 929-935. <https://doi.org/10.1109/72.935101>
- BASCH, M., & Montenegro, C. (1989). Aplicación de modelos estadísticos multivariados a la predicción de quiebra de empresas latinoamericanas. *Paradigms in Administration*, 14.
- BEAVER, W. H. (1966). Financial ratios as predictors of failure. *Journal of Accounting Research, Supplement*, 71-127. <https://doi.org/10.2307/2490171>
- BEYNON, M. J., & Peel, M. J. (2001). Variable precision rough set theory and data discrimination: An application to corporate failure prediction. *OMEGA: The International Journal of Management Science*, 29(6), 561-576. [https://doi.org/10.1016/S0305-0483\(01\)00049-3](https://doi.org/10.1016/S0305-0483(01)00049-3)
- CÁMARA de Diputados. (2024). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados.
- CÁMARA de Diputados. (2024). Ley Federal del Trabajo. México: Cámara de Diputados.
- CONGRESO del Estado de Sinaloa. (2024). Constitución Política del Estado de Sinaloa. Sinaloa, México: Congreso del Estado de Sinaloa.
- CONGRESO del Estado de Sinaloa. (2024). Ley de los Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa. Sinaloa, México: Congreso del Estado de Sinaloa.
- CONGRESO del Estado de Sinaloa. (2024). Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa. Sinaloa, México: Congreso del Estado de Sinaloa.
- CONGRESO del Estado de Sinaloa. (2024). Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sinaloa. Sinaloa, México: Congreso del Estado de Sinaloa.
- CONGRESO del Estado de Sinaloa. (2024). Reglamento de Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores del Décimo Transitorio, por el que se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- DIMITRAS, A. I., Slowinski, R., Susmaga, R., & Zopounidis, C. (1999). Business failure prediction using rough sets. *European Journal of Operational Research*, 114(2), 263-280. [https://doi.org/10.1016/S0377-2217\(98\)00255-0](https://doi.org/10.1016/S0377-2217(98)00255-0)
- McKEE, T. E. (2000). Developing a bankruptcy prediction model via rough sets theory. *International Journal of Intelligent Systems in Ac-*

- counting, Finance and Management*, 9(3), 159-173. <https://doi.org/10.1002/1099-1174> (200008)9:3<159: AID-ISAF178>3.0.CO; 2-C
- ODOM, M. D., & Sharda, R. (1990). A neural network model for bankruptcy prediction. In *Proceedings of the IEEE International Conference on Neural Networks* (pp. 163-168). <https://doi.org/10.1109/ICNN.1990.115186>
- OLSON, J. A. (1980). Financial ratios and the probabilistic prediction of bankruptcy. *Journal of Accounting Research*, 18(1), 109-131. <https://doi.org/10.2307/2490395>
- PAWLAK, Z. (1991). *Rough sets: Theoretical aspects of reasoning about data*. Kluwer Academic Publishers. <https://doi.org/10.1007/978-94-011-3534-4>
- PLATT, H. D., & Platt, M. B. (1990). Development of a class of stable predictive variables: The case of bankruptcy prediction. *Journal of Business Finance & Accounting*, 17(1), 31-51. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5957.1990.tb00548.x>
- PLATT, H. D., Platt, M. B., & Pedersen, J. G. (1994). Bankruptcy discrimination with real variables. *Journal of Business Finance and Accounting*, 21(4), 491-510. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5957.1994.tb00333.x>
- RAHIMIAN, E., Singh, S., Thammachote, T., & Virmani, R. (1993). Bankruptcy prediction by neural network. In R. R. Trippi & E. Turban (Eds.), *Neural networks in finance and investing* (pp. 159-171). Probus Publishing.
- WILSON, R. L., & Sharda, R. (1994). Bankruptcy prediction using neural networks. *Decision Support Systems*, 11(5), 545-557. [https://doi.org/10.1016/0167-9236\(94\)90024-8](https://doi.org/10.1016/0167-9236(94)90024-8)

MIRADAS CONTEMPORÁNEAS SOBRE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
LA GOBERNANZA LOCAL EN MÉXICO,

se terminó de imprimir el 21 de noviembre de 2025, en Grupo Editorial Biblioteca, S.A. de C.V., ubicado en Manantiales 29, Colonia Chapultepec, Cuernavaca, Morelos, C.P. 62450. En su composición se utilizó la familia tipográfica Junicode en 10.5 puntos para el cuerpo de texto y Lato en 14 y 12 puntos para los titulares.

La edición consta de 600 ejemplares.