

GOBERNANZA, GÉNERO Y POLÍTICAS DEL BIENESTAR

NUEVAS MIRADAS DESDE AMÉRICA LATINA



Dra. Georgina Vázquez Moreno

Dr. Israel Cruz Badillo

Dra. Delia Georgina Bravo Bonoso

Coordinadores



LA BIBLIOTECA

**GOBERNANZA, GÉNERO Y POLÍTICAS
DEL BIENESTAR: NUEVAS MIRADAS
DESDE AMÉRICA LATINA**

GOBERNANZA, GÉNERO Y POLÍTICAS DEL BIENESTAR: NUEVAS MIRADAS DESDE AMÉRICA LATINA

Dra. Georgina Vázquez Moreno
Dr. Israel Cruz Badillo
Dra. Delia Georgina Bravo Bonoso
Coordinadores



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

GOBERNANZA, GÉNERO Y POLÍTICAS DEL BIENESTAR: NUEVAS MIRADAS DESDE AMÉRICA LATINA

Georgina Vázquez Moreno

Israel Cruz Badillo

Delia Georgina Bravo Bonoso

Coordinadores

Primera edición: abril, 2026

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

Manantiales 29 - 5, Colonia Chapultepec

C.P. 62450, Cuernavaca, Morelos

www.labiblioteca.com.mx

ISBN: 978-968-9766-04-9

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

PRÓLOGO 9

I. ENFOQUES TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS SOBRE GÉNERO, GOBERNANZA Y BIENESTAR

MAPEO INSTITUCIONAL DE LA VIOLENCIA POLÍTICA
CONTRA LAS MUJERES EN MÉXICO: PATRONES
Y DESAFÍOS EN SU RECONOCIMIENTO TIPOLÓGICO.17

Stephanie Torres Gómez

LA PARADOJA DE LA IGUALDAD SUSTANTIVA:
FEMINICIDIOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN
LA CUARTA TRANSFORMACIÓN37

Rosangela Lizette Santana Belmont

GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA. UNA
APROXIMACIÓN AXIOLÓGICA SOBRE LOS
DETERMINANTES TEÓRICOS63

Melina Levy

LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA:
ANÁLISIS DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS,
RETOS Y ACTORES EN CONTEXTOS INDÍGENAS77

Manuel Lara Caballero

Edgar Andrés de la Cruz Rojas

II. BIENESTAR SOCIAL Y POLÍTICAS DE GÉNERO DESDE LOS TERRITORIOS

MUJERES MIGRANTES DE RETORNO EN GUERRERO:
IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE BIENESTAR
SOCIAL CON PERSPECTIVAS DE GÉNERO, 2020-2024 109

Porfirio Leyva Muñoz

AUTONOMÍA Y BIENESTAR DE LAS MUJERES
EN GUERRERO 133
Georgina Vázquez Moreno

EL PROGRAMA SOCIAL DE PENSIONES PARA
ADULTOS MAYORES EN MÉXICO Y EL IMPACTO
EN LAS ELECCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL
DE 2024 149
Mario Alberto Duarte Bustillos
Amalia Patricia Cobos Campos
Viviana Arreola Chávez

INGRESO CIUDADANO EN SAN JUAN: LA MIRADA
DE FUNCIONARIOS Y TÉCNICOS ESTATALES 173
Laura Garcés
Victoria Galoviche
Yanina Jotayán
Rosana Gordillo
Walter Vera

POLÍTICA ASISTENCIAL Y DERECHA
GOBERNANTE: URUGUAY 2020-2025 191
Ximena Barribar Ribero

III. GOBERNANZA LOCAL, PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DESIGUALDADES ESTRUCTURALES

FACTORES SOCIOCULTURALES QUE INCIDEN
EN LA GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA
DE ALCALDES INDÍGENAS EN LOS
MUNICIPIOS DE RIOSUCIO Y PUEBLO RICO
(2016-2023) 217
Carolina García Sánchez
Viviana Gallego Rudas
Lida Patricia Rivillas Valencia

CONDICIONES DEL MERCADO LABORAL
PARA EL ÁREA DE TRABAJO SOCIAL 235
Delia Georgina Bravo Bonoso

CRISIS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA
O CRISIS EN LA CALIDAD DE REPRESENTACIÓN
POLÍTICA; ANÁLISIS Y PERSPECTIVA DESDE
EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LA ARGENTINA. . . . 245

Ignacio Sabadini

LA GESTIÓN DEL DESEMPEÑO FINANCIERO
EN LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE
HIDALGO, MÉXICO DE 1997 AL 2023 269

Mario Alberto Pérez Pineda

Israel Cruz Badillo

APLICACIÓN DEL OBJETIVO 5: IGUALDAD
DE GÉNERO EN EL PLAN DE DESARROLLO
MUNICIPAL DE MONTERÍA 2020–2023 307

Andrea Susana Mercado Villanueva

Isabel Alcalá Medrano

PRÓLOGO

En un contexto latinoamericano marcado por la persistencia de profundas desigualdades estructurales, la reconfiguración de los sistemas democráticos y la creciente exigencia social por modelos de bienestar orientados a la reducción de brechas sociales y territoriales, el libro *Gobernanza, Género y Políticas del Bienestar: Nuevas Miradas desde América Latina* se posiciona como una contribución académica relevante y oportuna. La obra ofrece un análisis crítico y situado de las relaciones entre género, gobernanza, políticas públicas y democracia, poniendo en el centro las tensiones entre los avances normativos, las prácticas institucionales y las realidades territoriales que caracterizan a países de América Latina.

A partir de investigaciones empíricas rigurosas, enfoques comparados y marcos teóricos contemporáneos, este libro dialoga con los debates actuales sobre igualdad sustantiva, justicia social y calidad democrática. Los capítulos que lo integran evidencian que los desafíos del bienestar no pueden comprenderse de manera fragmentada, sino como procesos complejos que articulan escalas globales, nacionales y locales, así como dimensiones políticas, económicas, socioculturales e institucionales. En este sentido, la obra no solo amplía el campo de reflexión académica, sino que también ofrece insumos analíticos para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos y de género.

El libro se estructura en tres grandes ejes analíticos, que dialogan entre sí y permiten una lectura integral de los problemas abordados.

El primer eje se centra en los enfoques teóricos y metodológicos sobre género, gobernanza y bienestar. Este apartado reúne aportes que fortalecen la discusión conceptual y metodológica en torno a la violencia política contra las mujeres, la igualdad sustantiva y la gobernanza como categoría analítica clave para el estudio de las políticas públicas. En este marco, el capítulo de Stephanie Torres Gómez “destaca por el análisis exhaustivo realizado de 168 sentencias judiciales relacionadas con la violencia política contra las mujeres en México. A partir de este ejercicio empírico, la autora propone una delimitación precisa del fenómeno, identifica los principales determinantes y tipologías, y expone los obstáculos institucionales que persisten para la adecuada prevención, sanción y erradicación, evidenciando la brecha entre los avances normativos y las resistencias estructurales del sistema político.

Desde una perspectiva crítica, Rosángela Lizette Santana Belmont “La paradoja de la igualdad sustantiva: Femicidios y políticas públicas en la Cuarta Transformación” aborda la paradoja de la igualdad sustantiva en el contexto de la Cuarta Transformación, mostrando cómo el fortalecimiento de marcos legales, la ampliación de derechos y el aumento de la representación política de las mujeres coexisten con el incremento de la violencia feminicida. El análisis realizado vincula las políticas públicas de género con los patrones de acumulación económica y plantea la necesidad de una transformación estructural del Estado que coloque el cuidado, la justicia de género y la sostenibilidad de la vida en el centro de la acción pública.

Por su parte, Melina Levy ofrece una reflexión axiológica sobre la gobernanza y la gestión pública, examinando los valores extra epistemológicos presentes en las teorías contemporáneas de la gobernanza difundidas en la administración pública y en el campo de Ciencia, Tecnología y Sociedad. A través de una revisión bibliográfica y documental, el capítulo cuestiona los supuestos normativos que sustentan dichos enfoques y propone una mirada crítica orientada por una epistemología reflexiva.

Este eje se completa con el trabajo de Manuel Lara Caballero y Edgar Andrés De la Cruz Rojas, “La política social en América Latina: análisis del ciclo de las políticas públicas, retos y actores en contextos indígenas” analizan el ciclo de las políticas sociales en América Latina desde contextos indígenas. Mediante un estudio comparativo en cinco países, los autores evidencian los límites de las evaluaciones estandarizadas, la fragilidad de la capacidad estatal y la necesidad de incorporar enfoques culturalmente pertinentes, saberes locales y formas de gobernanza territorial en el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales.

El segundo bloque temático se centra en el bienestar social y las políticas de género desde los territorios, desplazando la mirada analítica hacia los contextos locales y subnacionales en los que las políticas públicas adquieren sentido y materialidad. Esta sección aborda el bienestar social, la autonomía y los efectos concretos de la acción gubernamental en territorios marcados por profundas desigualdades estructurales, con especial atención a las dinámicas sociales, culturales y económicas que configuran la experiencia cotidiana de las poblaciones.

En este marco, el capítulo de Porfirio Leyva Muñoz ofrece un análisis que permite comprender los desafíos estructurales del bienestar social desde una perspectiva territorial, enfatizando la manera en que las políticas públicas interactúan con las condiciones históricas de marginación, las capacidades institucionales locales y las prácticas comunitarias. La apor-

tación sienta las bases analíticas para problematizar el alcance real de las políticas sociales en contextos subnacionales y las tensiones que emergen entre diseño, implementación y resultados.

Posteriormente, Georgina Vázquez Moreno profundiza en el análisis de la autonomía y el bienestar de las mujeres en el estado de Guerrero, uno de los territorios históricamente más marginados de México. A partir de una metodología cualitativa basada en grupos focales, el capítulo examina el impacto del programa *Pensión Mujeres Bienestar*, identificando avances en la autonomía económica y en los procesos de dignificación de las beneficiarias, así como limitaciones informativas, institucionales y territoriales que condicionan el alcance transformador de la política pública.

Desde una perspectiva político-electoral, Mario Alberto Duarte Bustillos, Amalia Patricia Cobos Campos y Viviana Arreola Chávez examinan el programa de pensión para personas adultas mayores y el impacto en las elecciones federales de 2024 en México. El capítulo articula enfoques inductivos, históricos, comparativos y etnográficos para explorar la relación entre políticas sociales, participación electoral y legitimidad democrática, mostrando cómo una política social de alcance estructural puede incidir en las dinámicas políticas y en la construcción de apoyo ciudadano.

Este eje incorpora también miradas comparadas desde América del Sur. Laura Garcés, Victoria Galoviche, Yanina Jotayán, Rosana Gordillo y Walter Vera problematizan las percepciones de funcionarios y técnicos estatales sobre la posible implementación del Ingreso Ciudadano en la provincia de San Juan, Argentina, poniendo en evidencia tensiones entre diseño institucional, financiamiento, empleo y condicionalidades. Por su parte, Ximena Barribar Ribero abordan críticamente la política asistencial en Uruguay durante el periodo 2020–2025, mostrando cómo las derechas gobernantes conciben el bienestar, las transferencias monetarias y el rol del Estado, en contraste con las orientaciones de los gobiernos progresistas precedentes.

El tercer apartado profundiza en la gobernanza local, la representación política y la gestión pública como dimensiones centrales para comprender la reproducción y eventual transformación de las desigualdades estructurales en América Latina.

En el ámbito de la gobernanza intercultural, Carolina García Sánchez, Viviana Gallego Rudas y Lida Patricia Rivillas Valencia examinan los factores socioculturales que inciden en la gobernabilidad de alcaldes indígenas en los municipios de Riosucio y Pueblo Rico, Colombia. Desde la teoría de la gobernanza democrática, el análisis demuestra que la presencia indígena en el poder resulta insuficiente sin un Estado capaz de

adaptar las estructuras a sistemas participativos, multinivel e incluyentes que reconozcan la diversidad cultural.

Destaca luego Condiciones del mercado laboral para el área de Trabajo Social, de Delia Georgina Bravo Bonoso, que analiza las dinámicas laborales para estudiantes de octavo semestre de la Universidad Técnica de Manabí (abril-agosto 2025). Aunque el Trabajo Social posiciona a sus profesionales como agentes estratégicos del bienestar, las aspiraciones de independencia económica chocan con precariedad: solo el 50% accede a empleos afines en Ecuador (Salazar et al., 2021), agravada por contratos temporales y brechas de género (Pérez, 2012; Carrasco et al., 2019), en un contexto de transformaciones globales (Till, 2025). Este estudio aporta datos clave para alinear formación superior con demandas de gobernanza del bienestar.

La dimensión constitucional de la representación política es abordada por: Ignacio Sabadini, quien analiza la crisis de representación en Argentina a la luz del diseño constitucional, las transformaciones del sistema de partidos y los procesos electorales recientes. El capítulo ofrece una reflexión crítica sobre los límites de la democracia representativa y las tensiones entre legitimidad formal y sustantiva en contextos de inestabilidad política y social.

La investigación de Mario Alberto Pérez Pineda e Israel Cruz Badillo “La Gestión del Desempeño Financiero en los Ayuntamientos del Estado de Hidalgo, México de 1997 al 2023” examina la gestión del desempeño financiero de los ayuntamientos del estado de Hidalgo entre 1997 y 2023, vinculando alternancia política, reformas institucionales y capacidad financiera municipal. A través de un análisis comparativo de largo plazo, el estudio muestra cómo los cambios políticos y electorales han influido en la administración de los recursos públicos a nivel local, destacando la centralidad de las finanzas municipales para la gobernanza democrática y el bienestar ciudadano.

Finaliza con Aplicación del Objetivo 5: Igualdad de género en el Plan de Desarrollo Municipal de Montería 2020–2023, de Andrea Susana Mercado Villanueva e Isabel Alcalá Medrano. Usando metodología mixta, evidencia la incorporación heterogénea de metas del ODS 5, revelando brechas entre discurso institucional y práctica, y subrayando la necesidad de voluntad política, capacidades institucionales y participación de organizaciones de mujeres.

Esta obra, *Gobernanza, Género y Políticas del Bienestar: Nuevas Miradas desde América Latina* constituye una obra sólida, crítica y plural que contribuye de manera significativa al debate académico, así como a la

reflexión pública en torno a los retos contemporáneos de la democracia, la igualdad de género y el bienestar regional. La lectura resulta indispensable para quienes buscan no solo comprender, sino también incidir en la transformación de las complejas realidades políticas y sociales desde una perspectiva comprometida con la equidad social y el ejercicio pleno de los derechos.

MELINA LEVY

*Magister en Administración Pública
de la Universidad de Buenos Aires (UBA)*

I. ENFOQUES TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS SOBRE GÉNERO, GOBERNANZA Y BIENESTAR

MAPEO INSTITUCIONAL DE LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN MÉXICO: PATRONES Y DESAFÍOS EN EL RECONOCIMIENTO TIPOLÓGICO

Stephanie Torres Gómez¹

Introducción

En América Latina, la creciente participación política de las mujeres ha puesto de manifiesto no solo los avances hacia la paridad, sino también las múltiples resistencias y violencias que enfrentan aquellas que ejercen el derecho a la representación y a la toma de decisiones. México no ha sido la excepción. A pesar de los avances normativos en materia de paridad de género y violencia política, persisten importantes desafíos para lograr una identificación clara y precisa de la violencia política contra las mujeres (VPCM), sobre todo en términos conceptuales, jurídicos e institucionales.

En el contexto del sistema político mexicano, la VPCM ha sido tipificada como delito electoral; sin embargo, las acciones que la conforman trascienden lo estrictamente electoral, incorporando conductas que también pertenecen al ámbito penal, simbólico y privado. Esta conjunción de elementos dificulta la identificación por parte de autoridades administrativas, jurisdiccionales y electorales, así como la debida sanción y prevención.

Ante esta problemática, el presente trabajo tiene como objetivo general identificar los determinantes de la violencia política contra las mujeres para contribuir a la construcción de un concepto clave y preciso, que permita distinguirla de otros tipos de violencia contra la mujer —como la violencia criminal, la simbólica o la violencia de género— en el marco del sistema político mexicano.

Los objetivos específicos que guían este estudio son: 1) Identificar la inclusión de elementos ajenos al orden electoral; 2) Conocer las formas

1 Stephanie Torres Gómez; Doctora en Ciencias de Gobierno y Política (BUAP); Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; stephanie.tsgz@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0001-8747-2438>

de violencia recurrentes en las sentencias sobre VPCM y 3) Reconocer los elementos que contribuyen a una excesiva especificación del concepto. Así pues, la pregunta central que orienta esta investigación es: ¿Cuáles son los determinantes de la violencia política contra las mujeres que contribuyen a la construcción de un concepto clave y preciso que permita la fácil y correcta identificación en el contexto del sistema político mexicano?

Para responder a esta interrogante, se propone una estructura teórico-metodológica que articula conceptos de violencia general, teoría política feminista, violencia contra las mujeres y violencia política, con el fin de delimitar de manera rigurosa el fenómeno de la VPCM. A nivel metodológico, se recurre al análisis de contenido de un corpus compuesto por 168 sentencias en materia de violencia política de género, acompañado de un ejercicio de codificación, para realizar el análisis de contenido, y medidas de asociación que permite observar patrones y niveles de violencia dentro de la tipología del concepto institucional.

Este estudio se organiza en cinco secciones además de esta introducción. En la primera, se revisan los antecedentes normativos y políticos de la VPCM en México. La segunda presenta el marco teórico y conceptual que sustenta el análisis. En la tercera sección se detalla la metodología empleada. La cuarta sección expone el análisis de los datos y los hallazgos empíricos. Finalmente, se ofrecen conclusiones y la propuesta de clasificación de la violencia en tres niveles, orientadas al fortalecimiento institucional y a la mejora de las políticas públicas en materia de igualdad sustantiva y democracia paritaria.

Antecedentes y marco normativo

Este apartado contextualiza el surgimiento y reconocimiento jurídico de la violencia política contra las mujeres en razón de género, tanto en el plano internacional como nacional. Se revisan los instrumentos normativos clave y las reformas que han consolidado la tipificación, atención y sanción dentro del ámbito electoral mexicano.

Tratados Internacionales sobre Derechos Políticos y Violencia de Género

La violencia política de género ha sido reconocida a nivel internacional como una manifestación específica dentro del fenómeno más amplio de la violencia contra las mujeres (Otálora, 2017, p. 146). Esta problemática,

estructural y global, se agrava dependiendo del contexto sociocultural y patriarcal de cada región.

En este contexto, los tratados internacionales adquieren gran relevancia, ya que establecen compromisos concretos y orientan acciones para garantizar el avance de los derechos políticos de las mujeres (PNUD - ONU Mujeres, 2020). A continuación, se presenta un recorrido histórico por algunos de los instrumentos internacionales más relevantes:

La declaración Universal de los Derechos Humanos (1948): Sentó las bases de los derechos humanos fundamentales, reconociendo por primera vez que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno del país y a ser elegida en condiciones de igualdad (art. 21). Este documento ha inspirado más de setenta tratados internacionales posteriores (ONU, 2022). Además, la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1948): Establece el derecho de las mujeres a votar y ser elegidas sin restricciones por razón de sexo. Asimismo, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952): Refuerza el contenido de la convención anterior, garantizando el derecho de las mujeres a votar, ser electas y ocupar cargos públicos en igualdad de condiciones (OEA, 2022).

También, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966): Entró en vigor en 1976. En los artículos 25 y 26 garantizan la participación política y la igualdad ante la ley (ONU, 2022). Sumado a esto, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993): Reconoce la violencia como un obstáculo para la igualdad y el ejercicio de los derechos humanos. Igualmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José (1969): Proclama condiciones básicas de vida digna, incluyendo la participación política y libertad de asociación (OEA, 2022).

Así mismo, la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer (México, 1975): Estableció objetivos estratégicos en torno a la igualdad de género, el desarrollo y la paz. De igual modo, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979): Considerada la “Carta de los derechos de las mujeres”, aborda las esferas civil, reproductiva y sociocultural de la desigualdad (OHCHR, 2021). Y por último, la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Copenhague, 1980): Dio seguimiento a los compromisos asumidos en México, enfocándose en la proyección, la educación y la salud.

Estos tratados e instrumentos han sido claves para visibilizar las desigualdades estructurales que enfrentan las mujeres y, en particular, la violencia en el ejercicio de los derechos políticos. Al mismo tiempo, han

contribuido a consolidar marcos normativos nacionales como el mexicano, que hoy cuenta con herramientas específicas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres.

Marco Legal sobre Violencia Política contra las Mujeres en México

La violencia política contra las mujeres por razón de género fue incorporada por primera vez en la agenda política en México el 8 de noviembre de 2012, a través de una iniciativa presentada por la Senadora Lucero Saldaña. Esta propuesta buscaba reformar diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGMVLV) y el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), con el fin de incluir la definición de violencia política de género y establecer sanciones a los partidos políticos por incurrir en este tipo de violencia.

Posteriormente, el 20 de marzo de 2013, el Pleno del Senado aprobó el dictamen de esta iniciativa, que fue turnado un día después a la Cámara de Diputados. El 2 de abril de 2013, el dictamen se remitió a las Comisiones Unidas de Igualdad de Género, Gobernación y Justicia para el análisis. Dichas reformas evolucionaron hasta consolidarse en el año 2014 con la creación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE).

A partir de 2016, diversas instituciones participaron activamente en el desarrollo de mecanismos para atender esta forma de violencia. Entre ellas destacan el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el Instituto Nacional Electoral (INE), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), quienes elaboraron y publicaron el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, documento clave que fue publicado en 2016 (Cerva, 2014).

Fue hasta el año 2019 que se aprobó el dictamen para tipificar esta conducta como delito electoral. Para ello, se reformaron varias leyes: la LGIPE, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y la LGMDE. No obstante, es importante subrayar que la violencia política de género comprende expresiones que van más allá del ámbito electoral,

al incluir también la violencia simbólica, verbal, patrimonial, económica, psicológica, física y sexual.

En ese sentido, el 20 de marzo de 2020 se da un paso fundamental al incorporar el término violencia política contra las mujeres en las leyes generales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, así como en las leyes orgánicas de la Fiscalía General de la República y del Poder Judicial de la Federación.

Más adelante, en diciembre del 2020, el INE publica el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, en cumplimiento de un mandato del TEPJF. Este instrumento busca verificar que quienes aspiren a un cargo de elección popular cumplan con el requisito del modo honesto de vivir, condición indispensable para registrar candidaturas (INE, 2021).

Aproximaciones conceptuales a la violencia política contra las mujeres

Aquí se expone la construcción conceptual de la violencia política contra las mujeres desde una perspectiva crítica y de género. Se retoman los aportes teóricos que permiten distinguir este tipo de violencia de otras formas de agresión, delimitando la especificidad dentro del campo político-electoral.

Violencia

La violencia es un fenómeno complejo, históricamente arraigado en la experiencia humana y presente en múltiples formas. No se limita al daño físico, sino que también abarca agresiones a la dignidad, la subjetividad y el bienestar, lo que exige entenderla en términos culturales, estructurales y simbólicos. Autores como Paletz (1995) y Scheper-Hughes y Bourgois (2004) coinciden en que la violencia es ambigua: puede ser legítima o ilegítima, visible o invisible, racional o irracional, y a menudo es socialmente aceptada, incluso cuando perpetúa desigualdades.

Nohlen (2006) y Sanmartín (2000) reconocen que la violencia tiene una dimensión biológica y otra cultural. En este marco, Galtung (1990) propone el triángulo de la violencia, que distingue tres formas interrelacionadas: directa, estructural y cultural. La violencia directa es aquella que causa un daño inmediato, como la física o verbal. La violencia estructural se manifiesta en las desigualdades sociales institucionalizadas,

como la pobreza o la represión política. La violencia cultural legitima a las anteriores, al presentarlas como naturales o inevitables dentro de un sistema de valores.

La violencia estructural es especialmente difícil de identificar porque está normalizada en la vida cotidiana y perpetuada por las normas sociales, económicas y políticas. En este contexto, Scheper-Hughes y Bourgois (2004) advierten que incluso discursos feministas pueden quedar atrapados en representaciones parciales del patriarcado, sin abordar la totalidad de las relaciones de poder que configuran lo que se considera violencia.

Además, la violencia está intrínsecamente ligada a las nociones de poder y dominación. Romero (2005) señala que la violencia opera a través de la sujeción y la subordinación. Max Weber distingue tres tipos de dominación: legal-racional (basada en normas), tradicional (arraigada en la costumbre) y carismática (centrada en un líder). Hobbes (2000), por otra parte, plantea que el dominio se ejerce por generación o conquista, asentándose en el temor como motor de obediencia.

Este enfoque permite entender que la violencia no es sólo un acto, sino parte de un sistema de relaciones de poder que legitima el control social. Como señala Galtung (1990), romper el ciclo de violencia implica intervenir no sólo en las agresiones físicas, sino en las estructuras y culturas que las perpetúan.

Teoría Política Feminista

La teoría política feminista permite analizar críticamente las múltiples formas de violencia que se ejercen contra las mujeres, al replantear los paradigmas tradicionales de la teoría política desde una perspectiva de género. En este marco, el feminismo se concibe no solo como movimiento político sino como una corriente teórica que reflexiona sobre la condición humana, la sexualidad y las estructuras de poder que subordinan a las mujeres (Ochman, 2006). Este enfoque ha sido clave para entender las desigualdades y exclusiones que experimentan las mujeres, especialmente en el ámbito público y político.

Tepanecatl y Arciga (2021) proponen una clasificación histórica del feminismo en cinco etapas. Las precursoras (1791-1880) introducen ideas ilustradas sobre la visibilidad de la condición femenina. La primera ola (siglo XIX) se enfoca en la igualdad legal y política, como el sufragio y el acceso a la educación. Ambas etapas se sitúan en el feminismo de la igualdad. La segunda ola (1960-1980), que incluye corrientes marxistas,

socialistas, radicales y psicoanalíticas, incorpora el concepto de opresión, promoviendo la liberación sexual y la conciencia feminista, y transita entre los feminismos de la igualdad y la diferencia. La tercera ola (1990-2000) introduce enfoques posestructuralistas, el concepto de género, la interseccionalidad y el empoderamiento individual. Finalmente, la cuarta ola (desde 2013) abarca corrientes como la ecofeminismo, transfeminismo, feminismo islámico y gitano, caracterizándose por el alcance global e interseccional.

En este recorrido, destacan los aportes de la segunda ola al análisis de la subordinación y dominación, al incorporar herramientas teóricas del marxismo y el althusserianismo. Estas corrientes permiten comprender la explotación estructural de las mujeres en el ámbito doméstico y laboral, visibilizando el trabajo no remunerado y la doble jornada como parte de un sistema de opresión (Valcárcel, 1991). Como señala De la Fuente (2015), esta etapa marca un giro desde la lógica de derechos hacia una comprensión de la opresión, colocando al poder como concepto central de la teoría feminista.

En cuanto al poder, De la Fuente (2015) propone una tipología que distingue entre “poder sobre” (como recurso o dominación) y “poder para” (como cuidado o libertad femenina). Esta clasificación permite ampliar la comprensión del poder más allá de la concepción tradicional como dominio, abriendo paso a formas alternativas de ejercerlo y vivirlo.

En conjunto, la teoría política feminista permite repensar las estructuras sociales, replantear los valores que las sustentan y ofrecer herramientas conceptuales y prácticas para combatir las múltiples formas de violencia y exclusión que enfrentan las mujeres, incluidas aquellas en el ámbito político.

Violencia Política

La violencia política se entiende como un acto de fuerza, intimidación o amenaza dirigido a dominar a una persona o grupo, los actos o propiedades, en beneficio de quien la ejerce (Solano y Jiménez, 2013). Esta violencia puede ser ejercida por grupos organizados, ya sea que estén en el poder o no, con la intención de debilitar a los adversarios para mantener o aumentar la influencia (Chavarría y Espinosa, 2019). Meza (2021) destaca que la violencia política se configura cuando la dominación de una voluntad sobre otra se produce dentro de relaciones de poder, en un contexto político y coyuntural específico.

Desde la psicología social, se explica que la violencia política es un mecanismo para imponer o preservar un orden social, ligado íntimamente al poder, lo que la convierte en un fenómeno complejo con múltiples consecuencias sociales, políticas y psicológicas (Barreto y Borja, 2007). La legitimación o deslegitimación de actores es clave para entender la perpetuación de la violencia política, pues deslegitimar a un grupo legitima el uso de la violencia contra este (Barreto y Borja, 2007).

En el contexto mexicano, Martínez (2021) señala que la violencia política suele surgir como resistencia al pluralismo político en el ámbito local, especialmente cuando las dirigencias locales no se alinean con acuerdos nacionales, generando tensiones que aumentan el riesgo de violencia. Durante las elecciones de 2020-2021, se observó que el 12% de las víctimas tenían antecedentes en otros partidos políticos, lo que plantea interrogantes sobre el papel del cambio partidista en los patrones de violencia (Martínez, 2021).

Meza (2021) también identifica diversos tipos de violencia política: partidista y electoral, ejercida por gobernantes contra candidatos, dirigida hacia opositores, violencia contra las mujeres por razones de género y violencia ejercida por la población hacia candidatos. Además, enfatiza el papel del crimen organizado, que influye en procesos electorales mediante la intimidación y manipulación, afectando la equidad de las contiendas y favoreciendo candidatos con el respaldo, en ocasiones con complicidad de autoridades (Meza, 2021).

Aguilera (2002) aporta que la violencia política desintegra el tejido social mediante tácticas de disuasión, división e individualización, utilizando amenazas, extorsión, desapariciones forzadas y tortura para intimidar y controlar, generando un clima de miedo que incide directamente en el comportamiento electoral. Este fenómeno se intensifica en las etapas del ciclo electoral, aunque también se manifiesta durante el ejercicio del cargo público, con un aumento significativo de violencia desde el inicio hasta el transcurso de la administración (Martínez, 2021).

En conclusión, la violencia política en México es un fenómeno multifacético y estructural, estrechamente ligado al contexto electoral y a las dinámicas de poder, que requiere una comprensión profunda para la prevención y erradicación.

Violencia Política contra las Mujeres

La violencia política contra las mujeres es un concepto de reciente elaboración que busca describir las condiciones estructurales, actores y contextos que obstaculizan el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres. Se trata de una forma específica de violencia basada en el género, vinculada con relaciones de poder históricamente desiguales que excluyen a las mujeres del espacio público-político (Cerva, 2014; Otálora, 2017).

Desde una perspectiva estructural, esta violencia se inscribe en un entramado de prácticas sociales, institucionales y culturales que reproducen la subordinación femenina (Rodríguez y Cárdenas, 2017). Se manifiesta como una estrategia para preservar la hegemonía masculina y evitar que las mujeres accedan, permanezcan o ejerzan cargos de representación o liderazgo político (Archenti y Albaine, 2013; López, 2020).

La violencia política contra las mujeres puede expresarse mediante acciones directas u omisiones, tanto en el ámbito público como privado, y se dirige a las mujeres por la condición de género, afectándolas de forma diferenciada. The National Democratic Institute (NDI) (2021) identifica tres características clave: es dirigida a las mujeres por el género y adopta formas específicas —como amenazas sexistas o violencia sexual—, y busca disuadir la participación política. Autores como Varela (2012) subrayan que esta violencia también se origina en desigualdades previas, como el acceso desigual a la educación o al empleo, mientras que Albaine (2015) advierte que los partidos políticos pueden convertirse en agentes reproductores de patrones de género excluyentes. Incluso las mujeres activistas enfrentan esta violencia, como señala Krook (2017), suelen ser objeto de intimidación, hostigamiento y deslegitimación pública.

La legislación mexicana reconoce formalmente este fenómeno. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia define la violencia política contra las mujeres como cualquier acción u omisión basada en el género que limite, anule o menoscabe el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres (art. 20 Bis). Este reconocimiento legal, incorporado en 2020, representa un hito en la normatividad mexicana al visibilizar la especificidad de las agresiones dirigidas a inhibir la participación política femenina. Más aún, esta definición se articula con otras disposiciones como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, reforzando el compromiso institucional de prevenir, sancionar y erradicar estas prácticas. Sin embargo, la implementación aún enfrenta desafíos debido a la presencia de violencias de orden penal que las instituciones y

los organismos jurisdiccionales electorales no pueden castigar, así como la dificultad de acreditar la violencia en ciertos casos que incluyen violencia psicológica y simbólica.

Finalmente, el concepto requiere una definición precisa para permitir el análisis, medición y tratamiento. En este sentido, la propuesta de Sartori (1970) sobre la claridad conceptual es crucial para convertir esta categoría en una herramienta analítica robusta. La denominación de “violencia política” no está exenta de tensiones, como lo demuestra el caso de Perú, donde se prefiere el término “acoso político” por razones históricas (Krook, 2017). No obstante, el término “violencia” permite visibilizar la profundidad y sistematicidad de estas prácticas que limitan la participación política de las mujeres.

Metodología

Esta investigación se desarrolló con un enfoque mixto, bajo un diseño transversal correlacional, lo cual permitió analizar relaciones entre categorías y conceptos que inciden en la identificación de la violencia política contra las mujeres en razón de género. El proceso metodológico se estructuró en cinco momentos, que permitieron realizar el análisis de la presencia de los diferentes tipos de violencia y los espacios en los que se perpetúan. Por esta razón, se tomó la decisión metodológica de analizar las sentencias en materia de violencia política contra las mujeres, pues estos documentos permiten conocer qué acciones denuncian las mujeres y cuáles acciones son reconocidas y aceptadas por los Tribunales Electorales, también muestran si las acciones que buscan menoscabar y obstaculizar a las mujeres en la política se desarrollan en el ámbito privado o público.

En primer lugar, se construyó un libro de códigos, herramienta fundamental para realizar el análisis de contenido del corpus de sentencias. Este instrumento desglosa acciones específicas de los diferentes tipos de violencia como: la violencia física, sexual, verbal, psicológica, simbólica, patrimonial, económica y semiótica. Se registran los momentos y espacios, es decir, si se da en la fase de campañas electorales y/o en el ejercicio de las funciones políticas, así como si se ejerce en el ámbito público o privado. Y si la víctima es directa o indirecta, por ejemplo, sí afecta a la mujer política, o bien, permea a familiares o círculos cercanos.

En una segunda etapa, se estableció como objeto de análisis las sentencias emitidas entre 2016 y 2021 en materia de violencia política contra las mujeres. El año 2016 marca un punto de partida relevante debido a

la publicación del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, que formalizó una ruta de denuncia y sentó un precedente normativo para el reconocimiento y tratamiento jurídico de este tipo de violencia. Por otro lado, se eligió 2021 como fecha límite porque, al momento de realizar el estudio, dicho proceso electoral se consideraba uno de los más grandes a nivel nacional, constituyéndose como un laboratorio natural para observar la materialización de la violencia política en un contexto de alta competencia electoral. Las sentencias correspondientes a este periodo fueron obtenidas del portal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y del Registro Nacional de Personas Sancionadas del Instituto Nacional Electoral (INE). Tras un proceso de depuración para eliminar registros duplicados o inconsistentes, el corpus final quedó conformado por 168 sentencias.

En la tercera etapa, se construyó una base de datos en Excel que posteriormente fue procesada en el software SPSS v.18 para realizar el análisis estadístico. La estructura de esta base respondió a los criterios establecidos en el libro de códigos, lo que permitió categorizar las variables clave del estudio y facilitar la identificación de patrones en las resoluciones judiciales. Con el fin de asegurar la consistencia y validez del proceso de codificación, se realizó un análisis de fiabilidad intercodificadora utilizando el índice Kappa. Para ello, 50 de las 168 sentencias fueron codificadas por una segunda observadora, lo que representa un nivel de confianza del 95 % y un margen de error del 12 %. El coeficiente obtenido ($K = .83$) se ubica, según la escala propuesta por López de Ullibarri y Pita Fernández (1999), en un nivel de concordancia “muy buena”, lo que respalda la consistencia del instrumento y la solidez de los resultados obtenidos.

Finalmente, se llevó a cabo el análisis y presentación de los datos, mediante un enfoque que permitió explorar las relaciones entre las variables de estudio organizadas en un cuadro que detalla las dimensiones, categorías e indicadores. Este diseño metodológico no solo facilitó la identificación de patrones estadísticos, sino que también permitió generar una comprensión más profunda y contextualizada de los determinantes que influyen en la identificación judicial de la violencia política contra las mujeres en razón de género. Así, los resultados obtenidos ofrecen evidencia empírica relevante para fortalecer el debate académico y orientar futuras intervenciones institucionales.

Tabla 1.

Variables de Estudio sobre Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género

Variable	Definición	Operacionalización
Y Variable Dependiente	Identificación de la Violencia Política contra las mujeres (VPM).	A partir del violentómetro del INE y del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.
X1 Variable Independiente	Inclusión de elementos ajenos a la competencia jurídica en materia electoral.	Identificación de elementos como: violencia criminal y la violencia de género.
X2 Variable Independiente	Especificación excesiva del término VPM.	Identificación de elementos como: tienen lugar en el espacio público o privado; afecta a familiares de la víctima, la violencia se ejerce en la unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal.

Fuente: Elaboración propia.

Análisis de datos y hallazgos empíricos

En esta sección se presentan los resultados derivados del análisis cualitativo y cuantitativo de las sentencias emitidas en materia de violencia política contra las mujeres. Se examinan elementos clave como los tipos de violencia identificados, la distribución en los distintos ámbitos de ocurrencia (electoral y en el ejercicio de las funciones), y la correspondencia con características institucionales como el cargo de la víctima o el origen del agresor como por ejemplo la filiación partidista. El análisis incorpora una visión integral que permite identificar no solo patrones estadísticos, sino también correlaciones y particularidades que aportan a la comprensión estructural del fenómeno. Este ejercicio contribuye a visibilizar las dinámicas de discriminación institucional, la persistencia de prácticas patriarcales dentro del sistema político y las desigualdades que continúan limitando el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres.

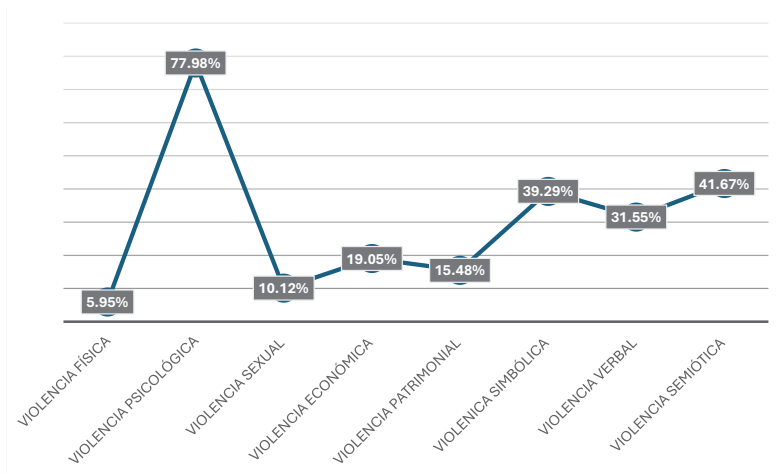
Tipologías de violencia identificadas

El análisis de las sentencias se fundamentó en el marco conceptual proporcionado por el *Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género* (2017) y por la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (LGAMVLV). Ambas herramientas, al definir la violencia política en razón de género como una forma específica de agresión que puede manifestarse tanto en acciones directas

como en omisiones o prácticas simbólicas, permitieron identificar diversas modalidades como violencia física, sexual, verbal, psicológica, simbólica, semiótica, económica y patrimonial en el ámbito político-electoral. El carácter complejo y multidimensional de estas tipologías se refleja en la diversidad de escenarios y actores involucrados, lo que ratifica la necesidad de abordajes interseccionales.

Gráfica 1.

Tipos de violencia identificadas en las sentencias en materia de violencia política contra las mujeres



Fuente: Elaboración propia con base en la codificación a las sentencias en materia de violencia política contra las mujeres en el periodo 2016-2021.

Durante el proceso de codificación, se identificaron distintos tipos de violencia política contra las mujeres, previamente definidos en el marco metodológico del estudio. La violencia psicológica fue la más frecuente, presente en el 77.98% de las resoluciones, y se asocia con afectaciones al bienestar emocional de las mujeres o el entorno cercano (Krook y Restrepo, 2016). Le siguieron la violencia semiótica (41.67%) y la simbólica (39.29%), expresadas a través de representaciones o mensajes que deslegitiman la participación política femenina y refuerzan la subordinación simbólica (NDI, 2021).

La violencia verbal apareció en el 31.55% de los casos, reflejando expresiones ofensivas con base en relaciones asimétricas de poder (Cas-

tañeda, 2010). En menor proporción se identificaron formas de violencia económica (19.05%), patrimonial (15.48%), sexual (10.12%) y física (5.95%).

Este patrón sugiere que las autoridades electorales tienden a concentrarse en las formas de violencia directamente vinculadas al ámbito político-institucional, mientras que otros tipos de agresión —como la violencia económica y patrimonial—, aunque inciden en el desempeño político de las mujeres, se encuentran inmersos en dinámicas más amplias, que trascienden lo estrictamente electoral y pueden incluso situarse en el ámbito privado. Por otro lado, las violencias sexual y física presentan un desafío adicional, dado que la denuncia no siempre se traduce en sanciones de índole electoral, lo que deja en evidencia vacíos en la capacidad estatal para atenderlas integralmente. Este hallazgo subraya la urgencia de fortalecer los mecanismos de articulación interinstitucional, en concordancia con la reforma constitucional de 2020 que amplió el marco legal sobre la violencia política de género y promovió la coordinación entre autoridades electorales, judiciales y de seguridad pública. En este sentido es importante resaltar que este tipo de violencia está tipificado como un delito de orden electoral.

Medidas de asociación entre violencia, ámbito de ocurrencia y perfil institucional

El análisis se estructuró con base en una variable dependiente (Y): la violencia política contra las mujeres, definida a partir de ocho manifestaciones reconocidas por el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género: física, psicológica, sexual, económica, patrimonial, simbólica, verbal y semiótica.

Se consideraron dos variables independientes. La primera (X1) refiere a la incorporación de elementos ajenos al ámbito puramente electoral, como la violencia criminal o interpersonal (por ejemplo, la física y sexual), así como expresiones verbales con estereotipos de género. La segunda (X2) evalúa el ámbito en el que ocurre la violencia público o privado y la relación con el reconocimiento institucional.

El ámbito público se define como aquel vinculado a actividades políticas, cargos públicos/ejercicio de las funciones y campañas políticas. El privado, por su parte, se refiere a contextos domésticos o familiares, especialmente cuando el agresor (a) pertenece al círculo íntimo de la víctima.

Respecto a la primera hipótesis —según la cual una menor incorporación de elementos ajenos al ámbito electoral facilitarían la identificación de la violencia política— los resultados muestran una medida de asociación positiva y significativa (coeficiente Phi $\phi = .684$). Esto sugiere que los tribunales sí reconocen actos como violencia física, sexual y verbal como parte de la violencia política, y responden con sanciones como disculpas públicas, cursos de sensibilización o inscripción en el RNPS. Sin embargo, esta inclusión también genera ambigüedades conceptuales: al incorporar actos delictivos como feminicidio o secuestro, se corre el riesgo de diluir los límites del concepto de violencia política.

Tabla 2.

Medida de asociación para la prueba de hipótesis

Violencia Política contra las Mujeres (y)	Violencias de orden penal (x1)	Ámbito Público (x2)	Ámbito Privado (x2)
Coefficiente Phi (ϕ)	.684**	.378**	0.024
N	168		

Fuente: Elaboración propia con base en la codificación a las sentencias en materia de violencia política contra las mujeres en el periodo 2016-2021. La medida de asociación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

La segunda hipótesis plantea que una excesiva especificación del ámbito de ocurrencia complicaría la identificación de la violencia política de género. Sin embargo, los resultados muestran una medida de asociación positiva y significativa entre la variable independiente y los hechos ocurridos en el ámbito público ($\phi = .378$, $p < .001$), mientras que no se encontró relación significativa con el ámbito privado. Este hallazgo lleva al rechazo de la hipótesis 2, indicando que la violencia política contra las mujeres se identifica y denuncia principalmente en contextos institucionales, virtuales o vinculados al ejercicio público del poder, mientras que rara vez se asocia de manera directa con situaciones familiares.

Esta concentración de denuncias en espacios formales revela tanto una mayor visibilización de la violencia en arenas políticas tradicionales como la persistencia de barreras que impiden reconocer y sancionar las agresiones que se manifiestan en entornos domésticos. No obstante, algunos casos documentados demuestran que el entorno familiar puede ser instrumentalizado como una extensión del conflicto político, a través de amenazas en contra de familiares, campañas de desprestigio que involucran a

personas cercanas o agresiones que buscan coaccionar la participación de las mujeres mediante el miedo o la desestabilización emocional.

Si bien estas acciones pueden operar fuera del ámbito institucional, la intencionalidad política las ubica claramente dentro del fenómeno estudiado, y subraya la necesidad de ampliar la mirada para incorporar las dimensiones privadas como parte de la violencia política. No se trata únicamente de considerar al entorno familiar como un posible espacio de origen o reproducción de la violencia, sino de reconocerlo también como víctima indirecta de las agresiones dirigidas hacia las mujeres en la esfera pública.

Conclusión

Los resultados obtenidos permiten identificar patrones diferenciados en la forma en que las autoridades electorales reconocen y sancionan la violencia política contra las mujeres, de acuerdo con el tipo, ámbito de ocurrencia y nivel de complejidad institucional.

En un primer nivel se sitúan aquellas formas de violencia cuya identificación resulta más clara, ya que se producen en el espacio público y electoral, y generalmente pueden ser probadas con evidencias directas. Entre ellas destacan la violencia semiótica, verbal, económica y patrimonial. La violencia semiótica y verbal aparece con mayor frecuencia en las campañas y procesos electorales, mientras que la económica y patrimonial tienden a registrarse más en el desempeño de funciones públicas. En todos estos casos, la claridad probatoria y el encuadre institucional favorecen la actuación de las autoridades electorales, quienes imponen sanciones y dictan medidas cautelares para restituir derechos político-electorales.

En un segundo nivel se ubican formas de violencia más difíciles de identificar por el carácter subjetivo o simbólico, como la violencia psicológica y simbólica. Aunque la violencia psicológica aparece recurrentemente en las sentencias, el reconocimiento no siempre es explícito, debido a que los daños no son fácilmente comprobables. En tanto, la violencia simbólica —aunque frecuente— no mantiene una relación sistemática con los ámbitos público o privado, lo cual complica el tratamiento normativo. Estas formas de violencia son más susceptibles de ser minimizadas o justificadas por factores culturales, sociales o individuales, lo que puede debilitar la visibilidad institucional.

Finalmente, en un tercer nivel se encuentran aquellas violencias que, si bien son fácilmente identificables como la violencia física y sexual,

enfrentan límites estructurales para ser sancionadas por las autoridades electorales, dado que pertenecen al ámbito penal. Aunque estas violencias pueden manifestarse en contextos públicos, como campañas o el ejercicio del cargo, el tratamiento rebasa las competencias de los tribunales electorales, lo que impide una garantía efectiva de los derechos político-electorales de las víctimas.

Estos niveles evidencian que la capacidad institucional para identificar y sancionar la violencia política contra las mujeres no solo depende de la ocurrencia del hecho, sino de la tipología, del ámbito donde se produce y del marco normativo aplicable. En este sentido, se refuerza la necesidad de contar con criterios más claros y diferenciados para no desdibujar el concepto de violencia política contra las mujeres, sin dejar de reconocer la complejidad de las múltiples formas.

Fortalecer la coordinación entre los sistemas electoral, penal y de derechos humanos mediante medidas como protocolos de actuación conjunta, capacitación con perspectiva de género y mecanismos de seguimiento integral es indispensable para garantizar a las mujeres una participación política libre de violencia, y avanzar hacia una democracia verdaderamente sustantiva e incluyente.

Referencias bibliográficas

- AGUILERA, A. (2002). Implicaciones de la violencia política en la intención de voto y en el comportamiento electoral. *Reflexión Política*, 4(7).
- ALBAINE, L. (2015). Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, (52), pp.145-162.
- ARCHENTI, N. & Albaine L. (2013). Los desafíos de la paridad de género. Tensión normativa y violencia política en Bolivia y Ecuador. *Revista Punto Género*, (3), Pág. 195-219. doi:10.5354/0719-0417.2013.30275
- BARRETO, I. y Borja, H. (2007). Violencia política: algunas consideraciones desde la psicología social. *Diversitas: Perspectivas en Psicología*, 3(1), pp. 109-119.
- CASTAÑEDA, G. (2010). La violencia verbal en el aula: análisis del macroacto de amenaza. *Revista Enunciación*, 16(1), pp. 58-69.
- CERVA, D. (2014). Participación Política y Violencia de Género en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 9 (222) pp. 117-139.

- CHAVARRÍA, M.K. y Espinosa, O. (2019). Violencia experimentada por los actores políticos en procesos electorales: una aproximación exploratoria. En V.M. Figueras y O. Espinosa, (Coords). *Violencia y gobierno en el México democrático. Experiencias subnacionales, 2007-2018*. 1ra ed., (pp. 123-148). Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral.
- DE LA FUENTE Vázquez, M. (2015). Ideas de poder en la teoría feminista. *Revista Española De Ciencia Política*, (39), 173-193. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/38504>
- GALTUNG, J. (1990). Cultural violence. *Journal of Peace Research* (27), 3. pp. 291-305.
- HOBBS, T. (2000). *El Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- INSTITUTO Nacional Electoral (INE). (2021). Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. Recuperado de: <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>
- KROOK, M. L. (2017). Violence against women in politics. *Journal of Democracy*, 1(28), pp. 74-88. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2017.0007>
- KROOK, M. L. y Restrepo, J. (2016). Género y violencia en América Latina. Conceptos, debates y soluciones. *Política y gobierno*, 23(1), pp. 127 -162.
- LÓPEZ de Ullibarri I, Pita S: *Medidas de concordancia: el coeficiente kappa. Cadaten primaria*. 1999; 6: 169- 71. Disponible en www.fisterra.com [consultado el 03/10/203].
- MARTÍNEZ, M. T. (2021). Informe datos sobre violencia político-electoral en México (2020 -2021). *En Elecciones y Violencia*. Noria Research. <https://noria-research.com/informe-datos-violencia-politica-electoral-mexico-2020-21/>
- MEZA, R. (2021). Violencia política en el proceso electoral 2020-2021 en México: disputa por el poder e injerencia del crimen organizado. *El Cotidiano*. 37(228), pp. 39-50.
- NOHLEN, D. (2006). En D. Nohlen (Ed.), *Diccionario de Ciencia Política, Tomo 1 y 2* (pp.1509-1511), Distrito Federal, México: Porrúa.
- OCHMAN, M. (2006). En busca de una nueva sociedad: los aportes de la teoría feminista a la reformulación del mundo moderno. *Revista Desafíos*, 15, 371.
- OEA: *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José) 11 de febrero de 1978, disponible en esta dirección: <https://www.oas.org>

- org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derecho_Humanos.pdf [Consultado el 24 de junio de 2022]
- OEA: *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, 15 de diciembre de 1993, disponible en esta dirección: https://www.oas.org/dil/esp/convencion_sobre_los_derechos_politicos_de_la_mujer.pdf [Consultado el 24 de junio de 2022]
- OHCHR: Asamblea General, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 18 de diciembre de 1979, disponible en esta dirección: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx> [Consultado el 24 de junio de 2022]
- ONU: Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 diciembre 1948, 217 A (III), disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/47a080e32.html> [Consultado el 24 de junio de 2022]
- ONU: Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR)*, 23 de marzo de 1976, disponible en esta dirección: <https://www.coe.int/es/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-political-rights#:~:text=El%20pacto%20desarrolla%20los%20derechos,autodeterminaci%C3%B3n%20y%20a%20respetar%20ese%20derecho.> [Consultado el 24 de junio de 2022]
- OTÁLORA J.M. (2017). Participación y Violencia Política Contra Las Mujeres en América Latina: Una Evaluación de Marcos y Prácticas. En F. Freidenberg. (Ed), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. 1ra ed., (pp. 145-156). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- PALETZ, D. (1995). En A. Muñoz y J.I. Rospir (Ed.), *Comunicación Política* (pp. 231-367), Madrid, España: Editorial Universitas, S.A.
- PNUD-ONU Mujeres. (2020). *Democracia paritaria*. Consultado en agosto 2020 en: http://www.democraciaparitaria.com/article.php?id_article=15
- RODRÍGUEZ, R. y Cárdenas, A. (2017). Violencia política contra las mujeres y el rol de la justicia electoral. En F. Freidenberg. (Ed.). *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina* (pp. 209- 229). Instituto de Investigaciones jurídicas.
- ROMERO, A. (2005). Análisis psicosocial y jurídico de la victimización (Tesis de licenciatura). Universidad Internacional. México.
- SANMARTÍN, J. (ed.) (1999). *Violencia contra niños*. España: Ariel.

- SARTORI, G. (1970). Desinformación conceptual en política comparada. *American Political Science Review*, 64 (4), 1033–1053. doi:10.2307/1958356
- SCHEPER-HUGHES, N., y Bourgois, P. (2004). Introducción: Dar sentido a la violencia. En N. Schepher-Hughes y P. Bourgois (Eds.), *Violence in War and Peace: An Anthology* (pp. 1–32). Blackwell Publishing.
- SOLANO, G. y Jiménez, M. (2013). Panorama de la violencia en el proceso electoral de Guerrero, 2012. En A. Cazarín., J. Arzuaga y L.E. Medina. *Partidos y elecciones en la disputa nacional* (pp. 321–351). Sociedad Mexicana de Estudios Electorales / Instituto Federal Electoral.
- TEPANCECATL, A. y Arciga, B. (2021). Del movimiento a la teoría feminista. *Revista Nomadías*, (30), 255–280.
- THE National Democratic Institute (NDI). (2021). *#NotTheCost: Stopping violence against women in politics. A renewed call to action*. URL: <https://www.ndi.org/publications/notthecost-stopping-violence-against-women-politics-renewed-call-action>
- VALCÁRCEL, A. (1991). ¿Es el feminismo una teoría política o una ética? *En Sexo y filosofía. Sobre mujer y poder* (pp. 122–140). Anthropos Editorial.
- VARELA Guinot, H. (2020). Las universidades frente a la violencia de género. El alcance limitado de los mecanismos formales. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 65(238), pp. 49–80. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.238.68301>

LA PARADOJA DE LA IGUALDAD SUSTANTIVA: FEMINICIDIOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

Rosangela Lizette Santana Belmont¹

Introducción

La igualdad sustantiva ha sido un principio rector de las agendas de género en América Latina, particularmente donde los logros en derechos de las mujeres han coincidido con transiciones democráticas o proyectos políticos autodenominados progresistas. Sin embargo, una paradoja atraviesa esta narrativa: precisamente cuando las mujeres se vuelven cada vez más presentes en la vida pública, tienen acceso a posiciones de toma de decisiones y ganan derechos, la violencia contra ellas aumenta, especialmente en la manifestación más atroz: el feminicidio. Por ello, en este capítulo, examinamos la relación entre igualdad sustantiva, feminicidio y políticas públicas en materia de violencia de género en México, centrándonos en la llamada Cuarta Transformación (4T) y la propuesta del nuevo gobierno de Claudia Sheinbaum para reorientar la política de igualdad sustantiva. El escrito describe cómo las políticas de género son moldeadas desde los patrones de acumulación, especialmente en el neoliberalismo, y cómo la violencia feminicida actúa como una forma de restablecer el dominio patriarcal cuando las mujeres están logrando más, lo que obliga a plantear la necesidad de una transformación estructural del estado y la economía que ponga el cuidado y la justicia de género en los ejes articuladores de la vida pública.

1 Doctora en Antropología por el IIA-UNAM, Profesora Investigadora de T.C. en la Facultad de Economía, Academia de Economía Política, ipacti@yahoo.com.mx

La paradoja de la igualdad sustantiva: marco normativo y violencia persistente

La paradoja de la igualdad sustantiva nos remite a pensar que cuando las mujeres avanzan hacia una mayor autonomía, visibilidad en el espacio público y/o defensa de los derechos, en lugar de atemperar la violencia patriarcal, esta se hace aún más agresiva. Elizabeth Maier (2010), explica que la ampliación de los derechos formales en América Latina ha ido acompañada del aumento de la feminización de la violencia, una dinámica que ha impulsado el uso del concepto de feminicidio como categoría analítica y legal. Por ejemplo, en Ciudad Juárez, México, los discursos de igualdad de género se han enfrentado irónicamente con los altos niveles de feminicidios, llevando a una disociación estructural entre el ideal normativo y el hecho social (Monárrez Frago, 2013).

Esta paradoja es el mejor ejemplo de la lógica de la estructura patriarcal ante la amenaza de existencia, ya que las mujeres no están más, sujetas o consignadas a los antiguos dominios de los hombres, sino que han ganado derechos y oportunidades en la vida pública y en los espacios de representación, socavando el orden simbólico, identitario y privilegio masculino, por lo que la violencia aquí reacciona a fin de restaurar la supremacía masculina o de castigar a las mujeres que amenazan ese dominio. De esta manera, el feminicidio estructura el imaginario patriarcal, funciona como un modelo, o como expresión ejemplar del sistema patriarcal, que además de amenazar con la ejecución de la violencia extrema contra las mujeres, funciona como un mecanismo disciplinador que delimita los comportamientos, moldea subjetividades y elimina vidas.

La paradoja, entonces, no es solo la contradicción entre normas e indicadores de igualdad con la violencia persistente y los feminicidios, sino también una señal de alarma estructural del límite del paradigma de igualdad, particularmente cuando no se considera un cambio cultural, económico y de los imaginarios sociales. Por ello, al mencionar la paradoja de la igualdad sustantiva no se trata de demeritar una categoría social deseable y alcanzable, sino de exaltar los límites estructurales que priorizan un cambio radical en el orden social impuesto, llámese patriarcado, los diversos modos de producción y sus patrones de acumulación. Esto implica pensar que el patriarcado no colapsa cuando ganamos igualdad formal o representación política, sino que se reconfigura y se adapta a técnicas de dominación más sofisticadas y a menudo siniestras.

Este análisis se puede explicar mediante el nexo del patrón de acumulación neoliberal, puesto que la violencia no solo es un residuo del pasado,

sino que es funcional al capitalismo hoy en día. La cuestión es que la dominación patriarcal muta según el modelo o patrón de acumulación en el capitalismo, así la reproducción social y los cuerpos de las mujeres son campos de batalla donde el feminicidio se convierte en un regulador dentro del modo de producción. De acuerdo con Federici (2010), la autonomía de las mujeres, económica, sexual, política, está ligada al poder que las estructuras capitalistas patriarcales quieren sostener, y la violencia se intensifica en respuesta a ese desafío.

Por ello, en el patrón de acumulación neoliberal la paradoja de la igualdad sustantiva se expresa deliberadamente como el síntoma más brutal de la crisis dentro del orden patriarcal capitalista ante el surgimiento de subjetividades y corporalidades femeninas autónomas. Se trata de asustar a las mujeres para que se sometan en todos los intentos de hacerse cargo de los cuerpos, decisiones y vidas. Por ello se afirma que, el feminicidio no es violencia aislada sino, lo que Julia Monárrez Fragoso (2010) describió como, una “guerra contra la autonomía femenina” donde el asesinato de mujeres es simplemente un castigo y control disciplinario.

Luciano Fabbri (2016) y Michael Kaufman (1999), desde la perspectiva de las teorías de las masculinidades, han estudiado cómo los hombres educados en mandatos de dominación al reflexionar sobre la igualdad no la ven como una oportunidad liberadora, sino más bien como una amenaza existencial a los privilegios. Ante dicha pérdida de poder surge una reacción que busca la restauración de la autoridad patriarcal, la reacción masculina, en contextos que carecen de modelos alternativos a la masculinidad hegemónica, por lo tanto, el feminicidio también puede verse como una respuesta desesperada, pero “justificada” de aquellos que consideran la autonomía femenina como una ruptura intolerable del orden de género impuesto.

La violencia en esta medida no es una desviación o excepción, sino un medio para restaurar el poder que se ha perdido o amenazado. Un síntoma de la crisis en la masculinidad hegemónica, la cual sostiene que, frente al cuestionamiento de los privilegios patriarcales y la visibilidad creciente de las demandas del feminismo, ciertos sectores de hombres emplean la violencia letal como medio para mantener el poder perdido o amenazado.

La reconfiguración de la violencia feminicida capitalismo neoliberal

En el capitalismo neoliberal se transgrede el orden patriarcal establecido por un sistema salarial que subordina a las personas mediante la explotación, mutando los mecanismos de control desde la disciplina miento productivo hacia la violencia extrema.

Cuando los varones históricamente determinados por el derecho patriarcal instaurado con la propiedad privada y el contrato sexual (Pateman, 1990) observan el aumento en visibilidad de las demandas feministas, ciertos sectores recurren a formas extremas de violencia para reafirmar un poder que sienten perdido o usurpado.

Esta crisis de las masculinidades ha aparecido repetidamente en diversos contextos y se ha intensificado conforme las mujeres han logrado mayor autonomía e independencia económica, así como acceso a educación, empleo, representación política y control sobre los cuerpos/subjetividades.

Esta impresión simbólica de pérdida del dominio masculino ha sido estudiada por investigadores como Connell (2005) mediante el concepto “masculinidades en crisis”, subrayando que la hegemonía masculina caracterizada por dominación, racionalidad instrumental y subordinación femenina entra en conflicto con los desarrollos actuales observables en diversas sociedades.

Por ejemplo, en el caso de Latinoamérica, Rita Segato (2016) argumenta que la violencia feminicida funciona como un tipo de “pedagogía de la crueldad”, es decir, un acto de terror social que restablece el patriarcado a través de un castigo ejemplar para las mujeres que “transgreden” los mandatos de género tradicionales. De modo tal que, el cuerpo femenino se ve como un campo de batalla simbólico en el que se registran los efectos de la crisis masculina.

Figueroa y Sáinz (2019) exploran cómo en México y Centroamérica la violencia feminicida está directamente vinculada a modelos de masculinidad autoritaria, asociados con contextos de militarización, narcotráfico y ruptura del tejido social.

Las manifestaciones violentas de dicha masculinidad se intensifican como un contrapeso a la frustración económica, la inseguridad laboral y la pérdida del papel de sostén de la familia (rol de proveedor), elementos que afectan especialmente a los hombres de clase proletaria. Por ello, a continuación, se describen dos de las dinámicas que han reconfigurado las formas de violencia, no como causas unívocas, sino como factores

recurrentes que se manifiestan de acuerdo con las fases del capitalismo; en primer lugar, por la pérdida del rol masculino como proveedor - autoridad familiar, y en segundo por la precarización laboral y la feminización de la pobreza en el patrón de acumulación neoliberal.

Del rol de varón proveedor de familia a la competencia mercantil individualista

A partir de la segunda mitad del siglo XX, el mundo a superado las guerras mundiales y se reconfigura con el patrón de acumulación fordista-keynesiano, el cual se fundamentó en un estado benefactor y en la imagen del salario familiar.

Esto aparentaba que los ingresos de un hombre deberían ser suficientes para mantener a toda la familia, y con ello la reproducción social y los trabajos domésticos quedarían invisibilizados, produciendo un imaginario social donde el proveedor masculino era económicamente central para todos los hogares y también una figura de autoridad.

El empleo estable en las industrias manufactureras consolidó una visión de masculinidad disciplinada, responsable y proveedora, que autoras como Nancy Fraser (2013) y Silvia Federici (2004) han explicado como una forma de contrato social masculino estrechamente ligada al trabajo asalariado, en el cual se legitimaba una división sexual del trabajo que servía a los intereses del capitalismo industrial para reiterar la figura de la ama de casa dependiente y sumisa.

En la década de los 80 comienza la transición a un patrón de acumulación neoliberal, que se caracteriza por la desregulación de los mercados laborales, la privatización y la flexibilidad laboral, dando lugar al desmoronamiento de una división sexual del trabajo funcional al capitalismo industrial del estado benefactor.

Los trabajos que solían ser seguros y bien remunerados son cada vez más difíciles de encontrar, por lo que el ideal masculino del único proveedor se volvió inalcanzable para la mayoría de la población y especialmente en América Latina.

Este proceso ha producido lo que algunas autoras llaman una crisis del orden simbólico patriarcal, cuando el varón ya no puede cumplir con el rol de proveedor, pierde un pilar fundamental de la identidad masculina tradicional. Esto, según Robert Connell (2005), es el germen de la crisis de las masculinidades hegemónicas, que se expresa como violencia com-

pensatoria, particularmente cuando se enfrenta a mujeres que son más autónomas, empoderadas o económicamente independientes.

Judith Butler también argumenta (2004) que los roles de género son performativos, contruidos por una repetición de actos socialmente regulados. Cuando la realización de esos actos se obstruye, como en el caso del rol de proveedor masculino, se produce una desestabilización dentro del sujeto masculino que puede llevar a acciones violentas para restaurar esa autoridad simbólica que ha perdido.

En contextos de exclusión social, como ha comentado Loïc Wacquant (2009), este sentido de precariedad no solo trae pobreza sino una pérdida de estatus e identidad social masculina. Esta es una situación que con demasiada frecuencia se contrarresta mediante el uso de prácticas coercitivas, la participación en grupos delictivos o el control coercitivo sobre las mujeres.

Algunos estudios latinoamericanos muestran que los hombres pobres, precarios o desempleados no solo sufren exclusión económica, sino también una afrenta estructural al no cumplir con el mandato tradicional de masculinidad.

En México, la precariedad masculina y el desempleo dan lugar a un sentido de inutilidad y pérdida de control en los hombres, lo cual puede desencadenar dinámicas de violencia intrafamiliar y feminicida (Figueroa y Sáinz 2019). En Centroamérica, Melgar y Barrera (2018) muestran como los trabajadores migrantes que no pueden encontrar empleo ejercen mayor violencia sobre las parejas, en la familia e incluso violencia feminicida. Kimmel (2008) señala que, en Estados Unidos, los hombres blancos empobrecidos responden al sentido de impotencia recurriendo a la violencia o uniéndose a ideologías ultraconservadoras.

El patrón de acumulación neoliberal exalta el éxito individual masculino, la competitividad, el emprendimiento y la independencia personal, estas nuevas exigencias neoliberales se suman a la presión que enfrentan los hombres de ser proveedores y/o emprendedores en medio de las condiciones de precariedad y desempleo.

Pierre Bourdieu (1998) identifica este fenómeno como una “violencia simbólica estructural” que reconfigura el fracaso masculino como culpa individual, e impone formas de comportamiento hipermasculinizadas como la violencia de género y el feminicidio.

La crisis de la masculinidad impulsada por la ruptura del contrato social patriarcal del patrón de acumulación fordista-keynesiano, donde el proveedor masculino jugaba un papel central tanto en la economía como en la organización simbólica de la familia, impone una nueva lógica con

el giro neoliberal, caracterizado por la precarización del trabajo y la desintegración del empleo estable.

En este sentido, el ideal del hombre proveedor se desmiembra, dando paso a una nueva identidad que con demasiada frecuencia encuentra peligroso y amenazador el crecimiento de la autonomía femenina. El neoliberalismo no solo ha precarizado la vida, sino que también ha desarrollado una masculinidad tóxica en la que la competencia en los mercados laborales, el egoísmo individualista y el resentimiento están fundamentados.

Cuerpos útiles y descartables. La feminización y precarización del trabajo

Como se observó en el apartado anterior, el cambio en el patrón de acumulación del fordismo-keynesianismo al neoliberalismo trajo consigo transformaciones estructurales en lo productivo, pero a la vez en el orden simbólico de género. Bajo el paradigma fordista, la división sexual del trabajo era muy clara: los varones en la esfera productiva y como autoridad doméstica, las mujeres en la esfera reproductiva y bajo el control patriarcal del salario familiar.

Este formato fundamentado en el pleno empleo y la estabilidad salarial justificó un tipo de masculinidad tradicional (hegemónica) en la que el control estaba a cargo del varón y la esposa y los hijos como dependientes. Sin embargo, las transformaciones ocasionadas por la flexibilización, precarización laboral y el retiro del estado benefactor, al paso del tiempo, son cada vez más brutales.

El proceso de desestructuración de la masculinidad tradicional ocurrió paralelamente a la transformación completa del mundo laboral. Entre los cambios más dramáticos estuvo la feminización del trabajo en condiciones de extrema precariedad, evidenciada por el auge de las maquiladoras en territorios fronterizos del norte de México.

Este fenómeno, documentado por María Martínez de la O (2006), nos permite entender cómo la descomposición del empleo masculino tradicional y el vínculo con el estereotipo masculino hegemónico impacta tanto en las configuraciones familiares como en la subjetividad de género. Según Martínez de la O, desde la década de 1980 las maquiladoras de exportación pudieron expandirse a través del reclutamiento masivo de mujeres jóvenes migrantes de los sectores populares.

Esta fuerza laboral femenina fue percibida como la mano de obra perfecta: sumisa, controlable, dócil y “naturalmente” hábil en el trabajo

manual repetitivo. Esta narrativa de género sirvió no solo para maximizar la explotación laboral de las mujeres, sino que también provocó una transformación social al desplazar a los hombres como el pilar económico del hogar.

Las condiciones de explotación en las maquiladoras (largas jornadas laborales, bajos salarios, falta de sindicalización y rotación) no proporcionaron una alternativa al antiguo estándar del salario familiar masculino, pero rompieron el pacto económico patriarcal al hacer que las mujeres aparecieran como sujetos económicos, aunque solo en las lógicas de superexplotación.

Este desplazamiento simbólico y material de los hombres como eje económico sienta las bases de un tipo de economía de la precariedad feminizada y de la feminización de la pobreza. No obstante, la situación es compleja ya que para las mujeres el trabajo industrial no implica plena autonomía sino una inserción subordinada en el capitalismo global, sujeción a un mercado laboral explotador-

(por ejemplo, maquiladoras) y, al mismo tiempo, trabajo no remunerado (tareas domésticas y de cuidado), a la vez para muchos hombres, esto ha significado una pérdida del poder económico tradicional en el hogares y roles disminuidos como proveedor y autoridad masculina. Muchos hombres se ven desplazados de la industria tradicional (especialmente aquellos con bajos ingresos) de tal manera que ya no son los principales proveedores y no realizan trabajo doméstico, creando tensiones intrafamiliares que generalmente se expresan como violencia de género.

En lugares como Ciudad Juárez, esta lógica se ha expresado de manera violentamente ejemplar, desde la década de 1990 se ha documentado un patrón de feminicidios sistemáticos de trabajadoras de la industria maquiladora.

Esta violencia ha sido definida por Julia Monárrez Fragoso (2010) y Rosa-Linda Fregoso (2006) como violencia estructural, que se encuentra incrustada en una economía que superexplota la mano de obra femenina joven, pobre y migrante en un contexto de impunidad y descomposición institucional. Los cuerpos de las mujeres en este espacio son “desechables” (Wright 2001), sin valor bajo una doble lógica, la del mercado y la del patriarcado.

La reconfiguración espacial del trabajo en maquiladoras, hacia los corredores industriales, enclaves aislados o hacia ciudades fronterizas como Ciudad Juárez o Tijuana, produjo nuevos tipos de urbanización precaria, descomposición comunitaria y ausencia estatal que sentarían las bases para la violencia estructural y de género.

En este sentido, el neoliberalismo como patrón de acumulación capitalista, descarga y privatiza las obligaciones sociales del estado con la flexibilización laboral amplificando el grado de intensidad y carga del trabajo doméstico, de cuidado y no remunerado, históricamente invisible y llevado a cabo sobre la base de una división sexual del trabajo profundamente desigual.

Dentro del hogar, las contradicciones de la precariedad del mercado laboral se gestionan a través de los esfuerzos y sacrificios de las mujeres, que ahora realizan múltiples jornadas de trabajo, tanto remuneradas como no remuneradas.

Al haber incorporado a las mujeres en los mercados laborales bajo condiciones mucho más desfavorables, se ha normalizado una forma de trabajar con menos derechos, menos estabilidad y mayor vulnerabilidad. La precarización del trabajo es una estrategia que depende y exacerba las desigualdades de género preexistentes para maximizar el beneficio.

De este modo, el neoliberalismo instrumentaliza las demandas por la autonomía laboral mientras extiende la precarización. Bajo el capitalismo, el trabajo de reproducción social no remunerado ha formado la base para expandirse, un método de extracción de plusvalía a través de la desigualdad de género.

Desde la segunda mitad del siglo XX, ha sido estudiado el fenómeno de la “feminización del trabajo”, tanto por la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral, como por el cambio cualitativo de un régimen de explotación laboral.

La feminización del trabajo implica expandir los sectores de la economía delegados a las mujeres: trabajo doméstico, cuidado, servicios, maquila, comercio informal, etc., y también las condiciones laborales asociadas al trabajo femenino: bajos salarios, inestabilidad contractual, poca protección social, horarios flexibles, informalidad.

En el análisis de Fraser (2013) destaca que las formas laborales que históricamente han marginado a las mujeres se han convertido en el nuevo modelo para el trabajo neoliberal.

Esa transformación está relacionada con la ampliación del patrón de acumulación neoliberal que ha pulverizado los marcos del estado social y reorganizado las relaciones laborales tanto con la desregulación, como con la subcontratación y desregulación laboral. Bajo este nuevo régimen de acumulación, la inserción de las mujeres ha sido funcional al capital, ya que han sido admitidas en el mercado laboral bajo condiciones más precarias.

Como ilustran Orozco-Rocha y González-González (2021) en el contexto mexicano, la feminización del trabajo corre paralela a la familiarización del cuidado, es decir, los costos de reproducción social quedan en el ámbito doméstico, sin reconocimiento público ni redistribución.

Las mujeres, por lo tanto, sostienen la economía en una doble dimensión de trabajo remunerado precarizado y trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.

La conexión entre feminización del trabajo y precarización es aún mayor cuando consideramos que la mayoría de las mujeres que ingresan al mercado laboral son absorbidas en sectores informales, que generalmente incluyen trabajadoras domésticas, vendedoras ambulantes o de plataformas, el sector de servicios en general y las maquiladoras.

Esta forma de empleo devalúa el trabajo femenino, de manera que las trabajadoras no encuentran ni independencia ni solvencia económica, sino que se encuentran subsumidas en la superexplotación. Esta precariedad está estructuralmente arraigada en la división sexual del trabajo, que todavía atribuye a las mujeres la responsabilidad principal de las tareas relacionadas con la reproducción social.

Como argumenta Elson (2002), los hogares, y especialmente las mujeres, son un “presupuesto humano” que subsidia los costos del capital. En el contexto del ajuste estructural, este subsidio se vuelve aún más oneroso, ya que las mujeres se ven obligadas a tomar trabajos mal pagados y de baja seguridad para compensar la caída en los ingresos familiares, mientras al mismo tiempo continúan realizando trabajo de cuidado no remunerado y desprotegido.

Esta lógica reproduce una forma estructural de desigualdad de género, en la que la inserción de las mujeres en el mercado laboral no necesariamente conduce a la autonomía, sino que más bien apoya la marginación económica y social.

Nancy Fraser (2013), advierte que el neoliberalismo ha cooptado ciertas demandas feministas autonomía económica o igualdad de oportunidades y ha atacado las condiciones materiales para una vida digna. De esta manera, el deseo de empoderamiento femenino se enfrenta a una condición material de creciente inseguridad y sobrecarga de trabajo.

En este escenario, el declive del modelo fordista-keynesiano, arraigado en el salario familiar masculino y la seguridad laboral, ha generado una crisis para el rol tradicional del proveedor masculino, y este desplazamiento puede incitar respuestas violentas, especialmente cuando las mujeres obtienen empleo fuera del control masculino.

De acuerdo con Orozco-Rocha y González-González (2021), la progresiva precarización del trabajo de manera diferenciada por género impacta a las mujeres, reconfigura las relaciones de poder dentro de los hogares y facilita tensiones que toman la forma de violencia patriarcal.

La feminización del trabajo se ha convertido en una estrategia de precarización que ha agravado la sobrecarga de trabajo de las mujeres, empeorado las condiciones laborales de amplias capas de la vida social y reorganizado las relaciones de poder en los hogares. La emergencia del trabajo femenino modificó el orden patriarcal clásico, sin construir una nueva base de equidad, por lo que muchas mujeres se ven expuestas a la violencia doméstica y feminicida, tanto en el campo laboral como en el espacio doméstico.

Este contexto es crucial para entender la conexión entre la crisis de la masculinidad tradicional y la violencia extrema contra las mujeres, por ejemplo, cuando el hombre de clase trabajadora no puede ejercer una función hegemónica, produce una respuesta compensatoria violenta por la imposibilidad de sostener el rol.

Este modelo ha exacerbado la precariedad laboral y la marginación social, socavado las instituciones del Estado y mercantilizado todas las esferas de la vida, de tal modo que se perpetúen las condiciones estructurales de violencia contra las mujeres. Silvia Federici (2010) ha argumentado que el neoliberalismo no borra el patriarcado, sino que lo refuerza como un medio de control social, particularmente sobre los cuerpos de las mujeres y el trabajo reproductivo.

Violencia estructural y feminicida en el neoliberalismo mexicano

La violencia estructural que viven las mujeres en México mantiene las premisas históricas capitalistas de la división sexual del trabajo y se reconfigura de acuerdo con el patrón de acumulación imperante. La precarización laboral y la feminización del trabajo han acarreado una sobrecarga al sumar el trabajo doméstico, sexual y de cuidados, no remunerado; no solo se invisibiliza la contribución de las mujeres en el sostenimiento de la vida y la reproducción de la fuerza laboral.

Sino que también se apoya una estructura de poder a través de la división sexual que asigna a las mujeres trabajos considerados básicos que no son recompensados ni contabilizados. Esta doble jornada exagera las formas de violencia estructural, ya que se obliga a las mujeres a combinar

el trabajo asalariado con una parte desproporcionada del trabajo doméstico (Hochschild, 1989).

Esta realidad, se evidencia con datos del INEGI (ENOE, ENIGH, ENUT) donde las mujeres, incluso en trabajos formales, trabajan más horas que los hombres, lo que les priva de cualquier perspectiva de desarrollo personal, profesional y político, asegurando la subordinación continua.

Aunado a ello, la brecha educativa en el sector femenino, aunque se ha reducido en cuanto al acceso y la alfabetización no ha podido eliminar los obstáculos para las mujeres en el mercado laboral (UNESCO, 2021; Gómez et al., 2018), así que, aunque la educación es clave para subvertir la violencia estructural esto no es posible sin desafiar las normas sociales y económicas del sistema.

La segregación en sectores “feminizados” (enseñanza o enfermería) que históricamente han sido mal remunerados contribuye a la devaluación del trabajo femenino (OCDE, 2015; Cerros, 2022). Las mujeres frecuentemente se “autoseleccionan” para permanecer fuera del trabajo formal debido a responsabilidades de cuidado (Ordáz, 2007), pero la elección aquí también está influenciada por estructuras patriarcales.

A nivel de la demanda, la inseguridad del empleo femenino es estructural, derivada de medidas macroeconómicas que favorecen la flexibilidad de la fuerza laboral sobre la estabilidad laboral, lo que ha tenido el efecto de capturar a las mujeres en el sector informal y en trabajos con bajos salarios (García, 2001; Carrasco, 2006).

En México, hay una creciente desigualdad entre mujeres pobres en comparación con hombres pobres, en términos de acceso a ingresos propios, educación, salud y vivienda digna (CONEVAL, 2022). Este fenómeno, conocido como feminización de la pobreza, no solo restringe, sino que también atrapa a las mujeres en un ciclo de exclusión intergeneracional.

Según autores como Kaushik (2024) y Rodríguez (2014), detrás de la feminización de la pobreza encontramos la estructura del mercado laboral, la división desigual del trabajo doméstico y de cuidado, y las políticas neoliberales que han destruido los sistemas de protección social. La violencia estructural, en este sentido, se manifiesta en la forma en que las instituciones del Estado al mercado reproducen relaciones de desigualdad de poder entre géneros.

Desde este punto de vista, el feminicidio también debe leerse en términos de esta reconfiguración estructural. Las estadísticas muestran una tendencia al alza en las muertes de mujeres desde la llegada del patrón de acumulación neoliberal. Aunque el delito de feminicidio se convirtió

en un delito en México desde 2012, hay muchas organizaciones civiles y académicas que alertan sobre un fuerte subregistro.

Por ejemplo, de 1986 a 2009, se documentaron casi 34,000 homicidios de mujeres, una proporción significativa de los cuales tenía las características de feminicidio, particularmente en localidades como Ciudad Juárez (Monárrez, 2011). Entre 7 y 11 feminicidios por día se registran oficialmente desde 2015, pero las cifras no oficiales indican incluso hasta 20 mujeres asesinadas diariamente por ser mujeres, más de 7,000 en un año (Barragán, 2024, 1 de junio).

Bajo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018–2024), oficialmente se registraron más de 4.800 feminicidios, pero las organizaciones feministas continúan argumentando que ese número podría duplicarse si todas las muertes violentas de mujeres fueran contadas adecuadamente. Tampoco falta impunidad, que sigue siendo una constante: mujeres golpeadas y estranguladas ni siquiera son investigadas como crímenes en más del 50% de los casos, y en ellos solo el 15% termina en una condena (Barragán, 2024, 1 de junio).

Esa violencia feminicida estructural se complementa con la presencia del crimen organizado, que puede estar involucrado en más del 56% de los casos, y por la indiferencia institucional en asegurar justicia y protección a las víctimas. Esto significa que el neoliberalismo ha reestructurado no solo la economía, sino también las relaciones sociales de género, haciendo del trabajo precario un mecanismo de control que refuerza las inequidades estructurales.

La feminización del trabajo, lejos de significar una liberación real para las mujeres, se ha convertido en una forma de superexplotación útil para la acumulación de capital. Mientras el rol de proveedor masculino ha estado en crisis, se ha creado una masculinidad herida que, en ausencia de canales de transformación constructiva, ha respondido con un aumento de la violencia machista.

En este sentido, el feminicidio es un síntoma radical de la descomposición patriarcal en el contexto de un patrón económico que, mientras predica igualdad, reproduce y extiende jerarquías de género. El monitorio periodístico de *Aquí Estamos: feminicidio infantil en México*, abarca entre el 1 de diciembre de 2018 y el 30 de septiembre de 2024 y registró 389 feminicidios de niñas y adolescentes en todo el país.

Esta base de datos expone que los homicidios no son un hecho aislado, sino episodios de violencia estructural en una dinámica cíclica; el 37% de los casos ocurrieron en dentro del hogar y un porcentaje similar de casos fueron cometidos por familiares directos, lo que evidencia cómo

el espacio privado, durante mucho tiempo invisibilizado, reproduce los circuitos de opresión que alimentan la violencia patriarcal (Aquí Estamos, 2024).

De acuerdo con este informe, las cifras anuales indican fluctuaciones numéricas: 76 casos en 2019, un pico de 86 en 2020—el año pico de violencia durante la pandemia—luego 84 en 2021, 53 en 2022 y 46 en 2023 (Aquí Estamos, 2024). No obstante, la reducción en los indicadores no corresponde a un estado realmente mejorado del problema, sino a una normalización de la violencia y potencial subregistro de casos de niñas y adolescentes, lo cual es consistente con las críticas a la impunidad y la insuficiente acción efectiva del Estado (Infobae, 2025, 8 de marzo).

Este monitoreo ayuda a problematizar varias dimensiones, en primer lugar, la familiarización del cuidado y la reproducción dentro del hogar, de cómo el espacio doméstico es un escenario de violencia represiva contra lo femenino. En segundo lugar, el rol de proveedor masculino bajo asedio debido a la precariedad del trabajo neoliberal pierde autoridad simbólica generando masculinidades heridas que buscan recuperar el poder a través del ejercicio de la violencia, incluso en el ámbito familiar (Fraser, 2013; Martínez de la O, 2006).

La precarización laboral incluye a las mujeres en empleos mal pagados, sin derechos laborales y compartiendo el trabajo doméstico y/o de cuidado, empeorando así las condiciones de vida de las mujeres, pero también reestructurando las relaciones de género dentro del hogar, donde el control y la violencia se exageran.

Entonces, el vínculo entre la feminización y precarización del trabajo con los feminicidios se hace evidente cuando observamos los perfiles de los agresores, quienes frecuentemente son la pareja, los padres, padrastros, hermanos, tíos, familiares y hombres cercanos, demostrando que el espacio doméstico contiene lazos patriarcales (Infobae, 2025; Más Información, 2024) que frente a la autonomía femenina y el debilitamiento del rol masculino exageran la violencia y consolidan patrones de control castigo.

Esta evidencia documental destaca la necesidad de una atención de política pública holística dirigida no solo a la autonomía económica, sino también a la responsabilidad compartida en el cuidado, protegiendo a la niñez con una transformación radical de los modelos de masculinidad hegemónica o tradicional.

Políticas públicas, continuidad y disputa en la Cuarta Transformación

Desde los años noventa y dos mil, el Estado mexicano comenzó a implementar políticas públicas de género influenciadas por organizaciones multilaterales (ONU Mujeres, Banco Mundial, BID), dichas iniciativas han sentado las bases para la transversalización de género y la paridad en el ámbito público, a la vez, se reflejaron en mejoras normativas como la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en 2007, pero resultaron insuficientes para cambiar relaciones de poder profundamente arraigadas.

El camino seguido por los gobiernos neoliberales fue muy limitado, pero a la llegada de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) comenzaron importantes cambios que resultaron ser muy contradictorios, como en el caso de la eliminación del presupuesto federal para Estancias Infantiles debido a la corrupción de intermediarios, este recorte no afectó solo a la niñez, sino a más de 300,000 madres trabajadoras directamente, generando una carga de trabajo adicional, asumida principalmente por mujeres en el hogar (Orozco-Rocha & González-González, 2021).

Así mismo, el programa de refugios para mujeres víctimas de violencia estuvo al borde de la extinción en 2019 y enfrentó recortes intermitentes a lo largo de la administración. Estas son decisiones basadas en un enfoque que ignora la especificidad de la violencia patriarcal y la división sexual del trabajo.

Si bien programas como *Sembrando Vida*, *Jóvenes Construyendo el Futuro*, *Bienestar para las Personas Adultas Mayores* han tenido una cobertura masiva, no fueron diseñados con un enfoque feminista, de corresponsabilidad en el cuidado. En realidad, la mayor parte del trabajo comunitario y de cuidados que las mujeres realizan, es trabajo no remunerado e invisibilizado, y en algunos casos subsumido bajo el llamado ‘voluntariado’ o ‘servicio comunitario’ (Fraser, 2013).

Legislativamente, los logros fueron mejores ya que se logró la reforma constitucional de 2019 sobre la paridad en todo, asegurando con ello la participación igualitaria de mujeres y hombres en los tres poderes de gobierno y los diferentes niveles de gobierno. La forma en que el delito de feminicidio con factores agravantes específicos se incluyó en el Código Penal de varios estados y en el Código Penal Federal 23 fue la respuesta institucional a las demandas del movimiento feminista, aunque también se caracterizó por problemas de implementación y judicialización (El País, 2024).

Entre los avances más importantes de la administración de AMLO, se incluye la Ley Olimpia (2021) que reconoce y penaliza la violencia digital y mediática contra las mujeres, como la difusión no consensuada de imágenes íntimas. A nivel programático, el gobierno federal promovió el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad 2020-2024) con el objetivo de transversalizar el género en todas las políticas públicas. Esta política enmarcó los derechos de las mujeres, la paridad de género y también la obligación interinstitucional que en papel pretendía aumentar la articulación entre el Estado y la sociedad civil (INMUJERES, 2020).

A pesar de estos avances, la falta de presupuesto suficiente para ejecución de las políticas de igualdad y los mecanismos institucionales para implementar la perspectiva de género siguen siendo un lastre, ya que existe una desarticulación entre los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) que reproduce la fragmentación en la protección, el acceso a la justicia y la prevención de la violencia-

En esta tónica, estas limitaciones forman parte de una gobernanza centralista y asistencialista profundamente arraigada. INMUJERES fue reducido y no se asignaron recursos adicionales a refugios, estancias infantiles o centros de atención a mujeres víctimas de violencia para enfrentar el tamaño del problema (CNDH, 2023). En este sentido, la brecha entre el discurso de derechos y la práctica de exclusión estructural fortalece una política de “igualdad administrada”, en una dimensión simbólica que no rompe los órdenes jerárquicos del poder, ni los circuitos de producción económica y cultural que reproducen la subordinación de género.

De 2018 a 2024 se identificaron oficialmente más de 4,800 feminicidios, pero se cree que el número real de asesinatos fue el doble de esa cifra, especialmente porque la política institucional no ha logrado disminuir la impunidad, más del 90 % de los feminicidios no tuvieron sentencia, y los protocolos de investigación con perspectiva de género siguen sin ser aplicados de forma sistemática.

Aunque en este sexenio, México alcanzó los niveles más altos de mujeres en el Congreso, en el gabinete presidencial y, en 2024, en la elección de la primera presidenta del país. Sin embargo, esta imagen no siempre estuvo acompañada de políticas feministas.

La llamada “paridad de género” sentó ciertas bases para una igualdad formal o de presencia, pero sin una transformación efectiva de las condiciones materiales y simbólicas que sostienen, por ello es que aquí se cuestiona la iniciativa de la igualdad sustantiva, que vendrá a ser la panacea

para la siguiente administración, pues mantiene muchas de estructuras de poder patriarcales.

En este sentido, la situación paradójica no puede dissociarse del proceso de institucionalización del feminismo en México, es decir, la forma en que las demandas feministas han evolucionado para ser incluidas en normas, programas y el aparato estatal. Este proceso, si bien necesario en el pasado para apropiarse del derecho, también ha sido descrito por varias autoras como ambivalente, ya que puede implicar la cooptación o la neutralización del potencial transformador feminista.

Durante la Cuarta Transformación se ha fortalecido un tipo de feminismo institucionalizado, marcado por el centralismo del presidente, la inocencia moral del “buen pueblo” y un plan asistencialista que no siempre reconoció la autonomía y diversidad del movimiento feminista.

Las feministas mexicanas han insistido en que este tipo de institucionalización mecaniza el enfoque de género, teniendo como consecuencia que se reduzca a un insumo burocrático o decorativo con capacidad limitada de transformación estructural (Lagarde, 2006; Vargas, 2018).

Además, la institucionalización hoy se caracteriza por una ruptura consciente con el feminismo autónomo y de base, reflejada no solo en la falta de diálogo con los colectivos feministas, sino en la instrumentalización del feminismo para la legitimación de la representación política y el alejamiento del feminismo como proyecto de justicia social.

En lugar de apuntalar la política estatal feminista, el aparato institucional resultó instrumentalizar algunos elementos del feminismo mientras desactivaba la crítica más radical al poder patriarcal y capitalista. Algunas autoras han criticado la institucionalización del feminismo con lógicas tecnocráticas (Gago, 2019; Melgar, 2020; Lagarde, 2022), argumentando que muchas políticas se llevan a cabo desde una lógica administrativa y no transformadora.

Así, el balance no solo revela el estancamiento estructural de las políticas públicas, sino también las contradicciones de un feminismo que, en lugar de cuestionar la orientación política del Estado, quedó atrapado en la lógica de la gestión técnica de la desigualdad.

Es una de las trampas del feminismo liberal en el capitalismo tardío, como ha advertido Nancy Fraser (2013): la apropiación de la retórica de la igualdad sin un proyecto de transformación colectiva. Esto da como resultado que México, aun cuando tiene protocolos, alertas de género y leyes pioneras en materia de género, en la práctica se enfrenta a sistemas ineficientes, burocráticos y machistas.

La impunidad del feminicidio supera el 90 por ciento, y las mujeres no tienen acceso a la justicia, son revictimizadas y discriminadas. Esta disyuntiva, entre regulaciones normativas y condiciones estructurales, deja ver las limitaciones de una política de igualdad que no confronta esencialmente ni el capitalismo tardío, ni el patriarcado.

El enfoque de igualdad sustantiva con Claudia Sheinbaum

A lo largo del mandato como jefa de Gobierno de la Ciudad de México, (2018-2023), Claudia Sheinbaum desarrolló un conjunto de políticas públicas cuyos ejes de enfoque fueron la prevención de la violencia de género, el reconocimiento del cuidar como un derecho y la autonomía económica de las mujeres, que se han convertido en referentes nacionales. Esos ejes no solo fueron el sello distintivo como gobernadora de la ciudad, sino que también son los pilares de la propuesta de gobierno federal.

Una piedra angular de la administración incluyó el desarrollo del Sistema Público de Cuidados, una iniciativa nunca antes vista en la capital del país. Este sistema articuló la instalación de centros comunitarios Centros Pilares (Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes) y Casas de Día para personas mayores con el fin de garantizar el derecho al tiempo personal, aunque principalmente para las mujeres.

Según el Gobierno de la Ciudad de México (2023), “el Sistema Público de Cuidados reconoce el trabajo de cuidado no remunerado y busca distribuirlo entre el Estado, el mercado, la comunidad y las familias” (Gobierno CDMX, 2023, p. 5).

Además, la Ciudad de México fue la primera entidad que declaró una Alerta de Violencia de Género (AVGM) allanando el camino para la Estrategia “Ciudad Segura y Libre de Violencia para Mujeres y Niñas”. Estas estrategias abarcaron la instalación de cámaras de CCTV en lugares públicos, iluminación pública de puntos oscuros, operativos especiales en el transporte público y educación para la policía sobre cómo actuar.

También se fomentó la creación del Registro Público de Agresores Sexuales, una herramienta legal que “busca prevenir la reincidencia, asegurar la denuncia y proteger a las víctimas mediante la visualización de los condenados por delitos sexuales” (Gobierno CDMX, 2021, p. 3). Este instrumento se conecta con el Banco de ADN de agresores sexuales con el objetivo de reforzar la investigación judicial.

En términos de apoyo a las víctimas, el gobierno de Sheinbaum implementó un protocolo para brindar apoyo a las víctimas de feminicidio y las familias, entre los cuales se incluyen asesoría legal gratuita, apoyo financiero temporal y acompañamiento psicológico. “De 2019 a 2023, se brindó apoyo directo a más de 800 familias de víctimas de violencia feminicida” (Fiscalía CDMX, 2023).

También se fomentaron programas de empoderamiento económico para mujeres, en colaboración con la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo. Dichos programas incluyeron capacitación para el autoempleo, préstamos para microempresarias y preferencia para mujeres en situaciones de violencia en programas sociales. Como destaca Sheinbaum (2023), “si no hay autonomía económica, no hay verdadera libertad para las mujeres” (p. 9).

Las políticas de género impulsadas por Claudia Sheinbaum como jefa de Gobierno de la Ciudad de México (2018–2023) formaron la base de la administración federal. En el Plan Nacional de Desarrollo 2025–2030 (PND), Sheinbaum establece la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres como un eje transversal fundamental de la política pública federal, en línea con lo que el gobierno ha denominado una “transformación feminista de la vida pública”.

En contraste con el modelo anterior que se centraba casi exclusivamente en la igualdad formal en acciones afirmativas, el PND se basa en el reconocimiento de que “la igualdad legal, no ha sido suficiente para asegurar condiciones reales de equidad”, dado que existen condiciones sociales y materiales que generan desventajas significativas para quienes nacen en un entorno social de bajas oportunidades (Gobierno de México, 2025).

Uno de los avances más significativos en términos normativos ha sido la reforma constitucional aprobada por el Congreso en noviembre de 2024 que incluye la igualdad sustantiva en el Artículo 4, estipulando que “todas las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencia e igualdad material en el acceso a los derechos” (Gobierno de México, 2024a). Al modificar los Artículos 41, 73, 123 y 21, esta reforma fortalece el principio de igualdad en todos los niveles del Estado, la igualdad en el pago de salarios entre hombres y mujeres, y la inclusión de una perspectiva de género en la provisión de seguridad y justicia.

De manera similar, se fomentó el establecimiento de la Secretaría de las Mujeres que suplantó al anterior Instituto Nacional de las Mujeres con un papel ampliado para coordinar, ejecutar y evaluar, a nivel nacional, políticas y programas para la igualdad de género. Esa institución tiene la tarea de proponer programas y labores interinstitucionales “a través de

una política de cuidado, justicia con enfoque de género, autonomía económica y combate a la violencia” (Gobierno de México, 2025).

Una medida emblemática de esta administración ha sido el planteamiento del Sistema Nacional de Cuidados cuyo objetivo es “el reconocimiento, redistribución y reducción del trabajo de cuidados, que históricamente ha recaído en las mujeres”, organizando el cuidado como un derecho social y la base de la autonomía económica de las mujeres (Gobierno de México, 2025). Esta propuesta surgió del diagnóstico de que “el trabajo no remunerado en el hogar es un pilar invisible de la economía nacional” y busca asegurar que existan servicios públicos para el cuidado infantil, cuidado de personas mayores y dependientes.

Al mismo tiempo, esta administración ha puesto énfasis en programas de bienestar con enfoque de género como la Pensión para Mujeres de 60 a 64 años, que cumple con la edad a la que se pretendía expandir la pensión universal. Las trabajadoras que son madres, estudiantes en condiciones precarias y aquellas que brindan cuidados también han recibido mayor apoyo a través de la redistribución de la equidad. Una de estas novedades es la creación de la Cartilla de los Derechos de las Mujeres, que está diseñada para garantizar que cada mujer conozca “de forma clara y accesible los derechos constitucionales, laborales, sexuales y reproductivos, y dónde encontrar apoyo” (Gobierno de México, 2024b).

El enfoque del Plan también integra una visión interseccional, reconociendo que las inequidades de género están cruzadas por la edad, la condición étnico-racial, la discapacidad o la condición socioeconómica. Así, el PND destaca políticas específicas para la infancia, adolescencia, adultez y vejez, pero con intervenciones focalizadas.

Lo que dependerá de cómo se logre el financiamiento, la implementación presupuestaria y arquitectura institucional. Como dice Lucía Melgar (2024), “las reformas legales y los programas redistributivos son muy necesarios, pero si no conducen a cambiar las estructuras del sistema judicial, de los cuerpos de seguridad y de los patrones culturales, poco cambiará”.

Además de considerar los recortes en programas fundamentales de cuidados, como en refugios y prevención de la violencia, que ponen en riesgo la continuidad del enfoque de género. Esta lucha entre reformas y recortes se ve en las cifras de feminicidios de la administración federal.

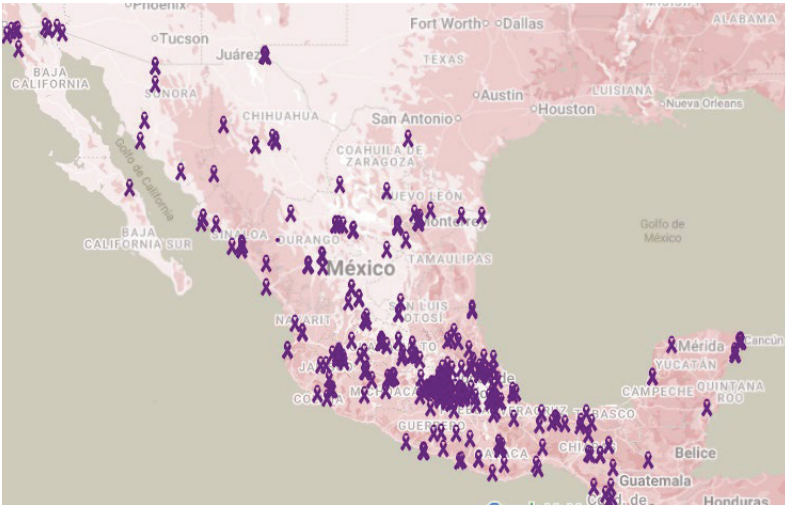
Según información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), durante octubre de 2024, se registraron 69 feminicidios, una cifra inferior a los 74 registrados en septiembre,

mostrando una ligera disminución — en un promedio alto — en los primeros meses de la presidencia.

A escala nacional, entre octubre de 2024 y enero de 2025, hubo en promedio 8.4 mujeres asesinadas diariamente, aunque algunas de ellas, sin embargo, aún se clasifican como homicidios dolosos — no feminicidios — lo que dificulta calcular la verdadera violencia de género. Además, en 2024, entre enero y noviembre, la autoridad registró oficialmente 733 feminicidios, aunque se teme que el número real sea mayor debido al subregistro en varias entidades

Figura 1.

*Mapa de feminicidios infantiles en México
(1 diciembre 2018 – 30 septiembre 2024)*



Fuente: Tomado de Análisis de feminicidio infantil 2018–2024, por Aquí Estamos, 2024, <https://feminicidioinfantil.com.mx>

La figura 1. que se presenta es un mapa digital georreferenciado de feminicidios infantiles en México, elaborado por el monitoreo periodístico de *Aquí Estamos*, con cobertura del periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2018 y el 30 de septiembre de 2024. El mapa utiliza íconos de moño morado —símbolo de la lucha contra la violencia feminicida para representar cada caso documentado de niñas y adolescentes asesinadas en el país.

Se observa una alta densidad de casos en el centro y sur del país, particularmente en entidades como el Estado de México, Ciudad de México, Puebla, Veracruz, Oaxaca y Guerrero. En el norte del país, los casos son más dispersos, pero se destacan focos en Ciudad Juárez, Tijuana, Hermosillo y Culiacán, lo que indica la persistencia de violencia extrema también en zonas con fuerte presencia del crimen organizado.

Esta distribución sugiere que el feminicidio infantil no es un fenómeno aislado ni limitado a contextos criminales o fronterizos, sino que está extendido por todo el país y responde a dinámicas estructurales de violencia patriarcal, abandono institucional y fallas en los sistemas de protección a la infancia.

En enero de 2025, según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se registró un promedio alarmante de 16 mujeres asesinadas cada día en México, sumando feminicidios y otros homicidios (Infobae, 2025). Esto evidencia la incapacidad de las reformas institucionales para contener la violencia sistemática. Aunque Sheinbaum ha reiterado el compromiso con la justicia, los hechos muestran que las transformaciones legales todavía no se traducen en una disminución efectiva de la violencia mortal contra las mujeres.

Finalmente, la transición de las políticas de género desde CDMX a un enfoque nacional liderado por Sheinbaum revela una coherencia en la propuesta institucional, pero también evidencia una disonancia entre planes y resultados. La continuidad discursiva y programática se ve obstaculizada por decisiones presupuestales contradictorias y por la persistente crisis de feminicidios, que ubica al país entre los de mayor violencia estructural contra las mujeres. Si bien la infraestructura normativa existe y sigue creciendo, el impacto real en la reducción de feminicidios y la garantía de justicia para las víctimas aún es limitado y fragmentado.

Conclusión

En México es indispensable hacer análisis estadísticos, mapeos y diagnósticos situados respecto a los avances en las formas de violencia, especialmente respecto a la feminicida, ya que somos uno de los países con mayores indicadores al respecto. Hacer esto nos puede conducir hacia mejores propuestas en políticas públicas de género.

Más allá de poner en el centro, categorías difíciles de alcanzar sin transformaciones sustanciales, como es el caso de la igualdad sustantiva, en la forma actual, resulta indispensable la despatriarcalización de

las instituciones públicas, que nos lleve a ejercer presupuestos públicos para atender efectivamente las demandas de género, y con ello la implementación de un Sistema Nacional de Cuidados como derecho humano, además de atender demandas históricas como el acceso a la educación y la participación sustantiva de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones.

El neoliberalismo en México ha cumplido la labor para desmembrar la imagen del padre proveedor familiar hacia individuos masculinos competitivos que sufren de una masculinidad herida. La precarización feminizada del trabajo, la feminización de la pobreza y la privatización de las funciones sociales del Estado, han provocado un ambiente hostil para el género humano, tensiones que pretenden recrudecer el poder patriarcal, especialmente frente a la autonomía femenina.

Aunque en la Cuarta transformación se lograron ciertos avances en materia de género, las políticas públicas de la actual administración siguen siendo lejanas a nuestro verdadero contexto socio-histórico. Especialmente, porque los instrumentos legales y los programas no llegan a la ejecución por falta de presupuesto, corrupción y por las asimetrías geográficas que relegan a muchas localidades fuera de la atención prioritaria.

Ejercer un PND donde la igualdad sustantiva es rectora, parece ser una aspiración deseable pero muy alejada de la realidad para las mujeres mexicanas, pobres, migrantes, indígenas, sin educación, sin oportunidades verdaderas en los mercados laborales bien remunerados. Lo que las consigna a los trabajos de mayor explotación y a mantener la doble jornada, en lo doméstico y de cuidados, tener que atenerse las capacidades familiares e individuales. En el caso de los varones, es necesario que puedan reconocer la crisis de masculinidades sin revictimizarse, tratando de fomentar espacios de reflexión y de educación desde la infancia, para visibilizar otras formas de ser hombres, sin ejercer la violencia patriarcal y feminicida.

Aquí Estamos. (2024). *Análisis de feminicidio infantil 2018–2024*. <https://feminicidioinfantil.com.mx>

Referencias bibliográficas

- BARRAGÁN, A. (2024, junio 1). Feminicidios, aborto y recortes: El sexenio de López Obrador y las mujeres. El País. <https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2024-06-01/feminicidios-aborto-y-recortes-el-sexenio-de-lopez-obrador-y-las-mujeres.html>

- BOURDIEU, P. (1998). *La dominación masculina*. Anagrama.
- BUTLER, J. (2004). *Undoing gender*. Routledge.
- CONNELL, R. W. (2005). *Masculinities*. University of California Press.
- CONSEJO Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CO-NEVAL). (2022). *Informe de pobreza y evaluación 2022*.
- ELSON, D. (2002). Gender justice, human rights and neoliberal economic policies. En M. K. B. Robinson & S. Razavi (Eds.), *Gender justice, development, and rights* (pp. 78–114). Oxford University Press.
- FEDERICI, S. (2010). *El patriarcado del salario*. Traficantes de Sueños.
- FIGUEROA, I., & Sáinz, C. (2019). Masculinidades, violencia y poder: una lectura feminista del feminicidio en México. *La Ventana*, 6(50), 99–125.
- FISCALÍA General de Justicia de la Ciudad de México. (2023). *Informe anual de atención a víctimas de violencia de género*. FGJ.
- FRASER, N. (2003). *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. Verso.
- FRASER, N. (2013). *Fortunas del feminismo: Del capitalismo gestionado por el Estado a la crisis neoliberal*. Traficantes de Sueños.
- GAGO, V. (2019). *La potencia feminista o el deseo de cambiarlo todo*. Tinta Limón.
- GALTUNG, J. (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167–191.
- GOBIERNO de la Ciudad de México. (2021). *Registro Público de Agresores Sexuales: Marco normativo y operativo*.
- GOBIERNO de la Ciudad de México. (2023). *Sistema Público de Cuidados: Hacia una ciudad de derechos e igualdad sustantiva*.
- GOBIERNO de México. (2024a). *Reformas constitucionales para la igualdad sustantiva*. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidenta-claudia-sheinbaum-firma-derecreto-que-garantiza-la-igualdad-sustantiva-de-las-mujeres-en-la-constitucion>
- GOBIERNO de México. (2024b). *A la Presidencia de la República llegamos todas: 10 acciones a favor de las mujeres*. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/a-la-presidencia-de-la-republica-llegamos-todas-presidenta-claudia-sheinbaum-presenta-10-acciones-a-favor-de-las-mujeres-en-el-marco-del-8m>
- GOBIERNO de México. (2025). *Plan Nacional de Desarrollo 2025–2030*.
- GÓMEZ, R., Martínez, E., & López, S. (2018). Educación y desigualdad de género en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 23(78), 1097–1120.

- HOCHSCHILD, A. R. (1989). *The second shift: Working parents and the revolution at home*. Viking.
- INFOBAE. (2025, 8 de marzo). Femicidio en México: 16 mujeres fueron asesinadas cada día en enero de 2025. <https://www.infobae.com/mexico/2025/03/08/femicidio-en-mexico-16-mujeres-fueron-asesinadas-cada-dia-en-enero-de-2025/>
- INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT)*.
- INSTITUTO Nacional de las Mujeres (INMUJERES). (2020). *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020–2024*. <https://www.gob.mx/inmujeres/>
- KAUSHIK, A. (2024). Gendered poverty and economic justice in Latin America. *Journal of Feminist Economics*, 30(1), 15–34.
- KAUFMAN, M. (1999). *Las múltiples caras del hombre*. Paidós.
- KIMMEL, M. (2008). *Guyland: The perilous world where boys become men*. Harper.
- LAGARDE y de los Ríos, M. (2005). *Los cautiverios de las mujeres*. UNAM.
- LAGARDE, M. (2022). Feminismo y política en América Latina. *Revista Debate Feminista*, 63(1), 15–36.
- MARTÍNEZ de la O, M. (2006). Geografía del trabajo femenino en las maquiladoras de México. *Papeles de Población*, 12(49), 79–112. Universidad Autónoma del Estado de México.
- MELGAR, L. (2020). Entre la institucionalización y la violencia: los límites del Estado frente al feminicidio. *Revista de Estudios Feministas*, 28(2), 203–222.
- MELGAR, L. (2024a). Igualdad sustantiva y transformación institucional en México. *Revista Latinoamericana de Políticas de Género*, 7(1), 33–51.
- MELGAR, L. (2024b). Entre reformas y resistencias: el reto de la igualdad sustantiva en México. *Revista de Estudios Feministas*, 30(1), 45–61.
- MELGAR, L., & Barrera, L. (2018). *Masculinidades en conflicto: trabajo, migración y violencia*. FLACSO.
- MONÁRREZ Fragoso, J. (2010). Trama de una injusticia: feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez. *Debate Feminista*, 41, 1–17.
- OCDE. (2015). *La mujer en la economía mexicana: avances y retos*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- ORDÁZ, J. (2007). Participación laboral femenina y trabajo doméstico no remunerado. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(2), 385–408.
- OROZCO-ROCHA, K., & González-González, C. (2021). Familiarización y feminización del trabajo de cuidado frente al trabajo remunerado en

- México. *Debate Feminista*, 62, 1–27. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones y Estudios de Género.
- PATEMAN, C. (1990). *El contrato sexual*. Anthropos.
- RODRÍGUEZ, M. (2014). Género y pobreza en América Latina. *Revista CEPAL*, 114, 125–141.
- SEGATO, R. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Traficantes de Sueños.
- SHEINBAUM, C. (2023). *Discurso ante el Congreso de la Ciudad de México: Mujeres, justicia y transformación*.
- UNESCO. (2021). *Informe mundial sobre la educación 2021*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- WACQUANT, L. (2009). *Castigar a los pobres: El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Gedisa.
- WRIGHT, M. (2001). A manifesto against femicide. *Antipode*, 33(3), 550–566.

GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA. UNA APROXIMACIÓN AXIOLÓGICA SOBRE LOS DETERMINANTES TEÓRICOS

Melina Levy¹

Introducción

De acuerdo con Abal Medina y Cao (2025), la modernidad ha traído consigo la mixtura de elementos organizacionales pertenecientes a tres grandes enfoques – la *Nueva Gerencia Pública* (NGP), el *Neoweberiano*, y la *Gobernanza*- aplicados a las administraciones públicas. Dosis crecientes de flexibilidad organizacional (Bourgon, 2009) se han combinado con recortes de funciones (Cao y Levy, 2023) y cierta burocraticidad (Blutman y Cao, 2023) en buena parte del mundo, aspectos a los que se añaden sociedades crecientemente complejas y demandantes junto a la inserción de nuevas tecnologías.

Sin embargo, en las últimas décadas, la teoría de la gobernanza a comenzado a expandirse hacia nuevos horizontes. Si bien dentro del ámbito administrativo, había sido examinada por diversos autores (Kjaer, 2018; Kaping, 2018; Ansell y Torfing, 2022), tales examinaciones no han formado parte de la incorporación de la gobernanza como teoría analítica y sustento principal de las recomendaciones de políticas científicas en Iberoamérica (Peters y Pierre, 2005; Gensollen y Salazar Ortiz, 2021; Gazquez et al., 2022; Bortz y Garrido, 2024).

En ese marco, el objetivo del presente capítulo es analizar la presencia de valores extra epistemológicos en la teoría de la gobernanza difundida en el campo de la administración pública y, más recientemente, de la Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS). Para ello, se propone abordar los determinantes teóricos de la gobernanza desde una mirada axiológica -orientada por la epistemología- desplegada a partir una estrategia me-

1 Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Magíster en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Candidata doctoral en Epistemología e Historia de la Ciencia de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Docente e investigadora de la UNLaM. Argentina. <https://orcid.org/0009-0008-4081-7150>

todológica analítica. Esta se combina, tanto de la revisión bibliográfica, como del análisis documental.

Ese capítulo se organiza en cuatro apartados centrales. El primero de los apartados describe las bases teóricas sobre las que se ha edificado la teoría de la gobernanza. El segundo apartado, introduce la perspectiva axiológica subyacente a este capítulo. En el tercer apartado se analiza la presencia de valores extra epistémicos en la teoría de la gobernanza y se identifican algunos de sus potenciales efectos. Finalmente, en el cuarto apartado, se sintetizan las principales reflexiones finales alcanzadas en el marco de este capítulo.

La teoría de la Gobernanza. Principales determinantes teóricos

Dado que, el presente capítulo pretende indagar en la teoría de la *Gobernanza* desde una mirada axiológica, en este apartado introduciremos los principales elementos. Se destaca, en ese sentido, que históricamente aquello que conocemos bajo el rótulo *Gobernanza* ha sido elaborado hace poco más de un cuarto de siglo.

Históricamente, la instauración de las modernas instituciones públicas al igual que las privadas- se ha dado a partir de la consolidación de un tipo específico de estructura organizativa racional-legal basada en la división del trabajo y el diseño de complejos mecanismos de coordinación teorizados, entre otros, por Weber (1922). Sin embargo, hacia la década de los 1980, comenzaron a proliferar cuestionamientos hacia la rigidez propia de los encadenamientos jerárquicos inspirados en el modelo weberiano, centrado en la previsibilidad, el respecto por el Estado de Derecho y la exigencia de transparencia (Ricci, 2015).

A la rigidez burocrática se añadió el reclamo por una administración pública que parecía intervenir en cada espacio de la vida social (Noordhoek y Saner, 2005). Numerosos intelectuales delinearon una nueva propuesta organizacional bajo la etiqueta *Nueva Gerencia Pública (NGP)*², sugiriendo la disminución de espacios de intervención estatal, el recorte de funciones y la automatización de tareas llevadas a cabo por oficinas públicas (Napucu, 2007).

2 Buena parte de las propuestas englobadas en la NGP, parecían tener una raíz en la teoría de la calidad total desarrollada en Japón para favorecer la eficiencia dentro del sector privado (Vinni, 2007).

En escasos años, buena parte de las administraciones públicas a nivel global adoptaron las recetas prescritas por la NGP (Christensen et al., 2007). Como consecuencia, la fragmentación estatal se incrementó en una relación inversamente proporcional a la capacidad de dar respuesta a sociedad crecientemente complejas, diversas, plurales y demandantes (Cao y Levy, 2023).

Hacia fines de la década de 1990, el estallido de crisis sociales a nivel mundial generó un espacio propicio para nuevas reflexiones (Pereira, 2000). Algunas de ellas implicaron el retorno hacia posiciones centralizadores, cercanas al esquema weberiano y combinadas con una impronta keynesiana (Lynn, 2008). Desde otros espacios académicos estimularon un nuevo enfoque, de *Gobernanza*, a través del cual se enfatizaba la necesidad de operar transformaciones en las administraciones públicas para promover la flexibilidad de los arreglos organizacionales, la reducción de los niveles jerárquicos y la incorporación de trabajadores altamente calificados y con gran nivel de autonomía (Rhodes, 2000).

Si bien se registran diversas teorizaciones acerca de la Gobernanza que presentan matices respecto de su conceptualización, existen determinantes compartidos por quienes analizan el funcionamiento estatal desde este enfoque. De acuerdo con Cao y Blutman (2023) es posible identificar una imagen del mundo ontológicamente compatible – siguiendo la propuesta de Scribano y Cena (2013)– con la social democracia, detrás de la teoría de la Gobernanza. En ese sentido, esta teoría impulsa la alianza entre diferentes actores que integran a cada sociedad, bajo articulaciones en red.

De ese modo, se fomenta la asociatividad entre los ciudadanos y las reparticiones públicas – que idealmente adoptan la forma de agencias flexibles, descentralizadas–, tanto en la etapa de hechura como de implementación de las políticas públicas. El Estado debe dar respuesta a cada demanda que presente la ciudadanía, poniendo foco en demandas particularizadas, individuales.

De manera análoga al esquema *Neobeweriano*, la *Gobernanza* se opone al recorte de funciones estatales, en la medida en que, limita la capacidad de resolver las demandas ciudadanas. Sin embargo, se promueve el fortalecimiento del nivel de gestión local – de mayor cercanía con la ciudadanía– la flexibilidad y agencialidad, en diálogo con la *Nueva Gerencia Pública*.

Recientemente, el campo CTS ha incorporado la perspectiva de la *Gobernanza* tanto al análisis de la vinculación de los equipos de investigación con los actores socio productivos territoriales, como al diseño de nuevos instrumentos de políticas científicas (Bortz y Garrido, 2024). Allí se enfa-

tiza la cercanía que los investigadores ostentan en relación con los actores no universitarios para entrar en contacto con las demandas, específicas, singulares y acotadas, y proponer respuestas innovadoras particulares.

En lo que respecta a las administraciones públicas, distintas hibridaciones organizacionales coexisten en el mundo, y en particular, en Iberoamérica. Es frecuente encontrar yuxtaposiciones de elementos pertenecientes al modelo Neoweberiano –sobrevivientes de los procesos de reforma o reinstaurados con posterioridad– a la NGP – en especial en los discursos de algunos espacios políticos que han logrado imponerse en los comicios– y de la Gobernanza³.

A continuación, se profundizará en el debate acerca de la neutralidad valorativa. De ese modo, se reponen los argumentos acerca de la presencia de valores cognitivos y extra cognitivos en el contexto de justificación de las teorías, para luego examinar la teoría de la *Gobernanza*.

La neutralidad valorativa en debate. Una mirada axiológica

Una de las tensiones que ha atravesado buena parte del pensamiento filosófico moderno ha sido la discusión acerca de la neutralidad valorativa – en especial acerca de la presencia de valores no cognitivos o epistemológicos– en el contexto de justificación de una teoría (Gómez, 2014) o desde la mirada de Putnam (2002) la presunta dicotomía entre hechos y valores. Al respecto, a partir de una reinterpretación del posicionamiento de los principales filósofos de la ciencia acerca de esta temática, Gómez (2014) destaca que, con notables matices, es posible hallar pensadores que han defendido la factibilidad de evitar la presencia de este tipo de valores a la hora de resolver acerca de la aceptación o rechazo de una hipótesis, oponiéndose al ferviente rechazo postulado por Popper (1963).

Un ejemplo de ello lo constituye un conjunto de filósofos integrantes del Círculo de Viena y del Círculo de Berlín, quienes aun apostando por la objetividad de la empresa científica asumen que forman parte de la actividad científica, aunque pueden ser sopesados por la razón por ciencias empíricas como la psicología. Tal sería el argumento propuesto por Carnap (1962 [1950]), dentro de la concepción axiomática de la ciencia. A diferencia de ellos, otros especialistas entienden que son los valores extra epistémicos son inevitables y se han ocupado de distinguir entre diversos

3 La proliferación de organismos descentralizados en las administraciones públicas nos indica la prevalencia de elementos propios del enfoque de Gobernanza (Cao y Levy, 2023).

tipos de valores no cognitivos – sobre este último conjunto volveremos más adelante.

De este modo, el presente apartado introduce el enfoque teórico subyacente al análisis involucrado en este trabajo. Para ello, siguiendo a Gómez (2014) se parte de una definición general de los valores en tanto vectores de decisión, que ostentan una consideración social favorable, e influyen sobre el resultado de una decisión. Dentro de la práctica científica es posible advertir innumerables decisiones que buscan evitar errores, sesgos y subjetividades cuyo efecto es la asignación de un valor a cada potencial error acerca del cual se orienta una acción.

En ese sentido, no todo valor implica intereses y metas sociales más amplias. De allí surge la distinción entre factores que apoyan la toma de decisión de tipo epistemológicos o cognitivo, en contraste con aquellos que son denominados no epistemológico o no cognitivos. Respecto de los segundos ha emergido profundo debate dentro de la filosofía de la ciencia, en particular, en relación con el modo en que afectan – de una u otra forma- la aceptación o rechazo de una hipótesis o de una teoría cuyo telón de fondo encubre el costo de aceptar una hipótesis cuando esta es falsa, o rechazarla cuando es verdadera.

Al respecto Gómez (2014) sugiere que este tipo de compromisos axiológicos solo serían ilegítimos si obstruyeran la posibilidad de alcanzar la verdad. Ello ocurriría únicamente en el caso de que entrar en contradicción con valores cognitivos y afectaran la totalidad de la argumentación científica.

Sin embargo, se sostiene que la aparición no sería una cuestión evitable. En ese sentido, parece conveniente explicitar la presencial, en lugar de negarla, y sopesar los sesgos que, en cada investigación, puedan implicar. A continuación, veremos que existen diversos tipos de valores no cognitivos y de argumentos para visibilizarlos.

Un tipo de valor no cognitivo que parece afectar decisiones de gran relevancia dentro del marco investigativo ha sido, siguiendo a Kitcher (2001) de orden político. En aras de la síntesis, solo referiremos a la perspectiva del citado autor en relación con los valores no epistemológicos – entendiendo que se articulan con un enfoque más general acerca de la ciencia pero que excede el objetivo aquí propuesto-.

Desde la mirada de Kitcher, las investigaciones científicas deben orientarse hacia valores trascendentes a la pura verdad, de tal modo que el autor refiere a la búsqueda de verdades significativas. Este tipo de verdades adquieren valor dentro de un determinado contexto y deben ser guiadas, el marco de regímenes democráticos, por un conjunto de deliberadores

que sopesen el aporte de tal conocimiento al bien común de la sociedad a la que dichos científicos pertenecen. En ese contexto se invoca a valores políticos y morales que deben ser considerados y explicitados de modo tal que la ciencia se encuentre a disposición del bien común (Simon, 2006).

Adicionalmente, es posible identificar valores que podrían ser denominados ideológico conectados con los políticos y morales. Sobre este punto cabe resaltar que ha habido, a lo largo de la historia, intentos reiterados de justificar investigaciones falaces y sesgadas a través de la superioridad ejercida por determinadas ideologías – tal es el caso de la investigación llevada a cabo por Lysenko (Gómez, 2014). Sin embargo, ello no constituye un ejemplo de participación de valores no cognitivos en espacios de toma de decisión científica sino, más bien, la distorsión de la práctica científica misma, guiada por motivos puramente políticos.

Para evitar una sesgada intromisión – muchas veces inconsciente– de valores ideológicos Varsavsky (1971) sugiere revisar a cada científico revisar los compromisos de base. Negarlos, en ocasiones, incrementa la capacidad de tergiversar la contribución científica esperada.

A la vez, la neutralidad valorativa ha sido cuestionada desde aquello que Castorina y Zamudio (2020) denominan filosofía feminista. Desde la perspectiva de Anderson (2004), en lugar de negar la ascendencia de valores extra epistémicos en la investigación científica, resultaría conveniente elaborar criterios específicos que permitan juzgar la legitimidad. Esto se debe a que, de acuerdo con la mencionada autora, el problema no son los valores extraepistémicos sino el dogmatismo, y en ese sentido, conferir visibilidad a la presencia de este tipo de valores, en especial en el contexto de justificación, permite evaluar en qué medida pueden aproximarnos hacia conclusiones predeterminadas que terminan sesgando los resultados, o bien, únicamente representan presupuestos que completan la interpretación de la evidencia analizada.

Por último, a partir de una refutación de la dicotomía de hechos y valores que los empiristas lógicos habrían tomado de las formulaciones realizadas por Hume, Putnam (2002) defendió la tesis de la expansión de la noción de objetividad, y con ella, la relevancia de la dimensión ética de la ciencia. Desde esta perspectiva, se ha generado una ilusión de acuerdo con la cual solo sería objetivo aquello que se desprende de una descripción racionalista de los hechos, y en esa medida, los valores extraepistémicos serían la expresión de la mera subjetividad, condenando a la ética a una caracterización que no permite visualizarla como responsable y racional (Di Santo, 2019).

Asumir que la objetividad resulta de una descripción taxativa de hechos, implica una mirada ingenua de esta y, en particular, del modo en que interviene la conceptualización en cada acto de percepción. Dado que la percepción nunca es neutral, se requiere de una definición de objetividad más amplia (Putnam, 1997). Por otro lado, el autor muestra preocupación por la extensión de un enfoque opuesto, relativista, que potencia la idea de subjetividad aplicada a los valores, cuya principal consecuencia sería el abandono de todo intento por sostener la objetividad en la ciencia.

En ese sentido, Kuhn (2019) sostiene que los valores constituyen elementos propios de toda matriz disciplinar, vigentes en contextos de ciencia normal. De modo análogo, Lakatos (1983) argumenta que este tipo de compromisos evita que los científicos que comparten determinados programas de investigación – en el lenguaje kuhniano paradigmas- someta a contrastación hipótesis centrales para el programa. Estas decisiones no se basan en criterios epistémicos, sino en supuestos compartidos, factores no cognitivos que reúnen el acuerdo mayoritario de los científicos dentro de un campo y desarrollan cierta inconmensurabilidad con aquellos que se rehúsan a la *conversión*.

Resta por considerar, en qué etapas de la investigación podemos observar la presencia de tales valores. En ese sentido, a partir del concepto de riesgo inductivo desarrollado por Hempel (1965), Douglas (2000) afirmó que toda investigación científica que pudiera incurrir en riesgos inductivos y, a partir de estos, en consecuencias no epistémicas, requiere de una examinación profunda acerca de los valores extraepistémicos. No solo este tipo de valores no constituirían un problema, en estos casos, sino que sería requisito para tales investigaciones.

A diferencia de Hempel, Douglas (2000) argumentó que la presencia de valores no cognitivos excede únicamente al acotado momento de aceptación o rechazo de una hipótesis. En ese sentido, la autora propone, a la luz del error inductivo, examinar el rol que juegan estos valores en la elección de la metodología propuesta en cada investigación; la caracterización de la evidencia; y la interpretación de los resultados. Adicionalmente, siguiendo a Castorina y Zamudio (2020) se explorará la intervención de valores no cognitivos en la formulación del problema de investigación.

La exposición de valores no cognitivos realizada captura solo algunos factores identificados por distintos especialistas que han indagado al respecto a lo largo de la historia. No busca ser exhaustiva, sino reponer el enfoque global de quienes asumen que la neutralidad valorativa no es factible, incluso en el contexto de justificación, que asociar la objetividad con una mera descripción de hechos refuerza la presencia de sesgos dis-

torsivos y que los factores listados son determinantes a la hora de la toma de decisiones que enfrenta cada científico.

Para finalizar este apartado, conviene destacar que detrás de determinados encuadres metodológicos se ha tendido a encubrir la intervención de este tipo de valores, como se observa en Douglas (2000), favoreciendo cierta laxitud en la examinación de determinadas teorías. Si bien Douglas (2000) examina una teoría propia de las ciencias naturales, a diferencia de la teoría que se analizará a continuación, cuya experimentación involucra, de forma directa, consecuencias para la vida humana; siguiendo a Kitcher (2001) podemos afirmar que distintas clasificaciones sociales han tenido un impacto en la configuración de la vida, logrando incidir en aspectos sustantivos de gran implicancia para la humanidad.

La presencia de compromisos axiológicos en la teoría de la Gobernanza

Para comenzar el análisis propuesto, conviene destacar que los supuestos estructurantes – que aquí examinaremos desde una perspectiva axiológica- de la teoría de la Gobernanza desarrollada en el campo de la administración pública coinciden con los actualmente aplicados al campo CTS. En ese sentido, se parte del asociativismo para identificar casos de éxito en la implementación de políticas públicas estatales, y en la vinculación entre actores académicos y no académicos.

En ambos casos, las demandas que se buscan satisfacer ostentan un carácter particular, individual, en el primer caso relativas a los ciudadanos; mientras que en el segundo a individuos o instituciones singulares. En este punto se puede identificar un primer aspecto que evidencia determinados compromisos axiológicos. Detrás de esta definición de demandas particulares, cuyas respuestas parecen tener que estar formuladas a medida del cliente, se observan rastros de una definición específica de sociedad y del modo en que allí se originan las demandas, que recibe el Estado.

De este modo, se aprecia un supuesto individualista respecto de la emergencia de conflictos y las posibilidades de respuesta. Operan allí compromisos epistemológicos – vinculados principalmente a la eficiencia- pero también extra epistemológicos, principalmente de orden político, ideológico y ético.

Para comenzar, las hipótesis que se plantean los expertos que analizan el funcionamiento social a partir de la teoría de la Gobernanza han sido, inicialmente, edificadas en países centrales, y luego importadas a países

periféricos (Kreimer, 2006). En general, se toman casos considerados exitosos, extraídos de tales países cuyas sociedades presentan configuraciones distintivas, a los efectos de validar las hipótesis planteadas.

En particular, en el plano CTS se parte de compromisos axiológicos específicos para considerar válida la hipótesis de acuerdo con la cual los equipos de investigación ofrecen respuestas óptimas a demandas concretas que por definición - y dadas las transformaciones sociales acaecidas - no pueden ser compartidas por el conjunto de la sociedad⁴. Sin embargo, se elude la examinación de la fragmentación social creciente que la vinculación con actores específicos genera, atomizando sociedades. Esto se debe a que se parte de una matriz ideológica individualista.

Como corolario, siguiendo a Douglas (2000), la aplicación de la teoría de la Gobernanza como enfoque analítico o bien como conjunto de pautas que definen y direccionan aspectos centrales de las políticas públicas entraña valores epistémicos y extra epistémicos que se proyectan hacia, y afectan, al funcionamiento social. De este modo, observamos sociedades incrementalmente fragmentadas que dialogan de modo particularizado con instancias específicas de lo público. Las propuestas innovadoras se concentran sobre algunos actores, en lugar de influir en la vida del conjunto ciudadano, aspecto que se ve reforzado por el incentivo de la protección, capitalista, de los resultados de las investigaciones desarrolladas por equipos de expertos que, en principio, esperan realizar una contribución a la sociedad teorizada por la *Gobernanza* - conformada por individuos-.

En simultáneo, es preciso considerar que ni la NGP ni el modelo *Neoweberiano* parecen haber desarrollado expresiones académicas que aborden la necesidad de poner en diálogo los resultados producidos por los equipos de investigación y las demandas territoriales. Ello podría explicar la adopción de esta teoría en el campo CTS tanto para el análisis como para el diseño de políticas científicas situadas que suelen reponer elementos importados de reflexiones propiciadas y validadas en países centrales.

4 Vale la pena recordar que, en gran medida, la investigación en Iberoamérica es conducida por equipos cuyo lugar de trabajo y financiamiento es eminentemente público (Albornoz, 2009). De este modo, las Universidades, espacios indispensables para el fomento de la investigación científica, que integran el Sector Público, pueden ser entendidas como apéndices de las propias administraciones públicas. Dichos equipos ejecutan financiamientos que las administraciones públicas ponen a disposición para favorecer la vinculación entre las problemáticas ciudadanas y la capacidad de dar respuestas innovadoras a estas, operando desde la lógica de las demandas y no de la oferta (De Sena, 2023).

Análisis y reflexión

El objetivo del presente capítulo ha sido analizar la presencia de valores extra epistemológicos en la teoría de la gobernanza difundida en el campo de la administración pública y, más recientemente, de la Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS). Para ello, se presentó la teoría de la Gobernanza, reponiendo los elementos estructurantes. Luego se abordó la discusión respecto de la neutralidad valorativa en la ciencia. Por último, se examinaron los determinantes teóricos de la gobernanza desde una mirada axiológica -orientada por la epistemología- desplegada a partir una estrategia metodológica analítica.

Al respecto, se ha logrado identificar que los supuestos subyacentes al enfoque Gobernanza empleado por análisis y diseño de políticas públicas empujado en el campo de la administración pública coincide con el que actualmente se emplea en el campo Ciencia, Tecnología y Sociedad, de hecho, las políticas científicas forman parte de las políticas públicas formuladas por las administraciones, los equipos de investigación mayoritariamente se alojan en Universidades públicas, que integran el Sector Público de cada nación, y el financiamiento suele ser eminentemente público. En ese sentido, podemos pensar a la introducción de este paradigma en el campo CTS como una especialización de un enfoque que otrora orientara los destinados estatales de un modo más general.

Sin embargo, en el espacio CTS la idea de conectar investigaciones con actores singulares para justificar la utilidad de la ciencia parece haber adquirido mayor dinamismo. A pesar de ello, tanto la versión más organizacional como aquella aplicada a la vinculación científica con el territorio, presentan un sustrato axiológico individualista y fragmentario.

Es posible identificar la presencia de valores no cognitivos en el contexto de justificación de quienes otorgan sustento teórico a la aludida teoría. Allí operan factores políticos, ideológicos y éticos que refuerzan supuestos edificados en países centrales y son implementados, con escasa reflexión previa, en contextos dependientes. Dichos valores no solo afectan el modo en que percibimos el funcionamiento social, sino que comprometen la estructuración futura al instanciarse en políticas concretas -sociales, científicas, económicas, culturales, entre otras- que redefinen los enlaces entre los principales integrantes. Actúan como el cemento teórico de las uniones entre sujetos, instituciones y organizaciones al interior de una nación; y en entre esta y los pares.

A futuro, resultaría de interés reconstruir esta teoría desde la perspectiva modelo teórica que nos permite comprender aspectos de baja visibi-

lidad dentro de los constructos teórico-metodológicos. Ello haría posible profundizar la comprensión de los determinantes, especializaciones y efectos de una teoría que hasta el presente ha logrado influir en el diseño de políticas públicas.

Referencias bibliográficas

- ABAL Medina, J. M., y Cao, H. (2025). *Manual de Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios*. Universidad Nacional de Córdoba.
- ALBORNOZ, M. (2009). Desarrollo y políticas públicas en ciencia y tecnología en América Latina. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 8(1), 65-75.
- ANDERSON, E. (2004). Uses of value judgments in science: A general argument, with lessons from a case study of feminist research on divorce. *Hypatia*, 19(1), 1-24.
- ANSELL, C., & Torfing, J. (2022). Introduction to the Handbook on Theories of Governance. In *Handbook on theories of governance* (pp. 1-16). Edward Elgar Publishing.
- BLUTMAN, G., y Cao, H. (2023). Materia Estado: El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales. *Instituto Nacional de la Administración Pública*. Recuperado de [https://www. argentina. gob. ar/sites/default/files/2023/06/materia_estado_sin_anexos_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/06/materia_estado_sin_anexos_0.pdf).
- BORTZ, G., & Garrido, S. (2024). Nuevas herramientas para analizar dinámicas de participación en proyectos de desarrollo local. *Revista Reflexiones*, 103(1), 53-72.
- BOURDON, J. (2009). New directions in public administration: Serving beyond the predictable. *Public Policy and Administration*, 24(3), 309-330.
- CAO, H., & Levy, M. (2023). Desafíos y escenarios de la estructura organizativa de la administración pública nacional argentina a 2030. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, (16), 46-68.
- CAO, H., & Levy, M. (2023). El rol de los órganos rectores en la Administración Pública Nacional Argentina. *Revista estudios de políticas públicas*, 9(2), 34-45.
- CARNAP, R. (1962) [1950]. *Logical Foundations of Probability*. The University of Chicago Press.

- CASTORINA, J. A., & Zamudio, A. M. (2020). Los valores no epistémicos en la investigación del cambio conceptual. *Jornadas de Epistemología e Historia de la Ciencia*, 112-123.
- CHRISTENSEN, T., Fimreite, A. L., & Læg Reid, P. (2014). Joined-up government for welfare administration reform in Norway. *Public Organization Review*, 14(4), 439-456.
- DE Sena, A. (2023). Políticas Sociales, Emociones y Sociedad: algunas reflexiones tras 40 años de democracia. *Estudios Sociológicos Editora*.
- DI Santo, L. B. (2019). Hilary Putnam: un alegato a favor de la objetividad. *ArtefaCToS: revista del Instituto de Estudios de la Ciencia y la Tecnología*: 8, 2, 2019, 125-137.
- DOUGLAS, H. (2000). Inductive risk and values in science. *Philosophy of science*, 67(4), 559-579.
- GAZQUEZ, A., Bortz, G., & Santos, G. M. (2022). Conocimientos, utilidad social y políticas públicas para la inclusión y sustentabilidad: Redes Territoriales Participativas como nueva forma de gobernanza. *Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*, 28(54).
- GENSOLLEN, M., & Salazar Ortiz, V. H. (2021). Ciencia y democracia: modelos de gobernanza de la ciencia para el diseño de instituciones científicas. *Diseño institucional e innovaciones democráticas*, 281-301.
- GÓMEZ, R. J. (2014). La dimensión valorativa de las ciencias. Hacia una filosofía política. *Tecnología y Sociedad*, 81.
- HEMPEL, C. G. (1965). Science and Human Values, in *Aspects of Scientific Explanation and other Essays in the Philosophy of Science*. New York: The Free Press, 81-96.
- KAPUCU, N. (2007). New public management: Theory, ideology, and practice. *Public Administration and Public Policy-New York-*, 129, 889.
- KEPING, Y. (2018). Governance and good governance: A new framework for political analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11(1), 1-8.
- KITCHER, P. (2001). *Science, truth, and democracy*. Oxford University Press.
- KJAER, A. M. (2011). Rhodes' contribution to governance theory: praise, criticism and the future governance debate. *Public administration*, 89(1), 101-113.
- KREIMER, P. (2006). ¿Dependientes o integrados?. La ciencia latinoamericana y la nueva división internacional del trabajo. *Nómadas (Col)*, (24), 199-212.
- KUHN, T. S. (2019). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de cultura económica.

- LAKATOS, I. (1983). *La metodología de los Programas de investigación científica*. Alianza editorial.
- LYNN, L. E. (2008). What is a Neo-Weberian State? Reflections on a concept and its implications. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 17.
- NOORDHOEK, P., & Saner, R. (2005). Beyond new public management. Answering the claims of both politics and society. *Public Organization Review*, 5(1), 35-53.
- PEREIRA, L. C. B. (2000). State reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms. In *Institutions and the Role of the State* (pp. 175-220). Edward Elgar Publishing.
- PETERS, G., & Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? *La gobernanza hoy*, 10, 37-56.
- POPPER, K. (1963). *Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge*. Routledge.
- PUTNAM, H. (1997). La importancia del conocimiento no-científico. *Teorema*, Suplemento Limbo, 2, 1-17.
- PUTNAM, H. (2002). *The collapse of the fact/value dichotomy and other essays*. Harvard university press.
- RHODES, R. A. (2000). Governance and public administration. *Debating governance*, 54, 90.
- RICCI, D. (2015). *Estado de derecho y principio de legalidad*. Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- SCRIBANO, A. O., & Cena, R. B. (2013). Sensibilidades colonizadas: Imágenes del Mundo, Política de las Emociones y Políticas Sociales desde una aproximación conceptual. *Yuyaykusun*, (6), 109-122.
- SIMON, J. (2006). The proper ends of science: Philip Kitcher, science, and the good. *Philosophy of Science*, 73(2), 194-214.
- VARSAVSKY, O. (1971). *Proyectos nacionales: Planteo y estudios de viabilidad*. Periferia.
- VINNI, R. (2007). Total quality management and paradigms of public administration. *International Public Management Review*, 8(1), 103-131.
- WEBER, M. (1922). *Economy and Society*. Stanford University Press.

POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: ANÁLISIS DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, RETOS Y ACTORES EN CONTEXTOS INDÍGENAS

Manuel Lara Caballero¹
Edgar Andrés De la Cruz Rojas²

Introducción

La política social en América Latina se enfrenta al importante reto de trascender más allá de los indicadores cuantitativos convencionales para determinar el alcance, pertinencia y eficacia, donde la idea central es que un proceso evaluativo sólido y culturalmente aceptable requiere comprender no sólo los marcos teóricos y conceptuales que orientan las políticas y acciones de gobierno, sino también el papel de los actores involucrados en el diseño, ejecución y seguimiento (Duhau, 1996). Esta necesidad se acentúa en el caso de las comunidades indígenas, que tienen realidades territoriales y culturales que muchas veces quedan fuera de las métricas estandarizadas, generando diagnósticos incompletos, con respuestas gubernamentales poco adecuadas a los problemas públicos que se enfrentan (Valencia, 2008).

El Estado de Bienestar, en la concepción histórica, ha intentado desarrollar una serie de capacidades institucionales que regulen las dinámicas del mercado y garantizar un nivel mínimo de bienestar. Lo anterior se ha buscado lograr a través de diversas acciones, como asegurar un ingreso mínimo, reducir la inseguridad o proveer servicios públicos de calidad para toda la población. En el contexto latinoamericano, el propósito del

-
- 1 Doctor en Política Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Líneas de investigación: análisis, diseño y evaluación de políticas públicas, inclusión social y medición económica. Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana. Correo electrónico: m.lara@correo.ler.uam.mx
 - 2 Maestro en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana. Línea de investigación: comunidades indígenas, economía social, políticas públicas y participación. Doctorante de la Universidad Autónoma Metropolitana. Correo electrónico: edgar111meta@gmail.com

Estado se enfocó en la protección social y el bienestar colectivo, principalmente para los trabajadores del sector formal. Este modelo, consolidado a partir de las primeras décadas del siglo XX, ha enfrentado un cuestionamiento importante en las últimas décadas. La presión de visiones económicas y políticas opuestas, junto con tensiones derivadas de la exclusión de amplios sectores de la población, como los trabajadores informales y los desempleados, ha generado un cambio en las políticas sociales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1996).

Este proceso, impulsado por una mayor competencia electoral integrando partidos extremistas, ha derivado en la mayoría de los casos en políticas restrictivas y focalizadas. Estas a menudo se caracterizan por recortes presupuestales que limitan el acceso, requisitos estrictos que excluyen a poblaciones vulnerables y la priorización de subsidios temporales sobre los derechos sociales permanentes.

Esto fue el resultado de un conflicto entre visiones opuestas sobre el papel que tiene el Estado: uno más focalizado y asistencialista, impulsado por sectores conservadores o neoliberales y, otro más universalista, impulsado por fuerzas progresistas que tienen como objetivo la movilización social, que buscó implementar esquemas más inclusivos en diversos países de América Latina como Argentina, Brasil y Uruguay.

Lo que permitió la expansión de los programas de transferencias monetarias condicionadas a partir de los años 2000, caracterizados por el bajo costo presupuestario y amplia cobertura; sin embargo, este mismo enfoque ha sido cuestionado por la capacidad limitada para transformar las estructuras que generan desigualdad (Universidad Católica Boliviana, 2003).

Los obstáculos persisten, a pesar de los avances, en las políticas sociales dirigidas a los pueblos indígenas, donde la capacidad estatal es entendida en este contexto como la competencia del Estado para diseñar, implementar y monitorear políticas públicas de manera efectiva, como un elemento clave para mejorar estas intervenciones.

Esta capacidad debe trascender la esfera limitada de la gestión burocrática para incorporar dimensiones como (Sottoli, 2002): i) la coordinación interinstitucional para evitar duplicidades y fragmentación; ii) una flexibilidad que permita adaptarse a realidades culturales diversas, iii) innovación en metodologías y enfoques, iv) calidad en los servicios y atención público y, v) sostenibilidad financiera y política.

Lo ideal es fomentar un modelo de evaluación que no sólo optimice la eficiencia técnica, sino que también promueva la equidad garantizando el acceso sin discriminación y refuerce la legitimidad del vínculo entre

el Estado y la ciudadanía, especialmente en comunidades históricamente marginadas.

La institucionalización de la evaluación ha sido un paso importante en algunos países latinoamericanos como México, Chile y Colombia, por ejemplo, donde a pesar de algunas limitaciones presupuestales o presiones políticas, cuenta con un marco normativo mínimo para implementar un Sistema de Monitoreo y Evaluación (SMyE) de las políticas públicas.

Lo anterior ha favorecido el establecimiento de prácticas continuas, que se articulan en cuatro dimensiones principales (Torres y Rojas, 2015): i) un marco jurídico-normativo claro; ii) estructuras organizativas definidas; iii) procedimientos técnico-operativos sólidos y, iv) un financiamiento relativamente estable, pero estos componentes sólo son una condición necesaria pero no suficiente, para una evaluación culturalmente pertinente.

La traducción de estos marcos institucionales en prácticas efectivas para los pueblos indígenas sigue siendo un desafío pendiente. Las mediciones oficiales de la pobreza, aunque se autodenominan muchas veces como multidimensionales, se enfocan principalmente en variables económicas como el ingreso y el acceso a los servicios básicos, donde por lo general no capturan las nociones de bienestar propias de estas comunidades.

En este contexto, para lograr evaluaciones integrales, es necesario incorporar dimensiones como la gobernanza territorial, el dinamismo cultural y la participación política, evitando que la lógica tecnocrática donde “solo se evalúa lo que se puede medir”, limite la comprensión de las realidades (Stahl, 1994).

Por otra parte, la volatilidad política y la fragilidad institucional en la región latinoamericana obstaculizan la continuidad de políticas y acciones gubernamentales a largo plazo que son necesarias para los cambios estructurales, donde el predominio de los enfoques asistencialistas de corto plazo ha reducido el espacio para soluciones que son construidas con la participación activa de los pueblos originarios.

Donde superar estas limitaciones requiere integrar de manera efectiva las voces y concepciones en todas las fases de la política pública para avanzar hacia un modelo de política social capaz de garantizar justicia social y contribuir a que las sociedades sean más equitativas (Lautier, 2001).

El análisis comparativo de la política social dirigida a las comunidades indígenas en América Latina requiere de un enfoque que permita identificar los fundamentos conceptuales, marcos institucionales y los actores clave. El objetivo general de este capítulo es examinar, a partir de un

análisis documental, la política social enfocada a las comunidades indígenas en cinco países: Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador y México.

Lo anterior, con el propósito de reconocer las concepciones, estructuras y dinámicas que orientan el diseño, implementación y evaluación, a fin de proponer recomendaciones que fortalezcan la pertinencia cultural y efectividad, donde se establecen tres objetivos específicos: i) examinar los retos y limitaciones que enfrentan las fases de diseño, implementación y evaluación en contextos indígenas, integrando variables como la interculturalidad, la participación comunitaria y la calidad de la información disponible, ii) analizar el papel y las interacciones de los actores clave, con la intención de reconocer oportunidades de coordinación y sinergia que contribuyan a la construcción de modelos de política social más inclusivos y sostenibles, y iii) caracterizar el marco conceptual, normativo e institucional que respalda la política social en cada país, destacando tanto las coincidencias como las divergencias;

Esta propuesta pretende generar una comprensión articulada entre los fundamentos teóricos y las realidades operativas, con especial atención en la pertinencia cultural y la incorporación de saberes locales en los procesos de diseño, aplicación y seguimiento, pero esta integración enfrenta el desafío de superar modelos estandarizados que, aunque útiles para la comparación regional, corren el riesgo de invisibilizar las particularidades históricas y culturales de los pueblos a los que se dirigen las políticas.

En este sentido, el capítulo se desarrolla en tres apartados principales seguidas de las conclusiones, buscando examinar la política social en contextos indígenas a través del lente del ciclo de las políticas públicas y los actores. El primer apartado traza la evolución histórica de las estrategias de bienestar en la región.

El segundo define la política social como un eje para reducir desigualdades y garantizar derechos, señalando sus retos en el diseño, implementación y evaluación para las comunidades indígenas en América Latina y la importancia de identificar a los diversos actores involucrados. Posteriormente, se presenta un examen comparativo de cinco países latinoamericanos para reconocer sus fundamentos conceptuales, marcos institucionales e instrumentos predominantes, contrastando la tensión entre los modelos universalistas y los focalizados.

Finalmente, las conclusiones presentan la necesidad de un desplazamiento epistémico hacia un paradigma decolonial que incorpore conceptos indígenas como el “buen vivir” y la comunalidad y se proponen acciones estratégicas para una política social pertinente y efectiva.

Los antecedentes de la política social en América Latina

Los antecedentes de la política social en América Latina se ubican temporalmente en las primeras décadas del siglo XX, cuando distintos países de la región comenzaron a poner atención en ciertos elementos sociales que generaban tensiones a raíz de la incipiente industrialización, la urbanización acelerada y la creciente organización de la clase trabajadora.

Las primeras medidas de bienestar social, fueron definidas por las influencias europeas como la legislación *bismarckiana* y las propuestas de la Iglesia Católica, donde además de la necesidad de fortalecer la integración social, se incluyeron leyes laborales, seguros sociales para trabajadores formales y programas asistenciales dirigidos a sectores vulnerables.

Existen otros ejemplos significativos como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que incorporó de manera pionera derechos sociales como la educación, la salud y el trabajo; la creación de la Caja de Seguros Obreros en Chile (1924) o las cajas jubilatorias en Argentina en las décadas de 1920 y 1930, respectivamente.

Estas políticas iniciales tuvieron un alcance limitado y regional, beneficiando sobre todo a la población urbana asalariada, en el marco de Estados aún dominados por élites políticas y económicas que veían en estas concesiones una vía para contener el conflicto social antes que una estrategia para universalizar los derechos (Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 2005).

La región de América Latina en la Gran Depresión y, con mayor intensidad, después de la Segunda Guerra Mundial, entró en una etapa de Estado de desarrollo impulsada por el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Entre los años cuarenta y setenta, muchos gobiernos ampliaron los sistemas de protección social, fortaleciendo la seguridad social, la educación pública y los servicios de salud.

Este proceso buscó construir una versión latinoamericana del Estado de bienestar, aunque en la práctica resultó incompleto o estratificado, al concentrarse en el sector formal urbano y dejar al margen a campesinos, trabajadores informales y comunidades indígenas, donde se trató de una modernización conservadora en la que las políticas sociales, más que romper con la desigualdad estructural, tendieron a reproducirla mediante beneficios diferenciados según el estatus ocupacional (Uribe, 2018).

Estas limitaciones mantuvieron la exclusión de amplios sectores de la sociedad, pero también es importante reconocer que este periodo fue la primera expansión de la ciudadanía social en la región y estableció un marco normativo e institucional que, aunque parcial, sentó las bases para

el reconocimiento de que el Estado tiene responsabilidades directas en garantizar los mínimos de bienestar.

La política social latinoamericana, a partir de la década de 1980, se transformó de forma radical con la llegada del paradigma neoliberal. La crisis de la deuda externa de 1982, combinada con la presión de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), además de la difusión global de ideas de libre mercado, impulsó reformas estructurales que redefinieron el papel del Estado.

Estas medidas fundamentadas en el Consenso de Washington implican ajustes fiscales restrictivos, privatizaciones de bienes y servicios, reducción del gasto público y la descentralización del aparato burocrático, trasladando la provisión de servicios a actores privados y promoviendo un rol subsidiario del Estado.

En la práctica, se adoptaron programas focalizados de lucha contra la pobreza, con un énfasis asistencialista que desplazó las aspiraciones de universalismo de cubrir una parte importante de la población que fue un objetivo de las etapas anteriores. Este rediseño no se limitó sólo al ámbito social, sino que implicó una reestructuración profunda de la economía, la sociedad y las relaciones de poder, consolidando un modelo centrado en el mercado que permeó gran parte de la acción pública en las últimas décadas del siglo XX, pero dejó pendientes estructurales en términos de cobertura, equidad y sostenibilidad de las políticas sociales (Salinas y Tettelboin, 2005).

En el siglo XXI, se dio *un giro a la izquierda* partir del año 2000, donde varios países de la región intentaron contrarrestar o matizar los efectos de las reformas neoliberales, incorporando un enfoque de derechos y ampliando el acceso a las prestaciones universales. El diseño de las políticas públicas de transferencias condicionadas como Progresa/Oportunidades en México, Bolsa Familia en Brasil o la Asignación Universal por Hijo en Argentina se expandieron para atender a sectores históricamente excluidos.

Al mismo tiempo que se introdujeron reformas constitucionales o legales que reconocieron explícitamente estos derechos sociales. Por otra parte, organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) promovieron la noción de protección social universal con enfoque de derechos, que busca articular la política social con los compromisos internacionales en materia de desarrollo humano (Uribe, 2018).

La distancia entre la retórica y la realidad sigue siendo significativa porque persisten los problemas de cobertura, calidad y financiamiento y coexisten modelos universales con esquemas altamente focalizados. Este escenario plantea interrogantes sobre la coherencia y sostenibilidad de las políticas sociales en la región, al mismo tiempo que generan un debate sobre cuál enfoque teórico-conceptual ha prevalecido y cuáles son los elementos que, en la práctica, definen el núcleo de la política social latinoamericana (Lautier, 2001).

El concepto de política social en América Latina

La política social constituye un eje esencial para el desarrollo de las sociedades porque enfoca la atención en la reducción de las desigualdades, intenta garantizar los derechos fundamentales y fortalecer la cohesión social.

En América Latina, una región que se ha caracterizado por tener profundas brechas económicas estructurales, alta volatilidad y contextos sociopolíticos complejos, el diseño estratégico y la implementación eficaz de la política social se configuran como condiciones necesarias para avanzar hacia un desarrollo sustentable y sostenible, inclusivo y equitativo.

El alcance real y la efectividad de estas intervenciones dependen en gran medida de la capacidad de los Estados para articular acciones que respondan a las particularidades históricas, culturales y económicas de cada país, lo que plantea retos significativos para la formulación y ejecución (Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 2001).

La política social en América Latina ha experimentado un desarrollo complejo desde los orígenes en el siglo XX hasta el presente, en un contexto marcado por profundas transformaciones políticas, económicas y sociales, donde fue concebida de manera general como el conjunto de acciones estatales orientadas a proteger el bienestar y mejorar la calidad de vida de la población, ha reflejado a lo largo del tiempo la influencia de diversos modelos de desarrollo, regímenes políticos y corrientes de pensamiento.

La evolución de este concepto ha respondido a las particularidades históricas de la región: desde las primeras iniciativas para enfrentar la problemática social en las décadas iniciales del siglo pasado, pasando por la consolidación de sistemas de protección en la etapa de desarrollo de la posguerra, hasta las reformas neoliberales de finales del siglo XX y, recientemente, los intentos de incorporar un enfoque basado en dere-

chos. Estas transformaciones no han seguido trayectorias lineales, porque cada cambio de paradigma ha generado tensiones entre la continuidad institucional y la necesidad de innovar frente a nuevos desafíos sociales (Solimano, 2005).

Retos en el diseño, implementación y evaluación de la política social indígena en América Latina

La situación de los pueblos indígenas en América Latina se ha caracterizado por desigualdades socioeconómicas persistentes, una subrepresentación en los procesos políticos decisorios y estructuras históricas de exclusión que han limitado el acceso a derechos, bienes y servicios públicos entre muchos otros elementos.

Por lo que examinar los desafíos a lo largo del ciclo de las políticas públicas, entendido como la secuencia de fases que articula la definición del problema, el diseño de la intervención, la implementación, el monitoreo y la evaluación para retroalimentar decisiones, permite entender por qué, a pesar de las diversas reformas normativas y esfuerzos en materia de política social que se han realizado en prácticamente todos los países de la región, persisten importantes brechas en el bienestar (Sottoli, 2002).

Este apartado del capítulo propone examinar tres momentos clave del ciclo de las políticas públicas: el diseño, la implementación y la evaluación, porque permiten observar los elementos relevantes de una intervención social desde su concepción inicial hasta la valoración de sus resultados. El diseño constituye el punto de partida en el que se define el problema público, los objetivos, enfoques y mecanismos de acción, con decisiones estratégicas sobre la población objetivo, cómo y con qué recursos se realizan los bienes y servicios para resolver una situación problemática o satisfacer una necesidad.

La implementación representa el momento en que las políticas se materializan a través de procesos en el territorio y se pone a prueba el diseño frente a realidades diversas, revelando fortalezas y debilidades que los documentos normativos no siempre anticipan con la participación de diferentes actores que tienen intereses personales o grupales que pueden ser antagónicos, mientras que la evaluación permite retroalimentar el proceso, identificar logros, fallas y aprendizajes, además de generar insumos para la toma de decisiones futuras, cerrando y renovando el ciclo (Lara, 2024).

En este contexto, el análisis de estos tres momentos se organiza alrededor de tres ejes analíticos de gran relevancia para el estudio de las intervenciones en las comunidades indígenas. La pertinencia cultural se debe incluir porque toda política dirigida a este importante sector debe reconocer y dialogar con las cosmovisiones, estructuras de autoridad y prácticas comunitarias para evitar la pérdida de su identidad cultural y la baja apropiación social.

La participación es central porque no basta con consultar a las comunidades de manera simbólica, es necesario que puedan influir efectivamente en las decisiones, garantizando procesos de co-diseño, control social y corresponsabilidad.

Por último, la calidad de la información para la toma de decisiones resulta indispensable para orientar las acciones, asignar recursos y evaluar los resultados con base en datos confiables, desagregados y culturalmente pertinentes; sin esta base, el ciclo de la política es ineficaz para abordar las desigualdades específicas y promover los cambios que las comunidades necesitan (Universidad Católica Boliviana, 2003).

El diseño de la política social en América Latina tiende a mantener enfoques universalistas que no reconocen las diferencias culturales, lingüísticas y territoriales de las poblaciones a las que se dirige. Esta orientación implica que, cuando la formulación se realiza sin una participación de las comunidades, las intervenciones resultan menos pertinentes y con menor capacidad de generar cambios sostenibles.

En la práctica, esto se manifiesta en diagnósticos que omiten las especificidades locales, en reglas de operación que desconocen los sistemas normativos propios y en objetivos que no se articulan con las prioridades comunitarias, lo que limita la apropiación social. El problema se intensifica en contextos donde la tenencia de la tierra y la delimitación territorial son inciertas, porque estas condiciones obstaculizan la definición de poblaciones y áreas de enfoque objetivos y la creación de mecanismos de acceso que garanticen equidad y efectividad (Lara, 2004).

El Cuadro 1 muestra los principales retos que enfrenta el diseño de políticas públicas en contextos indígenas, esto con la finalidad de traducir alguno de ellos en orientaciones operativas para la acción. En este sentido, la matriz actúa como un puente entre el análisis y la implementación al organizar cada reto junto con la señal observable en el territorio, la implicación para el diseño y la decisión recomendada.

De este modo, permite identificar de manera *ex ante* algunas fallas recurrentes en el diseño como, por ejemplo, una lectura cultural insuficiente, la escasa participación comunitaria, la incertidumbre territorial o la

rigidez en la focalización. De esta forma, existe la posibilidad de anticipar sesgos y subcoberturas, y establecer criterios comunes para el codiseño con autoridades y organizaciones locales.

La idea es conectar de forma explícita el reto con la señal observable, la implicación para el diseño y la decisión recomendada, para facilitar a los diseñadores de políticas públicas que realicen ajustes relacionados con la interculturalidad, la consulta vinculante, la titulación o el reconocimiento territorial y los criterios combinados de focalización, que respalden las intervenciones con un seguimiento claro (Vázquez y Hernández, 2019).

Cuadro 1

Riesgos de diseño y respuestas operativas en contextos indígenas

Reto en el diseño	Señal en el territorio	Implicación de diseño	Decisión recomendada
Lectura cultural insuficiente	Baja apropiación; rechazo indirecto	Objetivos y supuestos ajenos a sus cosmovisiones	Codiseño con autoridades y organizaciones; enfoque intercultural explícito
Participación débil o tardía	Consultas informativas, no vinculantes	Déficit de legitimidad y pertinencia	Consulta previa, libre e informada con acuerdos operativos
Incertidumbre territorial	Límites difusos; trámites complejos	Cobertura y elegibilidad inestables	Conocimiento de la comunidad y su territorio
Focalización homogénea	Hogares excluidos por requisitos	Sesgos y subcobertura persistentes	Criterios de focalización con pertinencia cultural y respeto a las formas tradicionales de organización

Fuente: Elaboración propia a partir de Cejudo y Lugo (2025), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2005), Lara (2024) y Meentzen (2007).

El Cuadro 1, en perspectiva, es sólo una propuesta de herramienta y guía que necesita ser contextualizada y actualizada con evidencia participativa. La implementación de políticas públicas en contextos indígenas enfrenta obstáculos operativos y de calidad que condicionan el alcance y efectividad, donde la provisión de servicios sin una adecuada adaptación cultural y sin considerar las barreras geográficas, lingüísticas y administrativas deriva en coberturas reducidas y en resultados desiguales.

La evidencia muestra que, incluso cuando existe infraestructura y oferta física, el uso efectivo disminuye si el personal no es bilingüe, los horarios y lugares de atención no se ajustan a las rutinas comunitarias, o los costos implícitos de acceso como los traslados o trámites son elevados. Estas fricciones se intensifican por la insuficiencia de recursos disponibles y por la débil coordinación interinstitucional.

Lo que limita la capacidad de respuesta, por lo que es necesario reconocer que la superación de estas barreras no depende únicamente de ajustes técnicos, sino también de procesos de diálogo y corresponsabilidad que fortalezcan la relación entre el Estado y las comunidades (Lara y De la Cruz, 2025).

El Cuadro 2 identifica los principales obstáculos en la implementación de políticas sociales en territorios indígenas, proponiendo ajustes operativos concretos, donde el enfoque consiste en relacionar cada desafío específico, desde el acceso físico limitado y las barreras lingüísticas hasta los trámites burocráticos rígidos, la débil coordinación institucional y la inestabilidad de recursos, con intervenciones diseñadas para mejorar la efectividad.

La propuesta plantea un recorrido metodológico para abordar de forma sistemática los problemas detectados en la implementación de la política social, donde la comprensión de cada obstáculo requiere identificar primero cómo se expresa en la práctica, para luego vincularlo con las causas de gestión y definir soluciones factibles.

Cuadro 2

Obstáculos en la implementación para contextos indígenas

Obstáculo operativo	Efecto en la población indígena	Error frecuente	Ajuste operativo recomendado
Acceso físico limitado	Coberturas bajas y abandono	Crear que con solo crear más opciones se resuelve el problema	Puntos móviles, itinerancias y horarios acordados
Barreras lingüísticas y culturales	Desconfianza y subutilización	Capacitaciones con una fórmula genérica que ignora el contexto local	Personal bilingüe y protocolos interculturales
Trámites y condicionalidades rígidas	Exclusión por requisitos	Uniformidad administrativa	Simplificación documental y acompañamiento comunitario
Coordinación interinstitucional débil	Duplicidades y vacíos	Burocracia segmentada	Mesas territoriales con metas compartidas
Recursos insuficientes/ volatilidad	Calidad desigual; interrupciones	Acciones de corto plazo, proyectos piloto de intervenciones sociales	Presupuestos plurianuales y compras adaptadas

Fuente: elaboración propia a partir de Lara y De la Cruz (2025), Meentzen (2007) y Vázquez y Hernández (2019).

En el trabajo de campo, estas dificultades se reflejan por lo general en una baja asistencia a los servicios, en el abandono de tratamientos, en la exclusión de ciertos grupos y en la prestación de atenciones incompletas, donde estos resultados suelen estar asociados a errores de gestión recurrentes, como asumir que la disponibilidad de servicios garantiza el uso,

ofrecer capacitaciones esporádicas sin transformar las rutinas laborales, aplicar normas administrativas sin adaptaciones contextuales, mantener a las instituciones operando de manera aislada o poner en marcha proyectos piloto que carecen de continuidad (Vázquez y Hernández, 2019).

En este contexto, se plantean medidas específicas como acercar los servicios mediante unidades móviles, incorporar personal bilingüe con conocimiento de la cultura local, simplificar los trámites con acompañamiento de guías comunitarios, establecer espacios de coordinación interinstitucional con metas conjuntas y programar presupuestos de largo plazo con reglas de compra más flexibles. No obstante, la efectividad de estas soluciones dependerá de su adaptación a la diversidad territorial y del compromiso real de las instituciones para sostener los cambios en el tiempo (Gros, 2012).

La evaluación de las políticas públicas en contextos indígenas suele reproducir sesgos que distorsionan la comprensión de los resultados, donde la ausencia de datos generados en conjunto con las comunidades y la limitada participación en el proceso evaluativo provocan que se homogenice realidades profundamente distintas.

Lo que termina por diluir los impactos específicos y ocultar las desigualdades persistentes; a estas carencias se suma la falta de compatibilidad entre las fuentes y la escasa adecuación de los indicadores a las particularidades culturales y territoriales. Las metodologías para el análisis y evaluación de políticas públicas de carácter oficial con un enfoque estandarizado muchas veces no logran capturar las dimensiones sustantivas como la lengua, la cohesión comunitaria o la gobernanza.

Estas son determinantes para medir el bienestar desde la perspectiva de los propios pueblos, por lo que, sin un cambio profundo en la forma de recolectar, interpretar y utilizar la información, la evaluación corre el riesgo de reforzar visiones parciales que legitiman intervenciones poco pertinentes (Lara, 2024).

El Cuadro 3 presenta las brechas que pueden limitar la pertinencia y la efectividad de la evaluación de políticas públicas en contextos indígenas, relacionándolas con las consecuencias, los elementos que son necesarios incorporar y las estrategias para medirlos.

La sistematización permite observar que la ausencia de desagregación étnica en las fuentes de información invisibiliza los impactos específicos en los pueblos indígenas, mientras que el uso de indicadores poco pertinentes introduce sesgos en la valoración de los resultados; también muestra que la falta de participación comunitaria en el proceso evaluativo reduce la capacidad de convertir los hallazgos en mejoras aplicables a nivel

local y que los plazos de observación demasiado cortos tienden a subestimar cambios que requieren un desarrollo gradual (Vázquez y Hernández, 2019).

Frente a estas limitaciones, la propuesta metodológica plantea acciones concretas, como incorporar variables de autoidentificación en censos y registros, incluir indicadores de adecuación cultural y satisfacción, adoptar mecanismos de evaluación participativa y establecer sistemas de monitoreo de trayectoria con hitos intermedios. La viabilidad y el impacto de estas medidas dependen de la disposición institucional para integrar enfoques interculturales y de la capacidad técnica para llevarlos a cabo de manera sostenida (Lara y De la Cruz, 2025).

Cuadro 3

Brechas en la evaluación intercultural y rutas para su superación

Brecha	Consecuencia	Qué incorporar	Cómo medir
Sin desagregación étnica	Impactos invisibles en pueblos indígenas	Cobertura y resultados por autoidentificación	Censos/encuestas y registros con variable étnica
Indicadores no pertinentes	Sesgos en juicios de éxito	Lengua, adecuación cultural, satisfacción	Encuestas de experiencia y fichas interculturales
Voz comunitaria ausente	Hallazgos con poca incidencia local	Percepciones y propuestas de mejora	Evaluación participativa y auditoría social
Horizontes cortos	Subestimación de cambios graduales	Resultados intermedios y de proceso	Monitoreo de trayectoria con metas anuales

Fuente: elaboración propia a partir de Lara y De la Cruz (2025), Meentzen (2007) y Vázquez y Hernández (2019).

En conjunto, los retos en el diseño, la implementación y la evaluación de la política social indígena en América Latina trascienden las dimensiones técnicas o administrativas y se originan en dinámicas históricas, culturales y políticas que condicionan la efectividad. La presencia de una relación distante entre el Estado y las comunidades, evidencian la ausencia de un diálogo sostenido, la escasa integración de sus sistemas de organización y prioridades, así como las carencias en la información disponible.

Donde se configura un ciclo de políticas que, aunque tiene el respaldo de diversos marcos normativos y esfuerzos programáticos, tiende a reproducir desigualdades estructurales. La comprensión de esta situación implica no sólo limitarse para detectar brechas y formular ajustes operativos, sino también a cuestionar los supuestos y las lógicas que orientan la acción pública, con el fin de promover intervenciones más coherentes con la diversidad territorial y cultural (Meentzen, 2007).

Por tal motivo, avanzar hacia políticas sociales pertinentes y efectivas para los pueblos indígenas demanda articular el fortalecimiento técnico con un compromiso político, social e institucional que asegure la interculturalidad, una participación vinculante y mecanismos de evaluación inclusivos. Las herramientas y orientaciones propuestas no deben asumirse como modelos rígidos.

Sino como marcos de referencia que requieren adaptarse a las condiciones específicas de cada territorio, pero pueden ofrecer ciertas rutas para convertir la información en decisiones, vincular el diseño con la implementación y retroalimentar el ciclo de la política a partir de la experiencia acumulada.

La incidencia dependerá de la voluntad de los Estados para sostener procesos de colaboración genuina con las comunidades, evitando que las políticas se fragmenten en intervenciones aisladas y fomentando, en su lugar, una acción pública que reconozca, respalde y potencie las capacidades locales como base para un desarrollo con justicia y equidad (Gros, 2012).

Actores clave en las políticas sociales para comunidades indígenas en América Latina

La formulación de políticas sociales en las comunidades indígenas de América Latina constituye un proceso multidimensional que involucra una gran diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales en distintos niveles de acción. En el marco de un Estado democrático, estas políticas se diseñan e implementan a partir de las interacciones entre instancias nacionales, autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil y, en muchos casos, organismos internacionales.

Por tal motivo, el reconocer quiénes participan en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales es importante para comprender cómo se toman las decisiones y como los incentivos determinan el rumbo y el alcance de los programas. La identificación de los actores clave no garantiza por sí misma, la mejora de las políticas públicas porque también se necesitan mecanismos para asegurar la inclusión y la corresponsabilidad en todas las etapas del ciclo (Meentzen, 2007).

La identificación de los actores clave en el ámbito indígena latinoamericano tiene un carácter estratégico porque la historia de la región muestra que numerosos pueblos originarios fueron marginados de la construcción, participación y toma de decisiones en materia de política social, lo que

motivó la creación simultánea de estructuras autónomas de organización y provisión de servicios comunitarios.

En décadas recientes, las comunidades y organizaciones indígenas han logrado posicionarse como interlocutores legítimos, reclamando los derechos y participando en espacios de formulación de políticas, donde al mismo tiempo, las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales han contribuido a institucionalizar enfoques más inclusivos, promoviendo la equidad de género y el reconocimiento de la diversidad cultural en los programas destinados a estas poblaciones.

Los organismos multilaterales y de cooperación internacional han incidido paralelamente en la difusión de modelos y estándares de política social, aportando recursos, conocimientos técnicos y marcos normativos, pero la presencia de estos actores también genera tensiones y plantea fuertes interrogantes sobre si es posible lograr un equilibrio entre las agendas externas y las prioridades definidas por las propias comunidades (De la Cruz y Lara, 2023).

En el ciclo de la política social dirigida a comunidades indígenas de América Latina, la identificación de los actores involucrados es un paso clave para comprender cómo se definen las agendas, cómo se implementan las intervenciones y, qué elementos inciden en la evaluación. Estos actores, clasificados de manera general, operan dentro de marcos institucionales y contextos socioculturales que difieren significativamente entre países, generando configuraciones, niveles de influencia y formas de articulación particulares.

Por tal motivo, analizar su papel reconoce tanto los puntos de convergencia como los espacios de fricción entre intereses diversos, así como identificar las oportunidades de colaboración que fortalezcan la pertinencia cultural, la eficacia operativa y la sostenibilidad de las políticas. En este capítulo se consideran las siguientes categorías generales de actores que participan en distintas fases del ciclo de la política social (De la Cruz y Lara, 2023; Meentzen, 2007; Vázquez y Hernández, 2019):

Organizaciones y autoridades indígenas: Estructuras representativas y formas de organización propias de los pueblos originarios, encargadas de articular las demandas, administrar los recursos comunitarios y proteger los derechos colectivos.

Organismos gubernamentales (nacionales y subnacionales): Instituciones estatales que son responsables del diseño, coordinación, ejecución y supervisión de las políticas sociales, que abarcan desde secretarías de Estado hasta gobiernos locales, en diferentes niveles.

Organizaciones no gubernamentales (ONG) y movimientos sociales: Agrupaciones de la sociedad civil que defienden derechos, impulsan propuestas y complementan la acción estatal mediante proyectos y asistencia técnica.

Organismos multilaterales internacionales: Agencias y redes intergubernamentales que aportan financiamiento, asesoría técnica, estándares internacionales y marcos normativos para el diseño e implementación de políticas.

Academia e instituciones de investigación: Centros generadores de conocimiento que elaboran diagnósticos, desarrollan metodologías de intervención, evalúan resultados y fortalecen las capacidades para la gestión de políticas públicas.

El Cuadro 4 resume el papel que desempeñan los distintos tipos de actores en las fases clave del ciclo de la política social, diseño y formulación, implementación y evaluación, en el contexto de América Latina.

La clasificación tiene un carácter general, aunque reconoce que cada país tiene las particularidades institucionales, políticas y culturales que determinan la manera en que estos actores interactúan y ejercen influencia. En la etapa de diseño y formulación, los organismos gubernamentales se hacen cargo de la conducción del proceso mediante el establecimiento de objetivos, estrategias, marcos normativos y la asignación de recursos, articulando la participación de diversos niveles y sectores.

Las organizaciones y autoridades indígenas aportan perspectivas y demandas desde la base social, identificando necesidades y defendiendo los derechos culturales y territoriales; a su vez, las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales inciden en la agenda pública a través de la investigación, la visibilización de problemáticas y la propuesta de modelos innovadores (De la Cruz y Lara, 2023).

Los organismos multilaterales e internacionales brindan marcos conceptuales, financiamiento y experiencias comparadas, mientras que la academia aporta diagnósticos, metodologías y formación especializada. La capacidad de integrar de forma equilibrada estas contribuciones enfrenta retos asociados a las desigualdades en los niveles de poder e incidencia de cada actor (Meentzen, 20007).

Cuadro 4

Actores claves de la política social en América

Tipo de actor	Diseño y formulación	Implementación	Evaluación
Organizaciones y autoridades indígenas	Aportan insumos desde la base: identifican necesidades comunitarias; promueven la inclusión de los derechos culturales y territoriales; participan en las consultas y mesas de diálogo para el diseño (compartiendo diagnósticos y propuestas).	Colaboran en la ejecución local con el Estado; adaptan la implementación a la cultura local (como por ejemplo, la educación bilingüe, medicina tradicional); gestionan proyectos comunitarios paralelos o complementarios; vigilan que la entrega de beneficios llegue efectivamente a su comunidad.	Contribuyen con la evaluación participativa; proveen retroalimentación cualitativa sobre el impacto en la comunidad de las intervenciones; documentan experiencias locales; realizan auditorías sociales comunitarias; exigen rendición de cuentas.
Organismos gubernamentales (nacionales y subnacionales)	Conducen la definición de objetivos y estrategias de política; formulan planes y marcos legales; asignan recursos y programas presupuestarios; coordinan la participación de otros sectores y niveles.	Ejecutan programas y servicios en diferentes niveles de gobierno; gestionan recursos sobre el territorio; coordinan la acción intersectorial; ajustan operativamente los programas a contextos locales; proveen capacitación y soporte técnico a nivel local.	Monitorean el desempeño mediante sistemas oficiales de seguimiento y evaluación; realizan periódicamente evaluaciones (internas o externas); generan informes de resultados; incorporan los hallazgos de la evaluación.
Organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales	Inciden en la agenda mediante la investigación; visibilizan problemas sociales emergentes; proponen políticas o modelos piloto; defienden enfoques de equidad; generan conocimiento técnico independiente para el diseño.	Implementan directamente ciertos programas como operadores contratados o colaboradores; llevan servicios a zonas donde el Estado tiene cobertura limitada; brindan capacitación y asistencia técnica local; complementan con proyectos propios innovadores; movilizan a la comunidad para participar en los programas.	Realizan evaluaciones independientes o estudios de caso; monitorean la ejecución gubernamental a través de vigilancia ciudadana; difunden informes sobre los resultados y las lecciones aprendidas; promueven espacios de diálogo sobre mejoras necesarias en políticas a partir de la evidencia.
Organismos multilaterales y comunidad internacional	Ofrecen marcos conceptuales y experiencias comparadas (agenda ODS); proveen financiamiento y asistencia técnica condicionada a ciertos criterios; fomentan la adopción de buenas prácticas internacionales; facilitan los diálogos regionales y consensos de política.	Apoyan con fondos para la implementación; cofinancian programas; asesoran en gestión por resultados; exigen ciertos criterios y estándares en los proyectos; a veces ejecutan programas piloto en convenio con gobiernos; fortalecen capacidades locales mediante proyectos de operación.	Financian y apoyan evaluaciones externas de proyectos; introducen metodologías de evaluación de impacto rigurosas; comparan resultados entre países para extraer lecciones regionales; difunden reportes de desempeño (lo que ejerce presión internacional para mejorar); reconocen buenas prácticas con incentivos.

Tipo de actor	Diseño y formulación	Implementación	Evaluación
Academia e instituciones de investigación	Proveen evidencia y análisis para el diagnóstico de problemas como estudios socioeconómicos o encuestas en comunidades; desarrollan marcos teóricos y metodologías de política; participan en comités como asesores aportando conocimiento especializado; forman recursos humanos en diseño de políticas.	Asesoran en la resolución de problemas operativos mediante investigación-acción en comunidades; evalúan procesos de implementación en tiempo real identificando cuellos de botella; capacitan a implementadores locales formación en gestión pública intercultural; documentan y sistematizan prácticas y sistematizan prácticas exitosas para su réplica.	Realizan evaluaciones de impacto y estudios longitudinales; aplican métodos científicos para medir resultados (cuantitativos y cualitativos); publican evaluaciones en revistas y reportes, aportando crítica objetiva; sirven como entes independientes en consejos de evaluación nacionales, garantizando rigor y objetividad en la valoración de políticas.

Fuente: elaboración propia con base en De la Cruz y Lara (2023), Lara y De la Cruz (2025), Meetzen (2007) y Vázquez y Hernández (2019).

En la fase de implementación, los organismos gubernamentales son responsables de la ejecución de los programas y servicios, realizando ajustes operativos que intenten responder a los contextos locales. Las autoridades indígenas se involucran en la gestión, asegurando la pertinencia cultural de las acciones y vigilando la distribución equitativa de los beneficios.

Las ONG y movimientos sociales actúan como operadores directos o aliados estratégicos, ampliando la cobertura en zonas marginadas y fomentando la participación comunitaria. Por su parte, los organismos multilaterales cofinancian proyectos, ofrecen asistencia técnica y establecen estándares de calidad y salvaguardas sociales, mientras que la academia contribuye con asesoría técnica y documentación de experiencias. La coordinación interinstitucional y el respeto a los ritmos y saberes comunitarios siguen siendo desafíos recurrentes para la eficacia de la implementación (Vázquez y Hernández, 2019).

En la etapa de evaluación, los organismos gubernamentales realizan el monitoreo y evaluaciones internas o externas, aunque la incorporación sistemática de los resultados en la toma de decisiones aún es limitada. Las autoridades indígenas desarrollan evaluaciones comunitarias que registran impactos y demandan rendición de cuentas, mientras que las ONG y movimientos sociales llevan a cabo procesos independientes de monitoreo ciudadano y difusión de los hallazgos.

Los organismos multilaterales financian y aplican metodologías comparativas de evaluación, generando presión para la mejora de las políticas, y la academia aplica métodos científicos que garantizan rigor, objetividad y análisis crítico. No obstante, la coexistencia de enfoques, intereses y metodologías diversas puede dificultar la construcción de una visión común sobre los resultados y las prioridades de ajuste (Lara, 2024).

En conjunto, este panorama muestra evidencia que la efectividad y pertinencia cultural de las políticas sociales dependen de la interacción coordinada de todos los actores a lo largo de las tres fases del ciclo. El Cuadro 4 muestra que el proceso involucra de manera integral a múltiples actores en diferentes niveles, donde en fase, desde el diseño y la formulación hasta la implementación y la evaluación.

Esto se define por la forma en que interactúan las instituciones del Estado, las comunidades indígenas, organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales y el sector académico. El análisis comparativo, más allá de una división funcional de las responsabilidades, revela que la eficacia de las políticas no radica únicamente en la capacidad individual de cada actor.

Sino en la habilidad para generar sinergias y superar las tensiones que son resultado de las asimetrías de poder, los intereses opuestos y contextos institucionales diversos. Fortalecer estas interacciones, adaptándolas a las particularidades de cada país y la comunidad, constituye una condición imprescindible para construir políticas sociales más inclusivas, culturalmente pertinentes y sostenibles en el tiempo.

La política social indígena en América Latina: análisis comparativo de Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador y México

El estudio comparativo de la política social en Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador y México es importante para comprender las semejanzas y diferencias en la manera en que algunos Estados latinoamericanos definen, estructuran y ejecutan las estrategias de bienestar.

Estos casos permiten identificar cómo la definición conceptual de la política social, en el marco institucional y jurídico, los instrumentos predominantes y la justificación legal que los respalda se articulan de forma distinta según las trayectorias históricas, los contextos políticos y las capacidades estatales de cada país.

El análisis de estos elementos aporta evidencia sobre las distintas rutas hacia la universalización o focalización de los derechos sociales, pero también revela tensiones persistentes entre el discurso y la práctica, así como entre mandatos normativos y posibilidades fiscales, por lo que estudiar estas dimensiones ofrece insumos para valorar el papel de la política social como una herramienta de reducción de desigualdades y cohesión social y, para reflexionar sobre los desafíos que enfrenta la región en la cons-

trucción de sistemas de protección social más equitativos y sostenibles (Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 2001).

La elección de estos cinco países responde a un criterio metodológico que busca reflejar la diversidad de trayectorias, marcos normativos e instrumentos de política social en América Latina, sin omitir las similitudes estructurales que permiten una comparación sustantiva. Estos países comparten una historia marcada por procesos de industrialización tardía, desigualdades sociales y económicas persistentes, altos niveles de informalidad laboral y una fuerte influencia de organismos internacionales en la definición de las agendas sociales.

En este sentido, todos han transitado casi al mismo tiempo desde modelos de bienestar corporativo o asistencialista hacia esquemas más focalizados durante el periodo neoliberal, para luego incorporar, con distintos grados de cobertura y permanencia, elementos de protección social universal o fórmulas híbridas en el siglo XXI, donde esta convergencia no implica homogeneidad, porque las condiciones políticas e institucionales han moldeado ritmos, alcances y prioridades de manera diferenciada (Stahl, 1994).

La relevancia de estos países también se vincula con el papel en debates regionales sobre política social. Por ejemplo, México y Colombia destacan por la temprana institucionalización de algunos programas de transferencias monetarias condicionadas, que se convirtieron en referentes para el diseño de estrategias similares en otros contextos; mientras que Argentina y Bolivia han priorizado la expansión de derechos sociales y el fortalecimiento del Estado como proveedor directo de servicios, combinando políticas redistributivas con mecanismos de inclusión social.

El Salvador, pese a la menor escala económica, resulta clave para el análisis por la implementación de políticas sociales en un escenario de posconflicto y severas restricciones fiscales, lo que ofrece un terreno particular para evaluar los desafíos en términos de sostenibilidad y cobertura en entornos de alta vulnerabilidad. Estas trayectorias no siempre son lineales ni exentas de retrocesos, porque las tensiones fiscales por techos presupuestales cada vez más limitados y los cambios de orientación política han condicionado la continuidad de muchos programas (Salinas y Tetelboin, 2005).

El análisis comparado de estos cinco casos permite identificar patrones compartidos, como la tensión entre la focalización y el universalismo, la centralidad de las transferencias monetarias y la creciente incorporación de políticas de cuidado, junto con diferencias sustantivas en la arquitectura institucional, respaldo jurídico y las estrategias de financiamiento.

Estas coincidencias y contrastes ofrecen un marco sólido para evaluar las posibilidades y los límites de la política social en América Latina, porque aportan elementos valiosos para el debate académico sobre modelos de bienestar adaptados a las particularidades históricas, económicas y culturales de la región. No obstante, cualquier intento de generalización debe considerar que las soluciones exitosas en un país no siempre son replicables en otro, debido a la diversidad de estructuras productivas, arreglos políticos y contextos socioculturales.

En el Cuadro 5 se realiza un ejercicio comparativo de Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador y México, que permite identificar tanto las coincidencias estructurales como las diferencias sustantivas en la concepción e implementación de la política social.

Los cinco países, en común, entienden la política social como un conjunto de acciones orientadas a garantizar los derechos, reducir la pobreza y mejorar el bienestar, respaldadas por fundamentos normativos constitucionales y por leyes específicas, donde la coexistencia de instrumentos universales como los servicios públicos y la seguridad social contributiva, con mecanismos focalizados como las transferencias condicionadas o no condicionadas, configuran modelos híbridos que buscan equilibrar principios de equidad con criterios de eficiencia.

No obstante, este equilibrio suele enfrentar tensiones cuando los contextos fiscales, políticos o sociales privilegian una lógica sobre la otra, lo que dificulta la consolidación de un modelo plenamente coherente.

Las divergencias se hacen más evidentes en los planos conceptual, institucional y normativo. Argentina y Bolivia adoptan una orientación explícitamente universalista, incorporando en sus definiciones nociones de justicia social y derechos colectivos que trascienden la provisión básica de bienes y servicios, mientras que México y Colombia, aunque reconocen derechos sociales en las constituciones, priorizan el uso de políticas focalizadas y evaluaciones de resultados, reflejando la influencia de organismos internacionales y de esquemas condicionados.

El Salvador, por su parte, presenta una estructura más acotada en la cobertura, limitada por las restricciones fiscales y por el legado del contexto de posconflicto. Estas diferencias no se explican sólo por una ideología o diseño técnico, sino también por la interacción entre capacidades estatales, correlaciones políticas y condiciones macroeconómicas.

En el plano institucional, Argentina y Bolivia exhiben un Estado con un rol predominante en la provisión directa de servicios sociales, mientras que México, Colombia y El Salvador dependen en mayor medida de la coordinación intersectorial y muestran una estructura más fragmentada.

Desde el punto de vista normativo, todos cuentan con disposiciones constitucionales que reconocen los derechos sociales, aunque el alcance de tales mandatos varía: en Argentina y Bolivia funcionan como principios rectores con carácter vinculante, mientras que en México, Colombia y El Salvador la operatividad queda sujeta a leyes reglamentarias que pueden restringir la efectividad. Esta diferencia normativa tiene implicaciones directas en la garantía real de los derechos y en la capacidad de exigirlos judicialmente.

Cuadro 5

Elementos comparativos de la política social en cinco países de América Latina

País	Definición de la política social	Marco institucional	Marco jurídico	Instrumentos predominantes	Política social para pueblos indígenas
Argentina	Se entiende como una política de Estado orientada a garantizar la equidad social mediante la provisión universal de derechos y servicios públicos, con un énfasis histórico en la justicia social.	Su estructura se apoya en organismos nacionales como el Ministerio de Desarrollo Social, ANSES, y ministerios de Salud y Educación, con participación de gobiernos provinciales.	El soporte normativo se localiza en la Constitución Nacional (artículos 14 bis y 75 inciso 19) y en leyes de seguridad social y de protección de derechos.	Incluye pensiones y jubilaciones de cobertura amplia, transferencias universales por hijo, subsidios a servicios y sistemas públicos de salud y educación.	Reconocimiento constitucional de la preexistencia étnica y cultural, políticas de educación bilingüe e intercultural y programas sanitarios específicos.
Bolivia	Se define como un conjunto de políticas integrales vinculadas al paradigma del "Vivir Bien", que priorizan la inclusión, la interculturalidad y la redistribución de recursos.	El marco institucional involucra ministerios como el de Desarrollo Productivo y Economía Plural, el de Salud y Deportes y el de Educación, coordinando con gobiernos autónomos departamentales y municipales.	Se sustenta en la Constitución de 2009, que reconoce derechos sociales amplios y colectivos, junto con leyes sectoriales que refuerzan su ejecución.	Sobresalen transferencias no condicionadas como la Renta Dignidad, el Bono Juana Azurduy y el Bono Juancito Pinto, además de la provisión gratuita de servicios de salud y programas productivos.	Amplio reconocimiento constitucional de derechos colectivos, sistemas de salud y educación intercultural bilingüe, autonomía territorial indígena.
Colombia	Comprende un conjunto de estrategias estatales dirigidas a reducir la pobreza y promover la equidad, combinando el enfoque de derechos con mecanismos de focalización.	Su estructura institucional incluye al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación y entidades territoriales.	La Constitución de 1991 y la Ley 100 de 1993 constituyen el núcleo normativo, complementado por otras leyes sectoriales.	Los principales instrumentos son las transferencias condicionadas como Familias en Acción, subsidios educativos y el Régimen Subsidiado de Salud.	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y programas diferenciales para comunidades indígenas en salud y educación.
El Salvador	Se concibe como el conjunto de intervenciones públicas destinadas a atender necesidades esenciales, reducir brechas sociales y fortalecer la cohesión comunitaria, con una marcada orientación focalizada.	El Ministerio de Desarrollo Local lidera la coordinación, en conjunto con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y otras instancias intersectoriales.	Su respaldo jurídico se encuentra en la Constitución (arts. 1°, 2° y 65-69) y en la Ley de Desarrollo y Protección Social de 2014.	Predominan transferencias condicionadas como Comunidades Solidarias, programas de salud primaria y becas educativas, junto con subsidios a servicios básicos.	Programas de educación intercultural y proyectos productivos en comunidades indígenas; reconocimiento cultural parcial en la Constitución.

País	Definición de la política social	Marco institucional	Marco jurídico	Instrumentos predominantes	Política social para pueblos indígenas
México	Se concibe como el conjunto articulado de acciones estatales destinadas a garantizar el acceso a derechos sociales y a reducir desigualdades, con una orientación prioritaria hacia grupos en situación de vulnerabilidad. El diseño combina principios de bienestar con criterios de focalización.	La coordinación recae en la Secretaría de Bienestar, en articulación con instituciones como el IMSS, ISSSTE, SEP y Secretaría de Salud, además de la colaboración con gobiernos estatales y municipales.	Se fundamenta principalmente en la Constitución Política (artículos 1°, 4° y 123), complementada por la Ley General de Desarrollo Social y legislaciones sectoriales específicas.	Predominan programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, pensiones no contributivas, esquemas de seguridad social y provisión de servicios públicos en salud y educación.	Reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas (Art. 2°) y programas como "Sembrando Vida" con prioridad en municipios indígenas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cedillo (2022), Cejudo y Lugo (2025), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019), Departamento Administrativo de la Función Pública (2011), Departamento Nacional de Planeación (2009), Desarrollo (2016), Díaz, Giménez, Lucero y Uranga, (2021), Halperin, y otros (2008), Lara (2024), Martínez (2020), Martínez (2023), Ministerio de Planificación del Desarrollo (2021), Montesino (2025), Otálvaro (2020), Roque (2021) y Schipani, Forlino y Anauati (2025).

En conjunto, este panorama revela que la comparación no sólo muestra contrastes en el diseño institucional y en la orientación de las políticas, sino que también permite comprender cómo las trayectorias históricas, los contextos políticos y las capacidades estatales determinan el balance entre universalismo y focalización, así como la coherencia entre el marco normativo y la práctica. Este análisis ofrece insumos para debatir la viabilidad de los modelos de política social más integrales y sostenibles en América Latina, que logren adaptarse a las particularidades nacionales sin apartarse de los principios de equidad y respeto por los derechos humanos.

Conclusiones

La política social en América Latina, particularmente en contextos indígenas, requiere pasar de un marco técnico estandarizado a un enfoque que comprenda los fundamentos conceptuales comunitarios y la complejidad de los actores involucrados, porque sin un desplazamiento epistémico hacia un paradigma decolonial que sea capaz de reconocer las múltiples racionalidades y diferentes formas de vivir el bienestar, la política social seguirá reproduciendo sesgos y vacíos de pertenencia en los pueblos originarios.

En consecuencia, el diseño, la implementación y evaluación deben situarse en procesos de co-construcción con las comunidades indígenas,

donde la experiencia territorial, lingüística y cultural busque orientar las decisiones públicas. El problema es que las metodologías dominantes, al medir sólo lo cuantificable, continúan marginando dimensiones esenciales de la cosmovisión.

Los avances en el reconocimiento de los derechos indígenas son significativos, pero aún persisten obstáculos estructurales que debilitan la efectividad, porque la fragmentación de la política social, el asistencialismo y el clientelismo, así como un tiempo de respuesta lento para adaptar los marcos de diseño a las realidades locales, mantienen una brecha entre la norma y la práctica.

Esto se expresa en capacidades estatales insuficientes, inercia burocrática y sistemas de información que invisibilizan el territorio como un sujeto más de derechos. El desafío es convertir los avances en resultados tangibles mediante arreglos institucionales que eviten respuestas parciales, de corto plazo o separadas de la vida comunitaria.

La adopción de un paradigma decolonial en la construcción de la política social implica reconocer el pensamiento indígena como una fuente válida de conocimiento y no sólo como un adorno cultural. La propuesta es transitar del “punto cero” epistémico hacia un *pluriverso* donde conceptos como la comunalidad, el buen vivir y la gobernanza territorial informen el qué y el cómo de la acción pública.

De este modo, la política social se reorienta desde la reciprocidad y la interdependencia entre las personas y la naturaleza, en lugar de hacerlo desde la lógica extractivista y la segmentación disciplinaria. La instrumentalización o folklorización de las comunidades indígenas se debe evitar, por lo que incorporar estas nociones necesita de unas condiciones específicas de diálogo horizontal, protocolos éticos y una participación vinculante (Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007).

La operatividad de esta transformación requiere generar las condiciones políticas, normativas, institucionales y financieras, facilitadoras de la efectividad de los derechos colectivos. La premisa es que, sin garantías de alto nivel, incluidas reformas constitucionales que profundicen en el reconocimiento de los derechos territoriales y políticos, la política social queda limitada en el corto plazo.

Esto demanda reglas claras de consulta libre, previa e informada; marcos fiscales que aseguren la continuidad de las acciones de gobierno, políticas públicas y proyectos y, estándares interculturales que orienten los presupuestos. El reto es equilibrar la seguridad jurídica con la flexibilidad necesaria para adaptarse a la diversidad cultural y territorial.

El fortalecimiento de la institucionalidad estatal responsable de estas políticas es una condición necesaria, donde se requiere una asignación de personal suficiente, fomentar las capacidades especializadas y brindar de presupuestos estables. La propuesta consiste en generar mecanismos permanentes de participación y representación indígena, con voz y voto en órganos de diseño, ejecución y evaluación, que mejoren la calidad de las decisiones y proporcionen una legitimidad democrática.

Esto incluye unidades técnicas interculturales, formación bilingüe de los servidores públicos y arreglos de co-gobernanza en ámbitos sensibles como la salud, educación, cuidado y el desarrollo productivo. El reto es evitar que la participación se reduzca a consultas formales sin una incidencia real como sucede en muchos casos en todos los países de América Latina (De la Cruz y Lara, 2025).

La construcción de acciones de gobierno que fomenten la generación de datos abiertos con un enfoque territorial e intercultural es un elemento importante para tomar en consideración, donde la idea es que la información georreferenciada sobre las tierras, proyectos extractivos y procesos de consulta previa, sean accesibles y auditables, para elevar la transparencia y facilitar la rendición de cuentas.

Esta situación permite un monitoreo comunitario continuo, una evaluación colaborativa e instrumentos de alerta temprana ante posibles conflictos socioambientales, por lo que es indispensable establecer mecanismos de resguardo que garanticen la soberanía de los datos indígenas, protejan la información sensible y definan protocolos claros de consentimiento para el uso.

Por último, resulta estratégico impulsar las economías sociales sustentadas en los sistemas normativos indígenas, orientadas a criterios de bienestar colectivo y no únicamente al crecimiento económico medido en términos monetarios. La propuesta es fortalecer los circuitos productivos y de cuidado vinculados al territorio, fomentar empresas y cooperativas comunitarias, promover el manejo comunal de los bienes naturales y apoyar las finanzas solidarias, todo ello respaldado por marcos adecuados de compras públicas y acceso al crédito.

El principal riesgo es que estas economías sean cooptadas o mercantilizadas, por lo que es necesario establecer criterios de pertinencia cultural, mecanismos de control comunitario y evaluaciones de impacto que integren la sostenibilidad ecológica y cohesión social (De la Cruz y Lara, 2023).

La presencia de estos cuatro pilares, que incluyen condiciones propicias de alto nivel, una institucionalidad con participación vinculante,

datos abiertos con soberanía informativa y el fomento de economías sociales, permite que la política social supere el asistencialismo y avance hacia la justicia epistémica y social.

El planteamiento es que una política elaborada, ejecutada y evaluada de manera conjunta con los pueblos indígenas, respaldada por indicadores interculturales que midan la gobernanza territorial, la vitalidad lingüística, los vínculos comunitarios y la salud ecosistémica, garantizará el cumplimiento efectivo de los derechos colectivos e individuales. De este tránsito dependerá la posibilidad de construir sociedades más equitativas, sostenibles y diversas en América Latina.

La adopción de un enfoque decolonial y la integración genuina del pensamiento indígena en la política social no sólo constituyen un imperativo ético y jurídico, sino también una condición imprescindible para el fortalecimiento democrático y la cohesión social en América Latina.

En contextos marcados por profundas desigualdades históricas, estas transformaciones permiten que la política social deje de ser un instrumento de control o asistencia temporal para convertirse en un verdadero mecanismo de redistribución, reconocimiento y participación, por lo que intentar articular las epistemologías, prácticas y sistemas normativos indígenas en el ciclo completo de las políticas amplía su pertinencia cultural y eficacia operativa, abriendo la posibilidad de construir modelos de desarrollo inclusivos y sostenibles, capaces de responder a los retos globales desde las fortalezas locales.

La capacidad de los Estados latinoamericanos para garantizar derechos y generar bienestar en las comunidades indígenas dependerá, en gran medida, de la voluntad y compromiso para transitar hacia este paradigma transformador de la política social como un puente entre la memoria y el porvenir, donde la justicia y la dignidad caminen de la mano.

Referencias Bibliográficas

- CASTRO-GÓMEZ, S., y Grosfoguel, R. (2007). El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- CEDILLO, R. (2022). Nuevas Ideas de El Salvador. Un partido movimiento en América Latina. Revista del Instituto Electoral del Estado de México Apuntes electorales, 45-79.

- CEJUDO, G. M., y Lugo, D. (2025). Los nuevos instrumentos para la operación de la política social en México (2018-2024). *Foro Internacional*, Vol. 65, No. 2 (260), 341-378.
- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. Santiago: CEPAL.
- COMISIÓN Económica para América Latina y El Caribe. (2001). Las políticas sociales en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- COMISIÓN Económica para América Latina y El Caribe. (2005). La política social en la globalización Programas de protección en América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- CONSEJO Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). Marco normativo para la evaluación de la política, programas y acciones de desarrollo social en el ámbito federal en México. Ciudad de México: CONEVAL.
- DE la Cruz, E. A., y Lara, M. (2023). El Programa Camellones Chontales en la Comunidad Indígena de Tucta, Tabasco. Un análisis de la participación ciudadana desde el enfoque de la economía social. In J. Martínez, M. Lara, y S. I. Moreno, *Economía social, cooperativismo y políticas públicas. Potencialidades de organizaciones alternativas* (pp. 303-339). Ciudad de México: Juan Pablos Editor.
- DE la Cruz, E. A., y Lara, M. (2025). Pensamiento indígena y planes de estudio en políticas públicas: ¿es posible una descolonización epistémica desde las universidades mexicana? *Desde el Sur* 17(3), e2404.
- DEPARTAMENTO Administrativo de la Función Pública. (2011). Decreto Ley 4633 . Bogotá: Constitución Política de Colombia.
- DEPARTAMENTO Nacional de Planeación. (2009). Avances y retos de la Política Social en Colombia. Bogotá.
- DESARROLLO, M. d. (2016). La política social en Bolivia. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.
- DÍAZ, C., Giménez, V., Lucero, M., y Uranga, W. (2021). Políticas Sociales. Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social Argentina.
- DUHAU, E. (1996). Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización? *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2, 185-207.
- GROS, C. (2012). Políticas de la etnicidad: identidad, estado y modernidad. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- HALPERIN, L., Labiaguerre, J. A., Delpech, C., González, M., Horen, B., Villadeamigo, J., Siffredi, L., y Müller, G. (2008). Políticas sociales en

- la Argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo. Buenos Aires: Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo.
- LARA, M. (2024). Dimensiones socioeconómicas de la política social en el Estado de México: análisis del contexto y desafíos. In R. Figueroa, y M. Lara, *La política social en el Estado de México. Un análisis desde la evaluación de políticas públicas* (pp. 27-102). Lerma de Villada: Universidad Autónoma Metropolitana.
- LARA, M., y De la Cruz, E. A. (2025). Participación, innovación y transformación: el potencial del presupuesto participativo en contextos indígenas. In T. López, y T. Martínez, *Emprendimiento y desarrollo sustentable en LATAM* (pp. 255-277). Temixco: Centro Interdisciplinario para la Innovación Educativa A.C.
- LAUTIER, B. (2001). Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo. *Espiral*, vol. VII, núm. 22, 91-130.
- MARTÍNEZ, M. I. (2020). Cinco sexenios de política social en México. *Revista de Estudios Políticos*, 188, 159-196.
- MARTÍNEZ, M. I. (2023, Núm. especial). Política social y pobreza en la 4T. *Revista Mexicana de Sociología*, 41-69.
- MEENTZEN, A. (2007). Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.
- MINISTERIO de Planificación del Desarrollo. (2021). Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.
- MONTESINO, M. S. (2025). La distribución en El Salvador por períodos políticos 2005-2024: perspectiva crítica. *Realidad. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 102-143.
- OTÁLVARO, B. (2020). Transformaciones de la Política Social en Colombia: análisis de los enfoques de asistencia, protección e inclusión en el Valle del Cauca, 2005-2015. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia .
- ROQUE, R. (2021). Nayib Bukele: populismo e implosión democrática en El Salvador. *Andamios*, vol. 18 No. 46, 233-255.
- SALINAS, D., y Tetelboin, C. (2005). Las condiciones de la política social en América Latina. *Papeles de POBLACIÓN* No. 44, 83-108.
- SCHIPANI, A., Forlino, L., y Anauati, M. V. (2025). Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2025. Continuidades y rupturas durante la presidencia de Javier Milei. Buenos Aires: CIAS/Fundar.

- SOLIMANO, A. (2005). Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales. *Revista de la CEPAL* 87, 45-60.
- SOTTOLI, S. (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de POBLACIÓN* No. 34, 43-63.
- SOTTOLI, S. (2024). La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 62(4), 21-41.
- STAHL, K. (1994). Política Social en América Latina. La privatización de la crisis. *Nueva Sociedad*, No. 131, 48-71.
- TORRES, F., y Rojas, A. (2015). Política económica y política social en México: desequilibrio y saldos. *Revistas Problemas del Desarrollo*, 182 (46), 41-65.
- UNIVERSIDAD Católica Boliviana. (2003). Hacia una nueva visión de la política social en América Latina. *Desmontando mitos*. Revista número 12, 9-34.
- URIBE, M. (2018). Ciclos políticos y política social en América Latina en el siglo XXI. *Forum Rev.* 13, 101-118.
- VALENCIA, E. (2008). Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aporte, límites y debates. *Annual Review of Sociology*, 499-524.
- VÁZQUEZ, Á. W., y Hernández, R. (2019). La Dinámica Organizacional como eje analítico en la Implementación de las Políticas Públicas: El caso de los Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena (CCDI). *Revista Administración y Organizaciones*, 9(18), 111-125.

II. BIENESTAR SOCIAL Y POLÍTICAS DE GÉNERO DESDE LOS TERRITORIOS

MUJERES MIGRANTES DE RETORNO EN GUERRERO: IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL CON PERSPECTIVAS DE GÉNERO, 2025

Porfirio Leyva Muñoz¹

Introducción

En los últimos años, la migración internacional ha sido uno de los fenómenos más frecuentes en las regiones del estado de Guerrero, para hacer frente a la precariedad económica, la falta de oportunidades laborales y la violencia estructural. Dentro de este contexto, las mujeres han adquirido un papel cada vez más protagónico, tanto como migrantes autónomas en busca de mejores condiciones de vida como en la calidad de agentes de transformación social. Sin embargo, tras el retorno a las comunidades de origen, muchas de ellas enfrentan nuevos desafíos asociados no solo a la reintegración, también a la falta de políticas públicas que atiendan las necesidades específicas desde una perspectiva de género.

El planteamiento del problema parte del hecho de que, si bien el Estado mexicano ha impulsado políticas de bienestar social orientadas a grupos vulnerables como Sembrando Vida, Jóvenes Construyendo el Futuro, entre otras. Estas no han sido diseñadas ni implementadas de forma específica para atender las condiciones particulares de las mujeres migrantes de retorno. La ausencia de una perspectiva de género integral, la falta de seguimiento y evaluación del impacto refuerza en muchos casos, las condiciones de exclusión social. A esto se suma la escasa articulación entre los distintos niveles de gobierno y la nula participación de las mujeres en el diseño de las políticas gubernamentales.

1 Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Guerrero, Docente Investigador de Tiempo Completo en la Facultad de Gobierno y Gestión Pública de la UAGro., Perfil Deseable PRODEP, Cuerpo Académico en consolidación “Genero y Sociedad en el México Contemporáneo”, líneas de investigación: Gestión Pública y Desarrollo y Cultura Política y Procesos Electorales. Miembro del Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Estado de Guerrero (COCYTIEG) y Doctorado Honoris Causa. Correo Electrónico: porfirio_leyva@hotmail.com

Ante este panorama, en el presente capítulo se propone como objetivo general analizar el impacto de las políticas de bienestar social con enfoque de género en la mejora de la calidad de vida de las mujeres migrantes de retorno en Guerrero, considerando tanto los marcos institucionales como las experiencias vividas por las mujeres en el regreso. La investigación adopta una metodología de corte cualitativa, mediante estudios de caso en las regiones con altos índices de migración de retorno (Costa Chica y Montaña), realizando entrevistas a profundidad y análisis documental que permita identificar los alcances y limitaciones de estas desde una mirada crítica y contextual.

Se propone desarrollar como pregunta de investigación: ¿De qué manera la implementación de políticas públicas de bienestar social en Guerrero, han influido en la reintegración social, económica, política, cultural y emocional de las mujeres migrantes de retorno provenientes de Estados Unidos? Esta pregunta nos permitirá abordar: el diseño e implementación de políticas públicas federales, estatales o municipales, así como el enfoque de género; el impacto en la calidad de vida de las mujeres migrantes de retorno en cuanto a empleo, acceso a la salud, educación, bienestar social, programas de vivienda, redes comunitarias y apoyo psicológico etc.

Este trabajo se justifica en la urgente necesidad de generar conocimiento profundo para el rediseño e implementación de políticas públicas más equitativas, inclusivas y efectivas, que consideren las múltiples dimensiones de la desigualdad de género y las trayectorias migratorias como factores clave para la transformación social en las regiones de origen. Además, busca visibilizar las voces y narrativas de las mujeres migrantes de retorno, no solo como beneficiarias, sino como sujetas activas de derechos. Es necesario evaluar las políticas sociales, que contemplen las realidades de las mujeres guerrerenses, las experiencias vividas y promover procesos de empoderamiento y de reconstrucción del tejido social.

En cuanto a la hipótesis que se plantea, el análisis refleja que las políticas públicas en Guerrero, han tenido un impacto limitado, las políticas de bienestar social presentan deficiencias significativas. Mientras que las mujeres migrantes de retorno carecen de estrategias, programas, acciones y políticas de gobierno que coadyuven en el desarrollo y felicidad, dado que no incorporan plenamente una perspectiva de género, ni consideran las condiciones estructurales, culturales y emocionales que afectan la calidad de vida y el potencial empoderamiento, reflejándose la falta de articulación institucional y la persistencia de patrones patriarcales en las comunidades de origen.

En resumen, la migración femenina de retorno en el estado de Guerrero, ha observado en los últimos años un crecimiento relevante en el contexto internacional, modificando las dinámicas sociales, económicas y políticas contemporáneas. Las mujeres que regresan a las comunidades de origen enfrentan desafíos estructurales vinculados a la reintegración social, el acceso a derechos, y la reconstrucción de los proyectos de vida, en un entorno históricamente marcado por la desigualdad de género y la precariedad institucional. Se observa el nulo impacto que tienen las políticas públicas sobre las mujeres retornadas en cuanto al empoderamiento, autonomía económica y servicios básicos.

La Migración Femenina de Retorno

El fenómeno de la migración femenina de retorno en México y particularmente en estados de alta expulsión como Guerrero, enmarcada en procesos estructurales de desigualdad social, falta de oportunidades económicas y violencia de género. Para comprender esta realidad se debe analizar desde una perspectiva multidimensional que articule los enfoques de género, desarrollo, derechos humanos, ciudadanía y políticas públicas. Las mujeres han demostrado un rol activo en los procesos migratorios internacionales, lo cual ha transformado tanto las dinámicas familiares como las estructuras comunitarias y socioeconómicas en los lugares de origen y destino, más empoderamiento y autonomía financiera.

La migración no debe entenderse únicamente como un fenómeno económico o de movilidad laboral, sino como un proceso social complejo que transforma identidades, comunidades y relaciones de poder tanto en los lugares de origen como en los de destino. Los migrantes, especialmente los indígenas, desarrollan formas de ciudadanía transnacional y redes de organización comunitaria que les permiten incidir en ambas geografías. Las políticas públicas en México han sido históricamente insuficientes y desarticuladas para atender a las y los migrantes de retorno, la participación activa de las organizaciones de migrantes ha sido clave para visibilizar los derechos y necesidades.

Se propone un enfoque que combine el reconocimiento cultural con el acceso efectivo a derechos sociales y políticos, especialmente en el caso de comunidades tradicionalmente excluidas como las indígenas y las mujeres migrantes. La migración genera procesos de reorganización comunitaria y de ciudadanía transnacional que permiten a los migrantes incidir en los lugares de origen, aunque las políticas públicas mexicanas continúan mos-

trando rezagos para reconocer los aportes y necesidades específicas, sobre todo en el caso de mujeres y comunidades indígenas. (Salgado, 2013)

Desde el enfoque de género, se reconoce que las mujeres migran bajo condiciones distintas a las de los hombres, enfrentando formas específicas de vulnerabilidad, como la discriminación laboral, la violencia estructural y el acceso limitado a derechos. Al retornar, estas desigualdades tienden a reproducirse, ahora acentuadas por la ausencia de redes institucionales que faciliten la reinserción. Además, las expectativas culturales tradicionales sobre el rol femenino pueden entrar en conflicto con las experiencias de autonomía ganadas en el extranjero. La migración debe analizarse no como una experiencia neutra, sino como un proceso profundamente generalizado.

Donde las mujeres no solo migran por motivos económicos, sino también como una forma de escapar de estructuras patriarcales o de buscar autonomía personal y económica. Sin embargo, al llegar a los países de destino, muchas se insertan en nichos laborales dominados por el trabajo de cuidados, invisibilizado y mal remunerado. Además, la migración puede tener efectos contradictorios: empoderar a las mujeres en ciertos aspectos, como el manejo del dinero o la toma de decisiones familiares, pero reproducir desigualdades en otros, especialmente cuando se enfrentan a condiciones laborales explotadoras o racismo institucionalizado. (Sotelo, 2007)

El retorno migratorio puede ser voluntario o forzado, pero en ambos casos supone un proceso de reconfiguración identitaria y socioeconómica. Para las mujeres guerrerenses, el regreso implica enfrentarse a contextos comunitarios marcados por el abandono institucional, la pobreza, la violencia y la precariedad laboral. Sin embargo, también abre oportunidades de agencia, liderazgo y reorganización de los roles de género. Analiza la migración de retorno como una etapa estructural del ciclo migratorio y no como un hecho aislado. El retorno está condicionado por factores estructurales (económicos, sociales y políticos), este proceso puede representar una oportunidad para el desarrollo.

La migración de retorno debe ser entendida como parte integral del ciclo migratorio, influida por las dinámicas transnacionales y por el contexto socioeconómico de los países de origen y destino; surge la necesidad de implementar políticas públicas que favorezcan la reintegración efectiva de los migrantes retornado. En este marco, cobra relevancia el análisis de las políticas de bienestar social implementadas a nivel federal. Estas políticas, en la mayoría diseñadas sin una perspectiva interseccional, tienden a homogenizar a la población beneficiaria sin atender las necesidades dife-

renciadas de las mujeres migrantes de retorno. La redistribución material debe ir acompañada del reconocimiento de las diferencias para lograr la justicia social real. (Martínez, 2005)

Asimismo, el empoderamiento femenino se convierte en un eje transversal del análisis. La capacidad de las mujeres para tomar decisiones estratégicas que afectan las vidas, en un proceso que requiere acceso a recursos, agencia y logros. En el contexto del retorno migratorio, este empoderamiento puede expresarse en nuevas formas de participación social, independencia económica o liderazgo comunitario, siempre condicionado por las estructuras de poder locales. En suma, las aportaciones teóricas del feminismo interseccional, la sociología de la migración y los estudios sobre desarrollo social para comprender cómo las políticas públicas pueden o no generar transformaciones estructurales en la vida de las mujeres migrantes retornadas en Guerrero.

Teorías de las Políticas Públicas frente al fenómeno Migratorio

Las políticas públicas han evolucionado a la par de los Estados modernos, cada teoría surgió para responder a problemas concretos, modelos de gobernanza en transformación y presiones sociales cambiantes. Sin embargo, ninguna logra abarcar por completo fenómenos tan multidimensionales como la migración. Revisarlas críticamente permite comprender por qué ciertos marcos funcionan y por qué otros se quedan cortos. Al respecto, las teorías clásicas establecen que el Estado como arquitecto racional, propone que los gobiernos pueden identificar problemas, evaluar alternativas y seleccionar la mejor opción con base en información perfecta.

Así, presume una crítica al asegurar que el Estado tiene la capacidad técnica e institucional que la mayoría de los Estados particularmente en contextos latinoamericanos no tienen. En migración, los flujos son dinámicos e imprevisibles, por lo que pretender controlarlos mediante un diseño racional lineal suele conducir a políticas desfasadas o meramente reactivas. Es el momento de inspirar programas de control fronterizo y sistemas de registro poblacional, útiles y funcionales, no para entender causas estructurales ni proteger derechos. La mayoría de las decisiones públicas se realizan mediante pequeños ajustes al status que, debido a limitaciones políticas, técnicas y presupuestales. (Villanueva, 1993)

En migración, este enfoque conduce a políticas inerciales, se administran crisis, pero no se transforman. Es funcional para atender trámites,

pero insuficiente para resolver desigualdad, violencia o falta de oportunidades, causas profundas de la migración forzada. Ejemplo migratorio, se requiere de programas temporales de regularización o de apoyo al migrante retornado, que cambian poco cada administración y no inciden en el modelo de desarrollo. Por otra parte, la Teoría de las Corrientes Múltiples, considera las ventanas de oportunidades. Las políticas se aprueban cuando coinciden tres corrientes: problema, solución y política de coyuntura.

Es importante conocer bien por qué reformas migratorias aparecen solo cuando un evento crítico (crisis humanitaria, presión internacional, cambio de gobierno) abre la ventana. Pero no explica por qué algunas soluciones se privilegian, aunque sean contraproducentes: el peso de actores con poder (intereses económicos, seguridad nacional) queda subestimado. Por ejemplo, ayuda a entender episodios como el surgimiento de programas humanitarios improvisados ante caravanas o crisis de refugio. Por otro lado, la Teoría del Ciclo de las Políticas Públicas, una secuencia idealizada, que integra planes, fases, identificación, formulación, implementación y evaluación. (Mendoza, 2005)

En migración, las etapas rara vez siguen un orden lineal. La formulación suele estar dissociada de la implementación real en territorio —especialmente en zonas fronterizas o municipios con escasa capacidad institucional. La evaluación es la fase más débil: pocas políticas migratorias cuentan con métricas de impacto. Es útil para ordenar el análisis, pero insuficiente para explicar el poder, los conflictos y los fallos de coordinación interinstitucional. El institucionalismo histórico destaca que las decisiones del pasado condicionan lo que puede hacerse hoy. En migración, la tradición securitizadora (militarización de fronteras, enfoque de contención) crea inercias difíciles de revertir. Las burocracias migratorias poseen culturas organizacionales resistentes al cambio.

El Institucionalismo sociológico señala que las instituciones adoptan políticas por legitimidad más que por eficacia. En migración, hay Estados que adoptan discursos proteccionistas o humanitarios para obtener legitimidad internacional, aunque en la práctica las acciones no coincidan. Las Teorías de la implementación, la distancia entre lo que se dice y lo que se hace. Los servidores públicos de a pie que, al interactuar directamente con la población migrante, terminan definiendo de facto el contenido real de la política. Las políticas migratorias son particularmente vulnerables a esta brecha, porque los funcionarios enfrentan saturación, falta de recursos y ambigüedad normativa. El margen de discrecionalidad es amplio. (Lopez, 2007)

La protección de derechos depende menos del diseño normativo y más del criterio del funcionario que recibe al migrante. Los Enfoques contemporáneos, como la gobernanza, redes y coproducción, establece que la migración rebasa al Estado, porque participan organismos internacionales, gobiernos locales, comunidades receptoras y actores privados. La Gobernanza multinivel analiza la interacción entre niveles federal, estatal y municipal. En México, la coordinación es desigual, los municipios carecen de recursos y la federación domina decisiones. La migración de retorno o tránsito requiere articulación fina que hoy es considerada frágil.

La Gobernanza en red, propone que las políticas se crean en colaboración entre Estado y sociedad. Las casas del migrante y organizaciones civiles sostienen tareas que el Estado no alcanza. Sin embargo, dependen de fondos irregulares y buena voluntad, lo que limita escala y sostenibilidad. El Enfoque de derechos humanos y políticas basadas en evidencias, el paradigma más reciente busca centrar las decisiones en la protección de derechos y en datos verificables. Choca con discursos de seguridad nacional que criminalizan la migración, la disponibilidad de datos confiables es limitada, particularmente en flujos irregulares o en tránsito. La presión política puede distorsionar la evidencia, priorizando control sobre protección. (Tellez, 2001)

Las teorías tradicionales privilegian orden, control y racionalidad; útiles para gestión burocrática, insuficientes para fenómenos transnacionales. Los enfoques de poder y gobernanza muestran la fragmentación institucional, la tensión entre seguridad y derechos, y la creciente influencia de actores no estatales. Los modelos contemporáneos ayudan a entender la migración como fenómeno estructural, no solo coyuntural; pero carecen de herramientas para lidiar con narrativas políticas polarizadas. La migración exige un paradigma híbrido. El fenómeno migratorio es tan complejo que ninguna teoría basta por sí sola. (Vera, 2018).

Para diseñar políticas públicas efectivas, se requiere integrar: Análisis estructural (causas económicas, violencia, desigualdad). Gestión interinstitucional (gobernanza multinivel). Enfoque de derechos humanos. Datos y evidencia, aunque la política real no siempre sea amiga de la evidencia. Capacidad local, donde se juega la implementación real. En pocas palabras: la migración obliga al Estado a pensar más allá del propio territorio, a coordinarse con actores múltiples y a combinar inteligencia política con sensibilidad humana. No basta administrar flujos; hay que comprender trayectorias de vida.

Migración Femenina en el Estado de Guerrero

En el análisis de los flujos migratorios, las mujeres han pasado de ser consideradas acompañantes a ser reconocidas como protagonistas de los procesos migratorios, con trayectorias, motivaciones y experiencias específicas. La migración femenina está fuertemente atravesada por relaciones de poder de género que condicionan tanto la salida como el retorno. Estas mujeres enfrentan discriminación laboral, violencia simbólica e institucional, y barreras para el acceso a derechos sociales. La migración femenina se centra en visibilizar la experiencia diferenciada de las mujeres migrantes, enmarcada en estructuras de desigualdad de género, clase, etnia y nacionalidad. (Pombo, 2007)

La migración femenina no debe analizarse como una simple extensión de la migración masculina, sino como un proceso que responde a motivaciones y trayectorias propias, muchas veces relacionadas con la búsqueda de autonomía, la huida de contextos de violencia o la responsabilidad del sostenimiento económico familiar. Además, subraya que las mujeres enfrentan riesgos particulares durante el tránsito migratorio, como la violencia sexual, la trata o la criminalización, que deben abordarse desde un enfoque de derechos humanos y justicia de género, las mujeres migrantes reconfiguran los roles de género a lo largo del proceso migratorio, lo que puede derivar tanto en procesos de empoderamiento como en nuevas formas de vulnerabilidad.

Asimismo, la construcción social del género influye profundamente en las experiencias migratorias de las mujeres mexicanas. Al regreso, muchas se encuentran con comunidades que siguen asignándoles un rol tradicional, desconociendo la experiencia transnacional y las capacidades de liderazgo o independencia adquiridas en el extranjero. La migración como un proceso multifacético que trasciende fronteras nacionales y géneros, implicando derechos, política y justicia. Las comunidades migrantes no sólo se desplazan, sino que construyen estructuras sociales, culturales y políticas que trascienden el territorio nacional, impulsando formas innovadoras de participación y ciudadanía más allá del Estado-nación.

La migración como una esfera política, es analizada cómo los vínculos con el país de origen y generan nuevas formas de organización, representación e influencia dentro y fuera de las fronteras. Reflexiona sobre la insuficiencia de mecanismos legales para que los migrantes ejerzan derechos como votar o participar en protestas, incluso cuando residen en el extranjero o son indocumentados en México, es necesario flexibilizar vías legales para la regularización del estatus. Las mujeres migrantes desarrollan for-

mas específicas de participación política, modeladas por la experiencia en la frontera, conviviendo con conflictos internos de la comunidad mexicana y enfrentando retos particulares.

Las fronteras son construcciones que reproducen jerarquías y asimetrías entre países. Las políticas migratorias responden a intereses estratégicos y pragmáticos, generando un trato diferencial hacia los migrantes. Nadie elige el lugar donde nace, porque de lo contrario, todos nacerían en los sitios más privilegiados y con mayores derechos, existe una multi-ciudadanía; no obstante, aun cuando las personas hayan crecido en otro país, los deportan al país de origen, incluso ya teniendo valores, relaciones e identidades y esto también es importante considerarlo en este esquema internacional. Hay personas que viven en otro país, tienen hijos y juegan pragmáticamente con la visa; también existen familias con hijos que son de otro país, y esto también genera problemas entre las familias. (Joseluis, 2017)

México es la nación con mayor expulsión migratoria, hecho que tendría que hacer de nuestro país la referencia de qué hace la migración. Hoy necesitamos no sólo ponernos en el lugar del otro, sino ayudarlo en el sufrimiento, además de que también requerimos hospitalidad cívica, no únicamente actitud filantrópica humanitaria, sino un principio cívico en leyes que se respetan.

Migración de retorno y reconfiguración del tejido social

El retorno no significa una simple vuelta a casa, sino una etapa compleja de reintegración que puede ser voluntaria, forzada o incluso estratégica. Las mujeres retornadas enfrentan una doble transición, la reincorporación a un entorno socioeconómico adverso y la negociación de una nueva identidad personal y familiar. La migración de retorno no se reduce a un flujo de personas, sino que está cargada de significados transnacionales y emocionales. Los migrantes guatemaltecos y salvadoreños en Phoenix expresan diferentes grados de deseo de retorno ya sea asertivo, ambivalente o nulo, influido por factores familiares, afectivos y comunitarios.

Los retornos voluntarios del siglo XX, hoy muchos regresos se dan bajo condiciones de deportación formal. Esa pérdida de agencia y control personal convierte la migración de retorno en una experiencia traumática y compleja. La migración de mexicanos a Estados Unidos esta inexplicablemente ligada al retorno, ya sea forzado o voluntario; durante más de un siglo todos los días cruzan mexicanos de manera regular o irregular,

mientras que otros lo hacían de regreso al lugar de origen de manera voluntaria o forzada. La condición de retornado y especialmente de deportados, los coloca en una situación desventajosa para el acceso a recursos sociales básicos como documentación, salud, educación, vivienda y trabajo.

El fenómeno del retorno migratorio de mujeres a Guerrero representa una dinámica compleja que va más allá de un simple regreso geográfico. Se trata de un proceso social profundamente influenciado por factores estructurales, históricos y culturales, que reconfigura identidades, roles de género, y formas de integración local. Las mujeres retornadas a Guerrero presentan perfiles sumamente diversos que reflejan las múltiples trayectorias migratorias y experiencias vividas en Estados Unidos. Muchas de ellas emigraron motivadas por la necesidad económica, la reunificación familiar o para escapar de contextos de violencia. Otras, especialmente jóvenes, lo hicieron buscando autonomía o mejores oportunidades laborales.

En el retorno, podemos observar a mujeres que regresan con hijos nacidos en Estados Unidos y enfrentan el reto de reinsertarlos en un sistema educativo y cultural distinto. Además, han adquirido habilidades laborales, dominio del inglés y experiencias de empoderamiento, pero que enfrentan barreras estructurales para integrarse en la economía local. Por lo que, regresan en condiciones de vulnerabilidad, como las deportadas, viudas o víctimas de violencia, con escasos recursos y redes de apoyo. Esta heterogeneidad revela que no se puede hablar de una sola mujer retornada, sino de múltiples sujetos con necesidades, trayectorias, aspiraciones y obstáculos diferenciados.

El contexto guerrerense es caracterizado por altos índices de pobreza, violencia estructural, debilidad institucional y un limitado acceso a servicios públicos, agrava la vulnerabilidad de muchas mujeres retornadas. Las políticas públicas, particularmente las de bienestar y reintegración, suelen estar diseñadas sin perspectiva de género ni enfoque interseccional, lo que impide que respondan adecuadamente a las particularidades de esta población. Además, los estigmas sociales persisten. Muchas mujeres regresan con una visión más liberal de los roles de género y encuentran resistencia en comunidades tradicionales. Esta tensión puede derivar en conflictos familiares, aislamiento o incluso violencia simbólica y psicológica.

Además, las relaciones de producción generan desigualdades estructurales. En el caso de las mujeres migrantes, el trabajo, muchas veces precarizado y no reconocido, tanto en Estados Unidos como al retornar, reproduce estas condiciones de explotación bajo el capitalismo global. El sistema capitalista se sostiene en la explotación del trabajo humano, par-

ticularmente a través de la extracción de plusvalía. Esta explotación ocurre cuando el trabajador produce más valor del que recibe como salario, generando una ganancia para el capitalista. Esta relación no es equitativa ni natural, sino que está mediada por las estructuras del capital que subordinan al trabajo. (Marx, 2011)

Muchas de estas mujeres han sido parte de circuitos laborales precarizados en Estados Unidos como el trabajo doméstico, agrícola o de cuidados en sectores que históricamente han estado feminizados y subvalorados. El regreso no las libera de estas condiciones, en las comunidades de origen, a menudo se reincorporan a formas de trabajo informal, no remunerado o poco reconocido, tanto en el hogar como en actividades comunitarias o de subsistencia. Desde esta óptica, el trabajo de estas mujeres continúa siendo explotado en el sentido marxista: aportan valor económico y social sin recibir una retribución proporcional, y muchas veces sin el reconocimiento del aporte al desarrollo local.

Las personas no sólo disponen de capital económico dinero o bienes materiales, sino también de capital cultural (educación, conocimientos, habilidades) y capital social (redes de relaciones, vínculos de confianza y apoyo). Estos capitales son formas de poder que influyen en la posición de un individuo dentro del campo social y determinan las posibilidades de acción y movilidad. En el contexto de la migración femenina y el retorno, estos conceptos son esenciales para comprender la diversidad de experiencias: El Capital cultural, establece que las mujeres migrantes pueden adquirir conocimientos lingüísticos, educativos o laborales durante la estancia en Estados Unidos. (Bourdieu, 1997)

El Capital social: Las redes que construyen en el extranjero (familiares, comunitarias, laborales) les permiten acceder a información, recursos y apoyo. Al regresar, estas redes pueden perder fuerza, y la capital social debe reconstituirse en el nuevo entorno, donde a menudo enfrentan discriminación. El Capital económico, algunas retornadas logran acumular ahorros o enviar remesas que mejoran las condiciones familiares, otras regresan en situación precaria, sobre todo si fueron deportadas o trabajaron en condiciones de explotación. Este capital puede facilitar la integración o reinserción en el país de origen, pero también puede ser desvalorizado si no se traduce en oportunidades concretas en Guerrero.

La economía globalizada reconfigura los flujos migratorios, especialmente de mujeres, al transformar las economías locales y generar nuevas formas de desigualdad y desplazamiento. Las políticas neoliberales, la desregulación del mercado y la expansión de economías transnacionales expulsan a poblaciones de los territorios, particularmente a mujeres de

sectores rurales y empobrecidos. En el caso de las mujeres migrantes de Guerrero, la inserción de México en los circuitos del capitalismo global ha desmantelado economías campesinas y ha precarizado el trabajo local, empujando a muchas mujeres a emigrar como una estrategia de supervivencia.

Una vez en el extranjero, estas mujeres se incorporan a los sectores más explotados del mercado laboral global; trabajo doméstico, cuidado de personas, maquila y agricultura, con salarios bajos y escasa protección legal. Al retornar, traen consigo las consecuencias del desarraigo y la sobreexplotación, enfrentando sistemas nacionales que no reconocen ni la experiencia laboral ni los derechos como sujetas sociales. Las mujeres migrantes no son simples víctimas, sino agentes que interactúan con estas estructuras. Sin embargo, lo hacen en un contexto de asimetrías de poder y jerarquías globales que las colocan en una posición de vulnerabilidad sistemática. (Sassen, 2003)

Este enfoque permite entender que la migración femenina y el retorno son parte de un fenómeno estructural más amplio: la feminización de la migración como consecuencia de una economía global que depende del trabajo precarizado y barato de las mujeres del sur. La migración transforma los roles de género. Las mujeres que antes dependían económicamente del varón, en muchos casos asumen el rol de proveedoras y desarrollan una agencia propia. Esta transformación puede entrar en tensión al volver a un entorno donde los roles tradicionales están fuertemente arraigados. En el retorno, estas estructuras se reflejan en políticas insuficientes, estigmatización y la ausencia de un marco que favorezca el empoderamiento sostenible.

Las mujeres migrantes retornadas en Guerrero no son un grupo homogéneo, sino un conjunto diverso de sujetas atravesadas por múltiples condiciones sociales, económicas, de clase, edad, origen étnico y situación migratoria. A pesar de haber adquirido nuevas capacidades durante la estancia migratoria, el retorno ocurre en un contexto que no siempre reconoce ni valora esos saberes, y en ocasiones impone nuevas formas de vulnerabilidad. La crítica radica en que las políticas públicas siguen tratándolas como beneficiarias pasivas, cuando en realidad son agentes activas de transformación social. Es urgente una mirada interseccional y con perspectiva de género que articule programas de bienestar, empleabilidad, salud emocional, reinserción educativa y participación comunitaria.

Políticas Públicas con Perspectivas de Género

Las políticas sociales implementadas en México, tales como el programa Bienestar o apoyos específicos como Sembrando Vida o La Escuela es Nuestra, han tenido un enfoque universalista que rara vez incorpora una perspectiva de género o de retorno migratorio, la mayoría de los programas de bienestar en México no consideran las trayectorias diferenciadas de las mujeres migrantes, ni las necesidades particulares de inclusión, salud emocional, capacitación o acompañamiento. El diseño de estas políticas debe integrar el reconocimiento de las experiencias migratorias y de las violencias acumuladas, para generar procesos de empoderamiento reales y sostenibles.

Las políticas públicas en torno a la migración han sido diseñadas desde una óptica neutral al género, lo cual ha invisibilizado las experiencias específicas de las mujeres migrantes. No obstante, diversos analistas han evidenciado la urgencia de incorporar una perspectiva de género que visibilice las desigualdades estructurales, los impactos diferenciados y las formas de agencia que las mujeres desarrollan durante el proceso migratorio. La migración femenina debe entenderse como un proceso atravesado por las relaciones de poder de género, donde las mujeres no sólo migran por razones económicas, sino también para romper con estructuras familiares tradicionales o buscar autonomía personal.

Existe la urgente necesidad de diseñar políticas públicas que no perpetúen los estereotipos de género, sino que reconozcan la capacidad de las mujeres para reconfigurar los entornos sociales y familiares. Por otra parte, las políticas migratorias restrictivas generan condiciones de vulnerabilidad particularmente graves para las mujeres, quienes enfrentan riesgos mayores de violencia, explotación laboral y barreras legales. Su enfoque interseccional destaca la necesidad de políticas que tomen en cuenta el género junto con otros factores como clase, etnicidad y estatus migratorio. (Chelius, 2010)

En el contexto mexicano las políticas públicas suelen enfocarse en los migrantes varones y omiten las necesidades diferenciadas de las mujeres migrantes, especialmente en los procesos de retorno. Aboga por políticas integrales con perspectiva de género que garanticen el acceso de estas mujeres a servicios de salud, educación, empleo digno y seguridad frente a la violencia. Asimismo, las mujeres migrantes son actoras políticas y sociales, no solo víctimas. Es necesario reconocer el papel en la economía transnacional, en las redes de cuidado y en la transformación de las estructuras comunitarias, tanto en los países de destino como de origen.

Las políticas públicas deben permitir la participación activa y fortalecer el empoderamiento.

Las perspectivas teóricas coinciden en que una política pública migratoria eficaz debe incorporar el enfoque de género desde el diseño hasta la implementación, atender los impactos diferenciados que ellas enfrentan, e incluir mecanismos para la participación activa. Esto permitirá avanzar hacia políticas más justas, inclusivas y transformadoras. Las contribuciones han sido clave para visibilizar la migración femenina como un fenómeno complejo, estructurado por relaciones de género, poder y desigualdad. Este enfoque propone superar la mirada tradicional que concibe a las mujeres migrantes como simples acompañantes de los hombres o víctimas pasivas del sistema.

Muchas políticas públicas en México y América Latina continúan siendo diseñadas bajo una supuesta neutralidad de género. Esto impide reconocer que mujeres y hombres migran por motivos distintos, enfrentan riesgos diferenciados y viven la migración desde posiciones sociales desiguales. Al no incorporar una perspectiva de género, dichas políticas fallan en responder a las necesidades específicas de las mujeres migrantes. Reconocer a las mujeres migrantes como sujetas de derechos y no únicamente como beneficiarias de programas asistenciales. Esto implica no solo garantizarles servicios básicos, sino también asegurar la participación activa en la formulación, evaluación y vigilancia de las políticas migratorias.

El empoderamiento no es un efecto automático del proceso migratorio, sino un objetivo que debe ser promovido deliberadamente desde el Estado y las instituciones sociales. Las mujeres migrantes tienen un impacto profundo en sus comunidades de origen y destino. Al asumir roles laborales, familiares y comunitarios nuevos, contribuyen a transformar los roles de género tradicionales, desafiando los esquemas patriarcales. Sin embargo, esta transformación no siempre ocurre de manera lineal ni sin conflictos, por lo que se requiere un acompañamiento institucional sensible y con perspectiva de género. (Galeana, 2016)

El empoderamiento de las mujeres migrantes de retorno puede entenderse como el fortalecimiento de la capacidad de decisión y agencia. Es un proceso como la expansión de la habilidad de las personas para tomar decisiones estratégicas en un contexto donde antes les era negada. En el caso mexicano, el concepto de autonomía vinculándolo directamente con la participación de las mujeres en la vida pública, la construcción de redes y la apropiación de los derechos. A través de la migración, muchas mujeres guerrerenses acceden a nuevas formas de autonomía económica, simbólica y afectiva.

Características Estructurales de la Desigualdad

Durante el desarrollo del presente artículo hemos analizado las características estructurales de la desigualdad que enfrentan las mujeres migrantes originarias del estado de Guerrero, durante el proceso de retorno. Desde una perspectiva de género y derechos humanos, se identifican los factores históricos, sociales y económicos que condicionan la exclusión y se revisan los efectos del retorno en las trayectorias personales, familiares y comunitarias. Se concluye que el retorno no representa un proceso de reintegración social ni de empoderamiento, muchas veces profundiza las desigualdades preexistentes, especialmente cuando las políticas públicas carecen de perspectiva de género.

La migración femenina desde el estado de Guerrero hacia Estados Unidos ha sido un fenómeno creciente en las últimas décadas, motivado por la pobreza, la violencia estructural y la búsqueda de autonomía. Sin embargo, el retorno de estas mujeres no implica una simple reinserción en la comunidad de origen. Al contrario, muchas retornadas enfrentan formas acumuladas de desigualdad que las colocan en situación de mayor vulnerabilidad. Este artículo busca problematizar las condiciones estructurales que perpetúan dichas desigualdades, especialmente en un contexto donde las políticas públicas siguen siendo ciegas al género y al estatus migratorio.

Guerrero es una de las entidades federativas con mayores niveles de marginación, pobreza y violencia de género en México. Las mujeres guerrerenses migran muchas veces desde posiciones estructurales de desventaja social: acceso limitado a la educación, subordinación en relaciones familiares, exclusión laboral y violencia sistemática. Estas desigualdades no desaparecen en el exterior, pero se transforman; y en el retorno, muchas veces se reactualizan de forma aún más compleja. (Cobarrubias, 2015)

Contrario al supuesto de que el retorno es un proceso voluntario y ordenado, muchas mujeres retornan en condiciones de deportación, crisis económica o ruptura familiar. El retorno no puede analizarse sin considerar las estructuras patriarcales y clasistas que definen las condiciones de vida de las mujeres migrantes. En el caso de Guerrero, el regreso implica enfrentarse a comunidades donde los estereotipos de género siguen siendo dominantes, y donde muchas veces se castiga socialmente a las mujeres que cruzaron fronteras, no solo físicas, sino simbólicas.

Las políticas de retorno en México suelen estar pensadas desde una lógica androcéntrica, enfocada en varones migrantes. Las mujeres retornadas no sólo carecen de apoyos diferenciados, sino que también son invi-

sibilizadas por programas que no reconocen las necesidades específicas en términos de salud, empleo, cuidado infantil, violencia de género o acceso a redes de apoyo comunitario. Además, las mujeres migrantes deben ser reconocidas como actoras sociales y políticas, no como víctimas pasivas. El retorno, por tanto, exige políticas que promuevan el empoderamiento, la participación y la autonomía económica, en lugar de reproducir las relaciones tradicionales de subordinación.

El proceso de retorno no solo impacta a las mujeres retornadas, sino también a las hijas e hijos. La desigualdad de género se transmite intergeneracionalmente cuando no existen políticas que garanticen educación integral, acceso a la salud reproductiva, y oportunidades equitativas. Muchas mujeres retornadas se enfrentan a contextos donde deben volver a depender económicamente de redes familiares patriarcales o enfrentar la estigmatización social por haber migrado solas. (Boltvinik, 2003)

Las mujeres guerrerenses retornadas enfrentan una doble carga de desigualdad, aquella que las expulsó originalmente del territorio y la que las recibe nuevamente bajo condiciones adversas. Estas desigualdades son estructurales, es decir, se sostienen en arreglos sociales, económicos y culturales de larga duración que deben ser enfrentados con políticas públicas transformadoras. Un enfoque de género e interseccionalidad no es opcional, sino indispensable para garantizar una reintegración con justicia social y el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres migrantes retornadas.

Es imprescindible conocer el concepto de cautiverios femeninos, que refiere a los mecanismos simbólicos, materiales y culturales que restringen la libertad y autonomía de las mujeres en distintos ámbitos de la vida, el hogar, la religión, la sexualidad, la maternidad, la locura o la prisión. Esta noción es particularmente útil para analizar cómo las mujeres migrantes guerrerenses, al retornar, muchas veces vuelven a ser colocadas en situaciones de dependencia y subordinación, reproduciendo los roles de género tradicionales. Por ejemplo, mujeres que durante la estancia en Estados Unidos ejercieron mayor autonomía económica o rompieron con estructuras patriarcales, enfrentan al regresar una presión comunitaria para reinsertarse en esquemas tradicionales de familia y obediencia.

Este retorno puede leerse como un intento de encierro simbólico, una especie de re-cautiverio que desvaloriza la experiencia migratoria y la agencia. Las mujeres han sido históricamente excluidas de la ciudadanía plena, entendida no sólo como el derecho a votar o ser elegidas, sino como el derecho a participar activamente en la vida social, económica y

política en condiciones de equidad. Esta exclusión se refleja claramente en el caso de las mujeres migrantes retornadas, quienes no sólo enfrentan pobreza o marginación, sino también una ciudadanía incompleta, donde la voz de las migrantes no es considerada en las decisiones comunitarias, y los derechos no son garantizados por el Estado. (Vazquez, 2013)

Las mujeres retornadas requieren condiciones estructurales que les permitan ejercer la autonomía económica (acceso a empleo digno), personal (libertad frente a la violencia) y política (participación en la comunidad y acceso a políticas pública. Es urgente construir una política feminista de Estado; es decir, políticas públicas que no solo reconozcan las desigualdades de género, sino que actúen deliberadamente para erradicarlas. En el caso de las mujeres migrantes de retorno, las políticas no deben limitarse a programas asistenciales o de repatriación general, deben diseñarse con un enfoque integral e interseccional que tome en cuenta la historia de vida, las condiciones sociales y las múltiples formas de discriminación que enfrentan las mujeres retornadas.

Estas políticas deberían incluir desde luego apoyo psicológico y de salud integral para mujeres que vivieron violencia en el tránsito, destino o retorno, así como proyectos productivos con enfoque de género. Impulsar las guarderías comunitarias y centros de cuidados para facilitar la autonomía laboral. Impulsar programas educativos que reconozcan saberes adquiridos en el exterior y promover espacios de participación y liderazgo comunitario. Algo muy importante, es que sin presupuesto con perspectiva de género, las políticas siguen siendo simbólicas, se requiere voluntad política, institucionalidad de género mecanismos de rendición de cuentas. (Caceres, 2015)

El proceso de retorno de las mujeres migrantes debe ser entendido como un momento crítico de reconstrucción de la autonomía y la ciudadanía femenina, no como un simple regreso geográfico. Las mujeres retornadas, especialmente en contextos marginados como Guerrero, requieren acciones afirmativas y políticas feministas que garanticen el derecho a vivir una vida libre de violencia, con oportunidades reales de desarrollo personal y colectivo. Cualquier política pública que ignore la dimensión de género contribuye a reproducir los cautiverios históricos que han limitado a las mujeres en todas las etapas vitales.

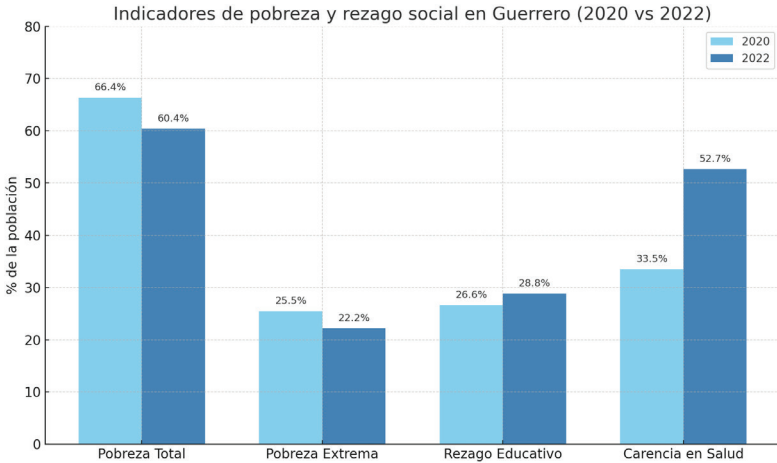
Contexto socioeconómico del estado de Guerrero

El estado de Guerrero enfrenta altos niveles de pobreza, marginación y violencia estructural, lo cual ha generado históricamente flujos migratorios hacia Estados Unidos. Sin embargo, el reciente incremento de mujeres migrantes en retorno ha evidenciado la falta de políticas públicas con perspectiva de género para la reintegración. Estas mujeres regresan a comunidades con escasas oportunidades económicas, limitada infraestructura social y fuerte presencia de roles tradicionales de género, lo que condiciona el empoderamiento y acceso a derechos básicos como la salud, el empleo y la educación. Al retorno, muchas enfrentan doble vulnerabilidad: por la condición de género y por la experiencia migratoria no reconocida institucionalmente.

El estado de Guerrero, ubicado en la región sur de México, cuenta con una población predominantemente rural e indígena, con alta dispersión territorial y bajos índices de desarrollo humano. Gran parte de su población vive en condiciones de pobreza y marginación, especialmente en las regiones de La Montaña y la Costa Chica, donde se concentra un alto porcentaje de comunidades indígenas y afroamericanas. Guerrero tiene una tasa elevada de analfabetismo, sobre todo entre las mujeres, así como acceso limitado a servicios básicos como salud, educación y vivienda. Estos factores han influido en los patrones migratorios, con un flujo constante de salida hacia otros estados y al extranjero, y más recientemente, procesos de retorno migratorio. (INEGI, 2020)

A continuación, el siguiente gráfico muestra una comparación de indicadores clave de pobreza y rezago social en el estado de Guerrero entre los años 2020 y 2022. Se observa que, si bien hay una ligera disminución en los niveles de pobreza y pobreza extrema, el rezago educativo y la carencia en salud han aumentado, reflejando desafíos persistentes en el desarrollo social de la entidad.

Grafica 1.



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): <https://www.coneval.org.mx>, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): <https://www.inegi.org.mx> y del Atlas de Género de Guerrero: <https://atlasdegenero.coespogro.gob.mx>

El estado de Guerrero se ha mantenido históricamente entre los más pobres del país, con más del 60 % de la población en situación de pobreza y más del 20 % en pobreza extrema, tal y como se demuestra con los datos proporcionados por el CONEVAL en el gráfico anterior. Esta realidad implica la ausencia de condiciones mínimas de vida digna, lo que se traduce en una migración forzada como estrategia de supervivencia, tanto en lo económico como en lo social. La migración se convierte en una alternativa para compensar la falta de empleo formal, bajos ingresos y precariedad de servicios públicos como salud, educación y vivienda. Las remesas, en este contexto, no solo son vitales para las familias, sino también para las economías locales.

El rezago educativo en Guerrero (28.8 % en 2022) es un factor determinante. La falta de acceso y continuidad educativa reduce las oportunidades laborales, sobre todo entre los jóvenes. Esto genera una fuga de capital humano joven hacia el norte del país y, principalmente, hacia Estados Unidos, en busca de mejores oportunidades. La carencia de políticas educativas inclusivas y pertinentes, especialmente en zonas rurales e indígenas, perpetúa un ciclo donde la migración sustituye al desarrollo

social y educativo. El deterioro en el acceso a la salud creció del 33.5 % al 52.7 % entre 2020 y 2022.

Lo que refleja una crisis institucional agravada por recortes presupuestarios y la desaparición del Seguro Popular. Esta ausencia de cobertura médica expone a la población a situaciones de alta vulnerabilidad, lo cual incentiva el éxodo migratorio como vía para obtener mejores servicios en el extranjero. La alta marginación que predomina en municipios de la Montaña, Costa Chica y Tierra Caliente afecta directamente a pueblos originarios y comunidades afromexicanas. En lugares como Cochoapa el Grande y Metlatónoc, donde más del 80 % vive en pobreza extrema, la migración internacional es casi la única opción viable para salir de la pobreza lacerante.

En los últimos años, se ha incrementado la participación de mujeres en los flujos migratorios. Las condiciones de desigualdad de género, la violencia estructural, la sobrecarga de cuidados y la falta de oportunidades laborales dignas, han empujado a muchas mujeres a migrar. Sin embargo, el retorno suele ser invisibilizado y está marcado por la falta de políticas públicas con perspectiva de género. Muchas mujeres migrantes retornadas enfrentan exclusión económica y social, y las trayectorias laborales en el extranjero no son reconocidas, lo que impide la reintegración efectiva. La pobreza y el rezago institucional les colocan en una posición de doble vulnerabilidad.

La pobreza multidimensional en Guerrero no es solo un contexto, sino una causa estructural de la migración. Los altos niveles de marginación, el rezago educativo, la carencia en salud y la falta de alternativas económicas impulsan a miles de guerrerenses hombres y mujeres, jóvenes e indígenas a buscar en la migración una salida a las condiciones de vida. Frente a esto, se requiere un modelo de desarrollo regional incluyente, con enfoque territorial y de género, que reconozca la migración no solo como una estrategia de resistencia, sino como un fenómeno complejo vinculado al derecho y al desarrollo.

Conclusiones

El fenómeno migratorio femenino guerrerense hacia Estados Unidos debe entenderse como una consecuencia directa de las desigualdades estructurales persistentes en el estado de Guerrero. Este proceso no puede reducirse únicamente a una cuestión económica o laboral, sino que debe abordarse como un fenómeno multidimensional, atravesado por factores

históricos, territoriales, culturales y de género. Las mujeres guerrerenses migran no solo en busca de oportunidades laborales, sino también para huir de entornos violentos, discriminatorios y excluyentes que les niegan una vida digna. El retorno, sin embargo, se produce en un contexto institucional frágil, con escasa presencia del Estado y sin mecanismos adecuados de protección, reintegración y reconocimiento de las trayectorias migratorias.

El impacto de la migración en la calidad de vida de las mujeres retornadas a Guerrero es ambivalente. Por un lado, muchas de ellas regresan con mayores niveles de autonomía económica, experiencia laboral en sectores no disponibles en las comunidades de origen, y con una transformación subjetiva respecto a los derechos, roles de género y aspiraciones personales. En algunos casos, logran formar microemprendimientos, organizar redes de apoyo con otras mujeres retornadas o insertarse en dinámicas de participación comunitaria. Este antecedente es relativamente reciente.

No obstante, en términos estructurales, las condiciones que las expulsaron persisten: pobreza multidimensional (60.4 % en 2022), rezago educativo (28.8 %), informalidad laboral (más del 76 %), y carencias graves en acceso a salud (52.7 % sin servicios en 2022). A ello se suma el retorno a contextos rurales profundamente marcados por normas patriarcales, con baja presencia institucional y sin una oferta específica de programas que reconozcan las aportaciones y necesidades diferenciadas. Las mujeres migrantes retornadas experimentan, por tanto, una doble marginación: por la condición de género y por la invisibilidad como sujetos de derecho ante el aparato gubernamental.

En muchos casos, el regreso implica una pérdida de estatus económico, independencia personal y reconocimiento social, provocando sentimientos de frustración, aislamiento y retroceso en los procesos de empoderamiento. La calidad de vida de estas mujeres, entonces, no mejora automáticamente con el retorno; por el contrario, muchas veces se ve obstaculizada por la ausencia de mecanismos institucionales de protección y reintegración efectiva. Frente a este panorama, se vuelve urgente diseñar e implementar una política integral de atención a mujeres migrantes retornadas, con enfoque interseccional, de derechos humanos y perspectiva de género.

Esta política debe reconocer que las mujeres no migran ni retornan en condiciones homogéneas, sino que son atravesadas por múltiples dimensiones de desigualdad: pobreza, origen étnico, maternidad, edad, lengua, escolaridad y estatus migratorio. Una política pública adecuada debe incluir los siguientes componentes:

Diagnóstico participativo a nivel comunitario para identificar las necesidades reales de las mujeres migrantes retornadas.

- Reconocimiento oficial de las trayectorias migratorias mediante certificados de competencias laborales, validación de estudios y experiencia adquirida en el extranjero.
- Programas de reintegración socioeconómica, con acceso preferente a microcréditos, capacitación productiva, empleos con seguridad social y cuidado infantil.
- Atención psicosocial y servicios de salud mental para mujeres que han vivido situaciones de violencia, desarraigo, separación familiar o retorno forzoso.
- Campañas comunitarias contra la estigmatización del retorno, especialmente en comunidades donde el retorno femenino es visto como fracaso o deshonra.
- Colaboración transnacional, que permita articular políticas entre México y Estados Unidos para garantizar procesos dignos de retorno voluntario o asistido.

Estas acciones deben articularse desde los tres niveles de gobierno y contar con la participación activa de las mujeres migrantes y organizaciones de la sociedad civil, para asegurar que las soluciones respondan a realidades concretas y no reproduzcan la lógica asistencialista. El fenómeno migratorio femenino de retorno plantea diversos desafíos teóricos y metodológicos que deben ser abordados en investigaciones futuras. Urge generar datos desagregados por sexo, edad, municipio, causa del retorno y condiciones de reintegración, lo que permitiría diseñar políticas más focalizadas y efectivas.

Algunas líneas de investigación prioritarias deben incluir el análisis de trayectorias migratorias intergeneracionales: cómo se transforman las dinámicas familiares y de género a través de varias generaciones de mujeres migrantes. El estudio de las nuevas formas de organización económica y liderazgo comunitario impulsadas por mujeres retornadas. Las condiciones de salud mental y emocional tras el retorno, especialmente en casos de deportación, separación familiar o violencia estructural y la evaluación del impacto de las remesas femeninas en las economías locales y el potencial para proyectos de desarrollo con enfoque de género.

Desde el punto de vista institucional, es indispensable incorporar el fenómeno de la migración femenina de retorno en las agendas estatales de desarrollo, fortaleciendo los mecanismos de planeación territorial con enfoque intercultural y con perspectiva de género. Además, se recomien-

da que los instrumentos de planeación (como los Planes Estatales de Desarrollo) incluyan líneas estratégicas específicas para atender este fenómeno, así como indicadores de seguimiento y evaluación que midan la efectividad. El retorno de mujeres migrantes a Guerrero no puede seguir siendo interpretado como un evento marginal o excepcional, sino como un fenómeno creciente, estructural y profundamente revelador de las fallas del modelo de desarrollo actual.

Comprenderlo e intervenir sobre él desde una visión crítica, integral e interseccional es un imperativo para avanzar hacia una justicia migratoria con rostro de mujer. El retorno de estas mujeres ya sea voluntario o forzado, ocurre en un contexto institucional débil, con alta marginación y sin políticas públicas específicas que reconozcan las trayectorias, necesidades y derechos. Las mujeres retornadas enfrentan múltiples desafíos: exclusión económica, estigmatización social, ausencia de reconocimiento de las capacidades adquiridas y falta de acceso a servicios básicos y salud mental. Aunque muchas regresan con mayor autonomía y nuevas habilidades, la falta de condiciones estructurales limita la reintegración y potencial de empoderamiento.

Referencias Bibliográficas

- BOLTVINIK, J. (2003). *Pobreza y Estratificación Social*. Mexico : Siglo XXI Editores .
- BOURDIEU, P. (1997). *Las Formas del Capital*. Mexico: Siglo XXI.
- CACERES, F. C. (2015). *Desigualdad Social y Pobreza en Mexico*. Mexico : Papeles de la Poblacion .
- CHELIUS, L. C. (2010). *Los Otros Sueños: Los Migrantes Mexicanos Regresan*. Mexico : Plaza y Valdes.
- COBARRUBIAS, H. M. (2015). *Migración Laboral , Neoliberalismo y Políticas Públicas en Mexico*. Mexico : El Colegio de Mexico.
- GALEANA, P. (2016). *Igualdad Sustantiva: El Gran Pendiente del Estado Mexicano*. Mexico : Instituto Nacional de Estudios Historicos de las Revoluciones de Mexico.
- INEGI, I. N. (2020). *Censo General de Poblacion y Vivienda*. Mexico : Gobierno de Mexico.
- JOSELUIS, C. C. (2017). *Migración Femenina y Participación Política en el Paso Texas*. Texas: El Colegio de la Frontera Norte.
- LOPEZ, T. G. (2007). *El Estudio de las Políticas Públicas en Mexico: Estudios y Perspectivas*. Mexico : COLMEX.

- MARTINEZ, P. C. (2005). *El Retorno en el Ciclo Migratorio: Una Perspectiva Conceptual y Analítica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- MARX, K. (2011). *El Capital Crítica de la Economía Política*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- MENDOZA, E. C. (2005). *Las Políticas Públicas: Formulación, Instrumentación y Evaluación*. Mexico : CIDE.
- POMBO, M. D. (2007). *Genero y Migración: Mujeres Migrantes en el Contexto de la Globalización*. Mexico: Siglo XXI.
- POMBO, M. D. (2010). *Genero y Migración Internacional en Mexico*. Tijuana : El Colegio de la Frontera Norte.
- SALGADO, G. R. (2013). *Migración y Organización Transnacional Indígena*. California: El Colegio de la Frontera Norte.
- SASSEN, S. (2003). *Contra-geografías en la Globalización: Género y Ciudadanía en los Circuitos Transfronterizos*. Mexico: Traficantes de Sueños.
- SOTELO, P. H. (2007). *Domestic: Immigrant Workers Cleaning And Caring In The Shadows Of Affluence*. California : University Of California.
- TELLEZ, M. E. (2001). *Migración, Frontera y Políticas Públicas en Mexico*. Mexico : El Colegio de Mexico.
- VAZQUEZ, R. C. (2013). *Un Panorama de la Desigualdad en Mexico*. Mexico : El Trimestre Económico.
- VERA, J. A. (2018). *Políticas Públicas en Mexico: Modelos, Reformas y Desafíos Contemporáneos*. Mexico: UNAM.
- VILLANUEVA, L. F. (1993). *La Hechura de las Políticas Públicas*. Mexico: Porrúa.

AUTONOMÍA Y BIENESTAR DE LAS MUJERES EN GUERRERO

Georgina Vázquez Moreno¹

Introducción

Este artículo examina la autonomía y bienestar de las mujeres en el estado de Guerrero. El cual está inmerso en pobreza extrema, donde las ciudadanas han enfrentado dificultades económicas primordiales desde la canasta básica, hasta los servicios básicos como son la electricidad, el agua potable, al igual que ser dueñas de sus propias casas, en relación con esto, de acuerdo con (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Socia [CONEVAL], 2020), menciono que, las ciudades que tienen mayor población con carencias financieras son Acapulco de Juárez con 126,672 personas, y en Chilpancingo de los Bravos son 60,126. Pero, la zona más alarmante de la entidad federativa en situación de escasez es el municipio de Cochoapa el Grande.

En esta temática, en el año de la pandemia, las ciudadanas enfrentaron una pobreza de 44.4%, porcentaje mayor en comparación con el 43.4% de los masculinos. Coneval, (2020), como se aprecia hubo más mujeres con escasez económica que los hombres. Derivado de lo anterior, se plantea la pregunta de investigación: ¿Cómo contribuye el programa Pensión Mujeres Bienestar al fortalecimiento de la autonomía financiera y la calidad de vida de las féminas?

Por lo tanto, el objetivo principal es analizar cómo el programa Pensión Mujer Bienestar (PMB) contribuye al fortalecimiento de la autonomía financiera y la calidad de vida de las mujeres beneficiarias en el estado de Guerrero, considerando el impacto en las condiciones de vivir.

1 Doctora en Educación por la Universidad Hipócrates, Docente Investigador de Tiempo Completo en la Facultad de Gobierno y Gestión Pública de la UAGro., Perfil Deseable PRODEP, Miembro del Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Estado de Guerrero (COCYTIEG) y del SNII. Coordinadora del Cuerpo Académico en consolidación “Genero y Sociedad” y de la Red de Estudios de Género y Sociedad en el México Contemporáneo. Correo Electrónico: 15503@uagro.com, Orcid, .https://orcid.org/0009-0000-3788-8283.

Por consiguiente, se plantea la siguiente hipótesis, el programa Pensión Mujeres Bienestar impulsa la autonomía financiera y calidad de vida de las féminas en Guerrero, reduciendo desigualdades y transformando las relaciones de poder que históricamente han limitado su desarrollo integral. En consecuencia, se utilizará la metodología cualitativa con la técnica de grupos focales en los cuales se debate, escucha, analiza la independencia, así como la prosperidad de las ciudadanas.

Ahora bien, el análisis se fundamenta en las teorías que sustentan la investigación las cuales son: la autonomía económica y empoderamiento femenino, por último, la teoría de la justicia social, según (Rawls, 1971), esta demanda una sociedad justa para la ciudadanía en general, y donde las diferencias que existen sirvan para ayudar a quienes están en desventaja.

En esta dinámica, se plantean temas como, autonomía financiera y calidad de vida: el impacto del Programa Mujeres Bienestar (PMB) en Guerrero, desigualdades de género y políticas públicas con perspectiva de equidad, y por último, el análisis del programa féminas con una vida de calidad.

Los resultados muestran que el programa empodera y dignifica a la población beneficiaria de este, sin embargo, en algunas zonas marginadas hace falta más información con respecto al proyecto, con el objetivo de beneficiar a mayor número de mujeres, asimismo, que esta política social sea realmente integral.

Autonomía financiera y bienestar: el impacto del programa mujeres con bienestar en guerrero

El estado de guerrero es caracterizado por la pobreza extrema, así como, una desigualdad, donde la mayoría de las personas viven en condiciones muy complejas, según el CONEVAL, (2023), 60.4% de la ciudadanía vive en pobreza: Es decir, que 6 de cada 10 habitantes guerrerenses carecen de recursos económicos, asimismo, la falta de un servicio vital (salud, educación, vivienda, etc.)

En cuanto, a las mujeres guerrerenses enfrentan retos más complejos que los hombres para poder alcanzar la autonomía financiera, esto es que, para las pobladoras tener recursos económicos propios que les permitan ser independientes y vivir de manera moderada, conlleva a enfrentar desafíos tales como; la falta de acceso a la educación, de igual forma, la inclusión en el escenario laboral entre otros.

Por consiguiente, hablar de autonomía financiera es sinónimo de saber administrar, guiar el recurso económico que se posee para el gasto del hogar en el caso de las féminas, asimismo, para la toma de decisiones acorde al uso del mismo, por lo tanto, según (Kabeer, 1999), este término tiene como propósito menguar la subordinación monetaria de las mujeres hacia otras personas, particularmente en escenarios de violencia o exclusión, pobreza extrema, al igual que, de la desigualdad.

Ahora bien, desde un enfoque de género, lo anterior es un objetivo muy relevante en la vida de las ciudadanas porque mientras se practica en el diario vivir la autonomía financiera se podría convertir en un hábito económico, el cual ayudara a empoderar a las habitantes de cualquier escenario social, con este logro financiero, las féminas pueden tener y ejercer el poder, así como disminuir la disparidad entre los sexos en diversos campos sociales.

En este mismo contexto, según, la (NU. CEPAL, 2021) la autonomía financiera impulsa a las féminas a solventar sus gastos económicos, así como, tener las mismas oportunidades de trabajo que los hombres en el ámbito laboral.

En esta línea, la teoría del empoderamiento según, (Zimmerman, 2000), hace referencia al proceso de las personas de manera individual, desde cuando inician a descubrir las capacidades y fortaleza que poseen, hasta conquistar la independencia económica de estas.

Es decir, las mujeres al ser conscientes de las fortalezas, así como, habilidades que poseen, y las aplican a través de la praxis financiera se dan cuenta de que son capaces de realizar diferentes actividades en todos los campos sociales, sin depender de los demás.

Se concluye que, la autonomía financiera es un eje elemental para coadyuvar en menguar la desigualdad entre los sexos, sin embargo, este término sigue siendo muy complejo derivado del porcentaje de pobreza y rezago educativo para el estado de Guerrero.

Ahora bien, el termino anterior va de la mano con el bienestar el cual puede entenderse en como cada individuo es capaz de manejar los retos y circunstancias del día a día, asimismo, el equilibrio emocional en este concepto desempeña un papel muy relevante, debido a que, si las personas pueden gestionar las emociones acordes al entorno emergente, la calidad de vida en el caso de las mujeres será bueno y estable.

En esta directriz, para, (Broom, 1986;), el bienestar de una mujer se refleja y entiende acorde a la realidad que enfrenta en el entorno al cual pertenece. Es decir, de acuerdo con la sinergia del contexto, las mujeres

deben de tener la capacidad de manejar las emociones de manera positiva para poder regular y conservar una vida apropiada.

En este contexto, (Nussbaum, 2011), hace énfasis en el bienestar a través de las competencias centrales en el ámbito del desarrollo humano en el cual, las personas deberían de poderse desarrollar para poder vivir una vida digna. Ahora bien, entre estas capacidades se muestra la salud, el estado físico, la afiliación social y el control del entorno.

Por consiguiente: hablar de salud es sinónimo de tener acceso a una nutrición apropiada, así como, la posibilidad de vivir una vida plena. Por lo tanto, el bienestar físico se refiere a la protección frente a la violencia y la libertad para tomar decisiones sobre el propio cuerpo.

Por lo tanto, el concepto se visualiza como un constructo de vida de manera integral, donde, las ciudadanas pueden ser capaces de adquirir una nueva forma de vivir respetando los derechos humanos a los que tienen a bien tener. En esta tónica en la actualidad, de acuerdo con la (Secretaría de Bienestar, 2021), esto gira alrededor de las personas, especialmente de las mujeres y grupos vulnerables.

A quienes se les pretende garantizar los derechos básicos, la inclusión, e igualdad en todos los escenarios sociales, por ende, menguar la violencia de género. Es decir, la sociedad mexicana en específico las mujeres y grupos vulnerables deben de tener un bienestar integral, en esta vertiente, el respeto a las garantías fundamentales tales como, la salud, la educación, la seguridad social, el hogar, el trabajo, y ser incluidas en diversos contextos especialmente en el político.

En este aspecto, los autores y gobierno coinciden en que el bienestar como la autonomía financiera se pueden construir en las personas, eso de manera paulatina, sin embargo, la realidad es que, en el estado de Guerrero, la pobreza extrema, la educación y la desigualdad en las mujeres y grupos vulnerables está muy palpable.

Por lo tanto, ambos conceptos requieren de una buena gestión de las emociones y actitudes para poder obtener el hábito de la autonomía financiera, y desarrollar la capacidad de vivir una vida plena. Por consiguiente, el bienestar desde el punto de vista del gobierno federal hace énfasis en la calidad de vida de la sociedad en aras de mitigar la pobreza, la dependencia de las féminas y grupos vulnerables hacia terceros.

Derivado de lo anterior, la presidenta de la República Claudia Sheinbaum Pardo implementa el programa mujeres bienestar, el cual se enfoca en dar ayuda económica a las féminas, grupos vulnerables de 60 años y más, así como a todas las ciudadanas del estado de Guerrero.

Este programa inicia en el año 2025 con la finalidad de apoyar a las ciudadanas de 60 a 64 años, el impacto de esto es positivo debido a que es un plan integral y transformador, en virtud de que no solo apoya a la economía de las mujeres guerrerense si no también salvaguarda los derechos humanos de estas y de las familias.

Por ende, ayuda de forma directa a empoderar a las ciudadanas de este rango de edad, asimismo de manera indirecta contribuye a la mejora de vida de las familias de esta (Mujeres con Bienestar , 2023).

Por lo que se concluye que los elementos de este tema tales como, la autonomía financiera, la calidad de vida, el impacto del programa mujeres bienestar triangulan un Prospero futuro y empoderamiento para las ciudadanas guerrerése a pesar de las carencias del estado.

Desigualdades de género y políticas públicas con perspectiva de equidad

Las mujeres por décadas han sido relegadas en los distintos espacios sociales, especialmente en el estado de Guerrero, contexto en el cual, las féminas han enfrentado grandes desigualdades estructurales en los diferentes entornos de la sociedad tales como, comunitarios, económicos, y educativos, escenarios que son cambiantes acordes a las ubicaciones geográficas de la región, en este sentido, solo se abordaran cuatro indicadores.

El primer indicador es la educación. En el año pandémico, aproximadamente el 21.3% de la población guerrerense no sabía escribir ni leer, esto es que eran personas iletradas tanto hombre con un 17.5%, mientras las ciudadanas constituían el 25.1% (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, [INEGI, 2020]),

Esto quiere decir que, aunque el porcentaje de personas analfabetas no es muy alto tiene una incidencia en la sociedad, debido a que a pesar de los avances obtenidos por diversos programas de alfabetización como el consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) todavía hay muchas ciudadanas adultas, especialmente féminas, que no pueden leer.

En esta línea, el segundo indicador es el ingreso y empleo: las féminas han vivido una discriminación salarial por décadas, derivado de lo anterior, entre el año 2017 y el primer trimestre de 2020, Las mexicanas percibieron en promedio, un 15% menos que los hombres. (Avendaño, 2020).

Esto es que, por cada 100 pesos que los hombres recibían al mes, las mujeres solo ganaron 15 monedas mexicanas menos que ellos. Como se

puede apreciar la desigualdad salarial fue palpable entre los sexos, a pesar de los esfuerzos legales que se habían realizado, no fue hasta el año 2024, cuando se erradico lo antes expuesto.

En esta dinámica, definir la brecha salarial es sinónimo de la desigualdad del pago por la realización de un trabajo de igual valor, simplemente por ser de sexo diferente (Ley General para la Igualdad entre mujeres y hombres, 2024).

Lo anterior, emergió por medio de un decreto presidencial por la actual presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, para eso se reformo la ley federal del trabajo y la ley nacional de los Trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional.

Este articulo elimino la brecha de discriminación salarial entre los hombres y mujeres, quienes realizan el mismo trabajo con el objetivo de que el pago sea igualitario (Congreso de la Unión, 2024), es decir, ambos sexos deben de tener un salario igual.

Ahora bien, el tercer indicador es el trabajo no remunerado, lo anterior, hace alusión a que las mujeres desarrollan más actividades en el hogar invirtiendo horas extras en comparación de los hombres.

En este tenor, según el INE, (2023), las ciudadanas invierten 63.7 horas en las labores domésticas, caso contrario de los hombres, quienes solo destinan 27.9 de cada 100 hrs a las actividades del hogar, esto es que, las mujeres gastan más tiempo en los quehaceres domésticos que el sexo masculino.

Por último, el cuarto indicador es la pobreza en Guerrero, según el (Coneval, 2022), y la ENIGH, el estado contaba con 1,242,049 mujeres que han vivido con carencias económicas, es decir, este grupo de féminas enfrentaban al menos una desigualdad social, por ende, sus ingresos no les eran suficiente para cubrir la canasta básica que se requiere para vivir.

De manera más concisa, estas cifras dejan ver que muchas ciudadanas enfrentan dificultades para tener acceso a servicios básicos, tales como la formación educativa, la salud, y la nutrición de las mismas. En esta tesitura, es relevante analizar la incorporación de las políticas públicas con perspectiva de género.

Por lo tanto, las carencias económicas, así como, las desigualdades salariales antes mencionadas de las mujeres guerrerenses han impulsado a reconocer que las ciudadanas y ciudadanos enfrentan problemas distintos, sin embargo, según (Jacoby, 2023) se debe de considerar todas las identidades de género, teniendo por prioridad las diferencias, especialmente las que afectan a las féminas.

Derivado de lo anterior es relevante saber que hacer políticas públicas con perspectiva de género demandan entender y reconocer todas las carencias y experiencias que han enfrentado las mujeres en los espacios sociales, por ende, la importancia de transversalizar el enfoque feminista en todos los campos de la sociedad, esto es sinónimo de justicia en el caso de las féminas.

En este tenor, de acuerdo con Yearbook of the United Nations, (1997), el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas [ECOSOC], hizo énfasis en la transversalización desde un enfoque feminista en términos de equidad para la sociedad en general sin importar el sexo, con el propósito de que tanto mujeres como hombres pueda tener un beneficio de manera igualitaria por medio de las políticas públicas.

Esto es que. Ambos deben de ser el eje central para la creación y diseño de las políticas públicas, así como, programas y decisiones gubernamentales, armonizando lo anterior para dejar atrás las desigualdades en todos los campos sociales. Derivado de lo ello se justifica el surgimiento del programa social, Mujeres Bienestar

Análisis del programa pensión mujeres bienestar

Las sociedades han estado inmersas en injusticias de toda índole por décadas, especialmente, la población femenina que han sido observadas y tratadas de manera discriminatoria, estereotipadas y marginadas, asimismo, la urbe ha enfrentado carencias económicas, y una calidad de vida inapropiada a los tiempos actuales.

En este tenor, no fue hasta el año 2015, cuando en 193 países entre estos México, aprobaron la agenda 2030 de la ONU, como una guía de inclusión globalizada en la cual busca mejorar la vida de la población, cuidar el medio ambiente, asimismo, promover y fomentar la paz.

Ahora bien, según, el Centro Global de excelencia en Estadísticas de Género (2024), lo anterior, está basado en 17 objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) con 169 metas específicas. El objetivo es continuar hacia un crecimiento que disminuya la pobreza, así como las desigualdades, por ende, respeten los derechos humanos, promuevan sociedades justas, prosperas y pacíficas, de igual manera, el cuidado de los recursos naturales.

Por consiguiente, el eje angular de la agenda es no dejar a nadie atrás, en este sentido, se prioriza a los grupos más desfavorecidos y socialmente marginados, con el propósito de que se asegure el progreso, así como el

beneficio de la población, especialmente a las mujeres. En esta tónica, de acuerdo con la agenda 2030, el objetivo 5 tiene la finalidad de lograr la igualdad entre los sexos (hombre y mujer), y empoderar al sector femenino, la meta específica del desarrollo sostenible. (2024).

En particular, la meta 5.c propone que los países aprueben leyes y políticas públicas con la finalidad de fortalecer la igualdad entre hombres y mujeres, asimismo, el empoderamiento de la población femenina. Por otro lado, el Objetivo 8 se centra en impulsar la construcción de empleos dignos, de manera adicional, crear un crecimiento económico equitativo.

La meta 8.3 busca apoyar políticas que generen empleo digno, empoderamiento, innovación, así como, financiamiento para empresas chicas (Objetivos de desarrollo sostenible, 2016). Según se puede apreciar la agenda 2030 armoniza y demanda justicia salarial, empleos dignos, cero hambres, igualdad entre las mujeres y hombres en todos los espacios sociales.

Por lo cual, es relevante analizar que el programa pensión mujeres bienestar esta alineado con dicha agenda, en México se crea este, con el objetivo de reconocer a las contribuciones de féminas por el trabajo realizado por décadas, esto, desde el empleo no remunerado hasta la crianza de las generaciones de cada femenina que pertenece a un seno familiar.

Por lo tanto, es relevante mencionar que, según el (Programa para el bienestar, 2024) esto fue propuesto el 7 de octubre del mismo año por la excandidata del movimiento de regeneración nacional, quien actualmente es la presidenta de la república, la cual es una iniciativa del gobierno federal e implementado en los diferentes estados del país, este es específicamente para la población femenil entre 60 y 64 años, con un aporte de 3000 pesos por dos meses.

En esta dinámica, es relevante señalar que hay dos sectores de la población que tienen prioridades en el programa, estos son las mujeres indígenas y afro mexicanas que cuenten con seis décadas, dichos grupos son acreedores al beneficio social. Sin embargo, las féminas que no son de pueblos originarios y que pertenecen a municipios, así como ciudades, se incorporan al proyecto emergente a partir de los 63 años. (Secretaría de Bienestar, 2025).

Ahora bien, las características de este beneficio social son los siguientes, las beneficiarias recibirán tres mil pesos cada dos meses, por medio de una tarjeta bancaria, esto de manera directa. En caso de defunción de la acreedora, los familiares obtendrán el monto establecido solo por única ocasión.

En este tenor, los requisitos que necesitan las mujeres para poder ser beneficiaria del programa son los siguientes; Identificación oficial (credencial de elector, pasaporte, cédula, profesional, tarjeta del INAPAM o

carta de identidad). Acta de nacimiento legible CURP (impresión reciente). Por consiguiente, el trabajo de campo se llevó a cabo en tres contextos territoriales: los municipios de Chilapa de Álvarez, Tlapa de Comonfort y Acatepec, seleccionados por su relevancia social y por concentrar población beneficiaria del programa. Estos espacios presentan características diferenciadas rurales y comunitarias, lo que permitió contrastar experiencias y enriquecer el análisis desde una perspectiva territorial.

Comprobante de domicilio reciente (teléfono, luz, gas, agua o predial), móvil de contacto (celular y casa), asimismo, el formato de Bienestar, además, la inscripción se da por días, según la letra del primer apellido (Programa para el bienestar, 2024). Es relevante mencionar que, la ayuda económica termina para la población femenina de 60 y 63 años hasta que cumplan 65, posteriormente de manera automática emigran a ser parte del proyecto de adultos mayores.

En conclusión, el programa se rige por principios éticos y legales con la finalidad de que los apoyos lleguen de manera justa y directa a las beneficiarias, respetando siempre sus derechos y promoviendo su participación, pero sobre todo el apoyo busca ayudar a establecer o mejorar la independencia económica de las mujeres en este periodo de vida de la población femenina, asimismo, para subsanar la brecha de desigual en la que las féminas han estado inmersas por décadas.

Metodología

Esta investigación se realizó utilizando la metodología cualitativa con un diseño exploratorio- descriptivo, debido a que se busca entender cómo enfrentan las beneficiarias del PMB, la autonomía, y el bienestar en el diario vivir, lo anterior, desde las vivencias adquiridas de la población femenina, lo cual es relevante porque es una de las maneras de saber que realmente sienten y piensan dicho sector de la sociedad guerrerense.

En este sentido, para recolectar la información se trabajó con la técnica de grupos focales, el objetivo de esto es reunir varias féminas con la finalidad de conversar sobre la independencia económica, y una vida digna de las guerrerenses, por ende, del programa pensión mujeres bienestar.

Asimismo, el espacio de diálogo es propicio para que las participantes puedan compartir experiencias, las cuales se reflexionó de manera colectiva. Por ende, esta dinámica permitió escuchar con detalle los diversos puntos de vista, identificar ideas, de la misma forma, reconocer diferencias importantes.

Por eso, durante el desarrollo de los diálogos se guio la conversación con preguntas abiertas relacionadas con el tema de la investigación, por consiguiente, es relevante mencionar que, las féminas se sintieran con confianza mientras se dialogaba, con el propósito de dar confiabilidad en las participaciones de estas.

Por lo tanto, con permiso de las participantes fue posible la grabación de los diálogos, tomar notas, posterior a ello, el material se analizó con relación a los temas que fueron puestos sobre la mesa, así como, de la temática que surgieron de las experiencias de las mujeres.

Por medio de esta metodología, fue posible saber las realidades que enfrentan la población femenina, a través de ello, se pudo entender de mejor manera las necesidades, luchas y propuestas acorde a la calidad de vida, autonomía de los entes, así como, el rol del programa de pensión mujeres bienestar.

Hallazgos de la investigación

Los resultados del estudio son basados en la información que socializaron los tres grupos focales conformados por 6 miembros cada uno de ellos. Los aportes giran en torno a la autonomía, bienestar común, por ende, el impacto que ha tenido en sus vidas el acceso a la PMB, no sin antes mencionar cuantas féminas han sido beneficiadas en el estado de Guerrero.

En la entidad se han otorgado 1,197 tarjetas a la población acreedora a dicho beneficio en distintos puntos del ámbito estatal, (Gobierno del Estado de Guerrero, 2025), apoyos económicos que generan esperanza de una vida más digna para la esfera femenina. A continuación, se socializa los aportes de los grupos focales que fueron partícipe de esta investigación.

Autonomía en construcción: programa social como cimiento para la autodeterminación básica

Las féminas beneficiarias al programa socializaron que gracias a que gana una mujer la presidencia de la república y otra en el estado, hoy reciben una ayuda económica representativa, porque, aunque la cantidad no es elevada, el simple hecho de recibir una suma fija y entregada de manera directa representa un reconocimiento como beneficiaria y a la vez un avance significativo en su economía personal. Por lo anterior es relevante presentar el próximo aporte del grupo focal 1.

“Mi hijo me decía, otra vez te sientes mal, y quieres que te de dinero para ir al médico”

“Antes tenía que esperar a que mi esposo me diera dinero para mis medicinas. Hoy en día, aunque sea poquito, yo tomo mi recurso económico y voy a comprar mi medicamento, y ya no dependo de ellos”. Grupo focal 1, Chilapa de Álvarez, (2025).

Como se puede identificar las beneficiarias muestran la satisfacción que sienten por contar con el apoyo del programa cuando expresaban que hoy tienen la posibilidad de decir en que gastar el recurso económico, sin necesidad de escuchar comentarios inapropiados por parte de los esposos o en ocasiones de los hijos, esto sobre todo en escenarios donde por siglos han dependido económicamente de los parientes o parejas.

Reducción de la inseguridad alimentaria y acceso a necesidades básicas

Otro hallazgo sumamente relevante fue que el programa de pensión mujeres bienestar ayuda a la población femenina a enfrentar la pobreza del diario vivir. Como se muestra en la siguiente aportación.

“Con eso compro mi canasta básica. Ya no me siento tan preocupada por no tener dinero para ello, y ya no ando pidiendo fiado en la tiendita” Grupo focal 2, Tlapa de Comonfort, (2025).

Las beneficiarias están internalizando que con ese dinero pueden adquirir productos de la canasta básica, comida, pagar su movilidad o ir al médico. Por ende, lo anterior, mejora directamente su dicha y calidad de vida.

Reconocimiento simbólico del valor social de las mujeres adultas

Las mujeres dijeron que la pensión no solo les ayuda de manera económica, sino también sienten el reconocimiento y el valor que el gobierno federal y estatal les ha hecho en su vida, debido a que, muchas han realizado trabajo no remunerado, además, realizan labores en las comunidades, vecindarios, sin recibir un pago por ello.

Con relación a lo anterior, este programa social las empodera de tal manera que las hace sentir más seguras, pero sobre todo las dignifica como mujeres y jefas de familia. Cómo se aprecia en el siguiente aporte del grupo focal 3.

“Sentí bien bonito que nos tomaran en cuenta. Toda la vida hemos trabajado, pero nunca se había visto un apoyo de esta manera. Es bueno saber y sentir que, ahora somos observadas y que un poquito del presupuesto nos llega a nosotras” Grupo Focal 3, Acatepec (2025).

Como se aprecia en el aporte anterior, las beneficiarias del PMB de Acatepec se muestran satisfechas con el reconocimiento simbólico del valor social de las ciudadanas adultas.

Barreras estructurales que frenan la cobertura y permanencia del programa

La mayoría de las beneficiarias dijeron que el programa resulta relevante para ellas, debido a que les ha ayudado a cambiar sus vidas, por ende, están contentas con él, asimismo, expresaron que hay algunas dificultades. Por ejemplo. La población que recibe el recurso económico de este dice que no siempre reciben información clara y específicas de cómo funciona el mismo.

En algunas comunidades, no hay beneficiarias o si hay llega este a una minoría de ellas, derivado de esto, pocas mujeres dijeron que sus vecinas todavía ni reciben el apoyo, aunque lo necesitan.

“Dicen que el apoyo es por tiempo indefinido, pero ya ve pues, cómo son los políticos. Tememos que de un momento a otro lo quiten y nos quedemos sin esa ayuda” Grupo focal 1, Chilapa de Álvarez, (2025).

En otras palabras, las féminas desconocen que este programa esta establecido en la constitución mexicana.

Necesidad de acompañamiento integral más allá del recurso económico

La población de mujeres beneficiadas dijo, que el recurso económico que reciben es solo el inicio, pero que no es suficiente. A pesar de que el programa dice ser integral y llegar a pueblos alejados, esto es minúsculo, las pobladoras necesitan otras ayudas importantes del gobierno, caravanas medicas gratuitas, cursos novedosos, lugares seguros en sus comunidades, así como apoyo para su salud mental y emocional.

Las mujeres explicaron que sentirse bien no solo consiste en la dependencia del dinero, sino de vivir sin violencia, con buena calidad de vida y ser tratadas con respeto. Lo anterior se puede observar en el siguiente aporte:

“Está bien que no nos den mucho dinero, pero queremos que vengan caravanas médicas, que seamos escuchadas, que ofrezcan talleres para seguir aprendiendo” Grupo focal 2, Tlapa de Comonfort, (2025).

Los hallazgos muestran que la PM B no solo ayuda a las pobladoras económicamente, sino que también las empodera dándoles valor emocional y reconocimiento, en este sentido el programa contribuye a la mejora percibida en su vida diaria, les da más independencia económica, por ende, representa un acto de justicia, debido a que, por muchas décadas fueron abandonadas por el gobierno.

Sin embargo, se aprecia que no es suficiente únicamente el apoyo económico. Derivado, a que el programa dice ser integral y en la praxis las beneficiarias mencionaron las necesidades a las que se enfrentan aun teniendo el beneficio, por ende, se necesita avanzar hacia políticas más completas y duraderas que se adapten a sus culturas y realidades.

Análisis y discusión

Los aportes teóricos, por tanto las teorías analizadas, son clave para comprender el bienestar y la justicia social en un contexto tan complejo como el de Guerrero. No basta con cerrar la brecha salarial entre hombres y mujeres; también es imprescindible transformar las normas y costumbres que sostienen la desigualdad, para así construir una sociedad más equitativa.

En esta tesis, según los autores Rawls, Zimmerman y Nussbaum, para que exista una verdadera justicia distributiva es necesario implementar mejor la política social, con una buena redistribución económica, empoderamiento apropiado, así como desarrollo humano con enfoque de género, en los sectores femeninos más vulnerables.

Conclusión

A manera de cierre, el PMB impulsa a las pobladoras beneficiarias a estar inmersas en la autonomía financiera con el propósito de fortalecer este hábito, y poco a poco a tener una mejor forma de vivir para las poblaciones más vulnerables. De acuerdo con la hipótesis, esta se cumple, debido a que de tal modo mínimamente se van reduciendo las desigualdades sociales y transformando las relaciones de poder que históricamente han limitado el desarrollo integral de dicha población.

Si bien es cierto que, la política social ayuda a las mujeres en el escenario económico y de calidad de vida. Asimismo, las valoriza y empodera como amas de casa. Pero, es relevante señalar que hace falta socializar el mismo en más rincones del estado de Guerrero, por consiguiente, es fundamental hacer una mejor implementación del programa con mayor equidad.

Y es ahí, donde la teoría de la justicia social, que sustenta esta investigación es loable debido a que siempre busca de manera ecuánime, así como, imparcial el beneficio para los sectores de mujeres más desprotegidas.

Referencias bibliográficas

- AVENDAÑO, F. C. (2020). *Las mujeres no ganan lo mismo que los hombres. Análisis de la brecha salarial en México*. México: Institución Mexicana Para la Competitividad. A.C. [IMCO].
- BROOM, D. (1986;). Indicators of poor welfare. *Br Vet J*, 142:524–526.
- CENTRO Global de excelencia en Estadísticas de Género. (2024). *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Indicadores de Género de México a 2024*. México: Onu mujeres, las mujeres cuentan.
- CONEVAL. (2022). *Medición de la Pobreza*. México: Coneval.
- CONGRESO de la Unión. (2024). *Reforma 47: Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación*. México: Diario de la Federación.
- CONSEJO Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2020). *Análisis de la población en situación de pobreza extrema*. México: CONEVAL.
- CONSEJO Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social . (2020). *Sistema de Indicadores sobre pobreza y género, 2016-2020*. México: CONEVAL.
- CONSEJO Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social [CONEVAL]. (2023). *Medición multidimensional de la pobreza 2022 en Guerrero*. México: CONEVAL.
- GOBIERNO del Estado de Guerrero. (2025). *La gobernadora Evelyn Salgado entregó las primeras tarjetas de Pensión Mujeres Bienestar en Guerrero*. Chilpancingo Guerrero. México: Transformando Guerrero.
- GRUPO focal 1, Chilapa. (16 de Mayo de 2025). Autonomía en construcción: programas sociales como cimiento para la autodeterminación básica. (Investigadora, Entrevistador)

- GRUPO focal 1, Chilapa. (7 de Junio de 2025). Barreras estructurales que frenan la cobertura y permanencia del programa. (La investigadora, Entrevistador)
- GRUPO focal 2, Tlapa. (14 de Junio de 2025). Necesidad de acompañamiento integral más allá del recurso económico. (La investigadora, Entrevistador)
- GRUPO focal 2, Tlapa. (23 de Mayo de 2025). Reducción de la inseguridad alimentaria y acceso a necesidades básicas. (Investigadora, Entrevistador)
- GRUPO focal 3, Acatepec. (30 de 05 de 2025). Reconocimiento simbólico del valor social de las mujeres adultas. (La investigadora, Entrevistador)
- INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía, [INEGI. (2020). *Mujeres y hombres en Guerrero 2005*. México: INEGI.
- INSTITUTO nacional de estadística y geografía, [inegi]. (2023). *Cuenta Satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México (CSTNRHM)*. México: INEGI.
- JACOBY, A. Y. (2023). ¿Qué significa hacer políticas públicas con perspectiva de género? *Revistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas: Ignacio Trujillo Guerrero*, 1-15.
- KABEER, N. (1999). Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's empowerment. *Development and Change*, 30(3), 435-464.
- LEY General para la Igualdad entre mujeres y hombres. (2024). *CAPÍTULO PRIMERO, Art. 5, IBis*. México: Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión .
- MUJERES con Bienestar . (2023). *Incentivos y beneficios del programa Mujeres con Bienestar* . México: Gobierno de México.
- NU. CEPAL. (2021). La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. *Covid -19 respuesta*, 1-15.
- NATIONS, U. (1997). *Yearbook of the United Nations, 1997*. New York: Un.library.
- NUSSBAUM, M. C. (2011). *Creating capabilities: The human development approach*. Cambridge, Massachusetts, EE. UU.: Harvard University Press.
- OBJETIVO de desarrollo sostenible. Agenda 2030. (2024). *Martos, Y*. España: E-learning- S.L.
- OBJETIVOS de desarrollo sostenible. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.

- PROGRAMA para el bienestar. (2024). *Nueva pensión para mujeres de 60 a 64 años: registro inicia 7 de octubre*. Mexico: Gobierno de México.
- PROGRAMA para el bienestar. (2024). *Pensión_ Mujeres_Bienestar. Revista del consumidor*, 65(1).
- RAWLS, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.
- SECRETARÍA de Bienestar. (2021). *¿Qué hacemos?* México: Gobierno de México .
- SECRETARÍA de Bienestar. (2025). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Pensión Mujeres Bienestar, para el ejercicio fiscal 2025*. México: DOF - Diario Oficial de la Federación.
- ZIMMERMAN, M. (2000). Empowerment theory. En J. Rappaport & E. Seidman (Eds). *Handbook of community psychology*, 43-63.

EL PROGRAMA SOCIAL DE PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES EN MÉXICO Y EL IMPACTO EN LAS ELECCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE 2024

Mario Alberto Duarte Bustillos¹

Amalia Patricia Cobos Campos²

Viviana Arreola Chávez³

Introducción

Los programas sociales constituyen sin duda un aspecto polémico de largo aliento, se discute la determinación, diseño, proyección y, en general todo lo que les atañe. Esto es así, en virtud de que existe un precedente casi continuado de generar estos programas sin realizar estudios ni diseños idóneos para que en términos generales puedan ser aptos para resolver incluso parcialmente, los ingentes problemas sociales que afectan a los mexicanos.

Se ha denunciado un uso electorero y populista de los mismos y la efímera duración sexenal que al carecer de seguimiento y continuidad tienden a fracasar. Son innumerables dichos fracasos y precarios los éxitos, hállese de políticas públicas, agenda pública o de gobierno, encon-

-
- 1 Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua, Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Licenciatura en Derecho, Maestría en Administración Pública, actualmente cursando Doctorado en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad de Murcia, España. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2630-1894>
 - 2 Profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua, Licenciatura en Derecho, Maestría en Derecho Penal, Maestría en Derecho Fiscal. Doctorado en Derecho con mención cum laude, Doctorado Honoris Causa, Postdoctorado Iberoamericano en nuevos retos de la gobernanza pública, Postdoctorado en Epistemología, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1979-377>, correo electrónico pcobos@uach.mx
 - 3 Titular de la secretaría particular de la Universidad Autónoma de Chihuahua, Licenciatura en Derecho, Maestría en Derecho Financiero, actualmente cursando el Doctorado en Mediación en el Instituto de Mediación de México, correo electrónico vareola@uach.mx

tramos desde ocurrencias, hasta propuestas que cristalizaron en logros significativos, no obstante, debemos reconocer que estos últimos son los mínimos. Pese a ello, nuestro estudio tiene como objetivo esencial analizar uno de estos programas sociales y el impacto en una elección concreta como fue la del poder ejecutivo federal en 2024.

Para efectuar la investigación abrevamos de metodología idónea como lo son el método inductivo que nos permite recopilar información particular y llevarla en determinado momento a un conocimiento de carácter general; el histórico para poder examinar estas figuras a la luz del nivel de eficacia social, epistemológico que nos permite discernir contenidos verdaderos en la copiosa información existente, el comparativo relacionando programas similares y el efecto y, finalmente, el praxeológico que nos lleva a hilvanar una realidad fáctica con las decisiones gubernamentales, etnográfico que nos permite observar y recopilar información respecto al comportamiento electoral. Las herramientas de recopilación de datos son en esencia la revisión de literatura, el análisis de datos y la observación.

Partimos de la hipótesis de que el programa social establecido en favor de los adultos mayores en el sexenio de 2018 a 2024 encabezado por Andrés Manuel López Obrador como titular del ejecutivo federal, impactó en las copiosas elecciones de 2024 y el resultado. La pregunta base de investigación es ¿Hasta qué punto la implementación del programa social de pensión no contributiva a los adultos mayores en México contribuyó a la gran participación electoral de 2024 que llevó a la presidencia de la República a la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo?, los resultados esperados nos llevan a la comprobación de la hipótesis y a una percepción de lo que los electores mexicanos consideran un programa social exitoso.

Abordamos el estudio con la definición ineludible de lo que es un programa social, entendidos como una materialización de las políticas sociales cuya finalidad es resolver problemáticas de índole igualmente social (CEPAL, 1998) y también como “proyectos dirigidos a la población marginada y con derechos vulnerados el objetivo es generar oportunidades de desarrollo social e impactar en las condiciones de vida de las personas” (Vigilancia ciudadana, s/f:4) Badajoz Ramos y Pérez Márquez consideran que la función es representar al gobierno ante los sectores de mayor vulnerabilidad que se encuentra en situación de pobreza y demanda un respaldo adecuadamente orientado (Ramos y Pérez, 2022, p. 2042).

Los programas denominados de desarrollo social han sido considerados como “instrumentos de planeación en los que se establecen los objetivos, metas, estrategias y líneas de acción que orientan el quehacer del estado” (SEDESOR, 2016, p.3). En consecuencia, cuando se alude a

instrumentos hacemos referencia a un vocablo que ha ido desarrollando la propia epistemología, así nos dice Saladino García que en el S, XVI se alude a un utensilio o herramienta y también se utiliza como sinónimo de aparato, posteriormente el concepto va más allá de lo material para explicar asimismo sensaciones, (García, 2008, p.15), ahora bien, como instrumento de planeación, aluden a una serie de mecanismos que encaminan las acciones de gobernanza hacia los logros sociales y económicos entre otros factores de alta demanda del quehacer gubernamental.

El ámbito conceptual se refiere a la consecución de objetivos, metas, estrategias y líneas de acción, vocablos que evidentemente no son sinónimos, aunque estén interrelacionados y refieren logros diversificados que se gestan en etapas diversas del programa, así los objetivos deben clarificarse desde el inicio del mismo y constituyen una serie de acciones concretas que permiten una vez realizadas alcanzar una meta.

Chamary, indica que los objetivos son una “descripción de la ejecutoria que se espera del estudiante como resultado del aprendizaje. Son aseveraciones específicas, medibles a corto plazo, denotan comportamiento observable” (Chamary, 2015, p.6). Además, se añade que, mientras que en el objetivo es de índole abstracta, la meta se encamina a la realización de “un evento futuro hacia el cual dirigimos esfuerzos concretos” (Chamary, 2015, p. 5).

Las estrategias y líneas de acción por su parte, aunque muchos las utilizan como sinónimos Contreras (2013) nos dice que la voz estrategia se utiliza de forma muy generalizada actualmente y hace hincapié en “aquellas actitudes o acciones que están dirigidas a establecer una forma de pensar o de hacer las cosas” (Contreras, 2013, p.158). La estrategia es en consecuencia, aquel modelo esencial que marca el destino de los recursos existentes y futuros y las interrelaciones que se generan en el contexto y van visualizando el posible logro de los objetivos. (Hofer y Schendel, 1978) En lo que a las líneas de acción se refiere el vocablo designa de una forma genérica los tres niveles de descomposición de un Proyecto para la planificación, gestión y seguimiento” (Gobierno de España, 2021).

Son, en resumen, los antelados elementos, esenciales para que un programa de orden social pueda tener una perspectiva viable y obtener resultados positivos en la aplicación y evaluación, aunque como ya se comentó no necesariamente se cumplen o bien quedan plasmados idealmente en el documento que determina el programa y la aplicación, pero que no se ven reflejados en una realidad social.

Ahora bien, entre los programas sociales el presente estudio destaca uno en particular que no se establece por primera vez en el sexenio 2018-

2024 como pudiera pensarse, ya que tiene el antecedente en la implementada en 2001 por el gobierno del entonces Distrito Federal, siendo jefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador; en 2007 el gobierno federal implementa bajo la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa un programa similar en el que se entregaban \$1,160.00 pesos a los adultos mayores siempre que no contaran con ingreso como pensionados o jubilados.

Posteriormente, ya como ejecutivo federal López Obrador la implementa el 2019 como una pensión no contributiva a la que el decreto que la crea denomina “Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores” y más adelante se garantiza dicha pensión mediante la modificación del párrafo 14 del artículo 4o. constitucional para quedar como sigue “Las personas adultas mayores de sesenta y cinco años o más de edad, tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley” (Congreso de la Unión, 1917).

La citada pensión se crea para mejorar la calidad de vida de los adultos mayores a partir de los 65 años, el carácter universal implica que a diferencia de la implementada en 2007, además de la nacionalidad mexicana y la residencia en el país, el único requisito para la percepción es el factor edatario sin restricciones para quienes perciben otras prestaciones similares, con una percepción de \$6,200 MXN bimestrales que se deposita en la cuenta que al efecto se apertura en el Banco del Bienestar a nombre de cada beneficiario del programa en forma individualizada.

En consecuencia ¿Cuál es el detonante de estos programas? La respuesta innegable incluirá siempre la pobreza, definida en términos generales como “la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable”. (SCJN, 2010:14) o bien como “la falta de recursos que impide a una persona satisfacer las necesidades básicas” (BBVA, 2025, p. s/p).

En México es innegable el grave problema que esta representa, y aunque los datos varían el problema parece perenne. Podemos apreciar en los datos de medición de la pobreza multidimensional que, en 2010, 52.1 millones de personas se encontraban en situación de pobreza, representando un 46.3% de la población y de estas 11.4% se encontraban en pobreza extrema. (CONEVAL, 2012) estos datos se modifican y en 2022 se refleja un incremento significativo en el que hablamos de un 46.8% de la población se encuentra en situación de pobreza, no obstante, aquí se refleja una variación sesgada de la pobreza extrema ya que el porcentaje de este rubro es 9.1% (CONEVAL, 2023).

Los esfuerzos del gobierno para reducir la pauperización son permanentes, así encontramos que en 2011 se gestaron 273 programas enfocados a reducir la pobreza en el medio rural, 19 en forma directa para la

reducción de la pobreza, entre ellos los más conocidos son el denominado “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” y el Programa para Adultos Mayores el primero utilizando el 60.5% de los 97,057.79 millones de pesos destinados a 19 programas en 2011, mientras que el segundo únicamente recibió el 13.4 % de dichos recursos federales (CONEVAL, 2013), (Espinoza et al, 2015, p. 287). Lo anterior sugiere una revisión exhaustiva sobre el efecto que pueden generar los programas públicos, en conjunto, sobre la desigualdad y pobreza, especialmente en áreas rurales de México.

No obstante, entre los grupos vulnerables el programa en estudio se dirige a las personas de un determinado nivel etario, de 65 años en adelante, las denominaciones a este grupo varían en la búsqueda innecesaria de evadir la palabra ancianos, así se les llama personas de la tercera edad, personas mayores y en épocas recientes adultos mayores. Un grupo que indudablemente presenta problemas que incrementan el grado de vulnerabilidad y afectan el ingreso, salud, calidad de vida e incluso movilidad.

Ante estas circunstancias no es de extrañar que la atención del ejecutivo federal se empezara a centrar en ellos, iniciando con programas algo precarios y de corto alcance hasta llegar a la cobertura universal del programa social en estudio y cuyo impacto parece ser muy extenso máxime si tomamos en cuenta que según datos del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) “actualmente hay casi 13 millones de personas mayores de 60 años en México, lo cual equivale a un 10 por ciento de la población. Pero según proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), en 2030, esa población llegará a los 20 millones 365 mil 839 personas” (INAPAM, 2025).

La transferencia de recursos como programa social y su eficacia

Una vez establecidos los basamentos que gestaron el programa social materia de nuestro estudio, resulta asimismo relevante determinar la idoneidad de estos programas para resolver los problemas sociales que se plantean como objetivo del mismo.

La doctrina alude al surgimiento de políticas públicas remediales que encaran la realidad de la desigualdad que trae aparejados otros aspectos conflictuales como lo es la ya mencionada pobreza, inaccesso a empleos dignos e incluso a los servicios públicos más básicos, que forman parte de

la llamada pobreza multidimensional, que abarca tanto aquello que afecta el bienestar económico como los derechos sociales.

Por ello nos dicen Fizbein y Schady (2009) en la búsqueda de abatir estos problemas se diseñaron entre otras las transferencias monetarias enfocadas hacia los grupos vulnerables que padecen pobreza y desigualdad social. Añaden dichos autores que es factible atribuir efectos positivos a estos programas, denominados “transferencias monetarias condicionadas”, entre los más importantes encontramos el incremento en los niveles de consumo de las personas que se encuentran en estado de pobreza reduciendo esta, aclarando que entre mejor estructurada y adecuadamente focalizada será más exitosa la política pública implementada (Fizbein y Schady, 2009, p. XII).

Se habla al respecto de una redistribución del ingreso o una distribución más equitativa del mismo, pero ¿realmente se logra? En México existen varios problemas que afectan la eficacia de estos programas, entre los más importantes destacamos la temporalidad sexenal, el clientelismo político, la regionalización de la pobreza y la casi total ausencia de mecanismos idóneos para el seguimiento y evaluación de dichos programas.

La temporalidad sexenal ha sido gestada por el cambio total de políticas y el cese de las existentes cuando hay cambio del representante del poder ejecutivo federal; así cada presidente de la república deja de lado lo existente y crea el propio ámbito de programas sociales como si estos fueran un descubrimiento propio, cuando sabemos que dichos problemas en la mayoría, por no decir en su totalidad vienen de larga data. (Velásquez, 2012, p24) (Benítez, 2015).

Velásquez define al clientelismo político como “un sistema de relaciones personales y asimétricas de intercambio de bienes o servicios entre un patrón y un cliente, basadas en la lealtad o la reciprocidad política”. (Velásquez, 2012, p. 25). Además, se añade que, en cuanto al denominado clientelismo electoral se intercambian votos en favor de un partido o candidato por favores. (Velásquez, 2012, p. 25)

Este fenómeno político puede derivar en serios daños al sistema jurídico y a los programas sociales Domínguez (2015) resalta al respecto que:

La influencia de los políticos y de los partidos en la asignación de los recursos, motivo por el cual se pierde la esencia de los programas federales y se da el incremento de la corrupción de los programas federales. Además de que han generado una mentalidad paternalista-asistencialista que el Estado-gobierno mexicano ha permitido con las políticas públicas-sociales al llevar a las capas sociales al proteccionismo en vez de llevarlas a la mentalidad productiva-empresarial, para ocupar esta capa social a su favor sobre todo en periodos electo-

rales y de manera simultáneamente a la estructura gubernamental-institucional para mover a los beneficiarios de los programas para beneficio del partido en turno y a favor del gobierno (Domínguez, 2015, p. 109).

De lo expuesto podemos derivar otro serio problema que afecta a los programas sociales como lo es la corrupción, entendida como un ejercicio abusivo del poder cuyo objetivo es lograr una ganancia deslegitimada (Hetzer, 2012), Si bien es un oprobio global, aludimos únicamente y de manera sucinta a México para resaltar la afectación que de ella deriva en los programas sociales, tal como lo han evidenciado graves casos como Odebrecht, la Estafa Maestra, Segalmex, solo para ejemplificar, que erosionan la legitimidad gubernamental en el país; a la par, los índices de percepción de la corrupción, que pese a los esfuerzos gubernamentales sigue siendo muy alto para nuestro país, ya que en 2024 ocupó el lugar 140 de 180 (Transparencia Internacional, 2025).

La doctrina, por su parte, destaca al respecto que la corrupción en México produce efectos dañinos en todos los ámbitos, pero hace hincapié en la afectación a los sectores más vulnerables del país entre los que destaca la situación de pobreza y agrega que “cuando se presentan situaciones de desvío, uso político electoral, o de corrupción en fondos o programas destinados a mejorar la vida y el bienestar de las personas, resulta particularmente grave, ya que suelen afectarse derechos humanos que buscan ser compensados a través de la política social.”(Palacios, 2022, 68) (Bautista, Ramírez y Naranjo, 2024, p. 6).

No obstante, las cifras de percepción de la corrupción se han reducido de cara a un porcentaje 61% de ciudadanos que consideran que el gobierno está realizando bien la labor y un 34% que afirman verse muy afectados por la corrupción (Transparencia Internacional, 2024, p. 12) si comparamos con cifras de 2013 dónde el 72% de la población consideró que la corrupción se seguía incrementando cada vez más (Latinobarómetro 2015),

Retomando los obstáculos mencionados en párrafos anteriores la regionalización de la pobreza es un fenómeno que remarca las grandes desigualdades entre las diversas entidades federativas del país, en este sentido, Morales Benítez, Morales Ramírez y Quintana Romero (2016) afirman que “se puede asumir que ese país hay una desacertada planeación del Plan Nacional de Desarrollo y por ende, las políticas de desarrollo social no son las adecuadas para el combate a la pobreza. México presenta esta realidad, puesto que entre sus entidades federativas hay remarcadas desigualdades de población en pobreza”. (Morales Benítez, Morales Ramírez y Quintana Romero, 2016, p. 113).

Pero ¿realmente es una inadecuada planificación del estado? Son muchos los factores que inciden en esta sectorización de la pobreza, los geográficos, el calentamiento global, la crisis hídrica, la falta de tecnificación del campo, por consecuencia es evidente que se trata de fenómenos sociales multifactoriales y como ya se asentó en párrafos antecedentes multidimensionales, en los que de no tomarse en consideración estos supuestos la solución será muy difícil de alcanzar.

Podemos concluir que en México la pobreza está focalizada, generando un desarrollo inequitativo en palabras de Morales Benítez, Morales Ramírez y Quintana Romero existe “un México menos pobre y otro más pobre, hay brechas discordantes entre las regiones y al interior de esas regiones, pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza patrimonial, pero en resumidas cuentas pobreza al fin” (Morales, Morales y Quintana, 2016, p. 118).

Finalmente, en lo que se refiere a mecanismos de evaluación, los mismos son muy escasos en el país Chen nos dice que las evaluaciones “can help ensure the quality of feedback about a program by making certain that a program evaluation is future action-directed, carries both scientific and stakeholder credibility, and takes a holistic approach⁴” (Chen, 2011, p. 13).

El propósito de la evaluación nos dice González Tiburcio parafraseando a Cohen “es constituirse en un instrumento de vigilancia del gobierno, en mecanismo para asegurar el valor del dinero público, en indagar la esencia sobre la efectividad de los programas y de la contribución al bien público” (González, s/f: 24).

En México existía el Consejo Nacional de evaluación de la política de desarrollo social (CONEVAL) que como su nombre lo indica en los términos del artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social (Congreso de la Unión, 2004) era el organismo a cargo de evaluar la política de desarrollo social aplicada en el país, debiendo velar permanentemente por el cumplimiento de los objetivos y metas de estos, así como supervisar la realización de las acciones establecidas al efecto.

El diverso artículo 74 de la invocada normatividad establecía que para los efectos de lo anterior los programas sociales deberán invariablemente contener los “indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto” (Congreso de la Unión, 2004) Asimismo en

4 T.A. Puede ayudar a garantizar la calidad de la retroalimentación acerca de un programa al garantizar que la misma esté orientada a acciones futuras, tenga credibilidad científica y de las partes interesadas y adopte un enfoque holístico.

los términos de la ley en comento, deberá existir una evaluación anual de los referidos programas y los resultados de la misma deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación. (Congreso de la Unión, 2004).

Habiéndose establecido el precitado mecanismo de evaluación desde hace más de veinte años cabría preguntarse qué pasó con la eficacia, toda vez que la misma no se vio reflejada en una mejora significativa de la eficacia e impacto de los programas sociales y los problemas que hemos venido enunciando continuaron afectando a estos.

Derivado de lo anterior, es de reconocerse que existieron mejoras evidentes en la estructura de los programas y la inserción como instrumentos basados en técnicas de administración modernas y que el multicitado Consejo resultó de gran utilidad para establecer los indicadores y niveles de pobreza, que por reforma de 2014 al artículo 26 inciso C de nuestra carta fundamental fue consagrado como obligación expresa en el inciso C del artículo 26, confiriéndole el carácter de órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio (Congreso de la Unión, 1917).

Todo lo anterior queda sin efecto al derogarse el inciso C del artículo 26 constitucional en la reforma que eliminó los organismos autónomos en 2024 y que asigna las funciones de evaluación al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) designación que obedece a la simplificación administrativa emprendida por la presidenta de la república Claudia Sheinbaum Pardo.

¿Es eficaz este instituto para la evaluación? Hasta la fecha la labor ha sido de carácter estadístico por lo que fue cuestionada dicha decisión por los medios de comunicación impresos bajo titulares como “INEGI sin experiencia para evaluar programas sociales” (S/A, 2024); “Desaparecer Coneval pone en riesgo la lucha contra la pobreza” (S/A, 2024) “Eliminación de organismos autónomos: desaparecer el CONEVAL dejará al país sin evaluación de políticas sociales” (Aquino, 2024), entre muchos otros, pero ¿que tan fundadas son tales afirmaciones?

Si revisamos el documento “Síntesis metodológica del Registro de datos estadísticos sobre los programas sociales de las instituciones de la Administración Pública Federal 2023” veremos que el documento analiza muchos aspectos cualitativos de los programas y no únicamente cuestiones estadísticas lo que nos inclina a pensar que no resulta desacertada la decisión de la titular del ejecutivo de designarlo para los efectos de evaluación de los programas y medición de la pobreza e indudablemente deberemos esperar para juzgar el desempeño.

El impacto del programa social en las elecciones presidenciales 2024

La base de nuestro estudio tiene que efectuarse con un abordaje de los modelos de análisis teórico-metodológicos del comportamiento electoral, la doctrina ha realizado importantes estudios al respecto, más no existe consenso respecto a un modelo de análisis para ello, Pinto (2016, p. 63) verbigracia alude a dos corrientes para la comprensión del mismo, el enfoque estructural, a partir de variables geográficas y que estudia el comportamiento electoral desde un cariz colectivo y un diverso enfoque individual a partir del elector con variables que parten de este, tales como educacional, ocupacional, edatario, religioso, el género, nivel de ingresos, etc.

Encontramos igualmente trabajos como el de Lipset (1993) “El hombre político” donde nos dice que entre los muchos factores que inciden en los votantes además de la adhesión a ciertas ideologías y la indudable influencia de la actuación del gobierno, también influye el desempeño laboral ya que, “[e] caso más claro de vinculación con la política del gobierno es, naturalmente, el de los empleados del Estado, cuya posición económica y carrera están en juego. Los datos procedentes de las elecciones nacionales y locales de los Estados Unidos y de muchos países europeos señalan que los empleados del gobierno poseen una concurrencia más elevada que cualquier otro grupo ocupacional” (Lipset, 1987, p. 161).

Kuschick Ramos (2004, p. 48 y ss) por su parte, nos habla de cuatro teorías, en principio la establecida tanto por Lagroye (1994) como por el ya mencionado Lipset(1993) basada en que la decisión es determinada por una restricción social, es decir el actuar lo determina la presión social que reciben del entorno.

Un segundo planteamiento nos dice Kuschick Ramos (2004:48-49) es el de la Escuela de Columbia, encabezada por Lazarsfeld, Berelson y Gaudet (1962) que examina la influencia de los grupos sociales que rodean a los electores y concluyen que los medios de comunicación inciden poco⁵ en estas decisiones y otros grupos como la familia, el entorno laboral, la religión que profesan y el lugar de residencia predominan en un rango mucho más alto en tales determinaciones.

Añaden Lazarsfeld, Berelson y Gaudet (1962) que entre las conclusiones obtenidas se puede establecer que “los habitantes de centros urbanos

5 Debemos entender que en la época del estudio no había tanto impacto como en la actualidad por el internet y las redes sociales

muestran una mayor tendencia que los de áreas rurales a votar por el Partido Demócrata; del mismo modo, los católicos votan por los demócratas más frecuentemente que los protestantes” (Berelson y Gaudet 1962, p. 4).

Una tercera teoría parte del interés que motiva la decisión electoral, liderados por Campbell (Campbell, Converse, Miller, and Stokes, 1964), se realiza un estudio en la Universidad de Michigan basado en las motivaciones del elector estadounidense al votar, destacándose al respecto, la afinidad política o partidaria, la imagen de los candidatos y los temas de interés de una campaña política (Kuschick Ramos, 2004, p. 50).

Debemos aclarar que solo realizamos un pequeño esbozo del gran universo de corrientes mediante las cuales la doctrina de las ciencias políticas busca esclarecer las razones que motivan la conducta electoral de los ciudadanos, por ende las expuestas son para esclarecer en el presente estudio la existencia de importantes variables en el comportamiento electoral, lo que nos permitirá dilucidar en los posible cuánto influyó el programa social en estudio en la votación del ejecutivo federal en México en 2024.

Bajo estos supuestos analizamos a continuación alguna doctrina atinente previo a examinar estadísticas de diferentes fuentes que nos permiten obtener nuestras conclusiones. Así Kuschick Ramos (2004) analiza el comportamiento electoral en México y las grandes oscilaciones, afirmando que “la participación electoral en 2003 correspondió únicamente a 65% de los electores que emitieron su voto en el año 2000, y a 85% de los que participaron en 1997” (Kuschick Ramos 2004, p. 51).

Estos datos nos indican una apatía electoral en México con abstencionismo en visible ascenso entre 1997 y 2003. Añade el autor en cita que los niveles de desaprobación del gobierno de Vicente Fox se aproximaban a 60%, mientras que sus niveles de aprobación eran de alrededor de 30%, todo ello en junio de 2003 (Kuschick 2004, p. 52).

Gutiérrez Sánchez (2017, p. 147-148) nos habla de los innumerables trabajos que han examinado el fenómeno abstencionista en México entre los cuales menciona los trabajos de Mora Heredia y Rodríguez Guillén (2003); Lutz (2005a y 2005b); Alonso (2010) López Sánchez (2013) quienes coinciden en ligar el abstencionismo con el desencanto electoral.

En este sentido, Mora Heredia y Rodríguez Guillén afirman que si bien hubo en México una transición histórica posterior a ella “a casi tres años de las históricas elecciones del 2 de julio donde por primera vez en 71 años un partido distinto al PRI asumía el gobierno, el ambiente político ha registrado un giro de 180 grados, pasando del exacerbado optimismo al desencanto y la incredulidad” (Mora y Rodríguez, 2003, p. 123).

Lutz (2005) por su parte analiza el abstencionismo y concluye que se puede disgregar en tres tipos, el primero de ellos es el que denomina abstencionistas convencidos y afirma que este grupo jamás vota sin importar las circunstancias, candidatos o partidos; un segundo grupo que llama abstencionistas ocasionales son aquellos que en la jerga popular llama a votantes gelatinosos ya que la decisión de votar parte de la posibilidad de alcanzar beneficios en su entorno personal al elegir un determinado candidato o partido (Lutz, 2005. p. 72).

Respecto al mismo tópico, Alonso (2010) examina la ausencia de legitimidad que el abstencionismo acarrea y afirma que si bien se alude a una mayoría, comparativamente esa mayoría viene a resultar en una minoría, esto es así, ya que verbigracia en las elecciones del 2009, añade, el partido que logró esa “mayoría”⁶, la alcanzó con el voto del 15% del padrón con lo cual es imposible a su juicio legitimar a quién así asume el poder (Alonso, 2010, p. 39-40).

López (2013) por su parte, considera que el abstencionismo es un “elemento negativo del serio agotamiento del interés cívico para las cuestiones públicas” (p. 55) y profundiza al respecto sobre las causas e impacto en la sociedad posmoderna, haciendo hincapié en que en la misma hay un marcado hedonismo y excesivo egoísmo que deriva en la indiferencia hacia lo público, despolitizándose, toda vez que la sociedad “ha dejado de creer en la democracia como mejor sistema para deliberar las cuestiones públicas y ha puesto en tela de juicio las instituciones” (López, 2013, p. 58) añade que el abstencionismo “refleja el descontento ciudadano a la anomia institucional imperante en los espacios de la administración pública” (López, 2013, p. 58).

Lo apuntado nos permite visualizar cuál era el statu quo hasta el 2012, año en que los electores mexicanos le niegan en su mayoría el voto al PAN derivado de lo que la mencionada doctrina considera como descontento ciudadano ante las altas expectativas generadas hacia dicho partido y que no se vieron cristalizadas en un impacto hacia una mejor vida de los ciudadanos.

En 2012 el PRI vuelve al poder en lo que se llamó voto de castigo (Moreno, 2013, p. 316) y Enrique Peña Nieto asume la titularidad del ejecutivo federal. Se realizaron múltiples estudios académicos respecto a este proceso electoral destacaremos en este apartado el análisis que realizan Moreno y O’Neil (2013) en el trabajo intitulado “El malestar democrático en México”, consideran que existió un alto grado de insatisfacción

6 Las comillas son nuestras

con la democracia, presentando lo que los autores llaman síndrome de desilusión democrática y malestar hacia la inseguridad (Moreno, 2013 p. 317).

La subsecuente elección constituyó un tal vez inesperado giro de los votantes hacia un nuevo partido que representaba una esperanza para los desencantados electores mexicanos, entre la gran multiplicidad de análisis académicos al respecto, seleccionamos el trabajo de Rodríguez Edeza, cuya propuesta va más allá de establecer triunfos inesperados y examina lo que denomina el voto del hartazgo.

Vemos en consecuencia como se fue generando el panorama que circunscribe las elecciones del año 2018, allí el bipartidismo es relegado con el surgimiento de un nuevo partido con políticos provenientes de dos partidos preexistentes, PRI (Partido revolucionario Institucional y PRD (Partido de la Revolución Democrática) El nuevo partido se denomina MORENA (Partido del movimiento de regeneración nacional)

Así, dice Martínez Gil, el sistema de partidos políticos en México evoluciona de un sistema ayuno de rivalidades a uno en el que puede atisbarse la democracia. (Martínez Gil, 2014:203) Andrés Manuel López Obrador encabeza la creación de este nuevo partido que genera en los votantes mexicanos la esperanza de una nueva visión de país y lleva a López Obrador, a la titularidad del ejecutivo federal.

Hernández (2018) dice al respecto que

[...] el movimiento político que se formó alrededor de la figura responde a una crisis dentro del PRD, que finalmente se solucionó con la formación de Morena. Con esto la disyuntiva para el partido del “Sol Azteca”, entre regresar al origen carismático a través de la sustitución de Cuauhtémoc Cárdenas por AMLO como figura central o regirse fundamentalmente a partir de la negociación entre los distintos grupos que lo conforman (Luna, 2018, p. 6).

La Participación ciudadana ascendió en esta elección federal al 63.4290%, de conformidad con lo establecido por el INE, la participación ciudadana es “es el porcentaje de ciudadanas y ciudadanos que votaron, con base en la Lista Nominal de las Actas Computadas. Por ejemplo, si en una casilla votan 500 electores (as) y el número de personas inscritas en la Lista Nominal para esa casilla es de 750 ciudadanas y ciudadanos entonces: Dividimos 500 entre 750, y el resultado lo multiplicamos por 100, es decir: $500/750 \times 100$: 66.66%. En caso de Senadurías y Diputaciones, este porcentaje incluye los resultados de representación proporcional (INE, 2018).

Tabla 1.
Participación ciudadana

Demografía electoral	
Población	123 520 000 ⁽³⁾⁽⁴⁾
Hab. registrados	89 332 031 ⁽¹⁾
Votantes	56 611 027 ⁽²⁾
Participación	
	63.43 % 0.3 %
Votos válidos	55 039 913
Votos nulos	1 571 114

Fuente <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

Reproducimos asimismo la diversa tabla que nos devela interesante información para el tema desarrollado, en ella vemos que Andrés Manuel López Obrador obtuvo el 53.19 % de los votos emitidos.

Los cómputos distritales para la elección presidencial concluyeron este 6 de julio a las 07:30 horas, por candidato y por partido arroja los siguientes resultados:

Tabla 2.
Principales resultados

Partido	Votación	Porcentaje	Candidato	Coalición	Votación	Porcentaje
Morena	25'186,577	44.49%	Andrés Manuel López Obrador	"Juntos Haremos Historia"	30,113,483	53.19%
PT	3'396,805	06.00%				
PES	1'530,101	02.70%				
PAN	9'996,514	17.65%	Ricardo Anaya Cortés	"Por México al Frente"	12,610,120	22.27%
PRD	1'602,715	02.83 %				
MC	1'010,891	01.78 %	José Antonio Meade Kuribreña	"Todos por México"	9,289,853	16.40%
PRI	7'677,180	13.56%				
PVEM	1'051,480	01.85%				
Nueva Alianza	561,193	00.99%				

Fuente: <https://centralector.ine.mx/2018/07/06/da-conocer-ine-resultados-del-computo-de-la-eleccion-presidencial-2018/>

Entre los programas establecidos por el ejecutivo federal una vez obtenido el triunfo en el 2018 está la materia de nuestro estudio ya descrito en párrafos antecedentes por lo que en obvio de repeticiones nos remitiremos a lo ya apuntado al respecto, únicamente insertamos la tabla de proporcionalidad de las votaciones emitida por el INE.

El planteamiento nos lleva a examinar hasta qué punto este programa social de alta incidencia ciudadana influyó en los resultados electorales de 2024, partiendo de los niveles de participación ciudadana diferenciándolos de los antes insertos, para continuar con la cantidad de sufragios emitidos en favor de la actual titular del ejecutivo federal Dra. Claudia Sheinbaum Pardo.

Para introducir este aspecto tomamos la tabla inserta continuación mediante la cual se reproduce un muy interesante ejercicio del conocimiento y percepción de los ciudadanos respecto al programa social en análisis en comparación con otros programas del mismo período y, como es evidente en dicha tabla.

Aún quienes no son directamente beneficiarios conocen el programa y tienen una percepción muy positiva del mismo, alcanzando el 88%, es decir es más alto que el de cualquiera de los otros programas creados bajo el mismo rubro de programas del bienestar a que hemos aludido previamente y cuyos beneficios parecen innegables, pero menos perceptibles.

CONOCIMIENTO Y OPINIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES								
¿Ha oído hablar o no del programa (...)?		¿Y cuál es su opinión sobre...?						
(...)	Sí ha oído hablar de...	Muy Buena	Buena	Opinión POSITIVA (suma de muy buena y buena)	Mala	Muy mala	Opinión NEGATIVA (suma de mala y muy mala)	Opinión Efectiva*
Pensión para el bienestar de los adultos mayores	85%	29%	64%	93%	4%	1%	5%	88%
Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad	69%	30%	62%	92%	5%	1%	6%	86%
Jóvenes construyendo el futuro	67%	17%	69%	86%	11%	1%	12%	74%
Becas para el bienestar Benito Juárez	65%	19%	64%	83%	10%	3%	13%	70%
Microcréditos para empresas familiares	59%	14%	66%	80%	9%	1%	10%	70%
Jóvenes escribiendo el futuro	49%	18%	71%	89%	7%	1%	8%	81%
Sembrando vida	44%	25%	66%	91%	6%	2%	8%	83%
Tandas para el bienestar	35%	15%	61%	76%	14%	1%	15%	61%

Suma 100% agregando "no saber" y "no contesta".

*La opinión efectiva resulta de restarle a la opinión POSITIVA (-) la opinión NEGATIVA (-).

Parametría ENCUESTA NACIONAL EN VIVIENDA / 800 casos / Error (+/-) 3.5 % / Del 12 al 16 de diciembre de 2020.

Consideramos que las propias características del programa le permitieron alcanzar un nivel de beneficiarios sin precedentes en un programa social de las mismas características, así desde los inicios para el período enero-febrero de 2019 ya abarcaba un nivel de beneficiarios que ascendía

a 6,217,191 (Gobierno de México, 2025). Para noviembre-diciembre de 2024 los beneficiaron ascendieron a 11,771,632.

Luego entonces, debemos finalmente establecer los parámetros electorales evidenciados en 2024 según los cuales se emitieron 60 millones 115 mil 184 votos, lo que representa el 61.04 % de participación de la ciudadanía inscrita según datos del Instituto Nacional Electoral en la lista nominal de electores. (INE, 2024).

Luego entonces comparativamente si Andrés Manuel López Obrador obtuvo el 53.19 % estamos frente a un alto diferencial del porcentaje favorable hacia un candidato y la otra y, si a ello añadimos que la actual titular del ejecutivo obtuvo 27 millones 364 mil 649 votos, en tanto el predecesor alcanzó 30,113,483, veremos que realmente las cifras y porcentajes nos obligan a un análisis más minucioso, toda vez que el porcentaje fue más alto pero los votos disminuyeron, ¿cómo podemos conjugar esto? porque parecieran datos incongruentes matemáticamente hablando.

Es menester analizar para entender, que el quid de la cuestión son los niveles de participación ciudadana, que en 2024 fueron de 60 millones 115 mil 184 votos, mientras que en 2018 sufragaron 56 millones 611 mil 027 personas. Por consecuencia, inferimos que un mayor porcentaje del padrón electoral participó en la elección de 2024 y de esa participación en un ejercicio al parecer sin precedentes, más del 60% favoreció a la actual presidenta de México.

Ahora bien, ¿Cuáles fueron las razones que motivaron a la población a acudir en mayor número? y en segundo término ¿Por qué el voto mayoritario se inclinó a favor de la Dra. Sheinbaum? Hay varios factores que hicieron de la elección en cuestión un ejercicio histórico, en principio, dos candidatas mujeres por primera vez con posibilidades de convertirse en presidenta de México (Esquivel, 2024; Rodríguez, 2024; entre muchos).

Se omite el análisis de las diversas teorías que examinan el comportamiento electoral de los ciudadanos, pero que tendremos que examinar en fases subsecuentes del presente trabajo de investigación en el que reconocemos nos encontramos en una primera etapa de desarrollo, ya que la complejidad y múltiples variables demandan una mayor acuciosidad en la indagación para obtener conclusiones académicamente validables.

Se han gestado múltiples explicaciones sobre este comportamiento electoral entre las más reiteradas en los medios de comunicación y artículos de difusión e investigación, encontramos las siguientes: popularidad de Andrés Manuel López Obrador, una campaña electoral respetuosa y bien estructurada, debilidad de los partidos de oposición, escaso carisma de los candidatos de oposición. (Vásquez, 2024; Arroyo, 2024; entre mu-

chos otros). Otro aspecto de gran importancia examinado en relación con el comportamiento electoral de los mexicanos en la elección presidencial de 2024 es el de la violencia existente en el país que si bien es de gran relevancia es ajeno a las pretensiones de nuestra investigación.

No obstante, pensamos que en las anteriores falta un elemento esencial que a nuestro juicio pudo inclinar la balanza electoral y ese elemento, indudablemente lo constituyen los programas sociales y muy en particular, el que beneficia al universo de adultos mayores en el país.

La doctrina ha examinado este impacto en el comportamiento electoral y las características del programa en comento llevan a concluir que como un programa universal, sujeto únicamente al factor edatario, de transferencia directa en numerario y periodicidad preestablecida, ha demostrado la eficacia para reducir la pobreza, toda vez que como afirma Valeria Moy el importe destinado a este rubro en 2024, alcanzó un monto de un billón 945 mil millones de pesos, aproximadamente 52% del total del gasto en desarrollo social (Moy, 2024, p. s/p).

Consideramos que este programa social incidió en el comportamiento electoral como un factor de los considerados por la doctrina a corto plazo, que como afirman Díaz Jiménez, Alva Rivera y Téllez Domínguez parecen ir ganado terreno frente a las variables a largo plazo, ya que utilizando “modelos de regresión logística se muestra como el comportamiento electoral en las elecciones de 2018 y 2021 ha sido influido de manera cada vez más significativa por variables de corto plazo, tales como las imágenes de los candidatos y las opiniones sobre diversos temas, tanto de desempeño como posicionales” (Díaz, Alva y Téllez, 2024. p. 159).

Sin embargo, en una segunda etapa tendremos que analizar los factores negativos que se atribuyen a esta incidencia para establecer con adecuado sustento doctrinario los factores positivos y negativos que emanan del comportamiento electoral y el impacto en la democracia.

Conclusiones

El análisis nos lleva a realizar un breve recorrido histórico de las últimas elecciones del país y los condicionantes, lo que nos permite visualizar la diversidad conductual del electorado mexicano, que puede emitir votos motivados por el temor, el deseo de sancionar a quien incumplió o llegar a la total indiferencia mediante un grave abstencionismo.

Indudablemente la falta de credibilidad hacia los partidos políticos, y la dudosa legitimación de los gobernantes electos bajo niveles de parti-

cipación muy bajos, llevaron a la aparición de diferentes disyuntivas y la creación de un nuevo partido, que generó nuevas expectativas y consiguió movilizar al electorado y generar altas expectativas en los resultados; al obtener el triunfo centró la atención en programas sociales de alto impacto para reducir la pobreza.

Así surge la discusión de los programas sociales y la efectividad, que continuará extendiéndose bajo los diversos problemas que a la vez se van generando, no obstante, la presente administración parece haber roto el hechizo de la maldición sexenal que impedía a estos rendir frutos adecuados y evaluar el impacto.

En esta primera etapa de la investigación cabe establecer que México vive cambios en el comportamiento electoral que, si bien no son los primeros, si gestaron importantes modificaciones en los factores de decisión de los integrantes del padrón electoral que nos llevaron a mutar las variables que la doctrina jurídico-política ha venido considerando como decisorios para el voto. Indicadores de largo plazo como las clases sociales, ideología, la pertenencia partidista, parecen quedar de lado frente a otros que generan nuevos parámetros.

Son muchos los factores a analizar para poder establecer con criterios de científicidad académica los grados de incidencia del programa de adultos mayores en las elecciones, no obstante, acorde a las cifras y análisis realizados podríamos concluir que el programa fue un factor de incidencia en la votación, empero sería ilógico determinar que fue el único.

Referencias bibliográficas

- ALONSO, Jorge (2010) El movimiento anulista en 2009 y la abstención. Los signos de las elecciones de los primeros años del siglo XXI en México, Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. XVI, No. 47 enero / abril, pp. 9-46, recuperado el 17 de junio de 2025 de <https://espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/1452/1282>
- AQUINO, Eréndira (2024) Eliminación de organismos autónomos: desaparecer el CONEVAL dejará al país sin evaluación de políticas sociales, Animal Político, 12 de nov. 2024. recuperado el 17 de junio de 2025 de <https://animalpolitico.com/politica/coneval-eliminacion-organismos-autonomos#:~:text=La%20reforma%20que%20se%20discutir%C3%A1,difundir%20informaci>
- ARROYO, Lorena (2024) Sheinbaum, la presidenta más votada en la historia reciente de México. La candidata del oficialista ha sido elegida

- por cerca de 35,5 millones de mexicanos, 5 millones más de los que apoyaron a López Obrador en 2018, según los datos ofrecidos por el INE, El País, 3 de junio, recuperado el 20 de junio de 2025 de <https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2024-06-03/datos-sheinbaum-la-presidenta-mas-votada-en-la-historia-de-mexico.html>
- BADAJOS Ramos, Jesús Augusto y Pérez Márquez, Luis Antonio (2022) Los programas sociales y la efectividad de sus resultados, *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, vol. 6, No. 5, Universidad César Vallejo, pp. 2041-2060, <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/>
- BAUTISTA- Hernández, Alejandro; Ramírez-Aldana, Ricardo y Naranjo-Albarrán, Lizbeth (2024) Percepción de la corrupción institucional en México: Influencia de la percepción de la calidad de los servicios públicos a nivel individual y estatal, *Realidad, datos y espacio, Revista Internacional de estadística y Geografía*, Vol. 15, Núm. 2, mayo-agosto, pp. 4-21, recuperado el 16 de junio de 2025 de https://rde.inegi.org.mx/wp-content/uploads/2024/pdf/RDE43/RDE43_art01.pdf
- BENÍTEZ Domínguez, Antonio (2015) Los programas sociales federales: una propuesta para su transformación de lo asistencial a lo productivo empresarial, INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), tesis de grado, México, recuperado el 14 de junio de 2025 de <https://inap.mx/wp-content/uploads/2021/06/TM-AP-67421.pdf>
- BBVA (2025) Tipos de pobreza: ¿Cuáles son y por qué es importante su clasificación?, recuperado el 13 de junio de 2025 de <https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/cuales-son-los-tipos-de-pobreza-y-porque-es-importante-su-clasificacion/>
- CAMPBELL, Angus; Converse, Philip E; Miller, Warren E. and Stokes, Donald E. (1964), *American voter*. Unabridged Edition, John Wiley and Sons Ed., New York.
- CHEN, Huey. (2005). *Fundamentals for practicing program evaluation*. In *Fundamentals for practicing program evaluation* SAGE Publications, Inc., recuperado el 16 de junio de 2025 de <https://doi.org/10.4135/9781412985444.n1>
- COMISIÓN Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1988), *Gestión de programas sociales en América Latina*, vol. 1, Santiago de Chile, recuperado el 24 de mayo de 2025 de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/>
- CONEVAL (2013) Informe de pobreza en México 2012, recuperado el 13 de junio de 2025 de <https://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/>

- _____ (2023) Medición de la pobreza 2022, recuperado el 13 de junio de 2025 de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2022/Pobreza_multidimensional_2022.pdf
- CONGRESO de la Unión (1917) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917, última reforma DOF 15/04/2025, recuperado el 17 de junio de 2025 de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- _____ (2004) Ley General de Desarrollo Social, publicada en el DOF el 20 de enero de 2004, última reforma DOF 01-04-2024, recuperada el 17 de junio de 2025 de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>
- CONTRERAS Sierra, Emigdio Rafael (2013) El concepto de estrategia como fundamento de la planeación estratégica, *Pensamiento & Gestión*, No. 35, julio-diciembre, 2013, pp. 152-181 Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia, recuperado el 10 de junio de 2025 de <https://www.redalyc.org/pdf/646/64629832007.pdf>
- DÍAZ Jiménez, Oniel Francisco; Alva Rivera, Miguel Eduardo y Téllez Domínguez, Edwin (2024) ¿Clivajes, imágenes, partidismo o partidismo negativo? El comportamiento electoral mexicano en perspectiva comparada (2012-2021), recuperado el 20 de junio de 2025 de <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmop/n37/2448-4911-rmop-37-159.pdf>
- ESPINOZA Trujillo et al (2015) Programas sociales como alternativa para generar la redistribución del ingreso: un estudio de caso, *Estudios Sociales*, vol. XXIII, número 46, julio-diciembre, pp. 272-288, recuperado el 13 de junio de 2025 de <https://www.scielo.org.mx/pdf/estsoc/v23n46/v23n46a11.pdf>
- ESQUIVEL, Karen (2024) ¿Por qué las elecciones de México 2024 son únicas en la historia?, CNN [on line], 1o. de junio, recuperado el 20 de junio de 2025 de <https://cnnespanol.cnn.com/2024/06/01/elecciones-mexico-2024-importantes-orix>
- FIZBEIN, Ariel y Schady, Norman (2009) Transferencias monetarias condicionadas Reducción de la pobreza actual y futura, Banco Mundial, Caviedas Hoyos, Ignacio (trad.), recuperado el 13 de junio de 2025 de <https://documents1.worldbank.org/curated/>
- GOBIERNO de España, (2021), Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ministerio de hacienda y función pública, publicado en el BOE No. 234 del 30 de septiem-

- bre, recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2021/09/30/pdfs/BOE-A-2021-15860.pdf>
- GONZÁLEZ Tiburcio, Enrique (s/f) La evaluación de programas sociales aspectos conceptuales y prácticos, recuperado el 16 de junio de 2025 de <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/reseconinforma/pdfs/303/04>
- GUTIÉRREZ Sánchez Héctor (2017) Buenos ciudadanos que no votan. Mecanismos entre desencanto y abstención, *Sociológica*, año 32, No. 92, septiembre-diciembre, pp. 141-173, recuperado el 17 de junio de 2025 de <https://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v32n92/2007-8358-soc-32-92-00141.pdf>
- HETZER, Wolfgang (2012) Financial Crisis or Financial Crime?: Competence and Corruption, en: *Financial Crimes A Threat to Global Security FINANCIAL DISASTER* Edited by Maximilian Edelbacher Peter Kratoski Michael Theil, Routledge Editores. E-book, Taylor and Francis group.
- HOFER, Charles W; Ian C. MacMillan & Schendel, Dah (1978) *Strategy Formulation. Analytical Concepts*, West Publishing Company.
- INAPAM (2025) Conapo e Inapam, de la mano en la atención del envejecimiento, recuperado el 13 de junio de 2025 de <https://www.gob.mx/inapam/prensa/conapo-e-inapam-de-la-mano-en-la-atencion-del-envejecimiento-156950?idiom=es#:-:text=>
- KUSCHICK Ramos, Maurilio (2004) Teorías del comportamiento electoral y algunas de sus aplicaciones, *Perspectivas Teóricas*, pp. 47-70, recuperado el 17 de junio de 2025 de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5059627.pdf>
- LATINBARÓMETRO, (2015) *Latinbarómetro. Opinión pública Latinoamericana 1995- 2015*, recuperado el 16 de junio de 2025 de https://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00004377-DC_EVE_213_16-INFORME_LB_2015.pdf
- LAZARSFELD, Paul F. – Berelson, Bernard – Gaudet, Hazle (1962) *El pueblo elige. Estudio del proceso de formación del voto durante una campaña presidencial*, Ediciones 3, Buenos Aires, recuperado el 17 de junio de 2025 de https://www.infoamerica.org/documentos_pdf/lazarsfeld1.pdf
- LIPSET, Seymour Martin (1993) *El hombre político*, Red Editorial Iberoamericana, Mendelievich. Elías y Bordoy, Vicente (Trad.), México.
- LÓPEZ Sánchez, Rogelio (2013) *El abstencionismo como fenómeno político en la sociedad contemporánea*, *Culturales*, época II, vol. I, No. 1, enero-junio, Universidad Autónoma de Nuevo León, recupera-

- do el 17 de junio de 2025 de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4414791.pdf> y http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid
- LUTZ Bachère, Bruno; Espinoza Jaramillo, Alejandro (2005) El palimpsesto del abstencionismo electoral en México o la democracia a prueba Espacios Públicos, vol. 8, No. 15, febrero, pp. 51-76 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México, recuperado el 17 de junio de 2025 de <http://190.7.60.30:8080/handle/CLACSO/85943#:~:text=http%3A/www.redalyc.org/articulo.oa>
- MORA Heredia, Juan; Rodríguez Guillén, Raúl (2003) Las elecciones intermedias del 2003: entre el desencanto político y la crisis de representación. El Cotidiano, vol. 19, No. 122, noviembre-diciembre, pp. 55-65 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México, recuperado el 17 de junio de 2025 de <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512207.pdf>
- MORALES Benítez, Brenda Ivonne; Morales Hernández, Ramiro y Quintana Romero, Dulce María, La pobreza en México una propuesta integradora de regionalización para su combate, Revista Iberoamericana de Ciencias, Vol. 3 No. 6, pp. 109-119, recuperado el 16 de junio de 2025 de <https://www.reibci.org/publicados/2016/nov/1900110.pdf>
- MORENO, Alejandro y O'Neil, Shannon K. (2014) El malestar democrático en México en: Meixueiro, Gustavo y Moreno, Alejandro (Coord.) El comportamiento electoral mexicano en las elecciones de 2012, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, pp. 317-324, recuperado el 17 de junio de 2025 de http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cesop/lxii/comp_eleme_ele.pdf
- MOY, Valeria (2024) Programas sociales más allá de lo electoral, 19 de agosto, Instituto Mexicano para la competitividad (IMCO), Instituto de Investigación Política, recuperado el 20 de junio de 2025 de <https://imco.org.mx/programas-sociales-mas-alla-de-lo-electoral/#:~:text=>
- PALACIOS Brun, Paola (2022) Falta de desarrollo y corrupción: aplicación práctica en programas sociales, en AAVV, Lucha contra la corrupción y desarrollo en México; Políticas públicas y campos de estudio, Secretaría de la Función Pública, México, pp 67-72, recuperado el 16 de junio de 2022 de <https://pad.undp.org.mx/files/g/820dc-f0c1242364677545293.44594fd/banco/archivo/>
- PINTO López, Rubén (2016) Comportamiento electoral: Metodología y agendas de investigación en Bolivia, Temas Sociales, No. 39, páginas 61-80 recuperado el 17 de junio de 2025 de http://revistasbolivianas.umsa.bo/pdf/rts/n39/n39_a04.pdf

- RODRÍGUEZ Chamaray Fuentes, Julio (2015) Redacción de metas y objetivos para evidenciar el Aprendizaje estudiantil. Universidad de Costa Rica, recuperado el 10 de junio de 2025 de: <https://cea.uprrp.edu/wp-content/uploads/2015/10/METAS-Y-OBJETIVOS-de-Aprendizaje-Chamary-febrero-de-2015.pdf>
- RODRÍGUEZ Edeza, Manuel Ángel (2019) La elección del 2018 en México y la maduración de la democracia (El voto del hartazgo o del enojo), Trabajo para presentación en el VII Congreso de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP) y el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP) a celebrarse en Monterrey, NL, México, los días 31 de Julio, 1, 2, y 3 de Agosto de 2019, recuperado el 17 de junio de 2025 de <https://alacip.org/cong19/10-rodriguez-19.pdf>
- RODRÍGUEZ Mega, Emiliano (2024) Elecciones en México 2024: lo que hay que saber, New York Times [on line] 11 de abril, recuperado el 20 de junio de 2025 de <https://www.nytimes.com/es/2024/04/11/espanol/elecciones-mexico-2024.html>
- SALADINO García, Alberto (2008), Instrumento, categoría para la comprensión del nuevo mundo, Tópicos, Revista de Filosofía, núm. 34, Universidad Panamericana Distrito Federal, México, pp. 15-24, recuperado el 9 de junio de 2025 de <https://www.redalyc.org/pdf/3230/323028510002.pdf>
- S/A, (2024) INEGI sin experiencia para evaluar programas sociales, El Universal, 7 de septiembre de 2024, recuperado el 17 de junio de 2025 de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/inegi-sin-experiencia-para-evaluar-programas-sociales>
- S/A, (2024) Desaparecer CONEVAL pone en riesgo la lucha contra la pobreza, La Jornada, 27 de agosto de 2024, recuperado el 17 de junio de 2025 de <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/08/27/economia/desaparecer-al-coneval-pone-en-riesgo-la-lucha-contr-la-pobreza-5306>
- SECRETARÍA de Desarrollo Social y Regional, (2016) Lineamientos internos de operación de los programas sociales para el estado y municipios de San Luis Potosí,
- SCJN, (2010) Pobreza, marginación y vulnerabilidad conforme a la ley general de desarrollo social y su reglamento, Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, recuperado el 14 de junio de 2025 de https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2016-10/83541_0.pdf

TRANSPARENCIA Internacional (2025) Índice de percepción de la corrupción 2024, recuperado el 16 de junio de 2025 de <https://www.transparency.org/en/cpi/2024/index/mex>

VÁSQUEZ Rodríguez, Daniela (2024), 2024: ¿Las elecciones más grandes en la historia de México?, Goooya, recuperado el 20 de junio de 2025 de <https://puedjs.unam.mx/goooya/las-elecciones-mas-grandes-en-la-historia-de-mexico/>

VELÁSQUEZ Luna, Baldomero (2012) Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México, recuperado el 14 de junio de 2025 de http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1826/programas_sociales_mexico.pdf

VIGILANCIA Ciudadana, (s/f) Manual de vigilancia ciudadana.

Páginas web consultadas

<https://parametria.com.mx/programas-sociales-y-preferencia-electoral/>

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

<https://pub.bienestar.gob.mx/v2/pub/programasIntegrales/13/6341>

<https://votoextranjero.mx/web/vmre/elecciones2018>

<https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

<https://centralectoral.ine.mx/2024/06/09/informa-ine-que-se-computaron-60-millones-115-mil-184-votos-en-la-eleccion-presidencial/>

INGRESO CIUDADANO EN SAN JUAN: LA MIRADA DE FUNCIONARIOS Y TÉCNICOS ESTATALES

Laura Garcés¹
Victoria Galoviche²
Yanina Jotayan³
Rosana Gordillo⁴
Walter Vera⁵

Introducción

El presente trabajo expone parte de los análisis realizados en el marco del Proyecto de Investigación “La propuesta del Ingreso Ciudadano: un análisis de las percepciones sobre la posible implementación en la Provincia de San Juan”⁶, cuyo objetivo es analizar las percepciones sobre el Ingreso Ciudadano y la posible implementación en la Provincia de San Juan.

En particular, el objetivo es caracterizar las percepciones de agentes vinculadas/os al diseño e implementación de políticas sociales en la Provincia, respecto al Ingreso Ciudadano.

La metodología utilizada fue de tipo cualitativa; se aplicaron entrevistas en profundidad a informantes claves vinculadas/os al diseño e implementación de políticas sociales en la Provincia: por ejemplo, que cumplen

-
- 1 Laura Eugenia Garcés. Doctora en Ciencias Sociales Universidad Nacional de San Juan. Correo electrónico lauraegarcés@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-5760-2060>. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan.
 - 2 Victoria Galoviche. Doctora en Ciencias Sociales. IISE-FACSO-UNSJ victoriagaloviche@gmail.com. Código ORCID. <https://orcid.org/0000-0001-8945-8437>.
 - 3 Yanina Inés Jotayan. Magíster en Políticas Social. Universidad Nacional de San Juan. Correo electrónico: yjotayan@unsj-cuim.edu.ar Código ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-3775-337X>
 - 4 Rosana del Valle Gordillo. Licenciada en Trabajo Social UNSJ FACSO. Correo: rosanagordillo74@gmail.com Código Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-5837-7199>
 - 5 Walter Leonardo Vera. Licenciado en Ciencias Políticas Universidad Nacional de San Juan. Correo electrónico: sanleo1971@yahoo.com.ar Código Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-4520-2072>.
 - 6 Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan.

funciones en organismos como ANSES, Ministerio de Desarrollo Humano y Ministerio de Trabajo.

Las dimensiones para analizar fueron: conocimiento sobre el Ingreso Ciudadano; temporalidad de la propuesta; vinculación de la propuesta con el empleo y el trabajo; uso del tiempo libre de los/as posibles beneficiarios/as del IC; fuentes de financiamiento de esta política; consideraciones sobre las condicionalidades y posibles alternativas de políticas de sostenimiento de los ingresos de la población.

En cuanto a la estructura del artículo: en primer lugar, se expone una aproximación teórica a la definición de la propuesta del Ingreso Ciudadano, y algunos de los desafíos abiertos en la actualidad. En segundo lugar, se aborda un análisis sobre las percepciones de agentes vinculadas/os al diseño e implementación de políticas sociales en nuestra Provincia, en base a las entrevistas realizadas por el presente equipo de investigación. Las mismas versaron sobre aspectos relevantes de la propuesta del Ingreso Ciudadano. Por último, se finaliza el artículo con una reflexión final en cuanto a dichas percepciones y la posible implementación del Ingreso Ciudadano en la Provincia de San Juan.

La propuesta del Ingreso Ciudadano en la actualidad

El Ingreso Ciudadano es una transferencia de ingreso monetario otorgada por el Estado de manera permanente. Tiene cuatro características fundamentales, que lo distinguen de otras transferencias de ingresos: universal, incondicional, individual y preventiva.

En cuanto al carácter *universal*: se les otorga a todas/os las/las ciudadanas/os de un país, independientemente de la condición laboral y de la situación familiar. Es un ingreso basado en la ciudadanía, que reviste carácter de derecho.

Se dice además que propone ser *incondicional*: no se pide nada a cambio para obtenerlo. No ningún requisito para el acceso (como sería la demostración de pobreza o desempleo) ni ninguna condicionalidad o contraprestación laboral para el mantenimiento.

En relación con las características individuales: lo recibe cada persona, cada ciudadana/o, independientemente de su composición familiar o situación de convivencia.

Por último, se indica que dicha propuesta es *preventiva*: no espera que sucedan las situaciones de pobreza, desempleo o emergencia (como la pandemia que estamos viviendo), sino que actúa preventivamente, como

un ingreso institucionalizado de manera permanente, que evita que las personas caigan en situación de pobreza por ingresos.

Es indiscutible que desde hace unos años la propuesta del Ingreso Ciudadano (IC)⁷ o Renta Básica Universal (RB) estaba muy presente en buena medida en bastantes foros políticos y académicos. Diversas circunstancias contribuyeron a que ello fuera posible.

Una de las razones más importantes ha sido que durante las últimas décadas los sistemas de protección social existentes, caracterizados por las condicionalidades y la focalización a los sectores más pobres de la sociedad han mostrado las graves limitaciones por no hablar del fracaso en acabar con la pobreza como muestran los altos indicadores de exclusión y pobreza en los países desarrollados y en desarrollo.

Otra razón, sin duda, del auge de esta medida de garantía de unos ingresos incondicionales habrá tenido que ver con la destrucción y desaparición de millones de puestos de trabajo a causa de la automatización y robotización en los últimos tiempos. La precarización del mercado de trabajo y el aumento sustancial de las y los trabajadores pobres o *Working poors*, también han contribuido.

El imparable incremento de las desigualdades sociales y económicas, junto a la creciente acumulación y concentración de la riqueza en pocas manos ha sido otro factor para sumar partidarias/os al IC/RB; una idea que en estos años se ha intentado plasmar en múltiples experimentos y programas piloto en diferentes lugares del mundo⁸ y que han tenido unos resultados positivos y esperanzadores en buena parte de estos sitios.

Pero seguramente la expansión en cuanto a la difusión y debate más importante de esta medida de protección social universal se ha producido a raíz de la emergencia sanitaria de la pandemia de Covid19 con todos los efectos derivados del confinamiento sanitario y las crisis derivadas de la pandemia: sanitaria, social y económica.

En relación con el diagnóstico descripto, podemos dar algunos datos: por ejemplo, el 1% de la población mundial posee el 45% de la riqueza producida en el mundo⁹. El en el caso de América Latina y el Caribe, el 10% más rico posee el 71% de la riqueza, según datos de la CEPAL.

7 Utilizaremos indistintamente Renta Básica o Ingreso Ciudadano, ya que ambos conceptos aluden a la misma propuesta.

8 Actualmente hay más de 80 programas piloto o experimentos de Renta Básica repartidos por todo el mundo.

9 Global Wealth Report de Crédit Suisse, décima edición, 2019. <https://www.credit-suisse.com/es/es/private-banking/learn-more-about-market-trends/global-wealth-report-2019.html>

Luego del coronavirus la pobreza llegó al 35% de la población en América Latina.

Estos datos hablan de niveles de desigualdad insostenibles para el desarrollo de cualquier sociedad. Y sabemos que el enriquecimiento de una minoría no es un peldaño hacia el crecimiento económico del conjunto de la sociedad. El análisis histórico de la distribución del ingreso muestra claramente que la desigualdad no es económica (y menos “natural”, aunque se haya naturalizado) sino que es ideológica y política. Por lo tanto, las soluciones también lo son.

Por otro lado, como decíamos, hace décadas que en el mundo no pueden sostenerse los niveles de empleo de otros momentos históricos. La tendencia es al aumento de los niveles de desempleo. Esta realidad se agrava profundamente con la pandemia: según la OIT¹⁰, en todo el mundo, la pérdida de horas de trabajo fue de 6,7%, equivalente a 195 millones de trabajadores a tiempo completo en el segundo trimestre de 2020. Esta situación afectó no sólo a los sectores que ya estaban en situación de desempleo o de pobreza antes de la pandemia, sino también a amplios sectores de la clase media.

La tasa de desempleo en América Latina actualmente es de alrededor del 10,6%, lo que implica que el número de personas en busca de trabajo aumentó de 5,4 millones a 30,1 millones.

Ante este escenario, nos preguntamos: ¿Es posible abordar estos niveles de desigualdad apelando sólo a las políticas sociales? Y, ¿podemos seguir pensando en que la garantía de los ingresos sea sólo a través del empleo?

Las transformaciones en el sistema capitalista de las últimas décadas obligan a los gobiernos a redefinir los sistemas de protección, los regímenes de bienestar. No podemos seguir pensando en los regímenes de bienestar definidos como parte del acuerdo capital-trabajo de la posguerra cuyo rasgo distintivo fue la protección del trabajador y los familiares económicamente dependientes, tanto dentro como fuera del empleo, vinculando la seguridad laboral a la seguridad en los ingresos y la seguridad social.

Ese capital y ese trabajo no son los mismos, se trataba de un esquema de protección definido alrededor del cuasi pleno empleo. El gran desafío que atravesarán nuestras sociedades será definir nuevos sistemas de protección social. El Ingreso Ciudadano es una parte de ese sistema de protección.

10 Organización Mundial del Trabajo de Naciones Unidas

A partir de este diagnóstico, adquieren relevancia los estudios empíricos sobre esta propuesta que abonen y justifiquen la implementación.

En diversos países se han realizado este tipo de estudios, por ejemplo, en España en los últimos años se han realizado encuestas de amplio alcance¹¹. En el caso de nuestro país, en el marco de la pandemia, el Instituto Gino Germani realizó una encuesta sobre la Renta Básica en el 2020.¹²

En la Provincia de San Juan no existen estudios de opinión o un diagnóstico sobre las percepciones de la población y de los/as agentes vinculados/as al diseño e implementación de políticas, en torno a esta política social. Estudios que resultan necesarios como uno de los puntos de partida para analizar las factibilidades y las viabilidades, en este caso, social. De allí que la presente investigación significa un valioso e inédito aporte en esa línea.

Percepciones de agentes vinculadas/os al diseño e implementación de políticas sociales. Conocimiento de la propuesta del Ingreso Ciudadano

En principio, puede afirmarse que los/as entrevistados/as abordados -como informantes claves para el presente proyecto de investigación-, no poseen conocimiento acerca del tema a tratar en la entrevista. Una vez se les informa sobre el mismo los objetivos y alcances-, pueden elaborar análisis propios al respecto.

La carencia de conocimiento inicial sobre el Ingreso Ciudadano revela la necesidad de una mayor difusión y debate sobre esta política a nivel nacional y local.

Los/as entrevistados/as apoyan, en principio, la implementación del IC como una forma de nivelar la desigualdad social y económica, pero con algunas salvedades.

11 Algunas de ellas son: - II Encuesta de percepción social de la innovación en España, realizado por SIGMA DOS para la Fundación COTEC. La encuesta se realizó entre agosto y septiembre de 2018. La muestra incluyó 2.402 entrevistas. Página web de la Fundación COTEC (www.cotec.es)

- La Encuesta realizada en 2015 por el Instituto de Investigación de Cataluña GESOP. (www.gesop.net)

- La realizada por la Red Renta Básica e IPSOS en 2020 (www.redrentabasica.org) (www.ipsos.com/es)

12 Al respecto ver: <https://elgritodelsur.com.ar/2020/07/salario-universal-investigadores-uba-lanzaron-encuesta-renta-basica-universal.html>

<https://www.anred.org/2020/07/10/renta-basica-universal-e-incondicional-lanzan-una-encuesta-para-relevar-la-opinion-de-la-ciudadania/>

Muestran preocupación por la equidad en la implementación del IC, señalando que no todos/as los/as ciudadanos/as se encuentran en la misma situación. Destacan la diferencia entre quienes tienen un trabajo formal, aquellos/as que buscan empleo activamente y quienes dependen de la asistencia estatal.

Ven al IC como un posible instrumento para corregir la desigualdad, permitiendo una distribución más amplia de la riqueza. Considerando que el mismo podría fortalecer el Estado de Bienestar, al proporcionar una red de seguridad para aquellos/as que quedan fuera de los programas existentes.

Por otro lado, se sugiere que el IC podría dar a las personas la libertad de elegir trabajos y estudios que se ajusten a sus aptitudes, en lugar de verse obligadas a aceptar cualquier empleo por necesidad.

Una de las entrevistadas, advierte un punto para el análisis de la propuesta, destaca la necesidad de “readaptar” y “modificar” las políticas sociales -como el IC- a lo largo del tiempo, considerando los cambios en las necesidades de la población.

Enfatiza la importancia del “seguimiento” y la “evaluación” de estas políticas para asegurar la eficacia. Subrayando la necesidad de “escuchar al territorio” y considerar las particularidades de cada contexto local al diseñar e implementar políticas. Cree que el Estado debe dar condiciones para que la gente salga adelante, y no solo otorgar subsidios.

Con relación a lo expuesto hasta aquí, podemos indicar que, en consonancia con las encuestas de opinión realizadas a ciudadanas/os de San Juan en el marco del proyecto de investigación mencionado, no se halla -al menos en nuestro contexto provincial-, mayor conocimiento sobre la propuesta del Ingreso Ciudadano. Cabe recalcar que la misma, aun no se aplica en nuestro país como tal, y tampoco ha sido materia de debates ampliamente difundidos en la población, por lo cual, resulta comprensible que no se conozca la definición.

Sin embargo, en ciertos sectores políticos y académicos, esta temática ha sido estudiada y analizada en profundidad, como una posibilidad de abordar las graves problemáticas de inclusión/exclusión social de nuestros pueblos.

El IC, remueve y acentúa una crítica a las propias formas de organización social, obliga a una discusión técnica y a la vez ética, de principios y al mismo tiempo de resultados. Por ello, el desafío es convocar a distintas vertientes del pensamiento político, intelectual y actores de la comunidad, para someter a discusión la implementación de iniciativas como esta, que requieren de un nuevo acuerdo social (Lo Vuolo, 2004).

En la rueda de la economía de un país, la mayor productividad, tecnología y automatización son vistos con buenos ojos por la población en general, y en pocas ocasiones se hacen escuchar las miradas críticas respecto a las consecuencias sociales y culturales que esto acarrea.

En este sentido:

poner en primer lugar el bienestar de la población, por sobre los incrementos en la competitividad de un país, es darle un giro a la política económica. Hasta ahora, la política económica se ha preocupado de mejorar la productividad para conseguir mayores niveles de competitividad, y los resultados han sido el deterioro de la calidad de vida de la población y precarización del trabajo; priorizar la renta básica para estimular el crecimiento y mejorar el bienestar social implica un gran cambio en la relación de fuerzas políticas y sociales de cualquier país (Huerta Quintanilla, 2012, p. 11).

Por ello, una verdadera discusión sobre el IC, no puede circunscribirse a un enfoque economicista ni técnico, ya que los fundamentos van más allá; posibilita pensar en futuros nuevos, quizás como una promesa de nueva sociedad, un hábitat más incluyente, un volver a incorporar al debate social: el derecho a una vida con justicia y equidad.

Temporalidad

Como ya se ha mencionado, el Ingreso Ciudadano es una transferencia monetaria otorgada por el Estado de manera permanente. Conforme a ello, no se trata de un ingreso pecuniario otorgado de manera temporal, sino que tiene un carácter preventivo y se justifica en un principio ético político. Desde esta última perspectiva, se justifica en la dignidad humana y en el derecho a la existencia.

“Es cierto que todo el mundo tiene derecho a hacer con vida lo que considere mejor y tiene la obligación de ganarse los recursos necesarios para concretar esa elección ... pero el derecho a seguir con vida que condiciona toda elección y que la precede es propiedad inalienable de todos los seres humanos, no algo que tengan que ganarse” (Bauman, 2001, p. 190).

Teniendo en cuenta lo desarrollado supra, esta característica de temporalidad es una de las que más cuestionamientos genera acerca de la implementación. Probablemente, este debate se base en el supuesto subjetivo construido acerca del trabajo asalariado como principal y “legítima vía” de procurarse la existencia. Los factores culturales, de esta forma, construyen percepciones acerca de cómo mujeres y varones deben procurarse la vida.

Esta valoración de trabajo surge con el capitalismo moderno, que, no solo lo institucionaliza, sino que lo naturaliza como mecanismo de supervivencia. De ahí que, como señalara Offe (1990) el paso hacia proletarización activa, esto es la situación en la que los individuos, desposeídos de los medios subsistencia proceden vendiendo la fuerza laboral en el mercado de trabajo es un proceso que no surge espontáneamente, sino que requiere la construcción de una subjetividad centrada en el trabajo que lo reconoce como único medio para proveerse el bienestar.

Debe advertirse que, durante siglos, el trabajo había sido percibido como una actividad degradante, asociada al esfuerzo físico impuesto y al castigo, alejada de cualquier ideal de “dignidad”. Esta mirada, como ha planteado Offe, comienza a transformarse con la consolidación del capitalismo moderno, cuando el trabajo asalariado no solo pasa a ser visto como un mecanismo legítimo de supervivencia, sino que también se convierte en el principio organizador de la vida social.

Más aún, la institución del trabajo adquiere un lugar central en la constitución de subjetividades e identidades colectivas, configurándose no solo como una relación económica, sino como una institución profundamente integrada al funcionamiento del capitalismo avanzado. En esta reconfiguración, el trabajo deja de ser una experiencia estrictamente individual para devenir en una regla social, una norma que organiza el reconocimiento, la pertenencia y la legitimidad ante la comunidad.

Durán, en esta misma línea, sostiene que el trabajo en esos tiempos no sólo se convertía en una obligación moral que el gobierno debe promover a toda costa, sino también en el medio principal para el progreso de los individuos en el seno de la sociedad:

“todo hombre, familia, o estado, que se ingenia y aplica, puede llegar a ser lo mismo que ha sido otro hombre, otra familia, u otro estado”. El esfuerzo laboral, en otro tiempo identificado con las penalidades que los hombres tenían que padecer para procurarse su sustento, se ha transformado ahora en “la escala de los honores (Durán, 2006, p. 6).

Ahora bien, al momento de analizar las entrevistas realizadas a propósito del proyecto de investigación se percibe ese imaginario social bajo cierta “mirada de sospecha” frente a la temporalidad ya que ello podría ir contra la ‘cultura’ y la ‘dignidad’ del trabajo; aun reconociendo que la crisis del desempleo no es coyuntural sino de carácter estructural, y sosteniendo que aún con empleo formal muchas personas subsisten en condiciones de precariedad, pobreza e incertidumbre.

Al respecto uno/a de los/as entrevistados/as afirmaba:

“creo que [el ingreso debería sostenerse por] determinado tiempo, como ayuda, depende el caso también. Porque también a mí me ha pasado de verlo desde la experiencia que hay personas que se quedan muy cómodas con la asistencia del Estado, no aquel como les digo, que tenía la iniciativa”.

“te doy, te doy dinero pero que pueda verse reflejado en algún emprendimiento, (...) sería bueno poder implementarlo para mujeres en situación de vulnerabilidad que pueda darle una herramienta para poder independizarse económicamente y salir de este círculo de la violencia”.

Estas opiniones reflejan algunas representaciones a considerar. Por un lado, se sostiene que el ingreso debe ser “temporal”, apelando al “merecimiento” y a la capacidad de los sujetos de generarse la propia subsistencia a través del autoempleo. Por otro lado, aun reconociendo la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales —que además de ser atravesados por la desigualdad y la pobreza, también están subsumidos por cuestiones de violencia de género se mantiene esta característica del “emprededurismo”.

En este último sentido, otras opiniones sostenían que sería positivo para las mujeres en el sentido que se “independizarían”, esto es, el ingreso ciudadano les permitiría cierta autonomía.

Ahora bien, volviendo a esta idea de la “cultura del trabajo” y del merecimiento, algunos de los entrevistados perciben este ingreso como una “ayuda”, contrario a como se define ya desde el nombre, que es el reconocimiento a la ciudadanía, lo que lo convierte en un derecho, uno de los entrevistados sostenía al respecto:

“... ¿cuál es la obligación del Estado de dar? Yo creo que el Estado debe brindar condiciones para que la persona crezca, no para que se quede”

Se asume inconscientemente que las personas que no reciben un trabajo asalariado no se esfuerzan, no “laboran”, y por tanto no merecen la “ayuda del Estado”. Quizá uno de los imaginarios más inquietantes de estos tiempos es la percepción de que el Estado no está “obligado a proteger” en términos de derechos sociales, pero también en políticos y civiles.

Pareciera que estamos ante el retroceso democrático más preocupante de los últimos tiempos. Frente a las “promesas incumplidas de la democracia” al decir de Bobbio, se desarticula no sólo material, sino también simbólicamente, el estado de derecho que es parte irrenunciable de sistemas democráticos.

Este escenario, nos lleva a lo que Jotayan (2022) expresa -reelaborando ideas de Castel (2003) sobre la disociación social y la desinstitucionalización como formas contemporáneas del estado de naturaleza-, retomando la caracterización del riesgo:

...riesgo de caer en una disociación social, que, como contrario a la cohesión social, implica que todo el conjunto de la vida social sea atravesado por una especie de desinstitucionalización entendida como una desvinculación respecto de los marcos objetivos que estructuran la existencia de los sujetos humanos. La crisis del futuro, que es cada vez más la de un presente continuo, es una sociedad de varones y mujeres que se ven arrojados a un nuevo estado de naturaleza.

Esto es (...) un estado sin ley, sin derecho, sin construcción política y sin instituciones sociales, presa de una competencia desenfadada de los individuos entre sí, y de la guerra de todos contra todos (...) Sería una sociedad de inseguridad total, donde los individuos, liberados de toda regulación colectiva, viven bajo el signo de la amenaza permanente porque no poseen en sí mismos el poder de proteger y de protegerse (p. 120).

Si a lo dicho sumamos la cuestión social que se ha profundizado durante y desde la pandemia donde la pérdida de empleos y la reducción de los ingresos laborales han afectado a crecientes grupos de la población, especialmente a los estratos de menores ingresos. En lo relativo a los niveles de pobreza, los guarismos dan cuenta de un impacto regional que llevó a la misma a un 33,7%. Por tanto, el número de personas en situación de pobreza se acercó a los 209 millones de personas. En este contexto, la desigualdad en la distribución del ingreso tuvo un incremento del 2,9% en el índice de Gini (CEPAL, 2021).

En los distintos informes, CEPAL señala que, si bien la pandemia impactó negativamente a toda la sociedad, ha afectado especialmente a los trabajadores informales; especialmente a mujeres, jóvenes, indígenas, afrodescendientes y migrantes; resultado de la interseccionalidad de ejes de la desigualdad, constituyendo un fuerte núcleo de vulnerabilidad.

Del mismo modo, destacó la importancia de mantener en el tiempo las transferencias de ingresos, que, si bien no son universales ni ciudadanas, reconocen la situacionalidad que una potencial recuperación económica no sería suficiente para enfrentar la crisis económico-social. Así, “si los gobiernos descontinúan las transferencias de emergencia implementadas en 2020, los recursos disponibles para los hogares provendrían principalmente de los ingresos laborales, fuertemente golpeados...” (CEPAL, 2021, p. 36).

Para finalizar este punto, destacamos con novedosa actualidad, lo que señalaba hace un cuarto de siglo Castel, al decir que:

“la cuestión social” actual consistiría hoy en día, de nuevo, en la existencia de “inútiles para el mundo”, supernumerarios, y alrededor de ellos una nebulosa de situaciones signadas por la precariedad y la incertidum-

bre del mañana, que atestiguan el nuevo crecimiento de la vulnerabilidad de masas.

Es una paradoja, si se encaran las relaciones del hombre con el trabajo en el largo término. Se necesitaron siglos de sacrificios, sufrimiento y ejercicio de la coacción (la fuerza de la legislación y los reglamentos, las necesidades e incluso el hambre) para fijar al trabajador en su tarea, y después mantenerlo en ella con un abanico de ventajas “sociales” que caracterizaban un estatuto constitutivo de la identidad social.

El edificio se agrieta precisamente en el momento en que esta “civilización del trabajo” parecía imponerse de modo definitivo bajo a hegemonía del salariado, y vuelve a actualizarse la vieja obsesión popular de tener que “vivir al día” (Castel, 1999, p. 387).

Vinculación de la propuesta con el empleo y el trabajo

En las entrevistas a técnicos en áreas gubernamentales se consultó su opinión en cuanto a posibles cambios en la situación laboral de las/los ciudadanos/as en caso de percibir un IC: en un alto porcentaje aseguraron que seguiría sin cambios de horarios ni de condiciones laborales, entendiendo al trabajo como la principal fuente de ingresos, y el IC sería considerado como lo que permite asegurar la satisfacción de necesidades básicas, ya que se trata de una propuesta que garantiza un ingreso mínimo a todos los ciudadanos. Allí el carácter de universalidad, independientemente de la situación laboral.

Siguiendo con esa perspectiva expusieron que, si bien algunos continuarían con el mismo trabajo, otros, los menos, tomarían otros caminos como por ejemplo un emprendimiento o iniciar un proyecto que contribuya a la sociedad con la producción de bienes y/o servicios, liberando así a las personas hacia trabajos más significativos y creativos.

Es importante mencionar que los entrevistados coinciden en visualizar el IC como una ayuda, algo que debe tener alguna contraprestación, no lo ven como política de Derecho y si establecen una relación clara con el emprendedurismo como el instrumento para salir de la pobreza.

Lo anteriormente expresado por los entrevistados incentiva una clara crítica al IC, según expresan provocaría un “desincentivo al trabajo” y una distorsión del mercado laboral. Recordemos que se trata de un ingreso básico a partir del cual las personas seguramente tendrán una mayor preferencia relativa al empleo, o a mejorar los ingresos a través de otro tipo de actividades socio productivas.

El IC no se opone al trabajo; reconoce al trabajo en sentido amplio, no sólo el empleo sino todo el conjunto de actividades socialmente útiles: trabajo doméstico, tareas de cuidado, trabajo artístico, todas las expresiones dentro de la Economía Social, incluso la formación y capacitación de las personas, mediante las cuales se contribuye a la generación de la riqueza social.

Por ende, susceptible de ser repartida entre todas/os. Se trata de un piso de seguridad sobre el cual fortalecer, por ejemplo, el tejido productivo local o las actividades de la Economía Social. Es más, existen numerosos estudios sobre transferencias de ingresos, incluso los realizados sobre la AUH, indican que no hay evidencia de desincentivos al empleo ya que si las personas percibieran el IC resultaría una base para emprender o saltar a otro trabajo, es decir que, un gran porcentaje de la población no dejaría de trabajar, ya que no alcanza a cubrir la canasta básica. (Garcés, 2020)

Uso del tiempo libre de los/as posibles beneficiarios/as del IC

Sobre posibles “actividades a las que podrían dedicarle más tiempo” en caso de percibir un IC, un gran porcentaje expuso que puede ser probable que gran parte de la población tuviera más tiempo para el ocio y no trabajarían o estudiarían, otros en menor porcentaje dedicarían más “tiempo a la familia”. En ese sentido, ese segmento de población dirá que el IC puede proporcionar a las personas la seguridad financiera para disfrutar de más tiempo libre junto a las familias.

Por otro lado, algunos funcionarios expusieron que muy pocos de la población “impulsarían un negocio o emprendimiento propio” que les permite dedicarse al desarrollo personal, como aprender nuevas habilidades o explorar intereses creativos y “a actividades relacionadas con el estudio”, y muy escasas personas dedicarían el tiempo a el deporte o el ocio, lo que puede hacer que los sujetos perciban que el IC puede proporcionar la seguridad financiera necesaria para disfrutar de más tiempo libre, y que se dediquen a más actividades recreativas.

Al analizar según variables sociodemográficas vemos que, en términos etarios, encontramos en los más jóvenes un interés prioritario en dedicar más tiempo al estudio; en los de adultos jóvenes (30 a 44 años) se manifiesta un interés mayoritario en dedicar más tiempo a la familia y a la posibilidad de emprender algo propio. Esto último es también a lo que más tiempo dedicarían los que están entre los 45 y 59 años. Los mayores de 60 dedicarían más tiempo a la familia.

En términos de niveles educativos, encontramos que a medida que aumenta el nivel educativo alcanzado, disminuye la elección de dedicar más

tiempo libre a “a la familia”, lo mismo sucede con el interés por dedicar tiempo a algún emprendimiento propio.

Inversamente, la intención de dedicar más tiempo libre al estudio aumenta con el nivel educativo. Lo mismo sucede con la dedicación a actividades culturales y deportivas.

Fuentes de financiamiento de esta política

Al hablar de Ingreso Ciudadano, uno de los principales escollos es el tema de la financiación. La gran pregunta es de donde saldría el dinero para otorgar este ingreso monetario.

Los/as entrevistados/as muestran acuerdo respecto a las fuentes de financiamiento, en un modo general, piensan que los impuestos que según la opinión tienen un peso importante en Argentina, podrían ser una fuente conveniente.

Sólo en una entrevista se destaca la propuesta de que el financiamiento se realice con parte de las regalías mineras, reforzando la idea de una distribución más amplia de la riqueza.

En 2025 vamos a una Argentina con una economía reprimarizada, con bajo empleo formal, fuerte fragmentación del consumo (un sector de la población con consumo de bienes de lujo y viajes al exterior y amplios sectores con consumo mínimo de alimentos) y una industria destruida debido a la apertura indiscriminada de las importaciones y las medidas como la derogación de medidas antidumping provocando el cierre masivo de empresas y quiebras.

Según información de la Secretaría de Minería de la Nación, las *exportaciones mineras alcanzaron USD 4.647 millones en 2024*, con un crecimiento interanual del 14%. Se espera que esta tendencia se mantenga en alza con la puesta en marcha de nuevos proyectos y la ampliación de los ya existentes.¹³

San Juan es la provincia con mayor desarrollo en este segmento, albergando yacimientos de gran envergadura. Se estima que el país cuenta con reservas superiores a 65 millones de toneladas de cobre. Uno de los proyectos más relevantes es Josemaría, que prevé extraer anualmente 131.000 toneladas de cobre, 224.000 onzas de oro y más de un millón de onzas de plata. Este es solo un proyecto sin contar con otro muy grande llamado Los Azules que se estima que este yacimiento contiene recursos superior-

13 (<https://www.infobae.com/economia/2025/03/08/uno-por-uno-los-proyectos-mineros-en-construccion-y-las-empresas-que-los-desarrollan/>)

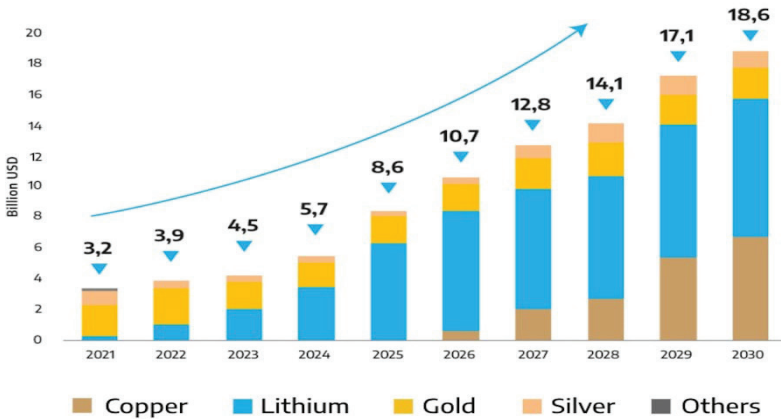
res a 10 millones de toneladas de cobre. Además, en San Juan, el proyecto Veladero, operado por Barrick Gold, sigue siendo una de las minas más productivas del país. En 2023, produjo aproximadamente 400.000 onzas de oro y la compañía anunció inversiones adicionales para extender la vida útil más allá de 2030.

En Argentina los recursos mineros pertenecen a las provincias. El porcentaje de regalías está en un 3% a boca de mina también pudiéndose establecer mediante acuerdos empresa-Estado la creación de algún fondo fiduciario para obras u otro fin. El gobierno nacional solo puede establecer aranceles a la exportación.

Además, Argentina también es una de las principales productoras de litio junto con Bolivia y Chile.

Cuadro 1.

Proyección de exportaciones previstas para los próximos años



Fuente: Secretaría de Minería, Ministerio de Economía de Argentina, 2022.

La propuesta de financiamiento tiene en consideración lo descrito y considera distintas alternativas:

Explotación por parte del Estado de estos recursos y la utilización de las ganancias para financiar el ingreso ciudadano. Un ejemplo de buena gestión estatal es la actual YPF. Incluso otra propuesta podría ser repartir las ganancias generadas por ejemplo con Explotación de petróleo y gas de Vaca Muerta. En la actualidad esas ganancias se están destinando al pago de intereses de deuda externa y cubrir déficit de cuenta corriente.

En los acuerdos entre las provincias y las empresas mineras para la creación de fondos fiduciarios se podría crear un fondo con un porcentaje estimado para fondo de Ingreso ciudadano. Esto daría legitimidad a estos proyectos mineros extractivos ya que, como explica Lo Vuolo (2004), sería un dividendo social lo que se estaría repartiendo en la población. Sobre todo, porque los proyectos mineros están asentados en las provincias menos favorecidas por no estar comprendidas en la pampa húmeda y cuyo territorio mayoritario es cordillera.

Implementación por parte del Gobierno Nacional de un arancel de exportación a la minería y con este arancel financiar el ingreso ciudadano. Continuando con análisis de Lo Vuolo (2004) para esta opción se debería tener un “nuevo arreglo institucional” a nivel nación acompañado de un Congreso que apoye esta idea con una ley para darle sustento político e institucional.

Consideraciones sobre las condicionalidades

La discusión sobre la contraprestación de las políticas sociales de transferencias de ingresos revela la tensión entre el derecho al ingreso y la responsabilidad individual. Dentro de la responsabilidad individual, destacan la importancia de la educación como complemento del IC. La educación se ve como una herramienta para superar la pobreza y promover la movilidad social.

Se trata de una tendencia que imprime fuerza a la responsabilidad individual, promoviendo el involucramiento de los ciudadanos en la protección y la seguridad. Sin abandonar la consigna de las obligaciones del Estado para con los ciudadanos, un conjunto de propuestas y políticas tienden ahora a impulsar con mayor vigor a los individuos a contribuir con el esfuerzo, lo cual evidencia un movimiento hacia las obligaciones, más que hacia los derechos.

Aparece así la distinción entre los pobres mercedores de la asistencia y aquellos que no lo son. El mérito pasa por la manifestación del interés en salir con el esfuerzo propio de la condición de pobreza, en contraste con aquellas personas que sólo pretenden recibir la ayuda sin contraponer ningún esfuerzo personal.

Esta percepción se refuerza con una idea afianzada en los '90, relacionada con la responsabilidad individual de las personas pobres sobre la situación de pobreza y las posibilidades de superarla. La condicionalidad vendría a hacer efectiva la corresponsabilidad de los pobres en la supera-

ción de la pobreza, mediante el establecimiento de un contrato mutuo entre la persona beneficiaria y el Estado (en representación de la sociedad).

La corresponsabilidad sería entonces bidireccional. Por un lado, los pobres serían responsables de esforzarse en cumplir las condicionalidades que les permitirán salir de la situación. Por el otro, el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar las condiciones para que lo primero suceda (Rodríguez Henríquez, 2011, p. 12).

En distintas de las dimensiones analizadas, aparecen reiteradas referencias a la “comodidad” que genera la asistencia estatal lo que remite al debate sobre la “cultura de la pobreza” y la dependencia de los programas sociales. Sin embargo, en algunos casos se reconoce la importancia de brindar “condiciones para que la persona crezca”.

La propuesta de “escalas económicas” y evaluación individualizada se alinea con enfoques que buscan una mayor focalización de las políticas sociales, aunque esto puede generar tensiones con el principio de universalidad del IC.

Detrás de estas propuestas de los agentes, identificamos un tipo de intervención social individualista, basada en la interpretación de los casos individuales y la búsqueda de la solución más adecuada según la decisión sobre la legitimidad de la demanda. El papel del interventor supone una implicación real en la evaluación de la situación.

Posibles alternativas de políticas de sostenimiento de los ingresos de la población

En las entrevistas se destaca el papel del Estado en las políticas de sostenimiento de los ingresos, por ejemplo, el papel crucial del IFE durante la pandemia, lo que sugiere que el IC podría ser una herramienta valiosa para mitigar el impacto de futuras crisis. Al mismo tiempo, la importancia de complementar el Ingreso Ciudadano (IC) con otras políticas sociales existentes (AUH, ATP, Potenciar Trabajo, Progresar) destaca la necesidad de un enfoque integral para abordar la vulnerabilidad social.

En este marco, se destaca la necesidad de “readaptar” y “modificar” las políticas públicas a lo largo del tiempo, considerando los cambios en las necesidades de la población, enfatizando la importancia del “seguimiento” y la “evaluación” de cada caso para asegurar la eficacia de las políticas sociales.

Los objetivos de seguimiento y control que surgen en el análisis de las entrevistas pueden entenderse no sólo desde una mirada social respecto

a la asistencia como una intervención que sólo se justifica en la medida que es transitoria y excepcional; al trabajo considerado digno y a los medios legítimos de obtención de ingresos, etc. sino que, además, para recibir el beneficio es necesario desempeñar ciertas conductas o adquirir nuevos hábitos que justifiquen la asistencia. Podríamos decir, una lógica meritocrática de la asistencia.

Conclusiones

El análisis de las percepciones de los/as agentes técnicos/as de San Juan sobre el Ingreso Ciudadano (IC), revela un panorama complejo dominado por la falta de conocimiento inicial a nivel provincial y una resistencia cultural a la implementación incondicional.

Aunque los/as agentes apoyan conceptualmente el IC como una herramienta potencial para corregir la desigualdad y fortalecer el Estado de Bienestar, este apoyo es condicional. Persisten preocupaciones sobre la equidad y la diferenciación de los/as beneficiarios/as según la situación laboral.

La principal tensión se centra en la temporalidad y la incondicionalidad. El IC se concibe teóricamente como un derecho permanente (basado en la dignidad), pero las percepciones lo reducen a una “ayuda” que debe ser temporal o requerir contraprestación (emprendedurismo o búsqueda de empleo). Esta visión está profundamente influenciada por la cultura del trabajo asalariado como única vía “legítima” de subsistencia, lo que genera una “mirada de sospecha” hacia quienes no “se esfuerzan”.

La discusión sobre las condicionalidades se inclina hacia una lógica de responsabilidad individual y meritocracia de la asistencia. Se promueve la distinción del “pobre merecedor” y se insiste en la educación y el esfuerzo personal, lo que choca con el principio de universalidad del IC y reduce la intervención estatal a una herramienta transitoria.

Respecto al financiamiento, los impuestos son la fuente principal sugerida, aunque surge la propuesta alternativa de utilizar las regalías mineras como una vía para redistribuir la vasta riqueza extractiva de la provincia (cobre, oro, litio). Finalmente, se reconoce la necesidad de un enfoque integral, donde el IC debe complementarse con otras políticas sociales existentes y someterse a evaluación y adaptación continua para mitigar crisis futuras.

En síntesis, la posible implementación del Ingreso Ciudadano en San Juan debe enfrentar primero una brecha de información y, crucialmente,

desafiar las ideas arraigadas que limitan la visión a una “ayuda” condicional en lugar de un derecho incondicional de ciudadanía.

Referencias bibliográficas

- CASTEL, R. (1999). *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós. Buenos Aires.
- CASTEL, R. (2003). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?* Ediciones Manatí. Buenos Aires.
- CEPAL (2021A): Panorama Social de América Latina, 2020. (LC/PUB.2021/2-P), Santiago.
- CEPAL (2021B): La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad. Informe especial COVID N° 11. (*)
- DURÁN Vázquez, J. (2006). “La construcción social del concepto moderno de trabajo”. En: Revista Nómadas Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas N° 13. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/nomadas/13/jfduran.pdf>
- GARCÉS, L. (2020 A). Ingreso Ciudadano Universal y la distribución social de la riqueza. *Revista Con-Textos, Consejo Profesional de Trabajo Social CABA, Año 1*.
- GARCÉS, L. (2020 B). La oportunidad de un Ingreso Ciudadano Universal, *Diario Página 12, Suplemento Cash*. 14/06/20.
- HUERTA Quintanilla, R. (2012). Pobreza, distribución del ingreso y renta básica. *Revista Economía UNAM vol.9 no.26 Ciudad de México may./ago. 2012*.
- JOTAYAN, Y. (2022). Estado de (in)seguridad e imperio: nueva cuestión social y los dilemas de la democracia.. *Revista De Estudios Internacionales, 3*.
- Lo Vuolo, R. (2004). “A modo de Presentación”, pp-pp en Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (directores). *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Miño y Dávila. Buenos Aires pp. 17-48.
- OFFE, C. (1990). “La política social y la teoría del Estado” (1976); en *Contradicciones en el Estado de Bienestar*; Madrid, Alianza Editorial, 1990 pp pp 72-101
- RODRÍGUEZ Enríquez, Corina (2011): Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? *CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo* 109 pp pp 12

POLÍTICA ASISTENCIAL Y DERECHA GOBERNANTE: URUGUAY 2020 – 2025

Ximena Baráibar Ribero¹

Introducción

La política asistencial, entendida como aquella orientada específicamente a los pobres (Soldano y Andrenacci, 2005) es una de las líneas de actuación que mayor desarrollo tuvo durante el giro progresista que se dio en América Latina a inicios del presente siglo. Esto permitió el acceso a ciertos niveles de protección social a millones de personas excluidas de los mismos (Arza et al, 2024; Benza y Kessler, 2020).

Dentro de esta expansión, un lugar central lo ocuparon los programas de transferencias condicionadas. Esto, en la mayoría de los países del continente fue acompañado de nuevas institucionalidades en particular los Ministerios de Desarrollo Social- encargados de la definición política y gestión de la política asistencial.

Entre los principales cometidos se destaca el desarrollo de programas de combate a la pobreza y la articulación de prestaciones públicas vinculadas a la pobreza y nuevas demandas ciudadanas tales como género, étnicas, de infancia y juventud (Midaglia y Castillo, 2010).

Avanzado el siglo, la derecha y extrema derecha, comienzan a asumir gobiernos en América Latina. Monestier y Vommaro (2021) observan dos tendencias de las derechas actuales. Por una parte, la moderación programática que supuso adaptarse a ciertos consensos del giro a la izquierda y la agenda cultural progresista.

Agregan que fue en tópicos abandonados por la izquierda -por ejemplo, seguridad- que encontraron espacio para una agenda más claramente conservadora. Por otra parte, identifican una derecha radical, apoyada fundamentalmente “en el movimiento de reacción cultural a la agenda

1 Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de la República (Uruguay), docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación. Correo electrónico: ximena.baraibar@cienciasociales.edu.uy. Número de contacto: +598 2418-0938. ORCID: 0000-0002-9998-5000.

de género y derechos sexuales, y a los consensos distributivos del giro a la izquierda, en especial en cuestiones de incorporación social de grupos excluidos” (p. 13).

Esta es la situación de Uruguay. En 2005 asume por primera vez -y durante tres períodos consecutivos- el gobierno nacional el Frente Amplio. De manera inmediata crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y en respuesta a la situación de emergencia social, desarrolla el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES). Este se extiende hasta fines de 2007, siendo sustituido por el Plan de Equidad. Ambos planes se componen de un conjunto variado de programas, dentro de los que destacan las transferencias monetarias. Dentro de estas se incluyen las condicionadas (Ingreso Ciudadano primero y luego, Asignaciones Familiares del Plan de Equidad), así como transferencias para apoyo en alimentación (Baráibar, 2018).

En 2020 asume como Presidente de la República Luis Lacalle, candidato por el Partido Nacional. Este partido, en la primera vuelta electoral, desarrollada en octubre de 2019, obtuvo el 28.6% de los votos y el Frente Amplio el 39%. Durante noviembre, se conforma la ‘coalición multi-color’.

Al Partido Nacional se suma el Partido Colorado (con el 12.3% de los votos). Otro sector relevante es Cabildo Abierto, un partido creado a inicios del 2019, obteniendo el 11% de votos y liderado por el excomandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Guido Manini Ríos. También integran esa coalición el Partido Independiente y el Partido de la Gente, ambos con muy escasa relevancia electoral.

El primero obtuvo el 0.8% de los votos y el segundo, el 1%. Producto de este acuerdo, en noviembre de 2019, la fórmula presidencial integrada por Luis Lacalle y Beatriz Argimón, obtuvo el 48.8% del total de los votos emitidos. Ese porcentaje, para la alternativa -la fórmula encabezada por Daniel Martínez y Graciela Villar-, fue del 47.3% (Corte Electoral, 2019).

La gestión del MIDES y las transferencias monetarias como principal programa asistencial, fueron uno de los ejes de la campaña electoral, proponiendo el Partido Nacional cambios y ajustes. Se entiende que el MIDES fracasó y que, aunque se redujo la pobreza monetaria, los resultados en términos de integración social, fueron insatisfactorios (Partido Nacional, 2019).

Esta coalición fue derrotada en las elecciones de 2024, volviendo al gobierno nacional el Frente Amplio. Aun cuando no esté en el gobierno nacional, la derecha es gobierno en 15 de 19 gobiernos departamentales y

tiene un peso muy relevante en el Poder Legislativo y en la construcción de miradas sobre la realidad social.

En función de lo señalado este capítulo tiene como objetivo analizar la manera en que el Partido Nacional durante la campaña electoral y la derecha en el gobierno de Uruguay entre 2020 y 2025, conciben la política asistencial y el rol que le otorgan en el acceso al bienestar. De manera más general, se busca contribuir al conocimiento de una etapa reciente en la historia uruguaya y más ampliamente al de las derechas en América Latina.

Hay dos aspectos a destacar del MIDES en el período analizado. Es el único Ministerio que tuvo tres Ministros: Pablo Bartol, Martín Lema y Alejandro Sciarra. Bartol ocupa el cargo desde el inicio de la gestión hasta mayo del 2021. En ese momento es removido por el Presidente de la República, asumiendo Martín Lema.

De acuerdo con, Presidencia de la República, la realidad producto de la pandemia, demanda una impronta de fuerte articulación política y territorial. Con esta decisión el Gobierno Nacional pretende que este ministerio se constituya en una referencia de dicha articulación y por ello ha entendido necesario realizar un giro en la conducción, con el objetivo de abordar un nuevo objetivo político².

Finalmente, en febrero de 2024, renuncia Lema para dedicarse a la campaña electoral y asume Alejandro Sciarra quien ya ocupaba un lugar destacado dentro del organismo como director de Gestión Territorial. La otra particularidad es que los ministros, pero también subsecretarios, pertenecen al Partido Nacional y son de confianza del Presidente.

La estrategia metodológica se sustenta en fuentes secundarias. Por una parte, fueron analizadas las propuestas presentadas en la campaña electoral por el Partido Nacional y la Ley de Presupuesto para el quinquenio, aprobada en diciembre de 2020.

El presupuesto es entendido como una de las “instancias fundamentales del plan de acción que proyecta realizar todo gobierno” (Ley 19924, 2020, p. 3), que le permite transmitir los principales objetivos, planes y herramientas para concretarlos. A esto se suma material elaborado por el MIDES. Por otro lado, fueron analizadas las declaraciones de autoridades de gobierno, con foco en las realizadas por el mediático exministro Lema, publicadas en la página web de Presidencia de la República.

2 <https://www.subrayado.com.uy/cambio-el-mides-martin-lema-asumira-como-ministro-lugar-pablo-bartol-n745557>

Luego de esta introducción, el capítulo se organiza en cinco puntos. En el primero se presentan algunos elementos implicados en la política social. Luego se analizan los aspectos centrales de la gestión de los gobiernos progresistas y en el siguiente, de las actuales derechas gobernantes. El cuarto punto analiza el caso uruguayo. El capítulo se cierra con una síntesis y algunas consideraciones generales que surgen de lo analizado.

Apuntes en torno a la política social

La política asistencial, es una de las modalidades de la política social, junto con los servicios universales y la política de trabajo. Se trata de “aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación); y protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo estos procesos” (Soldano y Andrenacci, 2005, p.32).

La política social existe para atender a algo que de una manera más o menos desarrollada y fundamentada, se configura como problema y/o una realidad a mejorar. Aquello que se plantea como problema, la forma en que se lo hace y las explicaciones sobre el mismo, tendrán impactos en las decisiones que tomen los gobiernos y, por tanto, en las condiciones de vida de las personas y la sociedad en conjunto.

Tal como señala Grassi (2008) la aflicción de un grupo social no es en sí mismo un problema social, sino que supone su constitución como tal y es dependiente de los procesos con los que se lo nomina, describe y especifica.

Agrega que la política social no encuentra sin más un sujeto pre – constituido, sino que, en la identificación del destinatario, lo constituye. Asimismo, un problema no se define de manera aislada, sino como parte de una red y la disputa por cómo es definido, también lo es por las causas, responsabilidades en la creación y solución.

Así, en la política social se juega siempre una construcción política, lo que supone cuestionar la reducción a simples asuntos técnicos. La expresión que porta es objeto de disputa y remite a una forma de comprensión de la cuestión social. Define que personas son nominadas como merecedoras de atención y en que radica dicho merecimiento. A través de esta:

se expresa y se produce, un modo de realización de la reproducción que supone criterios de: i) mayor o menor socialización en lo relativo a la satisfacción

de las necesidades; ii) mayor o menor cantidad y calidad de los satisfactores. Además, estas cuantías expresan y producen distinciones sociales y por lo tanto por ellas se contribuye a construir sujetos provistos de diferentes atributos. En síntesis, las políticas sociales conllevan un concepto de necesidad implícito, del que depende la determinación de aquellas a cuya satisfacción se orientarán de manera explícita las intervenciones en política social, y a quienes les son atribuidas y reconocidas (Grassi, 2008, p. 47).

Lo indicado supone que la política social, también expresa el nivel de responsabilidad del Estado por la reproducción y por el tipo y calidad de la satisfacción. Indica Danani (2009) que la política social es un proceso sociopolítico, institucional, económico y cultural en el que una sociedad define los sujetos, objetos y medios legítimos de satisfacción de las necesidades. De esta manera, las instituciones estatales son la expresión político institucional de la responsabilidad o desresponsabilización colectiva.

La autora agrega otro aspecto relevante y es que la simple existencia de la política social no supone necesariamente una mejora en las condiciones de vida de aquellas y aquellos a quienes va dirigida. Esto no es una característica de la política social en sí misma.

Tampoco constituye un atributo propio la situación contraria, esto es, que las políticas sociales empeoren las condiciones de vida. Estas pueden mejorar la vida, pero no necesariamente lo hacen (Danani, 2009). Entiende que la política social socializa la reproducción, solo si la satisfacción de necesidades se torna un proceso de reconocimiento de derechos de las personas.

Estas solo en esta circunstancia-, pueden al menos parcialmente, independizarse del mercado. Esta reducción de la dependencia supone que se sustraen algunos elementos de los intercambios de mercado o se establecen límites a la completa mercantilización. Esto implica un proceso de socialización y politización de la vida, contradiciendo el principio que coloca la reproducción de la vida, como un asunto privado.

La política social durante el giro progresista

A inicio de siglo, se dio en América Latina el denominado ‘giro a la izquierda’. Esto hace referencia a que, entre 1998 y 2011, once países eligieron presidentes de izquierda, centro izquierda o nacional populares (Benza y Kessler, 2020; Stossel, 2014). De acuerdo con Stoessel (2014), gran parte de la literatura acuerda en que la recuperación de las capacidades estatales, otrora opacadas y minimizadas constituye uno de los

elementos en el que todos estos gobiernos se fundaron y legitimaron para llevar adelante las agendas de cambio político e invertir la relación entre política y economía a favor de la primera (p. 133).

Benza y Kessler (2020) y Arza et al (2024) analizan las políticas desarrolladas durante ese giro y los impactos. El giro progresista implicó el desarrollo de políticas redistributivas, sobre todo, a través de políticas laborales y sociales. Benza y Kessler (2020) destacan la regulación de los mercados laborales y las transferencias de ingresos hacia los hogares más pobres y la ampliación de las coberturas en áreas como la salud y la educación, y mejoras en la vivienda y el hábitat.

Por su parte, Arza et al (2024) indican que luego de la etapa de retracción del Estado a fines del siglo XX, los primeros años del actual, se caracterizaron por la expansión de la política social en América Latina. Esta ganó terreno en las agendas gubernamentales. Se expandieron políticas ya existentes y fueron creadas otras en sectores como salud, pensiones y asistencia social, en particular las transferencias monetarias condicionadas.

Ambos trabajos destacan que esto permitió la inclusión de sectores de la población anteriormente excluidos, que comenzaron a contar con recursos monetarios, aun quienes no estaban insertos en el mercado laboral o en los tradicionales sistemas de pensiones. Arza et al (2024) agregan la relevancia de una expansión de beneficios no discrecional, a gran escala y estable.

Ambos trabajos reconociendo las mejoras operadas, también observan los límites. Benza y Kessler (2020) indican que los pisos de bienestar en educación, salud y vivienda aumentaron, pero en muchos casos las brechas no disminuyeron. Agregan también la persistencia de sectores como los trabajadores en ocupaciones informales o los beneficiarios de transferencias estatales que, a pesar de haber mejorado, permanecieron en una situación de alta vulnerabilidad.

La expansión económica tuvo un impacto positivo en la creación de empleo y en la evolución de la tasa de ocupación, pero la mitad de los ocupados no cuenta con cobertura de la seguridad social y se amplió la población con acceso a algún tipo de ingresos, pero son generalmente, insuficientes.

En síntesis, entienden que las diferencias con el período neoliberal son evidentes, pero consideran que “el período se caracterizó más por una disminución de la exclusión que por un avance concreto en términos de igualdad, en tanto las bases estructurales de las inequidades persistentes se mantuvieron en gran medida inalteradas” (p. 9).

Arza et al (2024) indican que no es solo relevante atender la cobertura de los programas, sino también la generosidad de los beneficios y la calidad de los servicios sociales. En el caso de los PTC, observan que la mayoría fueron creados por fuera de las asignaciones familiares contributivas u otras prestaciones de la seguridad social.

“Esta separación significaba que los trabajadores informales y las personas en situación de pobreza no formaron parte de los mismos arreglos que los trabajadores del sector formal, las familias con ingresos medios y las personas en mejores condiciones socioeconómicas” (p. 8). Concluyen, que persisten significativas brechas entre los sistemas contributivos y no contributivos. Por otro lado, los países ampliaron el acceso, el gasto público social y, en algunos casos, la generosidad de los beneficios, pero las políticas mantuvieron, en la mayor parte de los casos, distintos carriles de incorporación para diferentes grupos de personas.

En suma, observan mejoras en el acceso y que la expansión de la política social fue significativa pero segmentada, fragmentada y heterogénea. Esto supone que “la política social ofrece beneficios distintos para las personas, según trabajan de manera formal o informal, y para la población de clase media o en condición de pobreza” (p. 22). En similares términos que Benza y Kessler (2020) concluyen que la política social en el continente no se aleja de los históricos patrones de exclusión, dualismo, residualismo y desigualdad.

La derecha en América Latina

La conceptualización de derechas e izquierdas inspirada en la distinción de Norberto Bobbio, indica que las últimas “abogarían por la igualdad y la transformación del mundo en la perspectiva de volverlo más igualitario, mientras que las derechas lo harían por la libertad sobre la base de que las desigualdades sociales son intrínsecas y necesarias al ordenamiento social” (Stossel, 2014, p. 126).

En función de lo anterior, no corresponde a la intervención estatal contravenirlas (Luna y Rovira, 2021). En similar sentido, entiende Ansaldi (2017) que la incompatibilidad absoluta entre libertad-igualdad, es lo que mejor especifica el pensamiento conservador. La libertad es concebida como “protección constante de la propiedad individual y familiar, particularmente frente a las acciones de Estado o gobierno” (Toto, 2000, como se citó en Ansaldi, 2017, p. 29).

Luna y Rovira (2014) analizan los motivos que llevan al crecimiento de las derechas en América Latina. En primer lugar, destacan el desgaste de los oficialismos y en particular, los de izquierda, asociado al estancamiento económico y la corrupción. Entienden que estos elementos deterioran el apoyo de sectores de izquierda más volátiles y generan tensiones al interior de las fuerzas de izquierda entre sectores más moderados y radicales.

En segundo lugar -y en similar sentido a lo indicado en la introducción-, consideran que la derecha avanza electoralmente en el contexto de aumento de la criminalidad y la violencia. Este aspecto, potenciado por los medios de comunicación, abre espacio para fuerzas de derecha que impugnan la incapacidad de los oficialismos para solucionar los temas de inseguridad.

“Este contexto termina siendo especialmente propicio para candidaturas que prometen mano dura³ como eventual solución a la crisis de inseguridad” (p. 144). A esto suman, los avances en relación con la agenda de derechos y diversidad sexual, que consolida una reacción conservadora.

Estos autores identifican tres tipos de articulación política de derecha: no electoral, electoral no partidaria, y electoral partidaria. En el primer caso incluyen a los sectores oligárquicos y grupos empresariales, que cuentan con poder estructural e instrumental. Entienden que el primero le permite afectar el contexto (en particular la economía) y el segundo influir en la política pública y la competencia electoral.

A esto suman el peso de la Iglesia Evangélica y los medios de comunicación. En relación con la derecha no electoral, indican que lo que la caracteriza es la defensa de ideas de derecha, sin preocupación por la construcción de partidos políticos. Para esto, son dos los mecanismos que suele utilizar, “por un lado, la construcción de vehículos electorales personalistas que son controlados por un líder específico y, por otro lado, la formación de una coalición de apoyo para lograr conquistar el poder ejecutivo e intentar generar gobernabilidad” (Luna y Rovira, 2021, p. 147). Señalan que estas estrategias diferentes, muchas veces se combinan, sobre todo, al acceder al poder un líder personalista, que requiere respaldo de la élite y la ciudadanía, para implementar reformas.

Finalmente, de la derecha partidaria, lo primero que destacan los autores, es que se trata de pocos países, entre ellos, Uruguay. En este caso -igual que en Chile- los oficialismos de derecha, suponen coaliciones electorales integradas por varios partidos. También comparten el haber llegado al gobierno “explotando el desgaste de sus antecesores y promo-

viendo una agenda de derecha liberal que enfatizaba propuestas de reactivación económica y seguridad pública” (Luna y Rovira, 2021, p. 150).

Como diferencia observan que Piñera compitió desde la imagen de empresario hábil con capacidad de promover el crecimiento y una gestión eficiente. En el caso de Lacalle Pou, su carrera se desarrolla completamente en el ámbito político y partidario.

Ansaldi (2017) también aporta elementos para comprender las derechas gobernantes. Indica que siempre han sido antiestatistas. Observa que esto se mantiene en la actualidad, pero con una expresión más cauta, o más hipócrita.

Este aspecto también es destacado por Zuccaro (2020) en el análisis del PRO en Argentina. El autor sostiene que este partido no tiene una mirada anti estatal y cita a Vommaro, Morresi y Belloti (2015) que lo definen como “un partido pro mercado en tiempos de estatismo: no se siente fuera de su tiempo, y reconoce en el Estado un papel de regulador necesario que acompaña al mercado” (p. 13, como se citó en Zuccaro, 2020, p. 53).

Vinculado a lo anterior, otra de las ideas que caracterizan a las derechas es la de los gobiernos como malos administradores, siendo los empresarios capitalistas mucho más eficaces (Ansaldi, 2017). Además, en lugar de ideas “utilizan un lenguaje carente de contenido, inocente, casi como en el *mundo Heidi*. Esa inocencia se pierde, empero, a la hora de caracterizar a quienes piensan diferente y ocupan posiciones políticas” (p. 44). Agrega que las tensiones aparecen diluidas y se convoca al diálogo y al consenso

Un último aporte para sumar es el que realiza Zuccaro (2020) analizando los fundamentos simbólicos de la política social en el gobierno del PRO/Cambiemos. Destaca tres aspectos: el econométrismo financiero, la individuación y la meritocracia, que en conjunto suponen para el autor que “el sujeto es artífice de su destino y hacedor de su historia” (p. 65). El primero implica que “el eje ordenador para pensar la protección social es la economía, en tanto las políticas sociales quedan subsumidas a perseguir de forma subsidiaria a las consecuencias entramadas de las desregulaciones del mercado y la distribución invertida de la riqueza” (p. 62).

La meritocracia es entendida por Zuccaro (2020) como el reverso complementario de la igualdad de oportunidades. El ascenso social se asocia a una intervención del Estado, temporal y enfocada a modificar las conductas personales.

Finalmente, la individuación supone que la integración social deviene de las actitudes de las personas frente a la vida y resulta en una racio-

nalidad a fines de generar prácticas que devengan de la autonomía, la responsabilidad individual y la realización personal para estar preparados y enfrentar las reglas sociales de la sociedad neoliberal. [...] Para esto, se constituye un andamiaje en la intervención social del Estado que persigue la hipótesis de que los problemas radican en las voluntades y actitudes, así como las acciones y racionalidades de los individuos (Zuccaro, 2020, p. 63).

La derecha uruguaya y la política social

La mirada sobre la pobreza y la política asistencial debe ser enmarcada dentro de las principales orientaciones del gobierno de derecha uruguayo. En sintonía con los elementos que estructuran las derechas políticas, el eje central es la libertad y en los términos que fuera mencionado en el punto anterior. La ley de presupuesto nacional propone un cambio de enfoque, denominado ‘hacia una mayor libertad’. Se indica que,

Este nuevo enfoque también es relevante desde una concepción que busca empoderar a las personas y dotarlas de mayor libertad. Uno de los objetivos de este gobierno es lograr que los habitantes del país sean cada vez más libres para seguir los propios proyectos vitales, con la menor coerción posible por parte de un Estado que, a su vez, procure eliminar las diferencias de base no determinadas por los individuos. El presente Presupuesto Nacional, así como el plan general de la presente administración, tiene como uno de sus objetivos fundamentales generar mayores espacios de libertad a los uruguayos (Ley 19924, 2020, p. 7)

También de manera consistente con lo indicado en el punto anterior, la coalición de derecha expresa de manera clara la confianza en el mercado como mecanismo de acceso al bienestar. La ley de presupuesto indica que el país precisa mejorar el nivel de competitividad, para aumentar la inversión y lograr mayores tasas de crecimiento. Esto permitirá generar más empleo (que se dice es algo jerarquizado por el gobierno) y este, bienestar. Agrega que,

La confianza del gobierno nacional en las posibilidades del país y de las condiciones del pueblo oriental para comenzar un nuevo camino hacia el desarrollo económico y social es plena. Para ello, es preciso lograr transformaciones que prioricen la generación de empleo y alcanzar un Estado más eficiente que se focalice en las necesidades de la población más vulnerable a la vez que garantiza el goce de todas las libertades que definen a la sociedad uruguaya [...]. Es necesario, entonces, plantear medidas que

promuevan la inversión, generen puestos de trabajo genuinos en el sector privado y mejoren el entorno macro y microeconómico para generar un nuevo círculo virtuoso de crecimiento económico y desarrollo social (Ley 19924, 2020, p. 4 y 6).

Se trata de un aspecto reiterado en el discurso de la ex Ministra de Economía. En la presentación del presupuesto nacional, indica que, en materia de política económica, uno de los puntos fundamentales es el crecimiento económico con mayor empleo.

“El principal desafío que hoy tenemos como equipo económico es aumentar y generar puestos de trabajo” (Arbeleche, 7 de setiembre de 2020). Unos meses después señala que “Siempre hemos sostenido que la prioridad en la política económica es el empleo. Y todo el presupuesto nacional se ha basado en esa premisa de que el empleo debe aumentar” (Arbeleche, 10 de junio de 2021).

La derecha uruguaya también expresa un estatismo promercado. En general, el Estado es connotado de manera negativa. Un eje central en esto es el gasto público. El Partido Nacional (2019) señala que el Estado es costoso e ineficiente y que los gobiernos del Frente Amplio hicieron un manejo irresponsable del dinero público, gastaron mucho y mal.

Entiende que es necesario ajustar el Estado para que consuma menos recursos aportados por todos los uruguayos. Esto no supone que renuncie a objetivos que requieran la presencia, ni a mejorar las condiciones de vida.

“*La alternativa no es entre el despilfarro y el ajuste.* Existe otro camino, que consiste en gobernar con responsabilidad para liberar recursos que permitan igualar oportunidades, alentar a los que producen y proteger a los más débiles. Para eso hace falta gobernar con la lucidez y energía que le están faltando al actual gobierno”. (Partido Nacional, 2019, p. 4).

Desde estas valoraciones una de las principales medidas propuestas es la creación de una regla fiscal con el objetivo de detener y revertir el crecimiento de la deuda pública, sin aumentar la carga impositiva y tendiendo a la disminución. De acuerdo con el Partido Nacional (2019) esto permitiría desacelerar y detener el aumento de la deuda pública, tendiendo a reducir impuestos y que las personas y las familias tengan más recursos y que sean más competitivas las empresas.

En el contexto de pandemia, en julio de 2020 es aprobada la Ley de Urgente Consideración (ley 19.889) que crea la regla fiscal, definida como una condición en relación con la recaudación y el gasto. Está “basada en el balance estructural y en un tope al incremento del gasto público, es una innovación fundamental para alcanzar una senda de crecimiento sosteni-

do. Implica un cambio institucional que mejora sensiblemente las reglas para el manejo fiscal” (Ley 19924, 2020, p. 11). Ajustar los gastos del Estado, se entiende que es necesario para la actividad económica.

“Hay que equilibrar el barco, pero sin pasarle la cuenta a los ciudadanos. Si le pidiéramos a la gente que siga haciendo el esfuerzo, sólo agravaríamos los problemas: la actividad económica se vería todavía más frenada y se agudizarían problemas sociales como el desempleo. Por eso decimos que esta vez *el esfuerzo tiene que hacerlo el Estado*” (Partido Nacional, 2019, p. 4).

Tanto el Partido Nacional (2019) como el gobierno, prestan atención a la pobreza. El primero parte de una mirada crítica sobre lo realizado por el Frente Amplio. Entiende que primó una concepción asistencialista y tutorial y que es la esperanza la única herramienta que permite superar la exclusión y la marginalidad.

Propone un nuevo concepto de pobreza que parecería no guardar relación con condiciones materiales concretas. Esta, no consiste en la insuficiencia de recursos que permiten satisfacer necesidades básicas, sino en la incapacidad de generar esos recursos en forma autónoma, ya sea a través de empleos dignos o de emprendimientos sustentables.

“Una buena política contra la pobreza debe crear las oportunidades para que las familias y los individuos se vuelvan capaces de generar ingresos y establecer lazos de cooperación con el resto de la sociedad” (Partido Nacional, 2020, p. 118).

Los contenidos de la ley de presupuesto son prácticamente iguales a los del Partido Nacional. No se incluye la referencia a la esperanza y también se habla del nuevo concepto de pobreza, aunque hay un tímido reconocimiento de los aspectos materiales. De acuerdo con esta ley, la pobreza se expresa en la insuficiencia de recursos y deterioro de las condiciones de vida. Asimismo, se relativiza la contundencia formulada por el Partido Nacional en ubicar a la pobreza, desde lo que serían incapacidades personales, pero la referencia a empleos se sustituye por ejemplos dignos (Ley 19924, 2020, p. 109).

También en sintonía con lo analizado, para la derecha uruguaya, la pobreza no parece tener ninguna relación con la desigualdad, ni en general, con la dinámica social. En esta parecerían existir las posibilidades y de lo que se trataría es de apoyos individuales, en tanto aquí se coloca la explicación. Tampoco parecería vinculada a la inserción laboral. Este aspecto llama particularmente la atención, en función de los énfasis del MIDES que se verán a continuación.

Tanto en el documento del Partido Nacional, como en la ley de presupuesto, la política social tiene un lugar destacado. Se indica que, desarrollarlas, es una de las tareas primordiales del Estado. También desde aquí se observa el estatismo promercado. Combinan expresiones que destacan que tiene un rol a cumplir con relación a las situaciones de mayor vulnerabilidad, con un fuerte cuestionamiento y desvalorización.

Las políticas sociales a desarrollar aparecen básicamente vinculadas a dos aspectos. El foco de la acción no es la sociedad y las regulaciones generales, sino la persona y en relación a esta, las referencias no son a la responsabilidad pública de garantizar derechos, sino a aspectos subjetivos, que – nuevamente- parecen transitar sin vinculación con las condiciones materiales de vida.

Uno de los principios que tanto el Partido Nacional como el gobierno, indican que debe orientar las políticas sociales, se denomina ‘centralidad de la persona’. Esto supone que

“El protagonista de las políticas sociales no puede ser un ministerio, ni un conjunto de programas, ni los técnicos que lo llevan adelante, sino el beneficiario concreto. El desarrollo social debe focalizarse en la dignificación de la persona a través del ejercicio efectivo de los derechos y obligaciones, y del fortalecimiento de capacidades. Sin estrategias de desarrollo personal respetuosas de la diversidad de estilos y preferencias, no hay superación de la exclusión ni de la dependencia” (Partido Nacional, 2019, p. 117; Ley 19924, 2020, p.107).

Otro principio se llama ‘dignidad y sentido de la vida’. Se indica que las políticas sociales. Son un esfuerzo de toda la sociedad para convertir a cada uno de los miembros en protagonistas de la propia vida. Si bien la distribución de apoyos materiales y de oportunidades es importante, el objetivo final es construir identidad, conciencia de la dignidad personal y sentido de vida.

Sólo quien ve a su propia vida como valiosa y significativa tiene motivos para aprovechar los recursos y oportunidades que están a su alcance (Partido Nacional, 2019, p. 117; Ley 19924, 2020, p.107).

Por otro lado, las políticas sociales aparecen siempre sospechadas y vinculadas a la dependencia, asistencialismo y contrarias a la autonomía. Es algo de donde las personas, debieran irse. De acuerdo al Partido Nacional (2019) una consecuencia de los principios anteriores es que

“Las políticas sociales deben organizarse de un modo que no generen dependencia ni asistencialismo. *Una buena política social es aquella que termina por volverse innecesaria. El propósito es superar la situación de vulnerabilidad mediante la creación de oportunidades y de incentivos que pongan*

a las personas y a las familias en condiciones de actuar con autonomía para construir su propia felicidad” (p. 117).

En el Presupuesto nacional, no figura la frase que refiere a la innecesidad de la política social, como expresión del éxito de la misma, pero mantiene la mirada general y señala que estas orientaciones deben guiar la acción del MIDES.

La preocupación central del organismo, está en la autonomía. Esto es claro en la escasa documentación disponible y absolutamente contundente en el discurso del ex Ministro Lema. El documento que de acuerdo al organismo presenta el marco conceptual que lo orienta, se denomina ‘Acciones para la construcción de autonomías’.

Indica que el objetivo del accionar es la promoción de la inclusión social y que la estrategia que se presenta “ofrece caminos, herramientas y oportunidades para aquellas personas que viven situaciones que demandan una respuesta procativa del Estado con la finalidad de potenciar las posibilidades de autonomía” (MIDES, s/f, p. 1). Por su parte el ex Ministro señala que desde que asumimos esta tarea, tenemos el desvelo que cada acción que llevamos adelante disponga de herramientas y oportunidades que permitan a los participantes del MIDES, poder superarse, poder tener una mayor autonomía, una mayor independencia. Y con ello, una mayor prosperidad (Lema, 9 de diciembre de 2021).

Desde el día en que nos tocó asumir, hablamos permanentemente de herramientas y oportunidades. Oportunidades que permitan salir adelante, y que los participantes de nuestros programas, tengan una mayor autonomía. De lo contrario, estaríamos condenando a esos participantes a una dependencia estatal perpetua, lo cual nos negamos, a través de acciones. Nosotros queremos ir hacia más, oportunidades (Lema, 18 de febrero de 2022).

La sospecha sobre las políticas sociales es también clara en el discurso de Lema. No suponen alguna expresión de responsabilidad pública en torno a los derechos vulnerados, sino algo de lo cual es preciso liberarse. Son un lugar de indignidad.

Trabajamos en programas de egreso del MIDES, significa tratar de evitar la dependencia permanente del Ministerio. La mejor acción social es aquella que con el correr del tiempo, la persona que la recibe, la necesita cada vez menos. Porque eso va en la línea de promover la autonomía, promover la independencia y con ello hay una mayor prosperidad.

Cuando una persona se siente independiente, puede tomar las decisiones, puede tener los sueños, puede cumplir sus sueños, claramente eso,

genera una oportunidad de bienestar social que es a lo que debe apuntar el Ministerio (Lema, 8 de setiembre de 2021).

La autonomía es siempre concebida en oposición a la acción del Estado. Tal como observan Crespo et al. (2009), la preocupación radica en la dependencia al Estado y no al mercado. Los autores agregan que no se reconoce el carácter social de la autonomía, que aparece como propiedad individual, mientras “que se obvia, y, por tanto, se invisibiliza, la dependencia vulnerabilizadora del mercado (entendida, entonces, como ‘independencia’)” (p. 98).

A pesar de la crítica al Estado, la configuración del problema y la explicación, paradójicamente, suponen la acción sostenida. Se centrarán en la empleabilidad de las personas, en otorgar herramientas para que estas gestionen de manera individual el riesgo, más que protegerlas de este (Crespo et al., 2009).

El documento del MIDES (s/f) indica que son tres los pilares que permiten la construcción de autonomías. En primer lugar, menciona los programas de acompañamiento dirigidos a familias, jóvenes y personas. El segundo pilar lo constituyen los programas y/o servicios de re vinculación educativa, que permitan que las personas puedan acceder a la educación y la cultura. Finalmente se mencionan los programas y/o servicios de inserción y/o re-vinculación laboral y productiva, con el objetivo de potenciar las habilidades y capacidades de quienes participan de programas del MIDES, y así “incrementar las oportunidades de alcanzar y sostener en el tiempo la autonomía económica. A la vez, se busca reforzar el compromiso del sector privado y el vínculo con este Ministerio para la generación de puestos de trabajo para la población que atiende el MIDES” (p. 5).

Este último pilar y en menor medida, el acompañamiento, son los aspectos centrales del discurso del ex Ministro Lema. Como contracara de lo señalado en torno al Estado, la manera de alcanzar la autonomía para el gobierno es a través del mercado, vía inserción laboral. Esto instala tres puntos de tensión.

Uno refiere a la situación paradójica con la propia conceptualización de la pobreza del gobierno, que como fuera mencionado parece no guardar relación alguna con el mercado de trabajo. El trabajo aparece siempre y de manera central como camino ‘de salida’ de la pobreza, pero nunca ‘de llegada’ o permanencia en la misma. De acuerdo a Lema, este es uno de los ejes centrales del accionar del MIDES:

Se trata de herramientas y de oportunidades. No queremos ser cómplices de una condena a la dependencia estatal perpetua de personas que están vinculadas a nuestros programas. [...] En ese sentido, ¡vaya si habrá

que trabajar mucho en oportunidades laborales! (Lema, 20 de octubre de 2021)

Incluso más. Se plantea que se busca cambiar la matriz cultural, [...] que el trabajo sea la máxima política social para fomentar en las personas para que puedan revertir situaciones socioeconómicas vulnerables. Si la persona tiene ingresos propios, puede hacer frente a la situación de vulnerabilidad por su propio mérito (Lema, 19 de agosto de 2021).

Luego, en el discurso tienen relevancia aspectos del sentido común, convertidos casi en mitos y compartidos y consolidados por el Gobierno. Las argumentaciones omiten el hecho de que las personas que viven en condiciones de vulneración social y económica trabajan, pero lo hacen de manera informal, desprotegidos y con bajos salarios.

Esto se afirma a pesar de la información disponible en la página web del MIDES (2024). Allí se indica que en 2019 la tasa de actividad en las personas pobres era de un 59,5% y en las no pobres de un 62,4%, con un total del 62,2%. Desde otra perspectiva, esa tasa, en el quintil 1, de 65,2 % en el quintil 5 y de 62,2 % para el total.

Ese mismo año desempleo afectaba al 23,7% de las personas pobres, al 7,8% de aquellas que no lo eran, con un total del 8,9% y al considerar la proporción de ocupados que no estaban registrados a la seguridad social, entonces surge que se encontraban en esa situación el 72,9% de las personas pobres, el 21,9% de las personas no pobres, con un total del 24,8%. Para el mismo año, analizado por quintiles de ingresos, se observa que la proporción de ocupados no registrados a la seguridad social en el quintil 1 es de 61,8 % y de 7 % en el quintil 5.

En el discurso de Lema se visualiza la sobrevalorización del trabajo destacada por Castel (2009), que lo convierte “en un imperativo categórico, la exigencia absoluta para trabajar para ser socialmente respetable” (p. 92). De acuerdo al autor, esto se combina con la estigmatización de quien no trabaja, que viviría a costa de quienes sí lo hacen. Lo que resulta aún más dramático, es que, en el discurso del gobierno, está clara orientación, aparece muchas veces enunciada como deseo de las personas. Así, la imposición parecería ser menos descarnada.

La gente lo que quiere y necesita es poder salir del MIDES, poder superar la etapa de la dependencia del MIDES. Cada vez que una persona nos necesita un poco menos, es una buena noticia. Hace poco salíamos a recorrer empresas que a través de convenios han tomado participantes de los programas del MIDES y la alegría que se genera, la dignidad que le genera a la persona que está buscando la oportunidad y cuando la tiene, la

aprovecha, es realmente una situación indescriptible muchas veces (Lema, 8 de setiembre de 2021).

Lo que las personas quieren es la autonomía y la independencia, es la superación y si nosotros no promovemos estas herramientas a través del trabajo conjunto, estamos nada más ni nada menos que condenándolas a una dependencia estatal perpetua. Las herramientas son las que permiten esa autonomía. Las herramientas permiten hacer llegar lo que la gente quiere, que es esa independencia que en definitiva con el correr del tiempo, se termina transformando en prosperidad (Lema, 20 de octubre de 2021).

Castel (2009) indica que los dos elementos señalados, se articulan con un tercero que es la escasez de lugares disponibles que garanticen mínimas condiciones de independencia económica y “en consecuencia, hay que bajar el umbral de exigencias que podrían gobernar el acceso al trabajo” (p. 92).

Agrega que este es el mecanismo que produce trabajadores pobres, lo que lleva al tercer punto en tensión. Parecería que para superar el umbral de pobreza alcanzara con trabajar. El Instituto Cuesta Duarte (2024 a) analiza la realidad de las personas que trabajan en relación de dependencia, con salarios sumergidos y observa que representan el 27% del total de quienes están en esa situación.

Esto supone un retroceso en relación a 2019, que el informe califica como significativo. Por su parte, Da Rosa et al (2024) también observan dificultades en este sentido, y las vinculan con la pobreza:

“La trayectoria de la desigualdad sugiere que tanto el deterioro de las condiciones de vida durante la crisis como la recuperación posterior no afectaron de manera similar a los distintos estratos de ingreso [...]”.

Se destaca el patrón marcadamente regresivo que caracterizó la evolución de los ingresos reales de los hogares entre 2019 y 2023. Si bien la caída promedio fue de 1.6%, las pérdidas resultaron más pronunciadas para los ventiles más bajos. Así, mientras que el 95% inferior experimentó una disminución en el poder adquisitivo, el del 5% superior aumentó.

Sin considerar al 5% superior, el ingreso promedio de los hogares cayó 2.6%. Una vez más, la sociedad uruguaya emerge de una crisis con mayor disparidad en las condiciones de vida de la población aspecto que, en este caso, también se ilustra con la conocida evolución de la incidencia de la pobreza, cuyos niveles tampoco retornaron a los de 2019” (p. 2).

En similar sentido, indica el Instituto Cuesta Duarte (2024 b) que, en el período analizado, la política salarial fue funcional a la transferencia de ingresos desde el trabajo hacia el capital.

El lugar de relevancia otorgado al sector privado que fuera indicado anteriormente es claro en el discurso del ex Ministro Lema. Las oportunidades se dan por existentes, están en el sector privado, pero alejadas de quienes participan de los programas del MIDES. En esto, la tarea es generar un clima que lo convoque a abrir espacios para la inserción laboral estable.

Queremos que este sea el ministerio de las oportunidades, que esté permanentemente golpeando puertas y buscando mayor cantidad de oportunidades para quienes les toca participar en nuestros programas. Tenemos claro que tenemos una responsabilidad: buscar estas oportunidades, para una cantidad de personas que permanentemente padecen ciertas necesidades (Lema, 10 de junio de 2021).

Luego de la 'llegada' de las personas que integran programas del MIDES, a las oportunidades, el peso se traslada al esfuerzo, a la voluntad y a la paciencia. La voluntad de superarse alcanzaría siempre, y siempre se trataría de una cuestión de tiempo. La explicación nunca se ubica fuera de ese esfuerzo y ese tiempo. Esto vuelve circular el argumento, refuerza la banalización de la desigualdad y estigmatiza a las personas pobres. Indica Lema.

Me dijeron una frase que me encantó y es la voluntad es el músculo más fuerte. Quiere decir que si uno va, y le mete, que si uno cumple el horario, que si uno muestra ganas, que quiere asumir responsabilidades, tarde o temprano, las oportunidades aparecen. A veces pueden llegar un poco más tarde, pero siempre va a haber una oportunidad de salir adelante. Yo acá también vengo a aprender de ustedes, del coraje, aprender de las ganas, de que quieran conseguir un laburo, una oportunidad de salir adelante. (Lema, 6 de septiembre de 2021).

Ya se les ve la actitud de querer salir adelante, de querer ser autónomo, independiente. Y no hay nada más lindo para una persona, que atravesar todo el camino que permite en algún momento de la vida, poder tener una independencia y eso es salir adelante por los propios esfuerzos. No tener que depender de situaciones vinculadas al Estado, y querer salir por uno propio (Lema, 2 de mayo de 2023).

Esta orientación se vuelve aún más compleja en tanto se sustenta en un discurso de confianza en los pobres, que se combina con la sospecha a los mismos. Tal como indica Rojas (2019) la intervención se plantea como una acción aparentemente afirmativa. Se trataría de ofrecer condiciones para el ejercicio de una cierta libertad. Indica Lema que es preciso evitar la perpetuidad de esas prestaciones porque la gente quiere ser independiente, quiere ser autónoma; esa es la dignidad que sienten las personas.

Sería estigmatizar a las personas creer que no pueden salir adelante; sería estigmatizar a los participantes de los programas creer que no pueden hacerse valer por sí solos (Lema 2021, 105).

La pretensión de autonomía sin discusión sobre las condiciones de posibilidad carga al sujeto y nunca problematiza a la sociedad. De acuerdo con Rojas (2019) se les transfiere a los sujetos no solo la capacidad de conducir el futuro, sino también de crearlo.

Sostener que mediante la voluntad se puede alcanzar la inserción laboral, supone colocar en la falta de voluntad la realidad de quienes no tienen inserción laboral o la desarrollan en condiciones alejadas del trabajo digno. Si la falta de autonomía no aparece vinculada y explicada desde las condiciones materiales de las personas que estarían en esta situación, solo queda que sean ellas la explicación.

El foco en la persona opera como explicación del funcionamiento social sustentado en el mérito. Señala Dubet (2021) que “si las desigualdades parecen venir de una competición meritocrática equitativa, de la misma manera que los vencedores deben los logros únicamente a ellos mismos, los vencidos son responsables de los fracasos ya que, formalmente, podrían tener éxito” (p. 294). Agrega el autor que se trata de un discurso que omite que la herencia y el nacimiento determinan la mayoría de los destinos personales.

Síntesis y conclusiones

Luego del giro progresista desarrollado a inicios del presente siglo en América Latina, en diversos países del continente, los gobiernos comienzan a estar a cargo de partidos de derecha. Esto ocurrió en Uruguay donde luego de 15 años de gobiernos del Frente Amplio, una coalición liderada por el Partido Nacional, asume el gobierno entre 2020 y 2025.

Este capítulo tuvo como objetivo analizar la manera en que la derecha en Uruguay concibe la política asistencial y el rol que le otorga en el acceso al bienestar. Se busca aportar conocimiento a un período reciente de la historia del país, así como a las derechas latinoamericanas.

Aquello que se configura como problema social, la forma de conceptualizarlo y explicarlo, estará influyendo en las respuestas que se definen para atenderlo. En el caso de la política asistencial, es clave la manera de entender la pobreza. En sintonía con la propia caracterización de las derechas, esta no aparece vinculada con la desigualdad, que, de hecho, no es un asunto de preocupación del gobierno. Pero incluso más, no parece

guardar relación con aspectos materiales, y los ingresos centrales en la forma de medición tampoco son parte de lo considerado.

Vinculado a lo anterior, llama la atención la paradójica relación entre pobreza y empleo. Este no aparece nunca asociado a ni a la existencia ni a la permanencia de la pobreza. En cambio, sí sería la manera de salir de esa situación. Esto se reitera mucho en el discurso de las autoridades de gobierno, consolidando mitos históricos en relación a la pobreza.

Parecería que quienes viven en la pobreza no trabajaran y que hacerlo, permitiría vivir fuera de la pobreza. Ese discurso se expresa de manera paralela a los datos que muestran que el problema central no tiene que ver con la disposición a trabajar, sino con las posibilidades efectivas de inserción laboral y con las condiciones. La inserción laboral, en sí misma sería sustento de la dignidad personal.

Esto inhibe la discusión sobre las condiciones que se requieren para que esto sea posible y oficia como presión para el mundo del trabajo en cualquier condición y circunstancia.

La inserción laboral también permitiría la autonomía, eje central de preocupación del MIDES durante el período analizado. Tampoco aquí se discuten las condiciones de posibilidad. La preocupación es por la dependencia del Estado y nunca del mercado sin mediaciones estatales. Esta insistencia se combina con la ausencia de discurso a favor de las transferencias monetarias, que en términos de cobertura constituye el principal programa asistencial.

En la derecha uruguaya, también se observa un discurso donde el Estado aparece como “sí, pero no”. Se indica que tiene un lugar a jugar, pero inmediatamente es señalado como caro e ineficiente y siempre carga para las personas. Lo mismo ocurre con las políticas sociales, en tanto no se las concibe como soportes para la autonomía, sino claramente como límites a esta.

Y estas no tienen un rol a jugar en las regulaciones generales de la sociedad, sino que se las concibe orientadas a las personas y las capacidades y subjetividad. Las oportunidades parecen existentes y alcanzarlas o no, un asunto sostenido en el esfuerzo y la voluntad personal. No son buenas noticias para la sociedad uruguaya y menos para quienes viven en la pobreza y con los derechos vulnerados.

Referencias bibliográficas

- ANSALDI, W. (2017). Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas. *Revista THEOMAI*, 35, 22-51. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12452111003>
- ARBELECHE, A. (7 de setiembre de 2020). El presupuesto nacional no contiene aumento impositivo, afirmó la ministra Azucena Arbeleche. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/presupuesto-nacional-contiene-aumento-impositivo-afirmo-ministra-azucena>
- ARBELECHE, A. (10 de junio de 2021). Gobierno incrementará recursos destinados a la primera infancia en la próxima Rendición de Cuentas. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/gobierno-incrementara-recursos-destinados-primera-infancia-proxima-rendicion>
- ARZA, C.; Castiglioni, R.; Martínez Franzoni, J.; Niedzwiecki, S.; Pribble, J. y Sánchez – Ancochea, D. (2024). *La economía política de una expansión segmentada. Política social latinoamericana en la primera década del siglo XXI*. Cambridge University Press
- BARÁIBAR, X. (2018). “La política asistencial en el Uruguay progresista: trazos y tensiones”. 13-45, en Andrenacci, L.; Campana, M.; y Servio, M. (coords.) *La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos*. <https://pegues-cige.unr.edu.ar/servio/SERVIOCAMPANAANDRENACCI2018ASAL.pdf>
- BENZA, G y Kessler, G. (2020). *La ¿nueva? Estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Siglo XXI editores.
- CASTEL, R. (2009). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica.
- CRESPO, E.; Revilla, J. y Serrano, A. (2009). Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, VIII (2), 82 – 101. <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol8-Issue2-fulltext-68>
- DA Rosa, M., Sánchez, G., Vigorito, A. y Vilá, J. (2024). Una recuperación desigual: masa salarial y distribución del ingreso después de la crisis. <https://fcea.udelar.edu.uy/blog/8161-una-recuperacion-desigual-masa-salarial-y-distribucion-del-ingreso-despues-de-la-crisis.html>
- DANANI, C. (2009). “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”. 25 – 51 en Chiara, M. y Di Virgilio, M. (org.)

- Gestión de la política social. Conceptos y herramientas.* UNGS – Prometeo Libros.
- DUBET, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades.* Siglo XXI editores.
- GRASSI, E. (2008). “La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate “post-neoliberal”. 29 – 68 en Ponce, J. (editor) *Es posible pensar una nueva política social para América Latina.* FLACSO.
- INSTITUTO Cuesta Duarte (2024 a). Sobre los datos de desigualdad y pobreza 2023. <https://www.cuestaduarde.org.uy/sites/default/files/2024-04/Sobre%20los%20datos%20de%20pobreza%20y%20desigualdad%202023.pdf>
- INSTITUTO Cuesta Duarte (2024 b). Los salarios sumergidos en 2023: 100.000 “veinticincomilpesistas” más que en 2019. <https://www.cuestaduarde.org.uy/documentos/los-salarios-sumergidos-en-2023-100000-veinticincomilpesistas-mas-que-en-2019>
- LEMA, M. (2021). Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Senadores. Rendición de Cuentas 2021. <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/1192/versiones-taquiograficas>
- LEMA, M (10 de junio 2021). Desarrollo Social firmó acuerdo de inserción laboral para participantes de sus programas <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/desarrollo-social-firmo-acuerdo-insercion-laboral-para-participantes-sus>
- LEMA, M (19 de agosto 2021). Gira de autoridades del Ministerio de Desarrollo Social por los departamentos de Soriano y Colonia. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/gira-autoridades-del-ministerio-desarrollo-social-departamentos-soriano>
- LEMA, M. (6 de setiembre 2021). Ministerio de Desarrollo Social promueve empleo formal para beneficiarios de políticas sociales <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/ministerio-desarrollo-social-promueve-empleo-formal-para-beneficiarios>
- LEMA, M. (8 de setiembre de 2021). Programa Accesos incrementará transferencias monetarias e ingreso al mercado laboral formal. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/programa-accesos-incrementara-transferencias-monetarias-ingreso-mercado>
- LEMA, M. (20 de octubre de 2021). MIDES analiza mantener sistema de asignaciones familiares para usuarios que accedan a trabajo formal.

- <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mides-analiza-mantener-sistema-asignaciones-familiares-para-usuarios-accedan>
- LEMA, M. (9 de diciembre de 2021). Usuarios de programas del MIDES accederán a puestos laborales en prestador privado de salud. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/usuarios-programas-del-mides-accederan-puestos-laborales-prestador-privado>
- LEMA, M. (18 de febrero de 2022). MIDES promueve inserción laboral para participantes de programas sociales. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mides-promueve-insercion-laboral-para-participantes-programas-sociales>
- LEMA, M. (2 de mayo 2023). Edición 2023 del programa Accesos ofrecerá oportunidades laborales y capacitación a 3.000 persona <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/edicion-2023-del-programa-accesos-ofrecera-oportunidades-laborales>
- LEY 19924 de 2005. Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 2020-2024. 18 de diciembre de 2020. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/presupuesto2020-2024>
- LUNA, JP. y Rovira, C. (2021). Castigos a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 30 (1), 135 – 155. DOI: 10.26851/RUCP.30.1.6
- MIDAGLIA, C. y Castillo (2010) “El significado político del Ministerio de Desarrollo Social”. 167-190 en Mancebo ME y Narbondo, P. (coords.). *Reformas del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Fin de Siglo– CLACSO–ICP.
- MONESTIER, F. y Vommaro, G. (2021). Los partidos de la derecha en América Latina tras el giro a la izquierda. Apuntes para una agenda de investigación: Introducción al número temático. (2021). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 30 (1), 7-22. DOI: 10.26851/RUCP.30.1.6
- MIDES. (27 de julio de 2024). *Observatorio Social. Indicadores sociales*. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/observatorio/indicadores>
- MIDES (s.f.). *Acciones para la construcción de autonomías*. Ministerio de Desarrollo Social. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/acciones-para-construccion-autonomias>
- PARTIDO Nacional (2019). Lo que nos une. Programa de Gobierno 2020/2025. <https://lcallepou.uy/descargas/programa-de-gobierno.pdf>
- ROJAS, C. (2019). *Ayudar a los pobres. Etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

- SOLDANO, D. y Andrenacci, L. (2005) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, 17-79 en Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. UNGS – Prometeo Libros.
- STOSSEL, S (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos. *Polis. Revista Latinoamericana* 13, (39), 123-149. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682014000300007>
- ZUCCARO, A. (2020) La mano izquierda del Estado con la derecha al mando. *Socio Debate. Revista de Ciencias Sociales* 9, 46 – 73. <http://www.feej.org/index.php/numero-9-2020>

III. GOBERNANZA LOCAL, PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DESIGUALDADES ESTRUCTURALES

FACTORES SOCIOCULTURALES QUE INCIDEN EN LA GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA DE ALCALDES INDÍGENAS EN LOS MUNICIPIOS DE RIOSUCIO Y PUEBLO RICO (2016-2023)

Carolina García Sánchez¹
Viviana Gallego Rudas²
Lida Patricia Rivillas Valencia³

Introducción

La presente ponencia presenta algunos de los resultados parciales del proyecto: “Factores socioculturales que inciden en la gobernanza y gobernabilidad de alcaldes indígenas en Colombia (2016-2023)” desarrollado en varios departamentos de Colombia en los que, durante el periodo objeto de análisis, los municipios estuvieron gobernados por personas con representación política indígena y, en algunos casos, también pertenecientes a comunidades indígenas. Tal es el caso de los alcaldes de los municipios de Riosucio y Pueblo Rico en los departamentos de Caldas y Risaralda, respectivamente, sobre los que habla parcialmente este texto. El objetivo es analizar los factores socio-culturales que inciden en los procesos de gobernabilidad y gobernanza de los alcaldes indígenas con origen étnico

-
- 1 Candidata doctoral en Diseño y Creación por la Universidad de Caldas con una beca del Proyecto: BPIN 2022000100055 -Formación de Capital Humano de Alto Nivel para atender las demandas territoriales de la Región Eje Cafetero - Caldas, Antioquia, Quindío, Risaralda. Magíster y profesional en Filosofía por la Universidad de Caldas. Líneas de investigación en Filosofía y Sociología de la Ciencia, Políticas Públicas y Derechos Humanos. Docente Investigador en la Escuela Superior de Administración Pública, carolina.garcia@esap.edu.co.
 - 2 Magíster en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Manizales, líneas de investigación en Políticas Públicas. Docente Investigador en la Escuela Superior de Administración Pública, viviana.gallego@esap.edu.co.
 - 3 Magíster en Administración del Desarrollo Humano y Organizacional por la Universidad Tecnológica de Pereira; Gestión, desarrollo territorial y local; Escuela Superior de Administración Pública, lida.rivillas@esap.edu.co.

o representación política indígena en las entidades territoriales del orden municipal en Colombia para el período 2016-2023.

Se parte de la hipótesis de que la gobernanza intercultural no depende solo de la presencia indígena en el poder, sino de la capacidad del Estado para reconocer y articular procesos de gobernanza multinivel. Se toma por marco teórico la teoría de la gobernanza democrática de Aguilar y se asume a nivel metodológico el análisis documental, particularmente de los planes de desarrollo municipales y el plan de salvaguarda unificado del pueblo emberá.

Para ello; primero, se presenta una reflexión inicial sobre gobernanza y gobernabilidad desde la perspectiva de Aguilar; segundo, se hace una contextualización del componente legal que respalda a las comunidades minoritarias en Colombia; tercero, se presenta la organización territorial en Colombia y la incidencia en la consolidación política de los territorios; cuarto, se analizan los planes de desarrollo y planes de salvaguarda y la incidencia en los procesos de gobernanza y gobernabilidad y finalmente se concluye que la gobernanza intercultural no depende solo de la presencia indígena en el poder, sino de la capacidad del Estado para adaptar las estructuras a los sistemas participativos e incluyentes.

Gobernabilidad y Gobernanza

El ejercicio de gobierno está íntimamente ligado a dos factores, autonomía y territorio. El primero como facultad que moviliza la acción sobre el segundo, es decir, esta dinámica de poder se expresa en el territorio e incide en la manera de vivir y administrar los recursos.

Se entiende que la acción de gobernar recae sobre el territorio y la sociedad vinculada a este. No obstante, la década de los 70's del siglo XX trajo consigo cambios en la concepción y el rol del Estado; esto a la vez, empezó a modificar las formas de organizar y direccionar el poder político. Esta tendencia (Aguilar, citado en Avalle, 2023) empezó a reflejar la verdadera capacidad directiva de los gobiernos a partir de una clasificación que ha permitido el análisis de la legitimidad: por un lado, el origen (gobernabilidad) y por el otro, las actuaciones (gobernanza).

Alrededor de esta discusión se encuentran diversos planteamientos que atribuyen una condición de contradicción a estos dos enfoques de legitimidad; otros, sólo se esfuerzan por distinguir las dos acepciones, sobre todo, por la procedencia del concepto gobernanza. Esta idea fue utilizada inicialmente en un informe del Banco Mundial, en el cual se indicaban

las dificultades de desarrollo de algunos países africanos. Se entendió con este reporte que la problemática conectaba claramente con el ámbito de gobierno (Mayntz, 2000).

El Cuarto Congreso de Ciencia Política Latinoamericana de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip) centró el debate y discusión alrededor del concepto de gobernanza. No obstante, la tensión antagónica con la noción gobernabilidad finalmente dio paso a una perspectiva complementaria entre estas dos ideas. Alacip desde finales de los años 90's se alineó con la tendencia de asumir la gobernanza como un concepto que incluye la noción de gobernabilidad, permitiendo discutir y comprender los procesos de gobierno desde una perspectiva analítica y no desde un punto de vista meramente normativo.

Avalle (2023) siguiendo las líneas de análisis planteadas por Aguilar (2006, 2007. y 2020) propone más que una relación dicotómica entre ambos conceptos, una de complementariedad. una síntesis de ambos enfoques que se alinea con los planteamientos de Aguilar (2007, 2020) en el sentido que la gobernanza es la expresión de un espacio no dominado ni capturado por lo gubernamental, al contrario, representa un mayor nivel de deliberación, cooperación e interdependencia entre múltiples actores. A continuación, se presenta dicha síntesis:

Tabla 1.
Síntesis de los enfoques gobernabilidad y gobernanza

Gobernabilidad	Gobernanza
Mecanismos de decisión verticales (top-down)	Mecanismos deliberativos
Centrado en buen gobierno y eficiencia administrativa.	Centra la participación en actores/ red.
Centrado en capacidades y decisión	Centrado en el proceso y el contenido.
Enfoque gubernamental	Enfoque posgubernamental.
Capacidad institucional y administrativa.	Sinergia en la interacción entre actores
Sociedad ingobernable que necesita de la forma de Estado	Sociedad con capacidad de autoorganización, autogobierno y autorregulación.
Ejercicio del poder dentro del Estado.	Ejercicio del poder Estado-sociedad.
Control jerárquico	Interacción

Fuente: a partir de Aguilar, 2006 y 2020.

Según Aguilar (2020) la noción de gobernanza contiene tres actividades directivas centrales: i) definir, decidir y establecer valores y fines, tanto estructurales como coyunturales de la vida social, ii) definir y decidir los medios (organización, acciones, recursos y normas) para desarrollar los valores y alcanzar fines, y iii) coordinar las acciones de los actores.

En este sentido, la revisión cuantitativa de Retamozo y Ravelo (2024) apoyada en la analogía del árbol de la ciencia, reconoce en el concepto de gobernanza una relación entre dos sistemas: i) un sistema de gobierno con instituciones y mecanismos de gestión y ii) un sistema a gobernar. Estos dos sistemas interactúan de manera compleja y dinámica, aunque limitada, particularmente por los problemas de planificación y diseño institucional del sistema de gobierno.

Además, los autores también refieren que uno de los principales desafíos al explorar los dos conceptos, es precisamente la diversidad de definiciones, lo cual limita el estudio. El escenario de múltiples significados y usos atribuidos a los términos gobernabilidad y gobernanza en el campo de la ciencia política, introducen un nuevo enfoque en la gestión de políticas públicas. En este sentido, la gobernanza hace referencia a la creación o dirección de normas y regulaciones; la gobernabilidad, por consiguiente, está intrínsecamente relacionada con las interacciones entre los dos sistemas que representan la gobernanza.

Chaves (2011) ha señalado que los primeros estudios de gobernabilidad aparecieron de la mano del trilateralismo en la década del 70 para darle un cuerpo conceptual al proyecto político del neoliberalismo, lo cual indica que, la gobernabilidad desde la concepción le apuntó a desmenuñar las condiciones de restricción del ejercicio de gobierno, lo cual empezaba a representar más bien factores de ingobernabilidad, es decir, una concepción atada a factores antidemocráticos. Treinta años después, gobernabilidad empezó a significar la capacidad de gobierno para legitimar decisiones con base en el desempeño eficaz de la función.

Por lo tanto, el gobierno propio se entiende como una expresión que representa la tensión entre lo legal y lo legítimo en búsqueda de autonomía en un entorno local como reivindicación, dicho gobierno no emana de postulados legales.

Una de las fuentes más importantes del gobierno propio en Colombia, surge de la cosmovisión nasa que involucra el territorio en el sentido de la espiritualidad. El pueblo nasa tiende a relacionar la cosmovisión con la forma de organización de la vida y el ejercicio del poder, también involucran la denominada Ley de origen explicada a través de un mito cosmogónico que inscribe la existencia en el territorio y, por ende, se reclama una memoria propia.

La Ley de origen emana autoridad, desde ella también se definen fundamentos de vida y elementos que fundamentan la cultura y valores mediante la ritualidad. Asimismo, desde la Ley de Origen se organiza y estructura el poder político y éste es atravesado por la espiritualidad,

dando forma a la organización comunitaria y de gobierno. Los principios de vida que sustentan y soportan la organización son reciprocidad, redistribución, colectividad, cuidado, respeto, diálogo, complementariedad y dualidad; éstos se disponen como parámetros en el ejercicio de gobierno propio (Campo, 2023).

En este sentido, Hufty (2006) ha propuesto un marco analítico para estudiar la pertinencia de abordar las problemáticas de gobierno entre las poblaciones indígenas mediante cinco categorías: i) los problemas, ii) los actores, iii) puntos nodales, iv) normas y v) los procesos; de los cuales, procesos, actores y normas pueden ser formales o informales.

Para este acercamiento ya se ha presentado alguna objeción porque dicha aproximación supone el análisis de filosofías de gobierno que se enmarcan en cosmovisiones y no sólo en problemáticas particulares. Esto indica, según Otero (2006) que, en Colombia se pueden observar múltiples choques entre autoridades tradicionales indígenas e instancias estatales que se derivan de interpretaciones diferentes y talvez formas de pensar en oposición para gobernar el territorio.

Componente legal que respalda a las comunidades minoritarias en Colombia

Al igual que el derecho internacional reconoce y protege los derechos de los pueblos indígenas, la normativa colombiana lo ratifica mediante normas constitucionales, protegiendo así la diversidad étnica, cultural y reconociéndole como un Estado Pluriétnico y Multicultural (artículo 1 constitucional), resaltando la autonomía de las entidades territoriales.

Entre ellas las Entidades Territoriales Indígenas, (ETIS), esta autonomía está reflejada en el manejo de la educación, justicia y forma organizativa. En este sentido, la Constitución Política consagra los elementos centrales de la jurisdicción especial indígena como son la existencia de autoridades propias de los pueblos indígenas y la potestad de esas autoridades para establecer normas a los miembros de la colectividad en el territorio, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes de la República.

La ratificación del convenio 169 de la OIT de 1989, más allá de garantizar la igualdad de derechos entre las comunidades étnicas frente a la población mayoritaria, también permitió que los Estados del mundo adaptaran las estructuras jurídicas para reconocer y proteger estas comu-

nidades, respetando las propias miradas hacia al desarrollo social, económico y cultural.

Antes de que el bloque de constitucionalidad en Colombia adoptara el tratado internacional, las comunidades indígenas en el país eran regidas por medio de la ley 89 de 1890 cuyo encabezado cita lo siguiente “Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada” (Colombia., 1890, pág. 1).

Sin embargo, esta ley nunca reconoció temas vitales para el desarrollo humano de las comunidades indígenas entre ellos el derecho a la educación. En este mismo el artículo 26 del tratado de la OIT indica a los Estados que “Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.”

(OIT, 2014), ratificando la importancia en equidad de derecho y a que las comunidades indígenas tengan acceso a la educación.

Los pueblos originarios conciben que la educación propia es un derecho ancestral y fundamental que busca garantizar la vida y la permanencia integral, alrededor de la identidad cultural, el territorio, la autonomía y el gobierno propio.

Milenariamente han construido herramientas de resistencia cultural desde la Educación Propia que los han salvaguardado a través del tiempo (UAIIN 2018). La Educación Propia se fundamenta en la conservación de los conocimientos colectivos de las comunidades en los territorios ancestrales, como un acumulado histórico del pensamiento que debe ser incluido en las construcciones curriculares propias con la participación de la comunidad y articulado con los conocimientos que se derivan de la academia y los de otras culturas.

Organización territorial en Colombia

En Colombia existe una división interna de las entidades territoriales reconocidas constitucionalmente y en las cuales está incluida una figura denominada entidad territorial indígena que no había sido reglamentada, no obstante, ha estado protegida por tratados y convenios internacionales de los pueblos indígenas que han sido reconocidos por el Estado Colombiano. Actualmente, pueden incluso tener el gobierno propio en el territorio indígena.

En este sentido, Colombia es un Estado pluriétnico y multicultural, así lo refrendó la Constitución Política de 1991, sustentada en la diversidad étnica, territorial, social y cultural que se deriva de la gente y la historia; esto quiere decir que, el Estado Colombiano reconoce los derechos colectivos de los 115 pueblos y comunidades indígenas que reporta el DANE con corte al 2018, colectivo integrado por 1.905.617 indígenas. Esto representa la reivindicación de las formas propias, los sistemas de conocimiento ancestrales y el derecho a la autonomía y la autodeterminación.

Entre las entidades territoriales previstas en la Constitución de 1991 se encuentran las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS), las cuales son personas jurídicas de derecho público que, dentro de la división general del territorio, gozan de autonomía para la gestión de los intereses, y ejercen, con arreglo a principios de coordinación, concurrencia y solidaridad, las competencias que le sean asignadas por la Constitución y la ley. De acuerdo con el artículo 286 de la Constitución: “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas” (DNP, 2010).

Las principales fuentes de financiación de las denominadas ETIS se centran en los recursos del Sistema General de Participaciones, estos son recursos estables y permanentes, que, en virtud de la Constitución y las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, la Nación transfiere a las Entidades Territoriales y a los resguardos indígenas, para financiar el desarrollo de las competencias (principalmente en educación, salud, agua potable y saneamiento básico). (DNP, 2010).

Los resguardos indígenas son propiedad colectiva de las comunidades indígenas a favor de las cuales se constituyen y conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Los resguardos indígenas son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas que, con un título de propiedad colectiva, gozan de las garantías de la propiedad privada, poseen el territorio y se rigen para el manejo de este y la vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y el sistema normativo propio. (Artículo 21, decreto 2164 de 1995) (MININTERIOR, 2013)

Dado que los resguardos indígenas no son entidades territoriales, los recursos que la Nación les transfiere (de acuerdo con la población total del resguardo), se ejecutan a través de un convenio que las autoridades

indígenas deben suscribir con el municipio o departamento en el cual se encuentra localizado el respectivo resguardo (DNP, 2010).

Ello implica necesariamente que los procesos de gobernanza de los municipios necesariamente afectan los de las comunidades indígenas y para el caso de municipios donde las mismas autoridades municipales son indígenas, se pensaría que los procesos mismos de gobernabilidad y prácticas socioculturales al interior de estos afectan las dinámicas de gobernabilidad y gobernanza del municipio.

El Decreto 2164 de 1995, por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo XIV de la ley 160 de 1994; en el artículo 2 define a Comunidad Indígena, como el grupo o conjunto de familias, de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de la cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente o que las resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes.

Las comunidades indígenas, al mismo tiempo, pueden participar del sistema electoral tanto local como nacional, es decir, tienen el derecho a elegir y ser elegidos en diferentes instancias de representación diferente al sistema de gobierno propio como lo establece la Corte Constitucional de en la Sentencia T-232 de 2014.

En el ámbito de participación política, la Corte resaltó que aun cuando las comunidades indígenas gozan de autonomía respecto de tales procesos al interior de los territorios, se encuentran sujetos, al igual que todos los ciudadanos, a las reglas establecidas por el legislador para el debate electoral, pues tienen relación directa con la forma en que estos acuden a la conformación del poder público del Estado [38].

Bajo esta premisa, ha señalado también que los movimientos políticos en representación de las comunidades indígenas pueden hacer uso de los mecanismos previstos por el legislador para la defensa del derecho a elegir y ser elegido con ocasión del proceso electoral. Para la Corte, tal facultad constituye *“una garantía para dichas comunidades y representa a la vez el deber de asumir las responsabilidades inherentes a los derechos de participación que les han sido reconocidos (...)”*. (Corte Constitucional, 2014)

Lo indicado representa un reto para las comunidades indígenas en Colombia, al ampliar los derechos a participar en el cuerpo legislativo nacional, (Congreso de la República), cuya función principal es expedir leyes que no solo protejan a las comunidades, sino también leyes que van a impactar a todo el territorio nacional.

Y además tienen el derecho a participar de las elecciones locales, es decir, pueden ser mandatarios tales como Alcaldes Municipales, siendo los responsables de dirigir el desarrollo de los municipios (de los cuales hacen parte geográficamente las comunidades indígenas), pero teniéndose que desprender de las propias costumbres de gobierno y adaptarse a una nueva realidad institucional, la cual está regulada por la Constitución y la ley para las demás entidades territoriales (diferentes a los territorios indígenas) y que estos una vez participen del proceso electoral y sean elegidos.

Todo lo anterior se concreta en lo que se denomina la institucionalidad indígena colombiana, la cual está representada en el conjunto de organizaciones, autoridades y mecanismos que se encargan de defender los derechos, intereses y la autonomía de los pueblos indígenas y que ha venido ganando protección jurídica a partir de la Constitución Política de 1991.

En este sentido y derivado de la Misión de Descentralización en el componente de Descentralización y Territorios Indígenas, durante el presente año 2025 se han expedido algunos decretos ley que intentan fortalecer la autonomía y garantizar derechos para los pueblos indígenas a partir del reconocimiento como sujetos colectivos.

Este esfuerzo se materializa en las reglas para que los territorios indígenas entren en funcionamiento, estableciendo procedimientos para el ejercicio de competencias y las atribuciones constitucionales y de carácter fiscal y coordinación con entidades e instituciones del Estado. Asimismo, se definieron los siguientes instrumentos de política:

- a) Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI): este es el mecanismo diseñado para garantizar el ejercicio autónomo de los gobiernos propios para gestionar el propio sistema de salud en sintonía con los conocimientos ancestrales y respetando las cosmovisiones; para el funcionamiento se requiere coordinación con el gobierno nacional, es decir, que actúa de manera complementaria por la coordinación que se debe hacer con el sistema general de seguridad social en salud. Este diseño implica que los pueblos indígenas aplican la propia regulación en salud de manera autónoma.
- b) Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP): se trata de la política educativa de Estado para garantizar la educación indígena propia con fundamento en la cosmovisión, leyes de origen, derecho mayor y en el marco constitucional. La estructura de este sistema se soporta en tres componentes: político-organizativo, pedagógico y de administración y gestión.

Otra de las iniciativas relevantes derivada de la Misión de Descentralización tiene que ver con el financiamiento de la figura Territorios Indígenas y la participación en las rentas nacionales a través del Sistema General de Participaciones. Concretamente, el Acto Legislativo 03 de 2024

Análisis los planes de desarrollo y planes de salvaguarda y su incidencia en los procesos de gobernanza y gobernabilidad

La ecorregión cafetera se entiende como una unidad espacial y geográfica de Colombia compuesta por los departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y algunos municipios de los departamentos del norte del Valle del Cauca y Occidente del Tolima (92 municipios en total). Para los fines de la presente ponencia se tomarán como zona de influencia los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda.

Lo anterior con el ánimo de preguntarnos ¿Cómo inciden los factores socioculturales en los estilos de gobierno de alcaldes indígenas en Colombia? para ello se analizan los casos de los municipios de pueblo rico en el departamento de Risaralda y el municipio de Riosucio en el departamento de Caldas.

Ambos pertenecientes a la zona cafetera colombiana y con la particularidad de que ambos habitan integrantes de la etnia Embera Chamí y Katio. Los primeros con culturas asociadas al sedentarismo y al habitar en la montaña, los segundos con una cultura completamente nómada lo que les ha implicado dificultades para establecerse en un territorio que no les propio y al que han llegado producto del desplazamiento forzado al que los ha llevado la guerra interna y el narcotráfico que durante décadas vive el pueblo colombiano.

Pueblo Rico es un municipio risaraldense situado a 97 kilómetros de Pereira. Localizado en la vertiente oriental de la cordillera Occidental, el territorio abarca aproximadamente 1,020 km², lo que lo posiciona como el municipio más extenso del departamento de Risaralda.

Fue fundado el 6 de diciembre de 1886, sin embargo, los primeros asentamientos fueron en 1884 por un grupo de personas lideradas por Hilario Pinzón, Bibiano Chalarca, Justo Grajales y Sinforiano Leiva.

Además, es uno de los municipios que destaca por la abundante riqueza natural en la región. A través de este municipio fluyen varios ríos, entre ellos el San Juan, Cuanza, Tatamá, Taiba, Curumbará, Guarato, Lloraudó y Aguas Claras. También cuenta con diversas quebradas y co-

rrientes de menor caudal que enriquecen la hidrografía. (Rutas de los Andes, s.f.)

Según los últimos datos oficiales del DANE, Pueblo Rico cuenta con 14.429 habitantes. De este total, el 48.8% son hombres y 51.2% son mujeres. (DANE, 2019). En el municipio de Pueblo Rico reside una diversidad de grupos indígenas, siendo los “Embera Chamí” (cuyo nombre significa “Habitante de la Montaña”) la comunidad más numerosa. Esta población se concentra principalmente en las riberas del río San Juan.

Este grupo indígena tiene una fuerte presencia en el departamento de Risaralda, que alberga al 55.1% de su población (16,023 personas). Le siguen los departamentos de Caldas con el 24.8% (7,209 personas) y Antioquia con el 7.3% (2,111 personas), lo que significa que estos tres departamentos concentran el 87.1% de los Embera Chamí en Colombia. A nivel nacional, este grupo indígena representa el 2.1% de la población indígena total del país. ONIC “Embera Chamí” s.f.

Por lo tanto, Riosucio, ubicado en el noroccidente de Caldas, se sitúa en la vertiente oriental de la Cordillera Occidental de Colombia. El terreno presenta variaciones de elevación y anualmente recibe un promedio de 2.556 mm de precipitaciones. El fundación oficial como municipio data del año 1846 mediante decreto del 17 de junio de 1846 dictado por el Doctor José Laureano Mosquera quien por aquel entonces era el Gobernador de la Provincia del Cauca.

Ocupa una extensión de 429,1 km² y experimenta diversos climas, que van desde áreas calurosas cercanas al río Cauca hasta regiones frías en las montañas, alcanzando una altitud de 3.300 metros en el origen del río Risaralda. Mayormente, hace frío el clima. Riosucio tiene límites con Filadelfia y Supía al este, Mistrató al oeste, Jardín y Támesis al norte, y Guática y Quinchía al sur. La altura de la cabecera municipal es de 1,783 metros, con temperaturas promedio entre 19 y 21 °C, y se ubica a una distancia de 91 km de Manizales. (Alcaldía Municipal de Riosucio, 2024).

Según el último censo del DANE, en el municipio de Riosucio, Caldas, viven 48.329 personas. De los cuales 24.526 son mujeres y 23.803 son hombres. Asimismo, el 74.9% de la población en Riosucio tiene más de 18 años, lo que indica que la mayoría son adultos. DANE “Censo Nacional de Población y Vivienda” 2019.

Entre las categorías abordadas en el estudio, se contó con las nociones de cultura y la de estilos de gobierno. La primera con las dimensiones de cosmovisión, valores, normas, tradiciones, recursos naturales y territorio. Para la segunda categoría, las subcategorías de Gobernanza y Gobernabilidad y las dimensiones de institución, autoridad y relaciones, así como las

dimensiones de redes de articulación, confianza y rendición de cuentas. En lo que sigue se analiza cada una de las dimensiones a partir del plan unificado de salvaguarda del pueblo embera y los planes de desarrollo de ambos municipios objeto de estudio.

En el análisis documental que el proyecto presenta, es indispensable el estudio de instrumentos de planificación local que tiene gran importancia en Colombia para el desarrollo territorial como los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y en el contexto indígena, los planes de Salvaguarda; la importancia radica en que direccionan y definen el quehacer institucional y comunitario por un periodo de cuatro años para el caso de las alcaldías y para el caso de las comunidades sin límite temporal; para este caso se realizó el análisis de los planes de desarrollo de los municipios objeto de análisis así como el plan de salvaguarda el pueblo embera que habita el eje cafetero. En estos instrumentos se consignan las metas acordadas democráticamente y comunitariamente.

Para el presente estudio es importante resaltar que los alcaldes con representación de partidos políticos indígenas o de origen indígena, deben anteponer el cumplimiento del plan de gobierno sin ningún tipo de discriminación poblacional, es decir, trazar metas para el municipio en coherencia con el programa de gobierno presentado al momento de la inscripción de la campaña, y que al ser elegido debe convertirse en una realidad.

A continuación, se describe la incidencia de los factores socioculturales en la gobernabilidad y gobernanza, de dos alcaldes, casos Pueblo Rico (Risaralda) y Riosucio (Caldas); y en qué medida estos alcaldes tuvieron en cuenta la cosmovisión como indígenas o la del partido que representan, para incluir y definir metas en el instrumento de planificación PDM en relación con los planes de salvaguarda. Esto con el ánimo de identificar las implicaciones socioculturales de las cosmovisiones indígenas en los procesos de gobernanza y gobernabilidad.

La categoría de cultura de la que se parte en este estudio toma como punto de referencia para la comprensión e interpretación la teoría de los estilos y colectivos de pensamiento de Ludwik Fleck (1935) y a partir de ahí se define la cultura como una forma históricamente situada de percepción, valoración y acción compartida por un grupo social. Según el autor: los hechos son “[...] un producto social, una creación del colectivo de pensamiento que establece las condiciones para su posibilidad” (Fleck, 1935, p. 40). Esta perspectiva permite reconocer que la cultura no es un dato aislado, sino un proceso colectivo de construcción y estabilización de saberes.

En la base de los estilos y colectivos de pensamiento tenemos el contexto en el que los colectivos y estilos de pensamiento se consolidan. Actualmente es común hablar de contexto sociocultural que a la vez ha sido caracterizado por dos aspectos, uno social y otro cultural donde confluyen como valores, creencias, normas y prácticas que caracterizan a un grupo específico (Aicad, 2020). Estos componentes son fundamentales en el comportamiento y actitudes de las personas, así como en las interacciones. Juegan un papel esencial en la toma de decisiones, pues la cultura y las normas guían la conducta.

“La palabra ‘sociocultural’ se forma a partir de ‘social’, refiriéndose a la estructura y organización de la sociedad, y ‘cultural’, que se centra en las prácticas, creencias y valores específicos de un grupo o región” (Aicad, 2020). Los aspectos que definen lo sociocultural están relacionados con la cultura, los patrones culturales y la diversidad cultural.

A continuación, en la tabla 2 se presenta un comparativo entre del análisis de los planes de desarrollo y el plan de salvaguarda del pueblo embera a partir del cual se puede evidenciar que la representación indígena en el gobierno local no garantiza, por sí sola, la construcción de una gobernanza intercultural efectiva.

Esto se ve reflejado en el hecho de que, para el caso del municipio de Pueblo Rico, la representación a nivel de la alcaldía de un integrante de la comunidad embera no represento una articulación de los propósitos del plan de salvaguarda con la planificación del plan de desarrollo del municipio.

Mientras que en el municipio de Riosucio si se evidenció un intento de articulación y fortalecimiento del plan de salvaguarda del pueblo embera a partir de los planes de desarrollo del municipio. Tal es el caso de las políticas relacionadas con el SISPI y SEIP anteriormente presentado.

Tabla 2.

Comparativo de planes de Salvaguarda y de desarrollo por subcategorías y dimensiones

Subcategoría	Dimensión	Factor sociocultural común (Plan de Salvaguarda)	Riosucio (PDM 2020–2023)	Pueblo Rico (PDM 2024–2027)
Sociocultural	Cosmovisión	La visión del territorio está ligada a la identidad y al tiempo mítico: pasado, origen y futuro son partes de un solo tejido. El Plan de Vida es expresión de esa cosmovisión	Se reconoce e incorpora la visión territorial indígena en mesas participativas y salud propia. PDM integra principios del Plan de Vida indígena	No se refleja esta cosmovisión en el PDM. Las metas son generalizadas, sin conexión con temporalidades o visiones propias

FACTORES SOCIOCULTURALES QUE INCIDEN EN LA GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA...

Subcategoría	Dimensión	Factor sociocultural común (Plan de Salvaguarda)	Riosucio (PDM 2020–2023)	Pueblo Rico (PDM 2024–2027)
Sociocultural	Valores	Unidad, Territorio, Cultura, Autonomía son principios rectores. La colectividad y el respeto por la naturaleza definen la vida social y política	No aparecen explícitos como principios de planeación, pero están presentes en el enfoque de salud y gobernanza comunitaria	No están incorporados como valores orientadores del desarrollo municipal. No hay referencia explícita a valores indígenas en la formulación del PDM
	Normas / Derecho propio	Sistema propio: Cabillos, justicia indígena, asamblea anual, sanciones tradicionales. Derecho indígena como expresión de soberanía cultural y organizativa	Reconocimiento tácito del gobierno propio y su interacción con salud y educación, pero no hay articulación normativa formal entre Cabildo y Alcaldía	No se menciona ni articula el Derecho Propio en el PDM. No hay evidencia de coordinación con estructuras jurídicas indígenas
	Tradiciones	Recuperación de la lengua, jaibanismo, medicina ancestral, educación propia con maestros bilingües. Las tradiciones son formas vivas de existencia colectiva	Se reconoce la necesidad de fortalecer saberes ancestrales en salud y en procesos de participación territorial	El PDM no incluye ninguna acción concreta de fortalecimiento de tradiciones indígenas, pese a que hay objetivos con el propósito de afirmar el sentido de autoreconocimiento indígena e intercultural.
	Recursos naturales	Se gestionan como bienes comunes vinculados a la identidad y espiritualidad. Agroecología, medicina natural, huertas comunitarias	Mención a sistemas productivos sostenibles. Algunas acciones de salud y nutrición con enfoque cultural	El PDM no relaciona recursos naturales con prácticas o cosmovisión indígena. Enfoque técnico convencional
	Territorio	El territorio es político, simbólico y sagrado. La planeación occidental es cortoplacista; los pueblos indígenas planifican para la pervivencia colectiva	Reconocimiento parcial. El PDM habla de territorio indígena y sugiere planificación concertada, pero sin asumir la lógica territorial indígena como eje rector	No aparece una concepción del territorio como categoría política o espiritual. Visión limitada a división administrativa

Fuente: Elaboración propia a partir de los planes de desarrollo y de Salvaguarda de los municipios de Pueblo Rico y Riosucio.

El análisis comparativo entre los municipios de Riosucio (Caldas) y Pueblo Rico (Risaralda) evidencia que la representación política indígena no es una condición suficiente para garantizar procesos de gobernanza intercultural. Este contraste muestra que la incorporación de los principios socioculturales como cosmovisión, valores, derecho propio, tradiciones, recursos naturales y territorio depende, en mayor medida, de la capacidad institucional y de articulación con el gobierno local, más que de la identidad cultural del gobernante de origen o representación étnico.

En Riosucio, se observa una mayor aproximación a la gobernanza intercultural, reflejada en la inclusión parcial de la visión territorial indígena en el plan de desarrollo del municipio, así como en el reconocimiento de los saberes ancestrales y la adopción de enfoques de salud y educación propios (SISPI y SEIP) por parte de la administración municipal.

Estas acciones, aunque todavía fragmentarias, demuestran una apertura a la deliberación y cooperación entre estructuras estatales y autoridades tradicionales, rasgos propios del enfoque de gobernanza planteado por Aguilar (2006, 2020).

Aquí, el gobierno local, con un mandatario de origen o respaldo étnico, actúa como mediador entre los marcos institucionales del Estado y los sistemas de autoridad indígena, lo que confirma la hipótesis de que la gobernanza efectiva surge cuando las estructuras administrativas logran flexibilizarse para incorporar otras racionalidades políticas y culturales.

Por el contrario, el municipio de Pueblo Rico revela un patrón de gobernabilidad sin gobernanza intercultural, en el que la planificación municipal mantiene una lógica tecnocrática y desarticulada de las cosmovisiones locales.

Aunque el mandatario es de origen étnico, las metas del PDM no incorporan los principios del Plan de Vida ni la noción de territorio como espacio simbólico, político y espiritual de las comunidades étnicas. La ausencia de articulación entre el Plan de Desarrollo y el Plan de Salvaguarda indica que las estructuras institucionales del municipio siguen operando desde una racionalidad estatal homogeneizadora, incapaz de reconocer los sistemas normativos, las tradiciones y los valores colectivos de las comunidades.

Este contraste entre el análisis de ambos municipios sugiere que la variable decisiva no es la etnicidad del gobernante, sino la orientación institucional del gobierno local y la capacidad para generar sinergias con las estructuras comunitarias.

En otras palabras, la gobernanza intercultural emerge como resultado de un encuentro entre estilos de pensamiento (Fleck, 1935): el pensamiento técnico-administrativo del Estado y el pensamiento simbólico-comunitario indígena. Solo cuando ambos logran dialogar, como parcialmente ocurre en Riosucio, se configura un espacio de gobernanza donde los valores, normas y prácticas locales inciden realmente en las decisiones públicas.

En consecuencia, la Tabla 2 no solo ilustra diferencias de gestión, sino que corrobora la hipótesis central: la gobernanza intercultural requiere más que representatividad política; exige instituciones adaptativas, mecanismos de participación efectiva y traducción epistemológica entre racionalidades diversas. Los resultados muestran que el desafío no radica en “quién gobierna”, sino en cómo las estructuras estatales reconocen y se transforman ante las formas de gobierno propias de los pueblos indígenas.

Conclusiones

Hemos mostrado que, si bien en Colombia se ha avanzado en el fortalecimiento de las entidades territoriales, como es el caso de las Entidades territoriales indígenas (ETIS) dotándolas de herramientas legales y procesos de institucionalización, el contexto sociocultural no necesariamente tiene una suerte de articulación a los instrumentos de gobernabilidad asociados a los territorios.

Lo que implica que la gobernanza sigue siendo una cuestión subjetiva que depende de la percepción e intencionalidad del funcionario electo como alcalde, esto es, depende del alcalde, que el ejercicio de gobernabilidad y gobernanza contribuya de manera estructural o asistencial a el fortalecimiento de los territorios. Lo que genera, si es efectivo; credibilidad o; si no es, falta de legitimidad por parte de la ciudadanía en general y, de manera particular, de las comunidades que lo eligieron y que comparte con ellas los mismos factores socioculturales.

Podemos decir que responder a la pregunta ¿Cómo inciden los factores socioculturales en los estilos de gobierno de alcaldes indígenas en Colombia? está directamente relacionado con el nivel de compromiso que cada uno de los funcionarios electos asuma respecto a su propia forma de gobernar y no necesariamente por la representatividad sociocultural. Esto es, las practicas socioculturales no determinan el rumbo político administrativo que un individuo defina para el proceso de gobernanza y gobernabilidad en un determinado contexto.

Lo anterior implica que el ejercicio de la gobernanza y gobernabilidad en marco de un Estado pluriétnico y multicultural con población en condiciones de vulneración de derechos Tendría que estar condicionado a los orígenes socioculturales de quien los representa, dando cumplimiento al marco legal y constitucional que hoy los ampara. Sin embargo, los datos y los instrumentos de planificación dicen lo contrario tal como se evidenció en el apartado anterior.

Podemos concluir entonces que la gobernanza y gobernabilidad intercultural no depende solo de la presencia indígena en el poder, sino de la capacidad del Estado para adaptar las estructuras a sistemas participativos e incluyentes.

El caso de Pueblo Rico confirma que la representación política indígena en el gobierno local no garantiza, por sí sola, la construcción de una gobernanza intercultural efectiva. Aunque hay avances en el reconocimiento y la narrativa participativa, la estructura estatal sigue operando desde un estilo de pensamiento que impone lógicas de planificación aje-

nas a la cosmovisión indígena, generando así tensiones profundas entre la legitimidad comunitaria y la eficacia institucional. La presencia étnica en los cargos de representación política en los territorios no es garantía de procesos de gobierno incluyentes ni de ejercicios de gobernabilidad y gobernanza multinivel.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- AGUILAR Villanueva, L. F. (2007, 30 de octubre–2 de noviembre). La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aportes. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- AGUILAR Villanueva, L. F. (2020). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Instituto Nacional Electoral.
- AICAD. (2020). *Factores socioculturales y su incidencia en la conducta humana*. Aicad Business School.
- ALCALDÍA Municipal de Pueblo Rico. (2024). *Plan de desarrollo de Pueblo Rico: Pueblo Rico avanza (2024–2027)*.
- ASOCIACIÓN de Cabildos Indígenas de Risaralda (ACIR) & Ministerio del Interior de la República de Colombia. (2012). *Plan de salvaguarda de los Embera Chamí del departamento de Risaralda*.
- AVALLE, G. (2023). *Gobernabilidad y gobernanza: Enfoques en tensión*. *Estudios Políticos*, (66), 28–47. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n66a02>
- BENAVIDES, C., & Duarte, C. (2010). *Gobernabilidad política, gobernanza económica y gobiernos indígenas: Límites estructurales e interpretaciones divergentes de los derechos pluriétnicos en el sistema general de participaciones*. *Análisis Político*, 23(68), 26–42. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45790>
- CAMPO Palacios, D. (2023). *Los desafíos del gobierno propio: Articulaciones entre lo legal y lo legítimo en una organización indígena del norte del Cauca*. *Tabula Rasa*, 47, 163–186. <https://doi.org/10.25058/20112742.n47.07>
- COLOMBIA. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional No. 114.
- CORTE Constitucional de Colombia. (2008). *Sentencia T-1105 de 2008*.

- CORTE Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia T-232 de 2014.
- DEPARTAMENTO Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). Censo Nacional de Población y Vivienda 2018: Datos desagregados por sexo y edad [Conjunto de datos]. <https://www.dane.gov.co>
- FLECK, L. (1935). *Genesis and Development of a Scientific Fact*. University of Chicago Press.
- GONZÁLEZ, F., & Otero, S. (2006). La presencia diferenciada del Estado: Un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Institut de la Gouvernance. <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fche-analyse-237.html>
- HUFTY, M. (2006). La gobernanza en salud: Un enfoque conceptual. Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo.
- MAYNTZ, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de governance. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (7), 1–10.
- ORGANIZACIÓN Internacional del Trabajo (OIT). (1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio No. 169).
- ORGANIZACIÓN Nacional Indígena de Colombia (ONIC). (s.f.). *Embera Chamí*. <https://www.onic.org.co>
- RETAMOZO Chávez, W., & Ravelo Méndez, R. (2024). Governability and governance: A scientometric review. *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, 8(14), 8165. <https://doi.org/10.24294/jipd8165>
- RUTAS de los Andes. (s.f.). *Municipio de Pueblo Rico*. <https://www.rutas-delosandes.com.co>
- UAIIN (Universidad Autónoma Indígena Intercultural). (2018). Educación propia: Lineamientos para el fortalecimiento del SEIP. Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).

CONDICIONES DEL MERCADO LABORAL PARA EL ÁREA DE TRABAJO SOCIAL

Delia Georgina Bravo Bonoso¹

Introducción

El mercado laboral comprende el “espacio económico donde convergen una oferta y una demanda, como en cualquier mercado, y lo distingue el protagonismo de las personas. Está formado, en esencia, por las oportunidades de empleo y el conjunto de personas (profesionales) disponibles” (León et al., 2018, p. 12). Es de suma importancia porque a través de él, las empresas localizan a los colaboradores necesarios para desarrollar sus actividades económicas; además figura como el puente que conecta a los individuos con las oportunidades de obtener un empleo, lo que les permite ganar un ingreso y mantener su calidad de vida.

El Trabajo Social es una disciplina que mediante la práctica estimula el cambio, el desarrollo y el fortalecimiento social con base en los principios de justicia social, derechos humanos, corresponsabilidad y respeto a la diversidad; articula diversas teorías e involucra a los individuos a fin de fortalecer su capacidad para enfrentar los desafíos cotidianos, potenciar su bienestar y transformar su entorno. Partiendo de esto, los profesionales de la carrera de

Trabajo Social mantienen una posición estratégica en la sociedad, pues gracias a su formación y experiencia contribuyen a solucionar las problemáticas del tejido social y fomentan el bienestar colectivo.

Por otra parte, el mercado laboral en torno a la carrera de Trabajo Social se centra principalmente en la planificación, promoción y ejecución de proyectos sociales que buscan mejorar las condiciones de vida de la colectividad; en colaboración con diversos organismos como instituciones de las áreas de salud, educación, justicia, desarrollo comunitario y organizaciones gubernamentales. Cabe mencionar, que mediante sus labores los trabajadores sociales actúan como agentes de cambio y promotores del acceso a servicios esenciales para la población.

1 Docente investigadora de la Universidad Estatal del Sur de Manabí (UNESUM) en Ecuador,

Las perspectivas profesionales de los egresados reflejan sus aspiraciones sobre el futuro laboral, centrándose en la independencia económica, ingresos dignos, ascensos y la posibilidad de generar patrimonio. Sin embargo, estas metas a menudo se establecen sin una planificación adecuada que considere las realidades del mercado laboral. Esta investigación busca describir las condiciones del mercado laboral para el área de trabajo social, enfocándose en estudiantes de octavo semestre de la Universidad Técnica de Manabí durante el periodo académico de abril a agosto de 2025.

Carrasco, Sánchez y Tallón (2019) investigaron la opinión de egresados de Trabajo Social sobre su formación y el acceso al mercado laboral, utilizando un cuestionario en línea, encontraron que muchos estaban empleados, principalmente en el sector privado, aunque la mayoría tenía contratos temporales, a pesar de mostrar satisfacción con su formación, señalaron que la experiencia profesional y la formación adicional eran cruciales para adquirir competencias laborales.

Pérez (2012) analizó la relación entre la educación superior en América Latina y las necesidades del mercado laboral, utilizando un enfoque teórico y datos secundarios, sus hallazgos revelaron una gran desigualdad entre el mercado laboral y la educación superior, destacando que, aunque esta última crece, no garantiza mejores oportunidades laborales, de manera que la precarización del empleo afecta especialmente a jóvenes y mujeres, y la educación no es suficiente para transformar las estructuras económicas.

El estudio de Muñoz et al. (2024) se centró en las dinámicas del mercado laboral en Ecuador entre 2013 y 2022, utilizando un enfoque mixto, donde encontraron una correlación entre el crecimiento económico y la mejora en la tasa de empleo, identificando que la estructura demográfica y la educación influyen en las oportunidades laborales.

Salazar et al. (2021) investigaron las circunstancias para la entrada al mercado laboral de egresados de Trabajo Social en Esmeraldas, este estudio, basado en 45 egresados entre 2017 y 2021, reveló que solo el 50% de los encuestados trabaja en áreas relacionadas con su formación, mientras que el otro 50% carece de oportunidades laborales que mejoren su calidad de vida.

El mercado laboral es importante por su aporte a la economía global, ya que funciona como un motor de crecimiento económico y social; pues es aquel espacio donde muchas personas encuentran su sustento y su propósito. De acuerdo con el Informe sobre el Futuro del Empleo 2025 del El Foro Económico Mundial, el mercado laboral siempre está experimentando transformaciones; y en la actualidad está “impulsado por

el desarrollo tecnológico, la transición verde, los cambios económicos y demográficos” (Till, 2025, párr. 5).

Este mercado es una red estructural compleja donde convergen trabajadores, empleadores, políticas públicas y factores económicos; para entender su funcionamiento, muchos autores han planteado teorías con el fin de explicar cómo se generan los empleos, la fijación salarial y las causas del desempleo. A continuación, se presentan las de mayor trascendencia, que han guiado su estudio y comprensión históricamente:

Tabla 1.

Teorías sobre el mercado laboral desde la perspectiva de varios autores

Teoría	Autor y año	Planteamientos
Teoría neoclásica	Marshall (1890)	El mercado laboral funciona según la oferta y la demanda. Salarios establecidos acorde a la productividad marginal. Trabajadores y empleadores actúan racionalmente en un mercado competitivo.
Teoría del capital humano	Becker (1964)	Invertir en educación y formación aumenta la productividad y los ingresos. Los salarios y la movilidad laboral se definen sobre la base del <i>capital humano</i> .
Teoría de la segmentación	Doeringer y (1967)	El mercado se divide en sectores: <i>primario</i> (empleos estables, bien pagados) y <i>secundario</i> (empleos precarios, mal remunerados).
Teoría institucionalista	Rogers (1934)	Leyes, contratos, sindicatos y normas sociales definen el mercado laboral; y condicionan su comportamiento económico, la distribución del empleo y los salarios.
Teoría Keynesiana y nuevos modelos Keynesianos	Keynes (1936)	Depende de la demanda agregada. Puede presentar desempleo involuntario. Los nuevos modelos incluyen la importancia de informaciones imperfectas y salarios nominales rígidos.

Nota. Información obtenida de Becker (1964), Doeringer y Piore (1971) y Rogers (1934)

El motor principal para la generación de plazas de trabajo son las empresas, ya que estimulan la contratación y por ende, el desarrollo socioeconómico a través de oportunidades laborales en las diferentes áreas. Sin embargo, su capacidad empleadora depende directamente de los elementos que conforman el mercado; según la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía (2003), se distinguen los siguientes (Tabla 2):

Tabla 2.*Elementos del mercado laboral*

Elemento	Descripción
Oferta	Son todas las vacantes existentes, proporcionadas por personas naturales y jurídicas.
Demanda	Son aquellos individuos habilitados para ejercer las labores, ofreciendo su tiempo, sus habilidades y capacidades.
Intermediarios	Son aquellos entes que actúan como puente para conectar la oferta y la demanda.

Nota. Elaborado a partir del texto “El mercado laboral” emitido por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía (2003).

Guillén et al. (2021) señalan que “las personas desarrollan actitudes y comportamientos propios hacia los demás, desempeñan roles diferentes en sus vidas, toman decisiones cotidianamente, buscan defender sus puntos de vista” (p. 87). El Trabajador Social debe equilibrar sus aptitudes y actitudes, considerando que la aptitud contempla la habilidad o destreza del profesional para realizar una tarea; mientras que la actitud involucra la disposición mental y emocional que tiene frente a determinadas situaciones o hechos (UNEMI, 2019).

Tabla 3.*Aptitudes y actitudes en el Trabajo Social*

Aptitudes	Actitudes
<ul style="list-style-type: none"> - Mantener el rendimiento bajo presión. - Habilidades interpersonales y - comunicativas. - Capacidad de negociación. - Facilidad para trabajar en equipo. 	<ul style="list-style-type: none"> Vocación de servicio Empatía y solidaridad Convicción en la capacidad de las personas para mejorar. Enfoque motivacional
Empatía social	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de relaciones interpersonales positivas. Madurez emocional. Perseverancia y resiliencia para enfrentar obstáculos.

Nota. Elaborado a partir del documento “Trabajo social: cualidades, aptitudes, actitudes – Características y cualidades de la profesión” de UNEMI (2019).

En este contexto, el Trabajador Social más allá de las habilidades técnicas, necesita desarrollar una actitud ética y humanista que le ayude a entender la realidad de las personas con las que trabaja. De esta manera, la combinación de estas habilidades y actitudes es clave para asegurar que los procesos de acompañamiento sean efectivos.

Materiales y métodos

Esta investigación se desarrolló a través de un enfoque cualitativo, de campo, con un alcance descriptivo que implica la caracterización del fenómeno, considerando sus propiedades y atributos de manera específica; no involucra el análisis de relaciones causales, sino representar aspectos individuales del fenómeno estudiado. Fue un diseño no experimental, que como lo señalan Hernández et al. (2014); estos estudios “se realizan sin la manipulación deliberada de variables y en los que sólo se observan los fenómenos en su ambiente natural para analizarlos” (p. 152). Mediante un método inductivo, que de acuerdo con Palmett (2020) consiste en partir de experiencias o datos específicos para llegar a conceptos generales o teorías abstractas.

La población de estudio se centró en los estudiantes matriculados en el Octavo Semestre de la carrera de Trabajo Social, Universidad Técnica de Manabí durante el período académico abril-agosto/2025. Cabe mencionar que en dicho nivel cursaron 57 estudiantes; y por tratarse de un número reducido, no fue necesario calcular una muestra, por lo que se tomó toda la población como objeto de investigación. Se aplicó una entrevista semiestructurada, desarrollada mediante un cuestionario predeterminado con preguntas abiertas, aplicando las mismas a todos los entrevistados; permitiendo así respuestas libres y mantener un mismo criterio en el proceso (Tejero, 2021).

Resultados

En el marco de esta investigación, se planteó la aplicación de entrevistas a profesionales en la rama de Trabajo Social de los sectores público y privado, para analizar las condiciones del mercado laboral en su campo. Las preguntas seleccionadas permitieron abordar esta variable a partir de diversos enfoques que se describen con mayor detalle en la Tabla 5:

Tabla 4.*Resultados de las entrevistas aplicadas a Trabajadores Sociales*

Dimensión	Entrevistado 1 Sector privado	Entrevistado 2 Sector público
Factores para la inserción laboral	-Dominio de herramientas prácticas (fichas, guías, instrumentos, etc.). -Habilidad para crear y adaptar instrumentos sociales desde cero.	-Condiciones macroeconómicas que restringen el acceso al empleo. -Barreras para sentirse cómodo
Competencias clave para el primer empleo	-Destreza para redactar informes técnicamente, con estilo académico y bajo los criterios de las normas APA. -Formación en trabajo de campo (como valor agregado). -Habilidad para acoplarse y responder adecuadamente a las diversas situaciones del entorno laboral.	-Mostrar empatía, atender y escuchar con respeto a los demás. -Conocer y comprender las bases legales, para guiar las intervenciones y actuar con seguridad
Valoración oportunidades laborales.	-Vacantes locales con condiciones salariales limitadas y funciones alejadas del rol social. -Mayor reconocimiento y remuneración en otras ciudades y sectores específicos (como las empresas mineras, que por cada 200 empleados se asigna un Trabajador Social).	- Altos niveles de desempleo a nivel nacional. -Cambios y nuevas normativas, que generan incertidumbre y ponen en riesgo la conservación del empleo.
Dificultades para la inserción laboral.	-Infravaloración del ejercicio profesional y sus competencias. -Disposición de profesionales jóvenes para aceptar roles incompatibles con el ejercicio profesional	-Oferta laboral limitada para los nuevos profesionales. -Experiencia profesional como requisito fundamental, que limita la accesibilidad a las vacantes
Formación académica y su pertinencia.	-Ampliar la formación práctica hacia otras áreas de intervención (sanitario, rehabilitación social, justicia, etc.); generalmente el enfoque se centra únicamente en educación y salud.	- La formación teórica está bien estructurada, pero se requiere mayor fortalecimiento de lo práctico.
Recomendaciones para los nuevos profesionales	- Capacitarse y actualizar los conocimientos de manera continua (cursos, diplomados, etc.). -Participación de voluntariado, en actividades como aprendizaje real y conseguir referencias. -Actitud participativa, realizar preguntas, demostrar interés y compromiso; así como mantener la humanidad en la labor social.	Capacitarse de manera constante, para enriquecer los conocimientos. - Optimizar las habilidades sociales (interesarse en lo que otro expresa, apertura hacia la colaboración y la capacidad de adaptarse a los entornos).

Nota. Información obtenida mediante la entrevista aplicada a profesionales en Trabajo Social.

Los resultados de las entrevistas a trabajadores sociales en los sectores privado y público revelan diferencias significativas en las percepciones sobre la inserción laboral, competencias necesarias, valoración de oportunidades y dificultades enfrentadas.

Respecto a la Inserción Laboral, el sector privado destaca la importancia del dominio de herramientas prácticas y la capacidad de crear instrumentos sociales, lo que se apunta a que, en un entorno competitivo, la adaptabilidad y la creatividad son esenciales para destacar. En contraste, con el sector público donde existen condiciones macroeconómicas restrictivas y barreras de adaptación, factores que resaltan cómo el contexto económico y social puede influir en la inserción laboral, lo que implica que, a pesar de las habilidades técnicas, el entorno puede ser un obstáculo significativo.

Asimismo, las competencias clave para el primer empleo, se enfoca en que, en el sector privado en habilidades técnicas, como la redacción de informes bajo normas APA, muestra una necesidad de profesionalización y rigor académico. Por otro lado, el sector público enfatiza la empatía y la capacidad de respuesta ante diversas situaciones, aunque las habilidades técnicas son vitales, la capacidad de conectar emocionalmente con los usuarios es igualmente importante en el trabajo social.

Por otro lado, la valoración de oportunidades laborales en el sector privado la falta de condiciones salariales adecuadas es eminentes, mientras que el sector público señala un alto desempleo y cambios normativos que generan incertidumbre, puntos clave que reflejan la necesidad de una evaluación crítica de las políticas laborales y de cómo estas afectan la profesión.

En cuanto a las dificultades para la inserción laboral, como la infravaloración del ejercicio profesional y la exigencia de experiencia previa, ponen de manifiesto un sistema que no facilita el acceso a nuevos profesionales, situación que conlleva a una desmotivación y a la aceptación de roles que no corresponden con la formación recibida, además, se debe considerar que tanto las instituciones educativas como los empleadores reconozcan el potencial de los recién graduados y ofrezcan oportunidades que les permitan demostrar sus capacidades.

De la misma forma, la formación académica y su pertinencia, el sector privado aboga por una mayor diversificación hacia áreas como la rehabilitación y la justicia, el sector público considera que la formación teórica es sólida pero necesita mayor énfasis en la práctica, lo que se apunta a la necesidad de un currículo más integral que prepare a los futuros trabajadores sociales para enfrentar una variedad de contextos y desafíos. Finalmente, las recomendaciones para nuevos profesionales destacan la importancia de la formación constante en un campo que evoluciona rápidamente.

Discusión

En la investigación de Salazar (2021) se analizaron las políticas públicas y las causas de desempleo en profesionales jóvenes del área de Trabajo Social, permitiendo concluir que a pesar de los esfuerzos que ha realizado el gobierno nacional para fomentar el empleo juvenil, no es posible garantizarlo tras la titulación; debido a dos obstáculos principales, la falta de experiencia laboral previa y una formación académica a veces desconectada de las condiciones del mercado laboral.

Ante los resultados respecto a los desafíos para obtener el primer empleo, se confirma la permanencia de un problema estructural de larga data: la falta de experiencia laboral como foco principal de repercusiones negativas para la población más joven; esto imposibilita la consecución de un trabajo formal, y en numerosos casos prolonga la dependencia económica familiar. Siendo congruente con lo investigado por Marelli y Signorelli (2022), quienes señalan que muchos de los egresados enfrentan dificultades para conseguir empleo; principalmente porque se da prioridad a aquellos candidatos con experiencia.

Ahora bien, según la preferencia del tipo de organización para laborar, el 40% de los estudiantes señalaron el sector público. No obstante, el hecho de que exista una pronunciada inclinación hacia el sector público se puede relacionar con la búsqueda de estabilidad laboral y beneficios sociales que tradicionalmente ofrece; sin embargo, esto puede cambiar debido a las nuevas acciones para la reducción del aparato estatal, que reducen las posibilidades de conseguir un empleo público, aspecto que probablemente muchos estudiantes no han contemplado.

Conclusiones

Las condiciones del mercado laboral para los profesionales del área de Trabajo Social presentan una situación ambivalente, pues, aunque países como Ecuador experimentan una intensa demanda de atención a problemáticas sociales como la violencia, la desigualdad y la exclusión; las vacantes laborales están saturadas por su alta concentración en el sector público y un escaso desarrollo de iniciativas privadas o sin fines de lucro. Por su parte, los futuros profesionales, pese a estar comprometidos con su misión, deben acoplarse a la incertidumbre y a restricciones latentes como la experiencia profesional y una formación académica, que en ocasiones se desconecta del quehacer profesional. Cabe mencionar que, esta conciencia

no menoscaba su compromiso social, pero si origina choques entre su vocación de servicio y las condiciones laborales que presagian.

Referencias bibliográficas

- BECKER, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education* (3 ed.). University of Chicago Press.
- CARRASCO, M., Sánchez, E. y Tallón, E. (2019). La inserción laboral y la satisfacción de los egresados del Grado en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid. *Cuadernos de Trabajo Social*, 32(2), 329-340.
- CONSEJERÍA de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía. (2003). El mercado laboral. [https://www.dipalme.org/Servicios/Anexos/Anexos.nsf/Vanexos/DP-UPD-IV-INSERCIÓN8/\\$File/9%20El%20mercado%20laboral.pdf](https://www.dipalme.org/Servicios/Anexos/Anexos.nsf/Vanexos/DP-UPD-IV-INSERCIÓN8/$File/9%20El%20mercado%20laboral.pdf)
- DOERINGER, P. y Piore, M. (1971). *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Heath Lexington Books.
- GUILLÉN, J., García, M., Muñoz, N. y Giniebra, R. (2021). La mediación: Una estrategia comunicativa para resolver conflictos entre individuos. *Encuentros. Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico*, 85-99. <https://encuentros.unermb.web.ve/index.php/encuentros/article/view/149/161>
- HERNÁNDEZ, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6 ed.). McGraw-Hill Education.
- LEÓN, M., Rivera, Z., Dustet, K. y García, T. (2018). El mercado laboral para el profesional de la información: un acercamiento a partir de la voz de sus actores en Cuba. *Bibliotecas. Anales de Investigación*, 14(1), 11-33. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6312040.pdf>
- MARELLI, E. y Signorelli, M. (2022). Young people and the labor market—challenges and opportunities: An introduction. *Merits*, 2(1), 59-61. <https://doi.org/10.3390/merits2010006>
- MUÑOZ, A., Rojas, V. y Vega, A. (2024). Oportunidades laborales en Ecuador: factores determinantes y tendencias del empleo 2013-2022. *REVISTA INVECOM “Estudios transdisciplinarios en comunicación y sociedad”*, 5(2). <https://www.revistainvecom.org/index.php/invecom/article/view/3339/533>

- PALMETT, A. (2020). Metodos inductivo, deductivo y teoría de la pedagogía crítica.
- PETROGLIFOS Revista Crítica Transdisciplinar, 3(1), 36-42. <https://portal.amelica.org/ameli/journal/650/6503406006/6503406006.pdf>
- PÉREZ, A. (2012). Desigualdad, mercado laboral y educación superior en América Latina. *El Cotidiano*(176),47-55.<https://www.redalyc.org/pdf/325/32525230005.pdf>
- ROGERS, J. (1934). *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*. Macmillan.
- SALAZAR, S. (2021). Las políticas públicas y factores que generan desempleo en jóvenes profesionales del Trabajo Social [Tesis de pregrado, Universidad Técnica de Ambato]. UTA. <https://repositorio.uta.edu.ec/server/api/core/bitstreams/3ff1505c-c763-4c7eaf5d-46b49dae6049/content>
- TEJERO, J. (2021). Técnicas de investigación cualitativa en los ámbitos sanitario y sociosanitario. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. <https://ruidera.uclm.es/server/api/core/bitstreams/fdf77886-6075-453a-b7cc731232b56e77/content>.
- TILL, L. (31 de enero de 2025). Informe sobre el Futuro del Empleo 2025: Los empleos del futuro y las habilidades necesarias para conseguirlos. <https://es.weforum.org/stories/2025/01/informe-sobre-el-futuro-del-empleo-2025-losempleos-del-futuro-y-las-habilidades-necesarias-para-conseguirlos/>
- UNEMI. (2019). Trabajo social: cualidades, aptitudes, actitudes – Características y cualidades de la profesión. https://sga.unemi.edu.ec/media/recursosotema/Documento_201967101128.pdf

CRISIS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA O CRISIS EN LA CALIDAD DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA; ANÁLISIS Y PERSPECTIVA DESDE EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LA ARGENTINA

Ignacio Sabadini¹

Introducción

A casi 30 años de la reforma constitucional; nuevamente la argentina enfrenta en este 2023 un nuevo periodo de elecciones, a nivel municipal, provincial y específicamente presidencial; la crisis de representación política en Argentina a fines de los noventa; del 2001 específicamente donde se vio forzada la finalización anticipada de un mandato presidencial suscitada con una inestabilidad generalizada; 2009 con otra crisis con el famoso voto no positivo; y luego de la implementación de la ley de primarias abiertas y simultáneas (donde se suscita un escenario luego de la elecciones primarias (P.A.S.O) ²; genera una nueva tensión, entre la representatividad política dada el esquema diseño constitucional, generando una expectativa por un lado y una incertidumbre por otro dada las reales oportunidades de los 5 resultantes candidatos, solo 3 expectables de ganar la presidencia.

Se presentan las contradicciones propias de una democracia afectando tanto en la faz sustancial como formal; que limita la posibilidad del llamado “gobierno del pueblo”, así como los dilemas de la relación entre representante y representado. Los cambios políticos, la crisis del Estado de Bienestar que se vienen suscitando ante las constantes crisis socioeconómicas y las transformaciones de los partidos políticos unidos en alianzas electoralistas en la lucha por alcanzar el poder, sin dar respuestas a las necesidades sociales y un constante sentimiento de inestabilidad (a

1 Ignacio Sabadini, correo electrónico: ab.ignacio.sabadini@gmail.com

2 Las primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO) fueron establecidas en 2009 para la selección de candidatos a los cargos electivos del nivel nacional (Ley 26571) y se utilizaron por primera en las elecciones de 2011. Desde entonces, ya rigieron para 3 elecciones nacionales

todo nivel), ofrecen el marco general para el análisis de las distintas interpretaciones sobre el problema de la crisis en Argentina.

El enfoque abordado y posiblemente equivocado, solo refleja un acto reflexivo analítico de la posibilidades que enfrenta el electorado para, desde la teoría constitucional abordar el eje central tomando como acción reflexiva le libro del Dr. Riberi Pablo³ sobre el mismo; entre otros; en este estudio ofrecer mirada sobre el tema, desde la que consideran que se trata de un problema de representatividad de los partidos políticos hasta las que tratan otras dimensiones tales como el Estado, el régimen político, los políticos, la ciudadanía, los liderazgos, entre otros. El abordaje tratara de configurar el estado de situación del problema de la crisis de representación, se incluyen cuestiones de la democracia per se y se relacionan los problemas políticos generales que han afectado a varios países con aquellos específicos de la crisis de representación en Argentina

En el marco de la presente materia, es imperioso y hasta resulta motivador análisis en el contexto de cursado de la Maestría en derecho Constitucional; comenzar en primera medida acudir a las disculpas del caso, al lector, y apelando al mismo por analizar el fenómeno de la representación política desde la perspectiva constitucional y más precisamente, desde un constitucionalismo político; que motiva el contexto en que se desarrolla la presente, no poder abstraerse del mismo, no solamente por el interés personal y académico, sino por nuevamente estar incurro en un año electoral (2023), y donde los conceptos transitados a lo largo del cursado de misma, han dado fruto y resultado efecto en estimular el pensamiento “constitucional” y reflexionar específicamente, sobre el tema que nos acontece y da sustento el presente trabajo.

Es en virtud por el cual, a poco más de cumplirse de 40 años del retorno a la “democracia” en nuestro país y a 30 años de la reforma de nuestra constitucional nacional, ha empoderado el motivo subyacente antes dicho, al coincidir en un año de elección y renovación de autoridades específicamente nacionales el presente ensayo.

La representación

En términos gnoseológicos, podemos referir que representar es el entendimiento una realidad exterior (ya sea en la versión empirista en la que se ordenan datos de la experiencia o como expresión racionalista como

3 Riberi, Pablo, Teoría de la representación política, Crisis y desafíos del estado contemporáneo. Rubinzal-Culzoni, 2014

ideas que se identifican con las cosas que se encuentran en el exterior de la conciencia); pero en términos políticos es la voluntad de alguien que se ve representada en las acciones de gobierno. En este juego de la presencia y la ausencia se despliega el acto de la representación, no tanto pensada como conocimiento sino más bien entendida como acción política.

Mientras que en la Grecia Antigua la representación teatral desplegada en el drama, en los dos rostros: el de la comedia y el de la tragedia, se sustituye en otro escenario, ya político, de las Asambleas; en la Edad Moderna el término representación se despliega en el debate propio de la teoría del conocimiento a la representación ciudadana de los comienzos en la organización de los Estados Modernos. “Inventar la ciudad es inventar la representación, el lugar donde el poder se disputa y se delega, donde cada uno puede presentarse en el centro del círculo y decirle a la asamblea cómo él se presenta lo que sucede y lo que hay que hacer. Lugar de nacimiento del escepticismo, del conflicto de las interpretaciones, de esa multitud de dobles, eídos o eídon, phantasia y phantasma, cuya apariencia corre el peligro de ser un falso semblante.” (Enaudeau, 1999).

El actor del teatro griego es, de alguna manera reemplazado por el actor político, éste puede representarse a sí mismo en la asamblea o ser representado por alguien que él ha elegido (cfr. con la Apología de Sócrates de Platón).

En un escenario moderno la cuestión del poder se debate en la Filosofía política en el que el concepto de representación juega un papel preponderante, ligado a la sujeción de la ley, el representante de la ley, la obediencia a la ley, oponiendo la ley a la naturaleza, o mejor expresado, al estado de naturaleza en el que hipotéticamente los hombres viven fuera de la ley o sin ella.

No se puede definir el acto político prescindiendo del lenguaje, la relación ciudadano - gobernante es una muestra de eso, relación y base del sistema republicano y representativo con una idea aspiracional e identificadora de la misma; pero toda política como acto voluntario de gobernar y de gobernarse sigue apoyándose en la conciencia. En una Filosofía y en una Psicología de la conciencia.

Definido el diseño de representación política constitucional basada en la idea predominante del liberalismo político y constitucional, allá por 1853⁴; quedo plasmado en nuestra constitución, específicamente y en ejercicio de ese poder constituyente, a fin de equilibrar propio de la

4 ALBERDI, Juan Bautista, Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, cap. XVII9

corriente ideológica constitucionalista imperante de la época, la idea de regular el poder y la libertad; y es ahí donde la soberanía residiendo en el pueblo es quien como titular del mismo elige darse vida a través de la redacción de una norma suprema, que denomina constitución y ya desde el preámbulo acude el convencional constituyente por imperio de los representantes “[...] Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso[...].”

Que así mismo se establece en el artículo 1º.- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución,” y Artículo 22.- El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de los representantes y autoridades creadas por esta Constitución [...]”.

La representación política

El término y los significados: Una forma elemental y simple de explicar en qué consiste la representación política (soslayando los tipos, características y diversos entre otras consideraciones que remitimos a un mejor avocamiento de las mismas, a la obra del Dr. Riberi, Pablo, Teoría de la representación política, Crisis y desafíos del estado contemporáneo.⁵), de manera sencilla, razonamiento acorde con la doctrina en boga sobre el fundamento del poder y el ejercicio del mismo.

Al ganar modernamente terreno la concepción de la soberanía popular como legitimante del poder político, en los estados extensos de nuestros días no puede el pueblo gobernar en forma directa como ocurría en las polis griegas y, por lo tanto, elige los representantes y éstos se encuentran legitimados por esa elección y obran por ese mandato.

La representación política es entendida fundamentalmente como una “actuación sustantiva por otros”, es decir, representar significa “actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos” (Pitkin, 2014, p. 265)⁶.

La esencia de la representación política pasa a consistir fundamentalmente en dar presencia a un ser que “representante” no es quien invoca una voluntad, sino quien crea dicha voluntad, la que no existía con anterioridad, un representante sin representado; lo que nos lleva a afirmar que

5 Riberi, Pablo, Teoría de la representación política, Crisis y desafíos del estado contemporáneo. Rubinzal-Culzoni, 2014. Primera parte. “sobre la representación política en general. Pág. 69-271.

6 Pitkin, Hanna (1985). El concepto de representación. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

la representación moderna es, como dijera Bidart Campos, una ficción que se utiliza para justificar una concepción política pero que, como representación, es falsa. Para dicho autor la idea representativa es un artificio para hacer posible la invocación de que es el pueblo quien gobierna.⁷

Recurriendo a las palabras del Dr. Antonio María Hernández, en el texto; base en nuestro horizonte de análisis del presente ensayo “Hemos desarrollado este análisis –que ahora actualizamos– en oportunidad de los 10, 15 y 20 años de la reforma constitucional de 1994, en sendos artículos titulados “Valoración de la reforma constitucional de 1994 en su décimo aniversario⁸”; “Balance de la reforma constitucional de 1994” y “A 20 años de la reforma constitucional de 1994¹⁰”.

Por razones de brevedad, aquí sólo enunciaremos sintéticamente la obra del constituyente en torno a la idea fuerza de la descentralización del poder entre otras, pero también aquí se observa una notoria distancia entre la norma y la realidad, pues existe un evidente incumplimiento por parte de la política; del proyecto federal de la Constitución que se advierte con un simple repaso de los puntos no respetados.

; que a criterio del análisis, siendo una materia pendiente y ha contribuido al menos a la sensación de afectación de la representación política y en lo consecuente afectar no solo la credibilidad de las instituciones, los poderes sino también el contexto generalizado por parte de la ciudadanía de tanto de lo político y de la política. Del texto “20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino [...]”¹¹, 1. Cumplir los principios del sistema republicano y federal de la Constitución Nacional. 2. Terminar con el hiperpresidencialismo [...], 3. Fortalecer el rol federal del Congreso y del Senado de la Nación, en particular [...]”¹²; podemos leer entre líneas que

7 BIDART CAMPOS, Germán J., El mito del pueblo como sujeto de gobierno, de soberanía y de representación, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot, 1960, pág. 59.

8 En el libro colectivo “A diez años de la reforma constitucional”, de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Editorial Advocatus, Córdoba, 2005.

9 En el Número Especial de Jurisprudencia Argentina, titulado “A veinte años de la reforma constitucional de 1994”, Coordinadores Alberto García Lema y Antonio María Hernández, 2014- III, del 20/8/2014, Abeledo Perrot, Buenos Aires, Fascículo 8, págs. 20/38.

10 Publicado en La Ley, Buenos Aires, el 24 de agosto de 2009.

11 ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ. FUNDACION METROPOLITANA. Informe Digital Metropolitano 2017 septiembre. “20 Propuestas para fortalecer el federalismo argentino»

12 Véanse las obras “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, de Antonio María Hernández, Daniel Zovatto y Manuel Mora y Araujo, editado en Méjico por la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Idea Internacional y la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2005 y “Segunda Encuesta de cul-

las instituciones creadas a partir de la reforma de la constitución nacional en 1994, de las reformuladas o rediseñada en la misma, o el ejercicio defectuoso de aquellas; haya propiciado a la profundización de la realidad social donde hacemos referencia a los problemas de desigualdad, injusticia, inequidad y falta de integración, dialogo, consenso, etc.

Ocasionados entre otras causas, por la profunda centralización del país y la injerencia del peso del padrón en el diseño y manejo de las políticas públicas y la complejidad, así como también la paulatina pero creciente manifestación de la representación política desde una perspectiva politológica y haciendo uso, posiblemente equivocada, pero atrevimiento de valoración filosóficamente política; jugado en simple y sencillamente con los “lentes”, el fenómeno de la representación política.

¿Crisis de representación política o representación en crisis? Contexto

La sociedad argentina vive una paradoja: si bien declara masivamente la adhesión a la democracia frente a cualquier otra forma de gobierno (aunque si bien es predominante la misma se ve afectada entre otras cosas por los actores que intervienen tanto en la política como en lo político)¹³, desdeña las instituciones que la constituyen.

Más relevante aun si bien el consenso generalizado sigue siendo mayoritario como toda otra forma de gobierno, hacemos relevancia en la los datos específicos¹⁴, que existe una clara tensión que genera la crisis de representación política al aparecer outsider en el mundo y en el devenir en desmedro de ciertas instituciones en el marco del diseño constitucional, más aún luego de la reforma constitucional de 1994 en nuestro país que ha motivado, que la política este subyugada constantemente sometida a esa rispidez, principalmente socioeconómica, seguidamente una baja calidad institucional, y en resultante un descreimiento del pueblo para con los representantes, salvado excepciones; que se observa en prácticamente todas las sociedades democráticas en la actualidad una crisis de

tura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, de Antonio María Hernández, Daniel Zovatto y Eduardo Fianza, Compiladores, Eudeba, Buenos Aires, 20016. Y en cuanto al estudio de la anomia, obsérvese el libro de Carlos Santiago Nino, “Un país al margen de la ley”, Emecé, Buenos Aires, 1992.

13 <https://www.perfil.com/noticias/opinion/democracia-los-argentinos-la-valoran-menos-que-antes-pero-mas-que-sus-vecinos.phtml>

14 https://www.edelman.lat/sites/g/files/aatuss296/files/2022-05/2022%20Edelman%20Trust%20Barometer_LATAM.%20ESP.pdf

representatividad de los sectores dirigentes y la Argentina no constituye una excepción.

Sera que las instituciones intermedias que forman parte del diseño y están ahí para ser usadas son mal utilizadas? Será que la política¹⁵, aquellos que dicen ser los representantes del pueblo y gobiernan para el pueblo están en otra agenda que les impide acordar, aunar y generar el consenso suficiente para cumplimentar el rol que les compete para, en definitiva, mejorar la calidad de vida de la sociedad a la cual gestionan.

Pero, es observable que más allá del tema de la calidad del liderazgo, poco tratado en la politología moderna, desde e lente filosófico y a su vez descriptivo, lo cierto es que el descrédito de la sociedad respecto de la dirigencia política se traslada en muchos casos hacia ámbitos donde ésta desarrolla las acciones, como son los partidos políticos y el Congreso.

Es obvio que cuanto mayor es el tamaño del electorado, menor es la escala de representación, y cuanto menor es esta escala, más se diluyen la presencia y entidad del representado. Internalizado el gran problema de la escala en la representación, se percibe inmediatamente que los partidos políticos constituyen un instrumento adecuado e idóneo para reducir a una dimensión manejable cifras que ya no lo son, dados el tamaño y la complejidad de las sociedades en la actualidad.

En efecto, a lo largo del proceso de democratización de la política se ha supuesto que los partidos políticos deben cumplir con el papel de ser medios de expresión, articulación, selección y ejecución de las necesidades y exigencias de los miembros de una sociedad.

Los partidos políticos son, en este aspecto, instrumentos para el logro de beneficios colectivos y cumplen un papel vinculante entre el Estado y la sociedad. Pero la sociedad no percibe la utilidad de la existencia de los partidos. Salvo algunos picos de “euforia cívica” en las primeras etapas de la transición a la democracia, en los cuales los partidos políticos, los líderes de los mismos y las legislaturas contaron con una alta confianza de la sociedad, en la actualidad han perdido esa estima.

En cambio, el sistema electoral vigente en una sociedad es uno de los arreglos institucionales que puede hacer mucho a favor o en contra de la representatividad.

En general, los sistemas electorales (lo político) son creados; modificados; readecuados o cualquier otra circunstancia de manera tal que

15 la política –entendida arendtianamente– es el campo de comunicación y de interacción que asegura el actuar conjunto, como concepción de la acción y la capacidad para concertar con los demás y actuar de acuerdo con los otros.

pareciera que la resultante beneficie a los diseñadores, es decir, a los partidos políticos; alianzas o a coaliciones que, en medio de justificaciones, tratan de demostrar que sólo buscan el bien común; y la satisfacción de las necesidades de los representados.

Sin embargo, en muchos casos, el sistema electoral se ha vuelto un boomerang contra los propios sectores dirigentes, ya que la sociedad ha percibido que estos mecanismos para elegir a los representantes pueden a menudo burlar la voluntad; alterar las reglas de juego; o el derecho deber de “elegir a través del sufragio como expresión de la voluntad popular; principio maxímame de toda democracia; para que propicie un sentimiento generalizado que menoscabe el concilio apoteótico democrático menoscabando el instituto de la representatividad política o bien alcanzar un nivel tal de sentimiento manifestado como de vacío o carente de representatividad a los elencos gobernantes. Es un reclamo razonable.

El votante en el acto electoral se ve confrontado con una multiplicidad de boletas de partidos (independiente del sistema electoral del cual se pre-disponga, confluyen una multiplicidad de opciones cada una de las cuales contiene, según los distritos, varias decenas de nombres de candidatos a distintos cargos.

El elector medio sólo conoce a través de los medios de comunicación, cartelaría, folletería a los principales candidatos. Distintos sondeos han mostrado que sólo una porción ínfima del electorado conoce a más de un candidato de las listas y sobre todo que se vota y que plataforma electoral requisito sin *nen qua non* debe manifestar como programa de gobierno (las cuales muchas veces no son cumplidas, ni aun en la mínima parte, muchos menos leída o interesada por parte del votante) para las que tiene que votar en elecciones; en este caso, categoría presidente y legisladores nacionales, representantes tanto del pueblo como de las provincias según el turno electoral y provincia afín.

A la segunda conclusión a la que se arribó es que la mayoría de los legisladores que son elegidos, por ejemplo, en los principales distritos, no son conocidos por los votantes. Por otro lado, en cuanto al desempeño, una vez elegidos, dadas estas condiciones, los dirigentes políticos deberán preocuparse más por las internas partidarias que por la gestión de gobierno.

Es decir, existen fuertes probabilidades para que surjan problemas de conflicto de lealtades debido a los incentivos perversos generados en cuanto a la responsabilidad frente a los votantes. Así salen las leyes que se “debaten” y votan exclusivamente en función de sumisiones partidarias.

En el caso del mercado político existen costos fijos enormemente elevados, especialmente los de información y reputación. No se trata de una casualidad, desde este punto de vista, que los partidos promuevan candidatos extrapartidarios que vienen de otras actividades en las que han sobresalido (suponen bajos costos de reputación), como, por ejemplo, candidatos que provienen del mundo del espectáculo, el deporte, etcétera. Obviamente que los costos de promover este tipo de candidato son mucho menores que el de promover a muchos ciudadanos que siendo, quizá, más capaces, son muy caros.

La reforma de la Constitución de 1994 no pudo mejorar la crisis de representatividad política que atraviesa nuestro sistema democrático.

La incorporación de un tercer senador por la minoría sólo cargó de mayores gastos al Congreso, ya que el peronismo y los aliados vienen ejerciendo la mayoría de esa Cámara desde la vuelta a la democracia. Son generalmente más representativos del signo político mayoritario que defender los intereses reales de las provincias ante la nación, sobre todo el poder ejecutivo, cada vez más centralista y absorbiendo funciones propias del poder legislativo.

Delegación de facultades al poder ejecutivo debilitando el rol de control, de pesos y contra pesos, y esencialmente poco o casi nulo debate parlamentario, socavando el poder más importante y más político que debería ser, alternando la naturaleza intrínseca y su propia finalidad.

Por otra parte, la figura del jefe de Gabinete no ha podido consolidarse como equilibrio del sistema presidencialista y el Consejo de la Magistratura (con sus vaivenes de integración y representación, politizándose inclusive con la judicialización de la política, avasallando la esencia y recurriendo a la CSJN resolver la interpretación y apego a la norma constitucional que regula, su funcionamiento pero sobre todo la integración, entre otras consideraciones que por cuestiones de extensión no es posible abordar, y solo remito al mismo¹⁶).

Además, con el agregado del tercer senador por provincia y la necesidad de los dos tercios para la sanción de ciertas leyes, se les garantiza a las provincias con menor número de habitantes tener un poder que no se

16 CSJN, “Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires s/ avocación en autos: Casaretto, Marcelo Pablo c/ Cámara de Diputados Nacionales y otros/ amparo ley 16.986”. SENTENCIA 154/2021. 18 de abril de 2022.

<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-colegio-abogados-ciudad-buenos-aires-avocacion-autos-casaretto-marcelo-pablo-camara-diputados-nacionales-otro-amparo-ley-16986-fa22000021-2022-04-18/123456789-120-0002-2ots-eupmocsollaf>

justifica ni representa fielmente los intereses de la Nación. Pero los conceptos politológicos también son políticos.

Que la reforma electoral pro el voto directo del poder ejecutivo, procediendo a la degradación de la figura de los colegios electorales, el cual resulta extraño pues a simple pluralidad de votos, empodera el centralismo de los distritos electorales más populosos¹⁷, de más relevancia e injerencia, propiciando un desbalance no solo a nivel de gestión gubernamental sino también en la dirección y como mencionamos antes pérdida de peso referencial de la figura de senadores, y diputados que verán adecuadas o más bien sujetas a readecuación los acuerdos, diálogos, discusiones y sobre todo presupuestos, en post de ser parte o no de un gobierno central, de real unitarismo, solo federal en circunstancias de conveniencia; pues la elección directa apostar a una sociedad con conocimiento y criterio y sobre todo cultura constitucional, la cual vemos y recomendamos leer el informe presentado Por el Dr. Hernández, Antonio María, Zovatto, Daniel Mora y Araujo, Manuel¹⁸; que ha menoscabado el rol función de los partidos políticos en la identidad ideológica y empatía social, donde es constaste la desafiliación y la carencia en la atomización de cada vez más partidos políticos que reflejan parcialmente la ideología de grandes mayorías y minorías, que motiva la constitución de alianzas y frentes electorales con cierta afinidad, pero termina colocando en una encrucijada electoral al ciudadano al votante, por sentirse representados por todos y por ninguno a la vez, teniendo que optar por el menos peor, más aun luego de la reforma e instauración a nuestro criterio de una posible inconstitucionalidad y adhiriendo a la opinión del Dr. Félix Lonigro¹⁹; transcribo literal

“La ley antes señalada no supera un filtro de control constitucional, porque si bien podría considerarse que constituye una reglamentación del artículo 38 de nuestra Ley Suprema -que asigna potestad a los partidos políticos para presentar candi-

17 Véase el trabajo de Miguel Ángel Asensio, “Desequilibrios territoriales y disparidades regionales en un contexto federal”, en Cuaderno de Federalismo, N° XXVI, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba 2013. Que también se puede observar on line en www.acaderc.org.ar, Instituto de Federalismo.

18 Véase Hernández, Zovatto y Mora y Araujo, “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, UNAM, Méjico, 2005 y en prensa, “Segunda Encuesta de Cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”. Por otra parte, fue Carlos Santiago Nino, en su obra “Un país al margen de la ley”, (Bs. As, 1992) el que desarrolló el concepto de anomia, como incumplimiento de normas jurídicas y sociales.

19 Félix V. Lonigro, LA NACION, Las PASO son inconstitucionales, 11 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/columnistas/un-debate-necesariolas-paso-son-inconstitucionales-nid2227275/>

datos, sin mencionar si dicha atribución es exclusiva o no-, ha incurrido en un exceso reglamentario por dos motivos: primero, porque al imponer a los partidos políticos una determinada forma para elegir a sus candidatos a ocupar cargos públicos ha violado irrazonablemente la libertad que el constituyente les ha asignado en ese sentido, y, segundo, porque ha reglamentado también irrazonablemente los derechos políticos de los ciudadanos electores al obligarlos a inmiscuirse en internas de partidos políticos a los que probablemente no pertenecen, máxime teniendo en consideración que en esas internas los ciudadanos no eligen representantes o gobernantes, sino solo “candidatos”.

Que así mismo, argumento a su vez y cito textual al autor antes referenciado, “resulta inconcebible que la ley permita que ciudadanos independientes o afiliados a otros partidos políticos se inmiscuyan en la interna de una agrupación a la que no pertenecen, con la que no tienen la más mínima afinidad ideológica y a la que seguramente jamás votarían en una elección general, simplemente para perjudicar a tal o cual precandidato. Ello desnaturaliza el principal objetivo que un ciudadano tiene cuando se afilia a un partido político, cual es el de tener una participación exclusiva en la elección de los candidatos que este designa para llevar a la práctica, en una eventual gestión de gobierno, las ideas propuestas en su plataforma”.

Los partidos son un elemento esencial del funcionamiento de la democracia existente y de la democracia imaginable en el corto y medio plazo; mas no son una sola institución utilizable a los fines netamente electorales, los cuales a mi humilde criterio, lo antes mencionado a debilitado ese vínculo e identificación por parte de la ciudadanía y empobrecido la calidad institucional de los partidos políticos y por ende en la calidad de los representantes que ponen en juego y cumplimenta el rol esencialmente político, del honorable congreso de la nación y la figura del poder ejecutivo.

Esto no los hace virtuosas organizaciones limpias de cualquier sospecha. Las hace, simplemente, esenciales para el funcionamiento de la democracia en sociedades complejas que heredan, por lo general, siglos de vida en común y una trama muy tupida de interrelaciones. Muy al contrario, como todo órgano vivo.

Los partidos tienden a crecer sin medida, aunque a nuestro criterio a atomizarse, a dividirse como células y multiplicarse; desembocando, de no mediar una inteligencia superior, en una pluralidad de representaciones que obliga en cada proceso electoral a unirse para formar una célula más grande, para tal fin posibilitar tener alguna chance de acceder al poder; ojo no estamos en contra pero consideramos que no favorece ni enriquece la calidad institucional ni muchos menos la consideración de la ciudadanía.

Para el argentino y periodista Carlos Pagni, señaló que la clase política atraviesa un “fenómeno de descomposición que impacta fundamental-

mente en el Gobierno y en la oposición y que abre serios interrogantes respecto del funcionamiento del país”²⁰.

El periodista de LA NACION se expresó de esta manera durante la presentación del libro “El Nudo”, en la Universidad Torcuato Di Tella, desarrollando entre otros temas, que el escenario en las próximas elecciones y a lo largo de la última década se ha desarrollado en la puja de dos grandes alianzas de partidos políticos, que nacieron a la luz de la crisis socio económicas.

“Ambos nacieron con el mandato de recomponer el vínculo entre la política y sus representados, además de saturar la grieta con el ‘que se vayan todos’, aludiendo tanto del kirchnerismo como de Juntos por el Cambio, “la crisis económica, el estancamiento productivo y los años de deterioro acumulados terminaron por involucrar a los dos sectores en el problema”.

Que así mismo, el surgimiento de un tercer jugador, por fuera del sistema, que propone una disrupción por fuera de la “casta”, más aún con los votos obtenidos, hace crujir el esquema tradicional, no solo por el caudal de votos, y la consecuente representatividad, al menos electoral, sino también de las viejas estructuras de poder de que se sirve la política para propiciar los medios de alcanzar el poder.

El tercero en discordia está llamado a presuntamente representar pro medio de lo que dice ser ajeno a tal, generando al menos hasta las generaciones un escenario no antes visto, instrumentado el andamiaje, legal, institucional y lícito replantear por qué el sistema tradicional no llega a cautivar, al votante para re direccionar la voluntad popular en una persona, y solo referimos a una persona por el carisma autorreferencial e identidad particular que no trasciende la esfera de la propia identidad más allá de la propia persona; si el lector aun no vislumbra de que n se referencia, estamos mencionan la figura de Javier Milei.

Como ya adelantara Aristóteles, la aristocracia, ese gobierno de los más cualificados, deviene en oligarquía cuando el demo la pierde de vista cotidianamente, cuando deja de controlarla más acá de las elecciones. «¿Quién vigila al vigilante?», se preguntaba Cicerón.

Sabemos que, al igual que ocurre con todo lo que necesitamos en la vida social, le corresponde a toda la sociedad, y no a un grupo, mantener vivos los valores que la mantienen unida (es una idea que, perdida de vista

20 Carlos Pagni, La Nación, Política. “Carlos Pagni analizó la crisis de los partidos y planteó una pregunta crucial para el futuro del país”, 14 de abril de 2023.

por la fragmentación liberal y neoliberal, se ha recuperado por una puerta falsa como capital social).

Sin embargo, no sólo en América Latina, sino también en Europa, más aún luego de la pandemia, existe una creciente distancia y referencia a empatía; tiempos, o prioridades de necesidades y soluciones entre los parlamentos, los partidos políticos y la ciudadanía. Tanto en un lugar como en otro, esa descomposición se solventa bien con un creciente abstencionismo y desafección política, o bien con el nacimiento de liderazgos fuertes capaces de frenar las tendencias centrífugas gracias a una confianza personal que acerca las democracias a formas plebiscitarias.

El alejamiento de los lugares tradicionales de la democracia es constante en prácticamente todos los países, salvo en aquellos que mantienen Estados sociales efectivos o se han enfrentado a elecciones con un alto grado de politización al concurrir circunstancias especiales (existencia de un candidato fuera del sistema o que supone una amenaza a un amplio sector de la población, o en caso de que la polarización esté dirigida más para evitar que salga un candidato que para apoyar a otro).

Que debe ser la política misma, a la luz de constitución, y bajo el mandato de aquella, la que debe y está obligada a generar ese nuevo lazo, que se vincula con los representados, es desde la misma que debe mesclar y barajar de nuevo, para volver a revalorizar el acuerdo pero sobre todo debe comenzar a dejar de pensar en sí mismo y comenzar a aunar decisiones primeramente con gestos, dialogo y consensos que supere toda individualidad (y no me refiero solo a uno como individuo sino individual como colectivo de o fuerza representativa),

Pues la política en el decir de Hannah Arendt, "...no es aquello que tiene que ver exclusivamente con el gobierno de una nación (los asuntos públicos) o con cuestiones sociales o ambos a la vez, sino que es el lugar en donde es posible entablar un diálogo entre personas libres (isegoría) e iguales (isonomía), en el cual hay palabra y acto (todas las cuales son las actividades más insignes de la esfera política)²¹".

En definitiva, de esta manera y tomando en cuenta todos los factores precisados por Hannah Arendt, presentamos en sus propias palabras, el telos de la materia analizada: *La política*, se dice, es una necesidad ineludible para la vida humana, tanto individual como social. Puesto que el hombre no es autárquico, sino que depende en su existencia de otros, el cuidado de ésta debe concernir a todos, sin lo cual la convivencia sería

21 Arendt, H. (1997). ¿Qué es la Política? Ediciones Paidós / I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona. Primera edición en español. Barcelona, España.

imposible. Misión y fin de la política es asegurar la vida en el sentido más amplio.

El Pluripartidismo extremado, representación proporcional, y un entendimiento absolutista de la separación de poderes presidencial, que impida los controles parlamentarios, son rasgos incompatibles. La solución está en abandonar ese entendimiento absolutista. La idea de que el Presidente debe responder de forma diferida y directa ante el electorado hace imposible mecanismos de control-responsabilidad política de la figura, pero puede bastar con reforzar los de fiscalización para construir checks and balances. Sin controles, la democracia constitucional no existe; no basta con la regla de la mayoría.

El *control del congreso y la responsabilidad política son centrales*, junto a los *principios de independencia judicial y separación de poderes en un esquema de gobierno democrático*, incluso frente a las emanaciones o esquejes del poder constituyente, que no puede actuar cotidianamente realizando funciones ejecutivas —como un poder constituido— sin violar aquellos principios.

Es verdad que el presidencialismo fue diseñado, como ilustra *El Federalista*²², para concentrar mucho poder en un solo hombre. (Hamilton nos decía: “que la autoridad ejecutiva debía estar encomendada a un sólo magistrado antes de analizar pormenorizadamente todas las facultades del presidente; que un ejecutivo vigoroso no es incompatible con los principios republicanos; que los actos de un sólo hombre se caracterizan por la mayor decisión y diligencias que los de un colegio”). Pero es no menos cierto que los padres fundadores no pretendieron edificar una forma de gobierno desprovista de controles, todo lo contrario, intentaron sobre todo escapar de la monarquía absoluta mediante un sistema de contrapesos presidenciales.

En un sistema presidencial, si el presidente no goza del apoyo de la mayoría de la Cámara, o los apoyos con que cuenta derivados de gobiernos de coalición o acuerdos de legislatura son inestables y los grupos mantienen constantes disensos, el control del Parlamento al presidente puede ser muy intenso.

Puede incluso transformarse en serias obstrucciones y bloqueos a la acción de gobierno presidencial hasta correrse el riesgo de llegar a detenerla en un impasse.

22 Véase Hamilton, Alexander et al., *El federalista*, 5a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1943, los artículos originales de 1787 publicados en prensa y luego como libro; en especial, los capítulos LXVIII y LXIX).

Claramente, el riesgo de una obstrucción o impasse se intensifica con la unión de presidencialismo y pluripartidismo. Una pluralidad de partidos más de cinco o seis que no puede convertirse en mayoría gubernamental y derribar al gobierno como ocurriría en el parlamentarismo, puede bloquear todas las iniciativas presidenciales, exagerando o desproporcionando el control. Una muestra de minorías negativas que impiden el funcionamiento del sistema sin poder erigirse en alternativa ante el tiempo cerrado del mandato presidencial.

Por último, mas no en importancia, si en virtud del principio presidencial, que pospone o difiere la responsabilidad política al término del mandato, haciendo controlador de la misma al electorado y no al Parlamento, no se desea trasladar mecanismos de control-responsabilidad política (censura, remoción de ministros...).

Son habituales en la región, los instrumentos que solemos llamar control-fiscalización o información. Reforzar y consolidar estos instrumentos en el presidencialismo argentino, para mantener informadas a la minoría y a la opinión pública, puede ser una vía para perfeccionar la democracia representativa y limitar los excesos²³.

Al cabo, tampoco la responsabilidad política ligada a la censura y al cese funciona tan bien en buena parte de los parlamentarismos europeos. Es precisa una *colaboración y solidaridad entre poderes* en cualquier esquema de gobierno constitucional.

El poder legislativo debe, por definición, y resulta imperioso, controlar al gobierno en una democracia representativa (el poder más importante en el sistema de una república de base democrática). Toda buena teoría debe integrar la realidad. El derecho constitucional debe acomodarse a este nuevo escenario.

Responsabilidad política de los miembros del gobierno no quiere decir necesariamente el “cese” del titular del cargo, rendir cuentas someterse al control supone comparecer ante el poder legislativo nacional, explicarse, contestar y debatir con las minorías, con la oposición, con contradicción

23 Ejemplo de lo sostenido, podemos observarlo en la solicitada de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), organización de la sociedad civil con sede en Argentina que, desde su creación en 1995, trabaja en la defensa y promoción de los derechos civiles y humanos en Argentina y América Latina.2022/09/29. “La Corte Suprema de la Nación deberá decidir sobre la vacancia en la Defensoría del Pueblo, que ya lleva 13 años causa iniciada por ACIJ, ADC, FARN, Fundación Sur, INECIP y Poder Ciudadano en la que ya hay una sentencia firme declarando que el Poder Legislativo está incurriendo en una “omisión inconstitucional...”

y publicidad, para verificar la acción de gobierno y mantener informados a los ciudadanos, creando opinión pública libre.

Pero sin control parlamentario no puede existir democracia representativa. La democracia como principio constitucional pueda existir, subsistir y evolucionar en sentido positivo, presupone necesariamente la existencia de un cierto grado de convicciones fundamentales comunes entre los ciudadanos que sea representado y receptado por los representantes, sobre consensos generales que motiven la ordenación de la vida en común y propiciar la ausencia de grandes contradicciones económico-sociales que motiven la disgregación de la representatividad, dicho en otros términos grandes acuerdos de las fuerzas políticas para permitir la previsibilidad y la mayor estabilidad posible en términos macro y micro, para no incurrir en constantes ciclos o reincidencias circulares perjudiciales para la sociedad y el proyecto de vida.

Las provincias al ceder facultades propias e inherentes al poder ejecutivo, a cambio de esa representación efectiva a través de una cantidad en los beneficios que les aseguraba participación eficaz en el gobierno, propicio un centralismo nacional y un deterioro en la calidad del debate, y control parlamentario de la función del ejecutivo.

Por ello, las tensiones propias del sistema, que lo son de todo federalismo, entre el centralismo y las provincias (federalismo, relación entre los sujetos de la relación federal igualitaria, no solamente formal) continuaron, puesto que las provincias pequeñas tienen la misma cantidad de votos que las grandes en el Senado, y pesan más que el volumen demográfico en la Cámara de Diputados, los recursos financieros nacionales suelen dirigirse a ellas con más frecuencia, y en mayor magnitud que al resto, de manera discrecional, arbitraria y escaso control.

La figura del tercer senador, mediante los mecanismos de elecciones diseñados, desfederaliza el senado; más aún si por medio del sistema electoral dispuesto en la provincia en virtud de autonomía; divide el partido mayoritario, presenta dos listas a nivel nacional, y obtiene así las 3 bancas desplazando la figura del partido de oposición.

Más aun, la desproporcionalidad y centralización en los ejidos urbanos de mayor peso electoral en el sentido de cualitativo, condiciona la representatividad, pues se dará mayor injerencia de las políticas públicas y enfoque electoralista para elecciones de presidente, cámara de diputados específicamente y en senadores a las provincias más pequeñas para lograr sino es posible los 3 senadores dividiendo el partido mayoritario, las dos pro mayor cantidad de votos, pues dicha categoría se resuelve a simple

pluralidad de votos, lo que significa el que gana aunque sea pro 1 voto obtiene las dos bancas, y la segunda fuerza la resultante.

Es necesario mencionar el peso e injerencia del conurbano bonaerense, (destinatario de la mayoría de las medidas y políticas que aseguran la continuidad o no; depende el signo del mismo, de los procesos y de los gobiernos; pues en gran medida, el presidente de la nación tiene en gran medida la suerte echada si gana en la provincia de Bs.As; y por cuantos vos; provincia de Buenos Aires más Ciudad Autónoma concentran el 45 % aprox. del total del padrón Nacional (Según información oficial, en las elecciones presidenciales de 2023 , la suma de la provincia y de la Ciudad Autónoma, de Buenos Aires concentran la suma de 15.643.860 votantes; casi la mitad de los votantes efectivos del país ; que es de 35.394.425 electores; mientras que sumados los cuatro distritos más populosos: Córdoba (3.065.088), Santa Fe (2.818.280), Mendoza (1.492.379) y Tucumán (1.320.478); dando un total de 8.696.225; no alcanzan el 25 % de dicho padrón nacional); no solo condicionando las elecciones, sino también como soporte logístico y objetivo de todas las improntas populistas de los últimos tiempos, afectando la cantidad y sobre todo la calidad de la representación política

Otro retroceso, a nuestro criterio y posiblemente incorrecto, pero al menos debatible; la interpretación de la Cámara Nacional Electoral sobre integración de la Cámara de Diputados de la Nación²⁴. Se inscribe en esa puja por neutralizar el poder relativo de la representación provincial el fallo reciente de la Cámara Nacional Electoral (CNE) sobre el contenido, del art. 45 CN.

(Dice el Artículo 45: La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios.

El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arre-

24 Nos referimos a la sentencia de la Cámara Nacional Electoral recaída el 5 de julio de 2018 en la causa: —Incidente de Encuentro Vecinal Córdoba H. Cámara de Diputados de la Nación H. Senado de la Nación Estado Nacional –Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en autos Encuentro Vecinal Córdoba c/Cámara de Diputados y otros s/ amparo – Álvaro Zamora Consigli y Aurelio Francisco García Elorriol. Expte N° CNE 8912/2016/1/CA2, CORDOBA. Votan los Dres. Dalla Vía y Corcuera

glo al mismo, pudiendo aumentar, pero no disminuir la base expresada para cada diputado); que puede ser abordado desde dos aspectos.

El primero podríamos señalar que, según la Constitución, la modificación de la cantidad de diputados por provincia no se establece por ley sino por el Congreso; en esto el fallo acierta. Ocurre que inexplicablemente, la atribución constitucional directa al Congreso de resolver sobre la cantidad de diputados ha sido distorsionada desde el origen emitiendo leyes; se ha entendido erróneamente como una ley que, si así fuera, permitiría al Poder Ejecutivo vetarla o participar en la formación a través de la promulgación; y eso no está en la Constitución. Pero el resolutivo de la CNE no es acertado en la exhortación al Congreso de la nación, a fin de que, en ejercicio de las atribuciones, extrema los recaudos para ejecutar el mandato que establece el artículo 45 de la Constitución Nacional.

El deterioro de la calidad de la representación política soporte del equilibrio federal

Hemos analizados y por razones de brevedad, la incidencia de la reforma del 94, respecto de un sistema federal representativo, ha virado más a un fortalecimiento del centralismo de poder, los vicios graves de los localismos provinciales, la presencia de nuevos actores políticos, la construcción de una relación directa del Gobierno Federal con más facultades y prerrogativas, menso control y función e injerencia del congreso, la falta de vocación de las provincias (y los representantes de la misma tanto de los diputados y senadores) en la defensa del espacio federal).

La crisis de partidos políticos, la elección del poder ejecutivo de manera directa en un contexto de desproporción territorial vs cantidad de votantes, ente otros, ve afectado directamente en la calidad institucional y de la figura de la representación política, generando una conceptualización de crisis, pues los gobiernos pasan, aunque a veces con los mismos actores que ofrece el menú, pero los problemas estructurales de la sociedad se agravan se profundizan, los datos de la realidad son alarmantes, y genera una sensación y sentimiento de carencia de representación, más aún si los comparamos con países vecinos. Pero sin una cultura y un compromiso social, de la sociedad misma, en propiciar elegir mejores en cuanto a calidad, a los representantes solo motiva a la repetición circular de los ciclos de decadencia, y en declive.

Esta construcción basada en la representación supone necesariamente la presencia fuerte de una democracia representativa vigente en forma

efectiva, pero luego de la reforma del 94, sin una convicción fuerte, sólida y de acuerdo por parte de los partidos políticos y de los representantes de los mismos, ergo de la clase política, fueron minando las defensas del sistema federal construido precisamente sobre esos pilares fundamentales de la república y de la representación política y de sus instrumentos de elaboración y legitimación.

La eliminación del Colegio Electoral en la Reforma Constitucional de 1994, a nuestro humilde criterio, una idea demasiado generosa, pero no en el tiempo adecuado; que si bien aparece como una lógica consecuencia plausible de la desproporción en la distribución de la población y del poder económico efectivo de la geografía nacional, contribuyó decididamente a la incidencia notoria tanto del % de padrón de votantes, el rol de los representantes, la calidad de los mismos, los controles por parte de aquellos en el ámbito de sus funciones en el congreso; y así a la destrucción de la médula del sistema de equilibrio arquitectónico federal cuidadosamente construido en 1853.

A nuestro entender contribuyo a inicio del deterioro del federalismo pues se sacrificó la democracia de la perspectiva electiva, sin considerar que las demás instituciones mencionadas para controlar, auditar, y equilibrar no han cumplido el rol o, mejor dicho, menoscabando la calidad de representación política deducida entre otras consideraciones en la crisis de representación política en el marco estructural.

Dicha sustitución por la elección directa, puede ser muy loable, pero en una sociedad con alta alfabetización, con una marcada carencia de cultura cívica y constitucional, y una notoria tensión en la calidad de representantes, creemos que no ha dado los frutos suficientes o en todo caso, a contribuido a desmejorar las instituciones, pues creo que fue un gran avance en un momento o en un contexto social y cultural no adecuado, propio de una democracia joven, más si consideramos luego del tiempo del retorno a la democracia²⁵.

Asimismo, la democracia en relación a la crisis en la calidad de la representación política tiene dos aristas fundamentales a considerar y tra-

25 Es un error en el que los Estados Unidos de América no han incurrido hasta ahora, al menos hasta el momento, (En Estados Unidos de Norteamérica sigue vigente este sistema); cabe recordar el triunfo de George W. Bush sobre Al Gore en noviembre del año 2000, quien obtuvo mayor cantidad de votantes –más de medio millón de votos más- pero menor de electores por estados de la federación ganó el primero por 271 electores a 266; de igual modo, en 2016 fue evidente la superioridad de Hillary Clinton sobre Donald Trump por más de dos millones y medio en el total de votos.

bajar: por un lado, la automatización de los representantes y por el otro, la “desafección” política de los representados.

- Los representantes políticos se autonomizan y se aíslan de los representados. Sus propios intereses se convierten en prioritarios, lo que los vuelve autorreferentes y, por ende, corporativos.
- La representación de los intereses del pueblo y demandas comunes está ausente, y los valores, criterios y necesidades de los propios representantes se convierten en el centro de la representación. De este modo los objetivos del sistema político se reducen a la preparación del espectáculo electoral y la renovación del elenco gubernamental. como régimen se ha visto afectada por estos factores.
- La contrapartida de la atomización de los representantes es la “desafección” política de los ciudadanos. En una primera etapa la “desafección” se muestra como desinterés de la ciudadanía por los partidos, las propuestas y los políticos y culmina con un quiebre de la relación entre los partidos y la ciudadanía.
- Distanciamiento entre los intereses de la gente y los de las instituciones políticas;
- Baja estima a los políticos y la política, (especialmente a ciertos procedimientos partidarios);
- Defraudación de las expectativas puestas en los representantes.

Pero a próximamente cumplir 40 años de la Reforma, así como ha mostrado indudables aciertos en el terreno de los derechos humanos (art. 75.22 CN), de la protección del ambiente sano (art. 41 CN) y del consumidor (art. 42 CN), la introducción de la acción de amparo y de habeas data (art. 43 CN), la posibilidad de constituir regiones (art. 124 CN), y en otros de igual importancia o más relevancia, no dudamos en calificar de verdadero fracaso el resultado en los terrenos que se propuso (Ley 24309, de convocatoria a la Convención, dictada como consecuencia del denominado Pacto de Olivos) en materia de equilibrio del poder nacional y las provincias; sobre todo en la atenuación del presidencialismo y el fortalecimiento del federalismo.

La Reforma de 1994, en este aspecto, fue estéril; mas de interés política que rediseñar una constitución que afiance las libertades, la justicia, la igualdad y el desarrollo del pueblo a la cual se ajusta; ni muchos menos atemperó el presidencialismo, ni fortaleció el federalismo (Hernández, que no comparte esta aseveración, sostiene que el avance contra el —presidencialismo - ha sido destacado en el texto de la Reforma pero entiende que es “*el reiterado incumplimiento de la constitución el responsable de que*

en los hechos no se haya verificado la atenuación del –según denominación del autor híper-presidencialismo²⁶; Nada más lejos de ese intento de salvar las individualidades provinciales en el conjunto y de brindar las bases para cumplir el mandato constitucional dirigido al Congreso a promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

Reducir el fin de la constitución a los postulados del estado de derecho significa desconocer que toda constitución, además de ser un orden normativo, *consiste en una decisión política fundamental, en un régimen de gobierno y en un ethos*, que debe ser un faro, un idilio dual, por un lado exigirle desde la sociedad como fuente del poder y de los representantes de respetar, ser exigible ambos extremos para tratar de propiciar el renacer de una cultura cívica, vinculante, tratando de corregir el que se vota, a quien se vota, como se vota, y hacer exigible a quien nos supuestamente representan la voluntad popular, que así lo plasmen, y en su defecto, sea revocado esa calidad, mediante el voto.

Palabras a modo de conclusión. Un fenómeno multidimensional

El panorama precedente, relativo a los partidos políticos, sus representantes y su crisis interna, se transpolar a nivel de la ciudadanía en general; nos conduce a la problemática de abordar la relación entre estos y las demás dimensiones del problema de la representación política.

Se hace necesario explorar interpretaciones que abarquen un espectro más amplio de la cuestión, a través del análisis de diversos aspectos que gravitan en la problemática. Para el grupo de autores leídos y a nuestro criterio, consideramos en esta caracterización, el problema de la representación en Argentina es multidimensional, pero tiene una raíz central en la calidad de aquellos representantes que deciden ejercer la actividad de la política; por ello las causas de la crisis no pueden explicarse por un solo factor o actor.

Las características del sistema político, incluyendo los partidos y otros actores políticos y económicos, nacionales e internacionales, el Estado y la sociedad civil han contribuido –con diferentes acentos, responsabilida-

26 Ver HERNÁNDEZ, Antonio María, Presidencialismo y federalismo en Argentina, en estudiojuridicobritosferreyra.blogspot.com.ar, revista Erga Omnes, Corporación Universitaria Rafael Núñez Cartagena de Indias, Colombia 22-6-2010.

des e intencionalidades- al avance de los procesos que intervinieron en la crisis de representación.

Solo es posible si la sociedad exige mejores actores, mejor calidad de representantes, y comprometerse a la discusión y el debate alejado de la ideología, de las pasiones y del resultadismo a corto plazo, recuperar el rol activo de la vida de los partidos políticos desde adentro es el desafío de las generaciones jóvenes, y no tan jóvenes para propiciar desde la misma la semilla que propicie mejorar a la calidad de representación.

En este sentido, la exigencia a la misma del cumplimiento de la constitución y del respeto e injerencia de las instituciones cumplan su cometido y su rol, pero sobre todo empoderar a los gobiernos locales a defender ante la nación y el centralismo autoritario, no idilios o deidades circunstanciales sino coherencia y compromiso.

Pues en todo caso si la sociedad se desapega de los valores y ética social, humanista y honestidad que profesa, al elegir a sus candidatos seguiremos mencionando que la cada sociedad tiene la clase política que se merece y define; lo cual discrepo en su totalidad. Solo se verá como resulta esta actualidad, y la expectativa a la hora de emitir la voluntad popular, la resultante desde el tema planteado ante la encrucijada electoral por la presidencia de la nación, las cuales están a la vuelta de la esquina.

22.^a Edición Anual Edelman Trust Barometer. Edición anual de la encuesta en línea Trabajo de campo: 1 de noviembre - 24 de noviembre de 2021.

Referencias bibliográficas

- ABAL Medina, Juan Manuel (h) (1998) “¿Crisis o metamorfosis de la representación política? Reflexiones en torno a la hipótesis de Bernard Manin”, Revista Sociedad n° 12/13.
- ALBERDI, Juan Bautista (2005 [1852]). Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Buenos Aires: Libertador.
- ARENDRT, H. (1997). ¿Qué es la Política? Ediciones Paidós / I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona. Primera edición en español. Barcelona, España.
- CALVO Nicolas Antonio, “Decisiones constitucionales-Tomo I, Buenos Aires, Año 1886.-Págs. 3-48.
- CONVENCIÓN Nacional Constituyente (1994). Diario de Sesiones.

- DE RIZ, Liliana Y Adrogué, Gerardo. Democracia y elecciones en la Argentina: 1983-1989. En NOHLEN, Dieter y DE RIZ, Liliana (comps.). Reforma institucional y cambio político. Buenos Aires: CEDES-Legasa, 1991, pp. 237-295.
- EL federalismo en Alberdi y la Constitución nacional de 1853 y 1860". (2003)- EN: Homenaje al Sesquicentenario de la Constitución Nacional (1853-2003). Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, p. 2, 159-193.
- GARDINETTI Juan P., "La supresión del colegio electoral y el debilitamiento del federalismo en la Argentina". Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U.n.l.p. 2015.
- GERMAN J. Bidart Campos, "Manual de la Constitución Reformada-Tomo I, Sociedad Anónima editora, Año 1998. Pág. 290.
- HERNÁNDEZ, Antonio María (h.) (2007). "El federalismo a trece años de la reforma constitucional de 1994". EN: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Disponible en <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/el-federalismo-a-trece-anos-de-la-reforma> - [Fecha de consulta 26-01-2015].
- https://www.edelman.lat/sites/g/files/aatuss296/files/2022-05/2022%20Edelman%20Trust%20Barometer_LATAM.%20ESP.pdf
- <https://www.hcdn.gob.ar/institucional/archivos/REVISTA.pdf>
- IBEROAMERICANA de Análisis político. El debate político, año 1, n° 1
- LA CLAU, Ernesto (1994) "Poder y representación", Revista Sociedad n° 4.
- MALAMUD, Andrés "Diseño constitucional y tipo de democracia", en Mayer, Jorge & Sidicaro, Ricardo (comp.), Política y sociedad en los años del menemismo, Oficina de Publicaciones del CBC, 1995, Buenos Aires.
- MANIN, B. (2015). Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza Editorial.
- MOONEY, Alfredo E. (1985). "La elección del Poder Ejecutivo Nacional (Legalidad versus legitimidad)". En: Revista Jurídica Argentina La Ley, Buenos Aires, 1985-E, p. 545-554.
- NOVARO, Marcos (1995) "Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática", Revista Sociedad n° 6.
- NOVARO, Marcos (2004) "Los desafíos políticos de la Argentina actual", Revista Iberoamericana de Análisis político. El debate político, año 1, n° 1 Revista.
- PITKIN, H. F. (2014). El concepto de representación. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- REFORMA Electoral en Argentina. EN: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2527/7.pdf [Fecha de consulta 25-01-2015].
- RIBERI, Pablo, Teoría de la representación política, Crisis y desafíos del estado contemporáneo, 1ª. Ed. Rubinzal-Culzoni. 2014.
- RIBERI, Pablo. Representación y autoridad en un Congreso sin Parlamento p. 151-166. 2008 konrad - adenauer - stiftung e. v. asociación argentina de derecho constitucional. aportes para el conocimiento del congreso de la nación argentina. el poder legislativo. capítulo 2. el congreso de la nación.
- ROCA, Javier García. Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo (Parliamentary oversight and fusion between parliamentarism and presidentialism). Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Vol. 37. páginas 3-49 (Julio - diciembre 2017).
- ROGELIO Moreno Rodríguez, "Diccionario jurídico", Ed. La Ley, Buenos Aires, 1998. Pág. 119 y 169.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro, "Elementos de Derecho Constitucional, Editorial Astrea, Buenos Aires 1197, Págs. 155-181.

LA GESTIÓN DEL DESEMPEÑO FINANCIERO EN LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE HIDALGO, MÉXICO DE 1997 AL 2023

Mario Alberto Pérez Pineda¹
Israel Cruz Badillo²

Introducción

Los municipios son la base de gobierno de la estructura federal en México, con características únicas en su territorio, pero con obligaciones en común que deben cumplir. Donde los ciudadanos son capaces de calificar la funcionalidad del gobierno por medio del voto, dándoles una continuidad a los proyectos de los partidos políticos o decidiendo apoyar a algún otro proyecto de este tipo; una forma tangible de evaluar la gestión de los municipios es por medio de los servicios públicos otorgados. Para que esto sea posible, es necesario un adecuado manejo de las finanzas municipales y, en su caso, una forma diferente de distribuir los recursos públicos.

A raíz de los cambios políticos vividos en el país, desde la pérdida del congreso federal por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la transición del presidente de la república en el año 2000, la apertura de transición de gobierno en las entidades federativas y los municipios; a partir del año 2018 se debe de mencionar el surgimiento de la llamada cuarta transformación en México, que ha generado cambios políticos significativos a nivel nacional y locales, moviendo las estructuras de gobierno en más de una ocasión, permitiendo la oportunidad de que nuevos ciudadanos puedan ejercer un trabajo en el sector público, como los servidores de la nación que fue la estructura formal en las elecciones del año 2018 y pasaron a formar parte del servicio público.

Durante los últimos 25 años se han creado nuevas instituciones que han afectado la forma de gobernar, desde la creación del Instituto Federal

1 Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Correo electrónico: pe281866@uaeh.edu.mx, Número de contacto: 55 41 01 35 37, ORCID: 0009-0008-3071-8706

2 Doctor en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Correo electrónico: badillo@uaeh.edu.mx, Número de contacto: 7292601740, ORCID: 0000-0002-2020-7143

de Acceso a la Información (IFAI), la creación del Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL), la creación y desaparición de secretarías del gobierno federal y las réplicas en los estados y municipios; recientemente con el cambio del nuevo sistema de gobierno, se crearon una serie de reformas nacionales, que las entidades de la república han replicado, como ejemplos se pueden mencionar: la creación de una ley para la revocación de mandato, la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, la paridad de género en los cargos de elección popular y administrativos de alto rango, la reforma al poder judicial, la creación de una fiscalía, un tabulador de sueldos homologado en todo el país y finanzas públicas enfocadas al bienestar de la población. Son acciones que se han realizado en los últimos años y seguirán con los cambios, de acuerdo con las propuestas políticas de la actual mandataria del país.

Sin embargo, surge la pregunta: ¿son estos cambios visibles y significativos también a nivel local, como lo son a nivel nacional? En otras palabras, de qué manera se puede comprobar el reflejo del cambio político a nivel federal en los ayuntamientos de Hidalgo o si realmente es visible el cambio. Una de las situaciones que se logra observar en los diferentes niveles de gobierno es la forma de administrar los recursos financieros. Con cada cambio de gobierno se busca una forma diferente de gestionar los recursos para cumplir con las expectativas del electorado.

A partir de la transición democrática en el estado de Hidalgo, una con la llegada de gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en los municipios, a raíz de las elecciones del año 2000; además de la creación de nuevos partidos locales en la entidad para competir, la disminución de la confianza de los ciudadanos en el partido hegemónico y el cambio del electorado en las elecciones de 2018, trajo como resultado la llegada del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) a la gubernatura en el año 2022.

Aunado a lo anterior, durante el periodo 1997-2023, se suscitaron problemáticas nunca vistas, como lo fue la crisis política de las elecciones presidenciales del 2006, la crisis económica del año 2008, la crisis de inseguridad a raíz de la guerra contra el narcotráfico, la pandemia de COVID-19. En Hidalgo se pueden mencionar la división del PRI con la creación del Partido Encuentro Social (PES), el cambio de partido político en los ayuntamientos y los interinatos de los concejos municipales por la imposibilidad de realizar elecciones en junio del 2020.

A finales de los años noventa, los municipios recibieron un mayor financiamiento de la federación para fortalecer la estructura de gobierno.

La entrada en vigor de las nuevas formas de distribuir el recurso público entre los diferentes niveles de gobierno permitió a los municipios oportunidades para enfrentar las obligaciones adquiridas con la reforma constitucional al artículo 115 del año 1999.

Además, los cambios de paradigmas en la forma de hacer política, con la caída del partido hegemónico (PRI) en el año 2000, y más recientemente la entrada de un gobierno de izquierda, significaron diferentes estrategias para gobernar, desde la implementación del presupuesto basado en resultados, metodologías de evaluación de seguimiento a las políticas públicas como la Metodología del Marco Lógico (MML). Lo anterior trajo consigo mecanismos más estrictos para la implementación y gestión de recursos públicos, principalmente los financieros.

Para el Estado de Hidalgo, pasó algo similar en las elecciones del 2022. Por primera vez existió una alternancia, siendo derrotado en las urnas el PRI. Esto permitió la llegada de MORENA, implicando ciertos cambios al interior de la administración estatal, para poder implementar las políticas nacionales del presidente en turno.

Pero antes del 2022, se tiene que recordar el proceso o la actividad política que vivió la entidad a partir del año 2000, que permitió la alternancia de gobierno en los municipios, permitiendo la pluralidad política, así como nuevos mecanismos de control financiero, al ya no existir un solo partido en el poder estatal y municipal. Llegando a visualizar un problema, a consecuencia de los acontecimientos vividos, las finanzas de los 84 municipios del estado de Hidalgo durante los años 1997-2023, tuvieron algún comportamiento significativo o se han visto influenciadas por acontecimientos de esta índole.

La importancia de seleccionar los años 1997-2023 es por tres razones principales: En primer lugar, se debe a la practicidad, ya que los datos de estas fechas se encuentran disponibles en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), permitiendo un análisis preciso y confiable; en segundo lugar, por ser un periodo amplio con muchos cambios políticos-electorales en los municipios y transiciones de gobierno en los ayuntamientos; en tercer lugar, para analizar las determinantes del desempeño de la gestión financiera en los 84 municipios del estado de Hidalgo, durante el periodo señalado.

Además, hubo cambios significativos en los partidos políticos que gobernaban los ayuntamientos, que pudieron haber influido en las políticas públicas y las finanzas de los municipios. Al analizar estos años, se puede tener una comprensión más profunda de las dinámicas políticas y

la posible influencia en las finanzas municipales que ha imperado en las administraciones municipales de Hidalgo.

La alternancia política en los municipios ha generado cambios en la forma de gestionar las finanzas públicas; tal como lo menciona Raich, “el primer elemento del contexto que parece condicionar el desempeño de las estructuras financieras es el color político de los gobiernos municipales” (1997, p. 35), afectando los ingresos y egresos. Esto puede estar influenciado por la ideología política del partido en el poder y la presencia de elecciones.

La importancia de la investigación es comprender, por medio de un análisis comparativo a través de índices y la creación de un indicador, el desempeño de las finanzas públicas de los municipios del estado de Hidalgo y saber si tienen alguna relación con el partido político, competitividad electoral, votos obtenidos del presidente ganador, grado de escolaridad de los presidentes y el tamaño del municipio. Para esto, se debe mencionar algunos aspectos importantes de las finanzas públicas municipales entre los años 1997 y 2023.

En la tabla número 1, se puede observar la comparación entre los años 1997 y 2023 de algunos conceptos generales, como son los ingresos y egresos totales, servicios personales, impuestos, deuda pública, financiamiento e ingresos federales y estatales que reciben los municipios. Se muestra la sumatoria total de todos los municipios por cada concepto y año; además, se muestra el valor constante de los totales de 1997, observando que todos los conceptos han aumentado significativamente, lo que es algo lógico, por la diferencia de años.

Tabla 1.

Relación de los años 1997 y 2023 de ingresos y egresos y algunos de los conceptos

Concepto	Total 1997	Valor deflactor a 2023	Total 2023
Egresos totales	\$ 594,780,391.00	\$ 2,836,335,899.33	\$ 14,316,764,998.00
Ingresos totales	\$ 594,780,391.00	\$ 2,836,335,899.33	\$ 14,316,764,998.00
Servicios personales	\$ 184,212,665.00	\$ 878,456,994.81	\$ 4,613,342,704.00
Impuestos	\$ 51,613,237.00	\$ 246,128,620.24	\$ 1,372,536,877.00
Deuda pública	\$ 4,127,590.00	\$ 19,683,284.57	\$ 99,629,716.00
Financiamiento	\$ 4,039,587.00	\$ 19,263,623.68	\$ 183,894,505.00
Ingresos federales y estatales	\$ 459,970,042.00	\$ 2,193,464,281.07	\$ 12,078,879,109.00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2025).

En la tabla número 2, se muestra algo interesante: obteniendo la tasa de crecimiento (valor final menos valor inicial entre valor inicial, por 100) de 1997 a 2023, se puede observar que todos los conceptos han crecido entre 20 y 25 %, saliéndose de la constante el financiamiento de los municipios, que se ha incrementado en un 44.52 %, lo que indica que los municipios han recurrido a la deuda para solventar el gasto administrativo, aunque no necesariamente se puede saber en estos momentos en qué han gastado los recursos. En la última columna se puede ver la tasa de crecimiento real (total de 2023 entre valor deflactor a 2023, menos 1, por 100), donde el análisis es lo mismo que con la tasa de crecimiento; se ve que el financiamiento es lo que más ha crecido desde el año 1997.

Tabla 2.

Tasa de crecimiento y tasa de crecimiento real de 1997 a 2023

Concepto	Tasa de crecimiento en porcentaje 1997-2023	Tasa de crecimiento real en porcentaje
Egresos totales	23.07	404.76
Ingresos totales	23.07	404.76
Servicios personales	24.04	425.16
Impuestos	25.59	457.65
Deuda pública	23.13	406.16
Financiamiento	44.52	854.9
Ingresos federales y estatales	25.26	450.67

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2025).

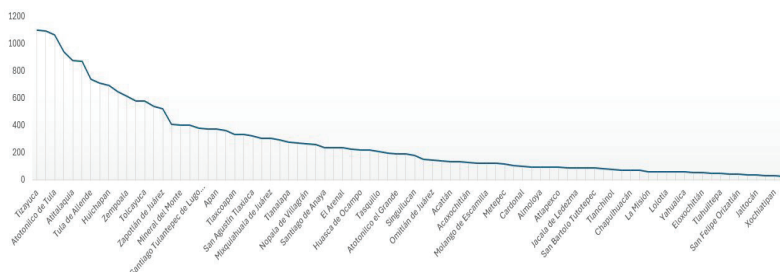
Lo anterior solo ha sido una pequeña comparación entre el inicio del año de estudio y el final, pero si se analiza tomando en cuenta todos los años y a todos los municipios, a través del Índice de Autonomía Financiera (IAF = total de ingresos propios entre egresos totales, por 100), en los ingresos propios se toman en cuenta los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Siendo necesario mencionar que para algunos años no existe la información de los 84 municipios, de los 27 años de estudio solo 17 años cuentan con toda la información de los municipios, en los diez años restantes falta en promedio 2 municipios, siendo el 2008 y 2014 con mayor información faltando siete y seis municipios respectivamente; para llenar los espacios sin información de los municipios se obtuvo un promedio de la sumatoria del IAF de los años anteriores al año faltante, para poder tener la información completa a lo largo del tiempo, la cual se observa en la figura 1, donde se muestra la sumatoria de los 84 municipios a lo largo

de los 27 años, donde Tizayuca es el que se encuentra en primer lugar y Huehuetla el municipio que se encuentra en el último lugar.

Figura 1.

Acumulado del Índice de Autonomía Financiera 1997-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI (2025).

Tabla 3.

Primeros cinco municipios y últimos cinco municipios del IAF

Lugar de acuerdo con el IAF	Municipio	Suma IAF de 27 años	Promedio de los 27 años
1	Tizayuca	1102.24	40.82
2	Mineral de la Reforma	1097.47	40.64
3	Atotonilco de Tula	1066.29	39.49
4	Pachuca de Soto	939.10	34.78
5	Atitalaquia	879.68	32.58
80	Pisaflores	39.06	1.44
81	Jaltocán	36.43	1.34
82	Pacula	35.05	1.29
83	Xochiatipán	31.26	1.15
84	Huehuetla	25.58	0.94

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2025).

En la tabla 3, se muestran los cinco municipios con el mayor IAF, destacando en el listado la presencia de Tizayuca y Mineral de la Reforma en primero y segundo lugar, respectivamente; y Atitalaquia y Atotonilco de Tula aparecen, aunque no son los de mayor población.

Se observa la ausencia de Tula de Allende, Huejutla de Reyes y Tulancingo de Bravo. En los últimos lugares no se encuentran los municipios más pequeños de Hidalgo, a excepción de Pacula, aunque se puede men-

cionar que el tamaño del municipio es importante para la recaudación de ingresos propios, no necesariamente es una determinante para el IAF. En el listado, no se muestra un orden de acuerdo con el tamaño de la población municipal, siendo importante indagar en factores que puedan determinar el comportamiento en las finanzas municipales.

En la tabla 4, se puede observar el promedio del IAF de los 27 años, destacando los años 1997 y 1998 con los mayores promedios, antes de consolidarse el nuevo federalismo fiscal en México. Se muestra un mayor crecimiento en el promedio a partir del año 2016 y una caída considerable en el 2008, que se puede explicar por la crisis económica del mismo año, y un pequeño retroceso en el 2020 que se puede explicar por las consecuencias del COVID-19.

La importancia de crear un indicador para la medición del desempeño financiero durante el periodo 1997-2023 de los municipios de Hidalgo es poder evaluar y comparar el desempeño real de las finanzas municipales durante los años seleccionados, ya que hasta el momento no es posible explicar cuáles fueron los factores que determinaron el desempeño financiero en estos años o si realmente existieron factores en común.

Tabla 4.
Promedio del IAF de los años 1997-2023

Año	Promedio IAF de los 84 municipios	Año	Promedio IAF de los 84 municipios
2023	11.95	2009	9.18
2022	11.55	2008	8.53
2021	11.86	2007	9.66
2020	10.21	2006	10.22
2019	11.54	2005	9.52
2018	10.10	2004	9.98
2017	10.35	2003	8.89
2016	9.36	2002	8.59
2015	8.94	2001	8.36
2014	9.12	2000	8.15
2013	9.03	1999	7.30
2012	9.29	1998	20.17
2011	9.23	1997	14.93
2010	9.12	Promedio	10.19

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2025).

En México, la descentralización fiscal a partir de la década de los 80 y la democratización, a partir del año 2000, han permitido mayor participa-

ción ciudadana, una redistribución de los recursos y mejores decisiones en materia fiscal por parte de los municipios. Esto llevó a una mayor complejidad en la gestión municipal, además de la necesidad de mejorar la transparencia, rendición de cuentas y atención de las exigencias de los ciudadanos de las problemáticas del entorno.

Lo anterior quiere decir que los municipios gozan de total autonomía en las haciendas municipales, con la capacidad de cobrar impuestos de forma libre, para cubrir los gastos operativos del aparato burocrático municipal, pero también para cubrir las obligaciones que les otorga la constitución y atender las necesidades de su población a través de políticas públicas.

Entendiendo lo que dice Behn: “la distribución de los dineros provenientes de los impuestos es una decisión política tomada por funcionarios públicos” (2016, p. 162), de esta forma se puede establecer que, las prioridades políticas son quienes guían las elecciones en materia del presupuesto, no el desempeño de las organizaciones (R. D. Behn, 2016).

Para el caso del desempeño, se tomará como una herramienta de medición en administración pública, utilizando el Benchmarking o evaluaciones comparativas, que tiene como finalidad “identificar las mejores prácticas y que cada organización aprenda de ella” (Kuhlman y Jakel, 2013, como se citó en Osorno, 2018, p. 177), y se entenderá como gestión financiera municipal lo establecido por Zavala como “la actividad constituida por el conjunto de actos, operaciones y tareas que le corresponde ejecutar a la administración municipal en el campo de las finanzas públicas, todo ello en cumplimiento de sus atribuciones” (2001, p. 113).

Es necesario mencionar que, en México, en el año 2008, se reforma el artículo 134 constitucional, estableciendo que todos los recursos públicos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, aunque en el mismo año se creó la Ley General de Contabilidad Gubernamental, señalando la medición del desempeño al esquema basado en resultados (Laguna M. 2016). Esto no se ha implementado de manera rápida en los municipios, como fue el caso de Hidalgo, donde la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Hidalgo se creó en el año 2014, con los nuevos lineamientos aplicables a la evaluación financiera de la ley federal.

Para poder desarrollar la investigación, se considera el siguiente objetivo general: analizar las determinantes del desempeño de la gestión financiera en los 84 municipios del estado de Hidalgo, durante el periodo de 1997 al 2023. Para esto se toman en cuenta los siguientes objetivos específicos: 1) investigar revisión bibliográfica especializada del tema; 2)

analizar los ingresos y egresos de los 84 municipios de Hidalgo a través de algunos índices; 3) fijar un indicador para verificar si existen constantes, por medio de variables externas que determinen el desempeño financiero de los municipios del estado de Hidalgo; 4) analizar los resultados obtenidos.

Referentes teóricos y conceptuales

Para la elaboración del presente trabajo de investigación, se tomarán en cuenta aspectos conceptuales y teóricos que ayudarán al desarrollo; en este caso, se trabajará con tres conceptos para el desarrollo del marco teórico, que tiene como fin el crear un indicador para medir el desempeño financiero en los 84 municipios del estado de Hidalgo durante los años 1997 al 2023.

En un primer momento, se abordarán aspectos esenciales del municipio, la descentralización y el federalismo fiscal; en un segundo apartado, se analizarán los aspectos políticos-electorales o de poder que influyen en las finanzas públicas municipales; finalmente, en un tercer punto, se tomarán algunas propuestas metodológicas o de investigación que se han realizado para medir las finanzas públicas municipales, e indagar sobre los trabajos para la medición de las finanzas municipales en Hidalgo.

Municipio, descentralización y federalismo fiscal

La importancia del municipio como base del territorio nacional y su cercanía con la población ha sufrido cambios significativos. Los ciudadanos se acostumbraron a tener exigencias con los tomadores de decisiones, lo que llevó a una mayor participación ciudadana y mayor interés en el quehacer cotidiano de las personas que tienen el poder de decisión municipal.

Al municipio se le incorporaron más responsabilidades para el desarrollo de políticas públicas y acciones concretas a partir de las reformas de los años ochenta, que permitió una nueva dinámica municipal, principalmente la del sistema nacional de coordinación fiscal que empezó a dar una nueva forma de distribución de los recursos financieros públicos.

Tal como lo menciona, Arellano Gault, David et al. “fueron las reformas constitucionales de 1999 al artículo 115 las que elevaron al municipio de una entidad administrativa a una institución de gobierno” (2011, p. 35), aunado a lo anterior, Cabrero dice que “fue la creación a partir de 1998 del ramo presupuestal 33.

Al que se transfirieron los recursos en materia de infraestructura social básica y que fue descentralizado a los estados y, en su gran mayoría, a los gobiernos municipales del país (2010, p. 173). Permitiendo a los municipios tener más autonomía y capacidad para tomar decisiones, iniciando un proceso consistente en la desagregación del gasto federal, dejando de ser tan centralizado y transfiriendo recursos a los municipios y estados para que puedan solventar sus propios gastos internos y atender las necesidades cotidianas.

Además, se les dio la facultad de recaudación tributaria, principalmente a través del impuesto predial, lo que permitió un equilibrio entre las nuevas obligaciones y una compensación para solventar estas nuevas facultades y cubrir las demandas de los ciudadanos.

En resumen, las nuevas facultades otorgadas al municipio con la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional: uno, agua potable, drenaje y alcantarillado; dos, limpia, recolección, traslado final de residuos; tres, calles, parques y jardines y el equipamiento; cuatro, seguridad pública, policía preventiva y tránsito; aunado a la facultad de cobro sobre la propiedad inmobiliaria.

Es reflejo de una evolución de la gestión financiera municipal por la incentivación de recaudación de recursos propios y nuevas formas de medir el desempeño de los gobiernos con las nuevas facultades, existiendo la obligación de medir las finanzas municipales, ya sea de manera teórica o legislativa, esto último como lo establece la reforma de 1999 al artículo antes mencionado, dando la facultad a las legislaturas de los Estados la revisión y fiscalización de la cuenta pública de los municipios.

Para entender la parte financiera y política de los gobiernos municipales y la relación con la descentralización, es necesario mencionar que “existen cuatro componentes generales que enmarcan los principales antecedentes y características del actual modelo descentralizador mexicano; estos factores son: el legal, el económico, el político y el social” (López, 2004, p. 11).

La descentralización llevó consigo la implementación del federalismo fiscal, con la creación de la Ley de Coordinación Fiscal. Esta ley permitió la desagregación del gasto hacia los estados y municipios.

El federalismo fiscal se debe entender como un marco que regula las relaciones financieras entre los diferentes niveles de gobierno, estableciendo una descentralización fiscal. Romo menciona dos formas de evaluarla: “una a través de la recaudación de los ingresos propios y la otra, por medio del gasto que efectúa cada nivel de gobierno, ambas, con la

finalidad de proveer de mejor manera los servicios públicos en sus jurisdicciones” (2016, p. 158):

En relación con lo anterior: “La teoría de la descentralización fiscal nos dice que la provisión de bienes públicos locales debe acompañarse de la descentralización de su correspondiente forma de financiamiento, condición indispensable para lograr un desarrollo fiscal y regional” (Taguena y León 2011, p. 6). Además, Vivar y Gómez señalan que “una descentralización fiscal eficiente requiere que los gobiernos locales puedan autofinanciar sus necesidades de gasto y que exista eficiencia asignativa en los ingresos y en los gastos (2022, p. 38).

Se puede decir, para el caso de los municipios es de suma importancia la recaudación de los ingresos propios, para poder medir la buena gestión en las finanzas, que es un punto importante en la evaluación y fue uno de los objetivos con la reforma de 1999, cuando se les dio las nuevas facultades, el fortalecimiento de la hacienda municipal a través de los nuevos derechos tributarios, capaces de cubrir las necesidades básicas de un territorio determinado y algunos servicios, aunque con el paso de los años la realidad no fue como se esperaba, y se pueden observar municipios que supieron aprovechar las nuevas facultades que les dio la ley y otros que se volvieron muy dependientes del recurso federal.

En este punto, es importante mencionar que los municipios a partir de la década de los noventa tuvieron la oportunidad de generar nuevos ingresos propios. Sin embargo, no fue aprovechado por las autoridades municipales; en contraste, se mantuvo una dependencia de los recursos federales que se transferían a los municipios como parte de la descentralización fiscal. “Las aportaciones federales, por su parte, desalientan de manera más clara tanto la generación de ingresos propios como la rendición de cuentas y la transparencia en conjunto. (Mendoza 2019, p. 333). Para el caso de Hidalgo, “las transferencias federales constituyen la principal fuente de recursos de la hacienda local” (Martínez S. 2022, p.110).

Hasta el momento, la descentralización permitió a los municipios nuevas actividades al interior de las administraciones, que pocas dependencias supieron afrontar, existiendo una curva de aprendizaje, donde pareciera que los municipios de mayor urbanización son los que mejor se adaptaron a los nuevos retos, siendo ejemplo para otros municipios que no tenían la idea de cómo asumir las funciones que la ley les otorgó. A lo largo de todos estos años, en los municipios de Hidalgo, se esperaría que los resultados del desempeño financiero (ingresos y distribución de egresos) hayan mejorado conforme se haya aprendido de las nuevas prácticas y se supere la curva de aprendizaje.

El cambio del sistema de partidos políticos de México a partir de la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), a raíz del proceso electoral deficiente de 1988 donde se eligió al presidente de la república, trajo consigo la apertura de un cambio en la política, pasando de un partido hegemónico a un multipartidismo, permitiendo que el PRI fuera perdiendo espacios en los gobiernos y que otros partidos políticos se fueran haciendo con esos espacios de gobierno. De esta forma, la dinámica de poder cambió, afectando la forma de administrar lo público.

Aspectos políticos-electorales para medir las finanzas

Es preciso mencionar que, como aspectos políticos, se tomará el color del partido en los municipios y no las relaciones de poder de los actores involucrados en las decisiones financieras, tomando solo el número de votos que obtuvieron los partidos políticos para ganar una elección o los niveles de competitividad en las elecciones municipales.

Los cambios políticos que ha vivido México como consecuencia de que el PRI perdiera algunas gobernaturas y la mayoría de los escaños en la Cámara de Diputados Federales en los años 90; posteriormente, la derrota electoral de la presidencia de la república en el año 2000 se encuentra estrechamente relacionada con la descentralización y la democratización del país. Las consecuencias del cambio político se reflejan en la forma de evaluar las políticas públicas y en la gestión de los municipios; con miras a los procesos electorales, se comenzó a valorar la participación de la población para atender servicios básicos y la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

Además, la nueva fuerza de poder generada por la descentralización y la democratización ha creado nuevos mecanismos para los gobiernos, permitiendo una mayor rendición de cuentas y generando contrapesos en la toma de decisiones financieras, al menos en los gobiernos locales: “los congresos bajo gobiernos divididos hacen más modificaciones al proyecto de gasto del gobernador que bajo gobiernos unificados” (Sánchez y Martínez, 2017, p. 400). En los cabildos de los ayuntamientos, por el diseño de estos, permite que los recursos sean aprobados de una manera más fácil, aunque existirá discusión o desacuerdos al interior de estos.

Las finanzas públicas en México han experimentado un proceso de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, esto no habría sido posible sin la activa participación de los partidos políticos, que lucharon por espacios en las diferentes elecciones, ya sean federales, estatales o

municipales, lo que trajo consigo nuevos contrapesos en la toma de decisiones financieras.

Estos cambios han permitido una mayor distribución del poder, provocando una mayor rendición de cuentas en la gestión y una nueva forma de administrar los recursos, considerando “que en la medida en la que unas y otras autoridades pertenezcan al mismo partido político, la eventualidad de conflicto no es grande, pero cuando esto no ocurra, será más difícil la colaboración, en el supuesto de que se asuma con mucho apego la pertenencia partidaria” (Ruiz, 2018, p. 102).

Esto quiere decir, los presidentes municipales que sean del mismo partido que el gobernador tendrán menos obstáculos en el periodo de administración, al tener el apoyo del color partidista del gobierno de la entidad federal.

A nivel municipal, las oposiciones al presidente y la participación electoral de los ciudadanos pueden influir significativamente en el desarrollo de las finanzas municipales y en el desempeño del gobierno. Tal como lo establecen Rules y Jiménez, “el apoyo que obtiene el alcalde en la votación deriva en una mayor responsabilidad local, o bien en un menor incentivo para contratar y gestionar deuda municipal” (2023, p. 119), a lo que se puede inferir que para tener finanzas sanas dentro de un municipio es indispensable una buena participación del electorado en las elecciones anteriores a favor del presidente electo.

Algunos trabajos realizados en Hidalgo que han podido medir la participación electoral con relación a las finanzas municipales son los de Taguena y León (2011), donde establecen en una de las observaciones que la participación electoral influye de manera negativa en la independencia financiera local.

Otro estudio, pero en relación con la asignación del FISM, son los resultados de Lugo y Rivera (2017), al mencionar que:

En aquellos municipios donde se presenta mayor abstencionismo, las asignaciones del FISM son menores. Dado que el abstencionismo se relaciona inversamente con la participación electoral, sospechamos que aquellos municipios donde hay menor participación en las urnas probablemente sean muy indiferentes a la vida política local y estén poco interesados en el desempeño del gobierno. Por lo tanto, si se decide darles poco recurso del FISM, no cuestionarán esa decisión o no se revelarán u organizarán para movilizarse ante ese hecho. (p. 23).

Hasta aquí se puede mencionar que existe la posible relación del desempeño financiero de los municipios de Hidalgo con el nivel de votación obtenido en las elecciones anteriores, al existir una disminución en el re-

curso FISM, encontrándose condicionado desde antes de asumir el encargo como presidentes, como una variante, el tipo de participación electoral durante las elecciones. Siendo interesante verificar si esto se puede repetir con otro tipo de recursos.

La estructura de gobierno que durante muchos años dominó México permitió tener el control político y de poder en los diferentes niveles, permitiendo una alineación vertical, desde los actores municipales hasta los actores federales, con un control en las decisiones y apoyo a los actores que se encuentren alineados al partido en turno, pero en los últimos años esta dinámica ha cambiado a nivel federal y más recientemente a nivel local, con la transición de color en la gubernatura, siendo preciso mencionar que:

El poder local, fncado en estructuras de control y autoridad, así como las jerarquías, la rotación del cuerpo político y los administradores del poder local en un territorio determinado, que garantizaban la obediencia al poder estatal y federal y mantenían la paz y la estabilidad del poder federal y el PRI, han sufrido una profunda transformación. (Martines, 2018, p. 136).

En este punto se puede tomar una variable, que es el color político que gobierna en determinado municipio con el color político de quien gobierna Hidalgo, y poder determinar si el partido en el gobierno estatal influye en el desempeño de las finanzas del gobierno municipal.

Desempeño financiero y los municipios de Hidalgo

Los estudios cuantitativos para medir el desempeño de las finanzas municipales han sido de relevancia a partir de la descentralización fiscal en México, con el nuevo sistema de coordinación fiscal, las nuevas transferencias económicas que los municipios empezaron a recibir de la federación.

Permitiendo realizar nuevos análisis de las oportunidades y consecuencias que trajo a la administración municipal los nuevos recursos asignados, además de los nuevos derechos en materia recaudatoria y la eficiencia con las nuevas funciones asignadas con la reforma al artículo 115 constitucional.

En relación con lo anterior, se mencionan algunos de los estudios y análisis que se han realizado, tomando como variable el tamaño del municipio y la relación con las finanzas municipales, donde Cabrero establece: “Los municipios urbanos grandes tienen mayores posibilidades para tener haciendas sanas y manejar eficientemente los recursos; los municipios pe-

queños tienen grandes dificultades para el manejo hacendario, además de enormes carencias” (2004, p. 776).

Esta afirmación parece lógica, donde los municipios de mayor población son los que tienen mejores capacidades financieras, hasta pareciera irrefutable; pero Sánchez y García establecen en una de las conclusiones del estudio que: “estos impiden observar una tendencia que permita asegurar que el tamaño de los municipios es determinante en el desempeño de los gobiernos municipales. Es decir, el tamaño del municipio no garantiza mejor capacidad gubernamental que se refleje en un mayor desempeño” (2010, p. 369).

Siendo aquí uno de los puntos importantes del presente estudio, verificar cuál de las dos posturas aplica para los municipios del estado de Hidalgo, si por un lado los resultados de los 84 municipios de Hidalgo a lo largo del tiempo tienen alguna relación con el tamaño del municipio o, por el contrario, los resultados del desempeño financiero tienen poca o nula relación con este tipo de variante, teniendo que indagar en otro tipo de explicación.

Otros estudios relevantes, que empezaron para los estados de la república, son el espacio fiscal, donde Rules e Izquierdo (2023) lo establecen en el estudio como el límite de deuda que los estados pueden utilizar para el acceso al financiamiento vía créditos que servirían para el impulso de la economía local y la inversión pública. Los autores establecen lo máximo que cada estado se puede endeudar de acuerdo con las características propias y una metodología que proponen.

Con relación a lo anterior, se debe mencionar el trabajo de Mendoza, quien hace un análisis cuantitativo de las entidades federales y menciona la “presión financiera asociada a la acumulación excesiva de deuda, su servicio, gasto ordinario, falta de ahorro, desequilibrio presupuestal y bajo gasto de inversión” (Mendoza, 2017, p. 637).

Esto quiere decir que, para las finanzas públicas, se debe tomar en cuenta la deuda del ente de gobierno, que puede servir para el desarrollo y la inversión de nuevos proyectos. Para los municipios de Hidalgo no se encontró información relacionada con los estudios antes mencionados, siendo necesario abordarlo en la presente investigación, al menos de una forma sencilla.

Medir el desempeño financiero municipal, desde un punto de vista cuantitativo, implica establecer variables claras y concisas que sirvan de referencia para la explicación del funcionamiento financiero y, más adelante, si este desempeño tiene relación con otras variables endógenas. Uno de los primeros trabajos que dio una propuesta, aunque de manera

aislada, de evaluar el desempeño financiero del municipio es el trabajo de Raich (1997), quien propone una serie de indicadores financieros para los municipios a partir de la estructura del ingreso y del gasto. Siendo uno de los primeros en abordar este tema, tomando como perspectiva las nuevas obligaciones de los municipios.

Es preciso mencionar que para los indicadores, es de gran importancia tener en cuenta los ingresos propios generados por los municipios, al considerar que “el fortalecimiento de las haciendas públicas de los municipios en México de manera autónoma pasa por el incremento de sus ingresos propios, principalmente el predial” (Díaz y Gonzales, 2020, p. 200), para mejorar la recaudación del impuesto predial es necesario tener en cuenta a Martínez y Martell (2018), quienes establecieron que, en los “procesos de simplificación administrativa y la uniformidad en la normatividad y procedimientos municipales, las mejoras en la calidad y disponibilidad de información catastral, y la reevaluación periódica del catastro pueden ser factores determinantes en la mejora recaudatoria del impuesto predial” (p. 389), en su estudio comprobaron la relación de la recaudación del impuesto predial con la actualización de información y modernización de las oficinas de catastro municipal.

Para el caso de los municipios de Hidalgo, se han realizado estudios que han medido la relación de las participaciones y aportaciones federal con los municipios, principalmente el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).

Donde “se puede observar que la dependencia financiera para los municipios del Estado de Hidalgo después de cinco años ha ido en aumento, porque pasa de -1.69 a -1.93” (Pérez y Terrones, 2020, p. 92), es decir que ha aumentado la dependencia de los recursos federales en los municipios de Hidalgo del 2005 al 2010, siendo una afirmación que quedó demostrada en el estudio, aunque no se da una explicación del porqué sucedió.

Se puede deber al aumento de los ingresos reales de Hidalgo y a la baja recaudación de ingresos propios, que trajo consigo un desequilibrio en la proporción al índice de autonomía financiera. En este sentido se debe decir que, en el “estado de Hidalgo resulta importante mencionar que los aumentos de los ingresos brutos de 1989 al año 2005 han sido considerables, ya que han pasado de 52 722 975 en 1989 a 3 018 586 717 registrados en 2005. Así, los ingresos aumentaron en 2 965 863 742 mil millones de pesos (Taguena y León, 2011, p. 11).

Otras variables que se han tomado en cuenta, sin ser el objeto de estudio de la investigación, son la de Lugo y Badillo (2010), donde utilizan el indicador de gasto burocrático (servicios personales / gasto total); y la relación entre inversión social-gasto corriente (gasto de obra pública y acciones sociales / monto de gasto corriente). Se pretende tomar en consideración los índices antes mencionados para la presente investigación, aunque no se tomará la variable de reglamentación de los municipios como explicación; más bien se buscará dar otro tipo de justificación.

Estudios más completos que han realizado propuestas concretas para medir el desempeño fiscal municipal son el trabajo de Madrigal (2024), quien establece un modelo de regresión lineal múltiple, donde al principio tenía cinco variables para medir el desempeño fiscal, pero una vez que realizó las correcciones pertinentes a través del programa estadístico, arrojó como resultado final que el desempeño fiscal se puede medir en tres variables: uno, capacidad financiera; dos, autonomía financiera; y tres, predial per cápita. Esto sería un acercamiento para medir el desempeño de los municipios de Hidalgo.

Otro estudio que se debe mencionar es el de Madrigal y Guadalupe (2023), quienes proponen un índice de desempeño fiscal con el propósito de medir la sostenibilidad financiera de los municipios, pero de una forma más amplia en cuanto a indicadores, al agrupar las variables en cinco componentes explicativas: uno, capacidad; dos, dependencias; tres, gasto; cuatro, inversión; y cinco, endeudamiento. El estudio lo realizaron en la mayoría de los municipios del país, y el modelo fue a través de factores agrupados en componentes, siendo comprobada la efectividad y validación con el programa SPSS, determinando la agrupación en 5 componentes, antes mencionados, de las 21 variables disponibles que propusieron los autores.

Para medir el desempeño financiero en los municipios del Estado de Hidalgo, se tomarán variantes particulares en tres sentidos: uno, relacionada con los ingresos de la hacienda municipal; dos, relacionadas con los egresos de los municipios; tres, grado de dependencia que puedan tener los municipios con los recursos federales.

Entre los indicadores a considerar están: el indicador de gasto, la relación entre inversión social y gasto corriente; la recaudación del impuesto predial con el ingreso total del municipio, el endeudamiento del municipio en relación con el ingreso; así como la relación de estos indicadores con el grado de escolaridad de los presidentes; el tipo de municipio (metropolitano, urbano y rural); la relación con los aspectos políticos-electorales del municipio, principalmente, el color del partido

político, el número de votos del presidente y el índice de competitividad en las elecciones. Teniendo como finalidad el poder determinar si existe una relación entre los resultados del desempeño financiero municipal año con año y las variables explicativas antes mencionadas. Aunque este punto se explicará más a detalle en el apartado de metodología.

Metodología

La investigación será de forma cuantitativa; se tomarán variables cuantitativas para poder explicar el comportamiento de las finanzas de los municipios a través del índice del desempeño financiero y su posible explicación con las variantes explicativas seleccionadas.

Hipótesis

Para la presente investigación se tomarán cuatro hipótesis de acuerdo con los resultados del indicador de gestión financiera a partir de los índices particulares que se obtuvieron de los municipios y la relación con las variantes explicativas que pueden dar respuesta a las finanzas municipales.

1. No existe una relación clara entre el tipo de municipio y el resultado del indicador del desempeño financiero municipal.
2. Los gobiernos municipales donde el presidente tiene una mayor competitividad en el proceso electoral anterior son más propensos al endeudamiento.
3. Los gobiernos municipales donde el presidente tiene mayor votación en el proceso electoral anterior tienen un mayor índice en la recaudación de impuesto predial.
4. Los gobiernos municipales donde los presidentes tienen mayor preparación académica tienen mejores resultados financieros.

Tabla 5

Variables por considerar para la construcción del indicador de desempeño financiero de los municipios de Hidalgo 1997-2023

Agrupación	Variable	Formula
Gasto	Indicador de Gastos burocrático	Servicios personales / gasto total
	Relación entre inversión social-gasto corriente	Gasto de obra pública y acciones sociales / monto de gasto corriente

Agrupación	Variable	Formula
Recaudación	índice de autonomía financiera	Ingresos propios municipales /gastos totales municipal
	Recaudación del impuesto predial respecto a ingresos propios	Ingresos del impuesto predial / ingresos propios
Endeudamiento	Balance financiero real	Balance financiero -financiamiento del año.
	Apalancamiento financiero	Endeudamiento total / gasto total
Dependencia	Dependencia financiera total	Transferencias totales/ gasto total
	Dependencia Federal	Asignaciones de FAISM + asignaciones FOR-TAMUN /ingresos totales

Fuente: Elaboración a partir de diversos autores (2025)

Nota: Para la obtención de los ingresos propios se realiza la sumatoria de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos. Para el gasto corriente se consideró la sumatoria de materiales y suministros, servicios generales, servicios personales y transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas. Para acciones sociales se considera la sumatoria de las ayudas sociales y el gasto de orden social y cultural.

Se propone la obtención de un indicador del desempeño financiero a lo largo del tiempo y verificar la existencia de alguna relación con el tamaño del municipio, partidos políticos gobernantes en el municipio, nivel de votación del presidente ganador, competitividad en los resultados electorales y escolaridad del presidente; comparando los resultados con la elaboración de datos panel, verificando la información a través de STATA. Las variables que se usarán para la construcción del indicador se muestran en la tabla 5.

La información financiera de los municipios se obtendrá del INEGI, en el apartado de finanzas públicas estatales y municipales (EFIPEM). La información relacionada con los resultados electorales se obtendrá del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo (IEEH), obteniendo el índice RAE de competitividad para las elecciones de ayuntamiento durante 1997-2023. La escolaridad del presidente municipal se realizará mediante la consulta a la página del Registro Nacional de Profesionistas, colocando el nombre del presidente que ganó las elecciones. El tipo o tamaño de municipio se obtendrá de los censos de población y vivienda que realiza el INEGI.

Para obtener el indicador financiero, se toman cuatro agrupaciones con sus fórmulas, tal como se muestra en la tabla 5; se obtiene un promedio de acuerdo con los 84 municipios en los 27 años de estudio. Al tener los resultados de todas las agrupaciones, se obtiene un promedio, el cual es igual a la sumatoria de los resultados de las agrupaciones convertida a decimales y dividida entre cuatro, dando resultados entre 0 y 1, donde los municipios que tengan un resultado más cercano a 1 serán los que tengan un mayor desempeño financiero.

Para calcular el endeudamiento de los 84 municipios por año, se obtiene el balance financiero real (balance financiero – financiamiento) y el apalancamiento financiero (endeudamiento total / gasto total); se hace la sumatoria de ambos y se divide entre dos para obtener un resultado, en una escala de 0 a 1 para una calificación, donde los municipios que tienen 1 de resultado serán aquellos que no tienen problemas de deudas y los demás serán municipios con algún tipo de deuda, los más cercanos a 0 son los que tienen mayor problemas de endeudamiento.

Para calcular el ingreso predial en relación con los ingresos propios, se tomarán los ingresos del impuesto predial de todos los años de estudio y se dividirán entre los ingresos propios de los años de estudio; dando resultados entre 0 y 1, donde los municipios que más se acercan a 1, son los que tiene mayor representación del impuesto predial.

Para el cálculo de la población de los años 1997-2023, se toma en cuenta los censos y el conteo de población de 1995, 2000, 2005, 2010 y 2020, realizados por el INEGI, utilizando la fórmula para estimar el crecimiento exponencial por año, se tomaron como años iniciales y finales los años donde se realizó el censo o conteo, en rangos de 5 años, con excepción del 2010 a 2020 que fue un rango de 10 años. Para el cálculo se utiliza la siguiente fórmula:

$$P(t) = P_0 * e^{(r*t)}$$

Donde:

P (t) = población en el tiempo t

P0 = población inicial

r= tasa de crecimiento anual.

t= tiempo en años

e= constante

Se clasifican a los municipios de acuerdo con la tabla 6, se colocan números del 1 al 4 para identificar el tipo de municipio y serán utilizados en una base general para poder identificarlos y determinar la posible relación con los resultados financieros.

Tabla 6

Clasificación del tipo de municipio de acuerdo con la población

Tipo	Población	Código
Rurales	5000 o menos	1
Semiurbanos	5000-50000	2

Tipo	Población	Código
Urbanos	50000-300000	3
Metropolitanos	300000 o más	4

Fuente: Elaboración a partir de la clasificación de Jaime Orozco Barbosa

Para calcular la competitividad en los procesos electorales, se utiliza el índice RAE de las elecciones municipales de los años 1996, 1999, 2000, 2002, 2005, 2008, 2011, 2016 y 2020, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$RAE=1-i=1\sum npi^2$$

Donde:

Pi= proporción de votos que obtuvo cada partido i (es decir, votos del partido entre el total de votos)

n= número de partidos con votos

Para saber la votación que obtuvo el candidato ganador, se revisaron los resultados electorales de los municipios de Hidalgo de los años 1996, 1999, 2002, 2005, 2008, 2011, 2016 y 2020, para obtener el porcentaje de votación convertido a decimales del partido ganador, en los municipios y años donde el ganador fue una coalición, se realizó la sumatoria de los resultados porcentuales de los partidos involucrados en la coalición, con la finalidad de tener el porcentaje real de votación del candidato ganador.

Para la escolaridad de los presidentes municipales, se investigó el nombre de todos los presidentes, solo tomando en cuenta los que resultaron electos de los procesos electorales de 1996, 1999, 2002, 2005, 2008, 2011, 2016 y 2020. Se buscó el nombre de los presidentes en el Registro Nacional de Profesionistas, para poder saber si cuentan con alguna licenciatura en el periodo de tiempo que gobernaron algún municipio, clasificando la información en cuatro categorías: 1) no tiene estudios profesionales; 2) tiene licenciatura; 3) tiene maestría o especialidad y 4) tiene doctorado. Una vez que se tiene toda la información se clasifica del 1 al 4 para poder identificar la información, en los datos panel y la relación con los resultados del indicador financiero.

Para saber el partido político gobernante en los ayuntamientos de Hidalgo, se toma la información de la asignación de planillas ganadoras de los años 1996, 1999, 2002, 2005, 2008, 2011, 2016 y 2020, emitida por el Instituto Electoral del Estado de Hidalgo (IEEH), clasificándolas categóricamente para poder trabajar los datos en el software STATA y

de esta forma analizar la variante de partidos políticos con los aspectos financieros.

Del conjunto de los 2268 datos municipales posibles de los años 1997-2023, no existe información de 24 municipios a lo largo del periodo de tiempo, por lo que se sacan promedios, para tener la base completa: es decir si falta un dato de algún municipio en el año 2008, se suman todos los anteriores años y se divide entre el número de años sumados. Una vez que se tiene toda la información, se agrupan para realizar datos panel, para poder determinar la relación de las variantes dependientes y las independientes, todo a través del software STATA.

Resultados de las variables independientes de 1997 a 2023

En la tabla 7 se muestra el cambio del tipo de municipio de los últimos 27 años, donde solo 10 de los 84 municipios han modificado la población de manera clara, pasando principalmente de semiurbanos a urbanos, con excepción de los municipios de Pacula y Pachuca de Soto, que pasaron a rurales y metropolitanos, respectivamente. Para el estudio representa una constante, por no cambiar de manera significativa la variable a lo largo del tiempo; además será interesante analizar el desempeño financiero, de forma particular los 10 municipios que se encuentran en la tabla 7, para ver si ese cambio poblacional ayudó a tener un mejor desempeño financiero en comparación a cuando tenían menos población.

Tabla 7.

Municipios que cambiaron su clasificación en relación con su población

Municipio	Tipo de municipio 1997	Tipo de municipio 2010	Tipo de municipio 2020
Actopan	Semiurbanos	Urbanos	Urbanos
Atotonilco de Tula	Semiurbanos	Semiurbanos	Urbanos
Cuautepec de Hinojosa	Semiurbanos	Urbanos	Urbanos
Pacula	Semiurbanos	Semiurbanos	Rurales
Pachuca de Soto	Urbanos	Urbanos	Metropolitanos
Mineral de la Reforma	Semiurbanos	Urbanos	Urbanos
Tepeapulco	Semiurbanos	Urbanos	Urbanos
Tezontepec de Aldama	Semiurbanos	Semiurbanos	Urbanos
Tizayuca	Semiurbanos	Urbanos	Urbanos
Zempoala	Semiurbanos	Semiurbanos	Urbanos

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI (2025)

Los resultados de la variable de escolaridad se muestran en la tabla 8, observando que de todos los presidentes que entraron en función después de las elecciones municipales, existe un total de 418 que no tienen registro de estudios universitarios comprobables en el Registro Nacional de Profesionistas, 238 de ellos tienen registro de estudios a nivel licenciatura, se encontró 15 registros con estudios de maestría y un caso con estudios de doctorado en el año 2020.

En los periodos de gobierno municipal, los años 2016-2020 y 2020-2024 es donde se registra el mayor grado de escolaridad de los presidentes municipales, y en los primeros periodos de gobierno es donde existe una menor escolaridad.

De los 84 municipios de Hidalgo, los ayuntamientos que han tenido un mayor grado de escolaridad acumulado a lo largo de los años de estudio son: Actopan, El Arenal, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Pachuca de Soto. Por el contrario, los municipios con menor escolaridad son los presidentes de: Metepec, San Agustín Tlaxiaca, Santiago de Anaya y Tolcayuca; lo interesante de esos municipios es que durante todos los años de gobierno que están considerando en el periodo 1997 – 2023, ninguno de los presidentes ha tenido estudios universitarios en el Registro Nacional de Profesionistas, infiriendo que deben tener preparatorio o un estudio inferior.

Tabla 8.

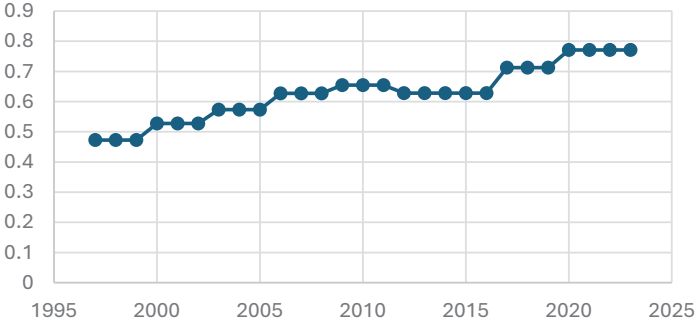
Escolaridad de los presidentes municipales de Hidalgo durante 1997 a 2023

Descripción	Total años	1996	1999	2002	2005	2008	2011	2016	2020
Sin estudios	418	61	63	62	50	53	49	40	40
Licenciatura	238	23	21	22	33	28	33	39	39
Maestría	15	0	0	0	1	3	2	5	4
Doctorado	1	0	0	0	0	0	0	0	1

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta del Registro Nacional de Profesionistas (2025)

En la figura 2 se observa el promedio de los resultados del RAE de los municipales de Hidalgo, donde se muestra que las elecciones se volvieron cada vez más competitivas. Se tomaron en cuenta los resultados de las elecciones para el periodo de tiempo que cubre la administración; por eso los resultados se repiten cada tres o cuatro años.

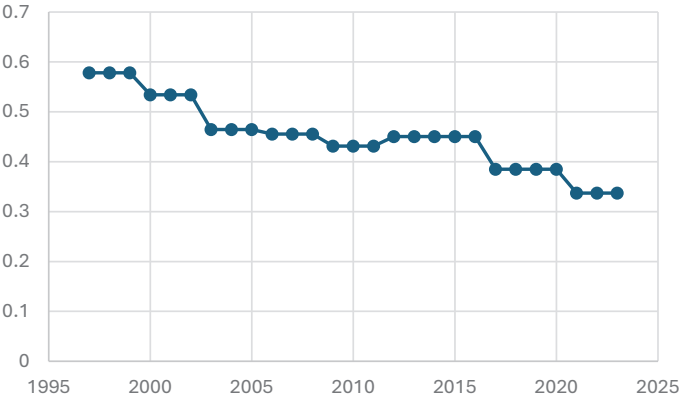
Figura 2.
Competitividad promedio de los municipios de Hidalgo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI (2025).

En la figura 3 se observa el promedio de votos de los 84 municipios que el presidente obtuvo para ganar las elecciones, donde se observa que antes se ganaba con una mayor proporción de votos, a diferencia de las elecciones del 2020, faltando obtener los resultados de las elecciones del 2024, para saber si la tendencia es la misma o cambió.

Figura 3.
Promedio del porcentaje del candidato ganador en los municipios de Hidalgo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI (2025).

En la tabla 9 se muestran los partidos políticos que han gobernado los municipios de Hidalgo a lo largo de los años de estudio, donde se puede destacar que el PRI, como el partido que más gobiernos municipales a obtenido, el PAN y el PRD se encuentran en segundo y tercer lugar, respectivamente, aunque alejados del primer lugar. Se destaca la presencia de dos personas que ocuparon la presidencia de forma independiente.

En relación con las gráficas anteriores, se puede ver que la competitividad electoral permitió la pluralidad partidista en los ayuntamientos, además de la conformación de coalición en las elecciones para poder ganar las contiendas electorales.

Tabla 9.

Partidos políticos que gobernaron un municipio de Hidalgo de 1997 a 2023

Partido político	Total	1996	1999	2002	2005	2008	2011	2016	2020
PAN	91	2	10	23	18	9	8	16	5
PRI	318	73	64	44	39	15	35	15	33
PRD	88	8	7	10	23	14	7	12	7
VERDE	23		3	1	2	6	3	5	3
PT	18	1		1	2	1	5	4	4
PANAL	13						4	4	5
ENCUENTRO SOCIAL	12							7	5
CONVERGENCIA/MOVIMIENTO CIUDADANO	9					1	2	3	3
MORENA	7							1	6
PODEMOS	2								2
INDEPENDIENTE	2							1	1
COALICIÓN	89			5		38	20	16	10

Fuente: Elaboración propia a partir de información de IEEH (2025).

Descripción de los datos financieros de los 84 municipios de Hidalgo de 1997 a 2023

Un acercamiento a los resultados de la investigación es analizar el indicador que se propone a lo largo de los 27 años, tomando en cuenta los cinco resultados más altas por año, se encontró algo interesante, los municipios se repiten de forma constante en años seguidos y en periodos de gobiernos casi completos, como los casos de Acaxochitlán, que fue de los más altos en los años 2008, 2009, 2010, 2014 y 2015; Santiago de Anaya en los años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021; Atitalaquia en los años 2005, 2006 y 2007, Tepehuana de Guerrero en los años 2015, 2016 y 2017; Xochiatipan de 1999 a 2001 y 2021 al 2023; Xochicoatlán en los años 2001

al 2003 y 2012 al 2014; Tlahuiltepa de 2000 al 2022; y Yahualica de los años 2012 al 2014.

Además, tal como se muestra en la tabla 10 A y B existen otros cuatro municipios que repiten en los primeros cinco lugares, pero solo en dos años consecutivos, correspondiente a un periodo de gobierno municipal, lo que refleja una estrategia sana en el manejo de los recursos financieros.

Por otro lado, durante el periodo de estudio, 65 de los 84 municipios en algún momento se encontraron en los últimos cinco lugares del indicador por año, pero con pocas repeticiones en años posteriores. En la tabla 10 A y B se observa que las excepciones son los municipios de Atonilco de Tula, Huautla y Pacula, que repitieron como los más bajos por tres años consecutivos; además otros 11 municipios repitieron dos años consecutivos como los de menor desempeño de Hidalgo.

Tabla 10-A.

Municipios de Hidalgo que se encuentran con los cinco resultados más altos y bajos por año

Nombre	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Principales municipios que se encuentran en la parte más alta por año													
Acaochitlán	0.530	0.535	0.540	0.547	0.523	0.529	0.532	0.473	0.545	0.544	0.525	0.522	0.532
Atitalaquia	0.523	0.537	0.518	0.537	0.516	0.525	0.437	0.508	0.447	0.467	0.469	0.502	0.535
Huichapan	0.519	0.523	0.528	0.495	0.467	0.528	0.533	0.538	0.545	0.550	0.541	0.529	0.551
Lolotla	0.511	0.534	0.527	0.558	0.466	0.553	0.473	0.465	0.459	0.504	0.528	0.497	0.545
San Felipe													
Orizatlán	0.474	0.511	0.535	0.468	0.530	0.525	0.521	0.502	0.488	0.524	0.548	0.566	0.522
Pisaflores	0.537	0.510	0.552	0.564	0.494	0.499	0.532	0.547	0.502	0.522	0.539	0.534	0.530
Santiago de Anaya	0.506	0.487	0.547	0.548	0.552	0.532	0.541	0.516	0.470	0.535	0.521	0.488	0.477
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	0.481	0.484	0.521	0.495	0.462	0.449	0.377	0.437	0.465	0.527	0.550	0.526	0.553
Singuilucan	0.542	0.468	0.485	0.531	0.485	0.571	0.546	0.469	0.473	0.541	0.523	0.541	0.532
Tepehuacán de Guerrero	0.545	0.532	0.527	0.481	0.519	0.501	0.544	0.550	0.547	0.509	0.515	0.526	0.520
Tlahuiltepa	0.497	0.511	0.507	0.480	0.494	0.481	0.484	0.498	0.494	0.491	0.547	0.492	0.494
Tlanchinol	0.511	0.533	0.553	0.543	0.471	0.499	0.521	0.535	0.521	0.550	0.570	0.534	0.537
Xochiatipán	0.531	0.541	0.552	0.478	0.527	0.491	0.558	0.485	0.463	0.514	0.522	0.514	0.523
Xochicoatlán	0.514	0.537	0.540	0.526	0.536	0.444	0.469	0.483	0.485	0.538	0.534	0.528	0.540
Yahualica	0.517	0.520	0.551	0.467	0.516	0.502	0.478	0.478	0.479	0.548	0.560	0.569	0.532
Zimapan	0.480	0.503	0.506	0.436	0.495	0.498	0.473	0.490	0.460	0.491	0.501	0.516	0.523
Principales municipios que se encuentran en la parte más baja por año													
Nombre	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Actopan	0.511	0.527	0.477	0.515	0.469	0.494	0.498	0.495	0.480	0.495	0.518	0.505	0.509
Ajacuba	0.514	0.505	0.520	0.454	0.506	0.490	0.497	0.474	0.492	0.481	0.487	0.494	0.494
Atonilco de Tula	0.515	0.531	0.442	0.443	0.439	0.503	0.446	0.461	0.476	0.502	0.501	0.486	0.499
Huautla	0.529	0.518	0.540	0.528	0.525	0.533	0.528	0.548	0.535	0.538	0.551	0.558	0.519
Juárez Hidalgo	0.494	0.511	0.516	0.445	0.460	0.483	0.487	0.466	0.477	0.493	0.462	0.387	0.477
Metepec	0.464	0.463	0.490	0.468	0.448	0.443	0.453	0.476	0.483	0.490	0.511	0.505	0.497
Pacula	0.465	0.459	0.445	0.423	0.464	0.464	0.424	0.450	0.428	0.440	0.494	0.459	0.471
Mineral de la Reforma	0.499	0.501	0.501	0.499	0.483	0.481	0.474	0.474	0.470	0.485	0.495	0.467	0.476

Nombre	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Santiago													
Tulantepec de													
Lugo Guerrero	0.481	0.484	0.521	0.495	0.462	0.449	0.377	0.437	0.465	0.527	0.550	0.526	0.553
Tepeapulco	0.498	0.518	0.456	0.516	0.454	0.440	0.448	0.438	0.441	0.498	0.508	0.488	0.521
Tizayuca	0.510	0.507	0.509	0.509	0.472	0.460	0.454	0.452	0.437	0.475	0.481	0.494	0.485
Tlahuelilpan	0.496	0.469	0.510	0.497	0.474	0.491	0.470	0.456	0.440	0.403	0.474	0.489	0.505
Tolcayuca	0.464	0.461	0.502	0.510	0.507	0.487	0.516	0.474	0.479	0.495	0.487	0.475	0.487
Yahualic	0.517	0.520	0.551	0.467	0.516	0.502	0.478	0.478	0.479	0.548	0.560	0.569	0.532

Fuente: Elaboración propia a partir de la propuesta del indicador con datos del INEGI (2025)

Nota. Se resaltan en negritas los datos más altos y bajos por año.

Tabla 10-B.

Municipios de Hidalgo que se encuentran con los cinco resultados más altos y bajos por año

Nombre	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Principales municipios que se encuentran en la parte más alta por año														
Acaxochitlán	0.554	0.546	0.540	0.545	0.525	0.525	0.518	0.521	0.522	0.543	0.506	0.484	0.357	0.415
Atitalaquia	0.479	0.551	0.529	0.564	0.578	0.544	0.484	0.553	0.514	0.530	0.471	0.467	0.453	0.492
Huichapan	0.517	0.535	0.539	0.545	0.553	0.542	0.508	0.521	0.496	0.503	0.482	0.445	0.405	0.445
Lolotla	0.544	0.533	0.569	0.532	0.532	0.544	0.558	0.559	0.538	0.554	0.533	0.536	0.363	0.471
San Felipe														
Orizatlán	0.561	0.520	0.540	0.539	0.525	0.506	0.500	0.514	0.512	0.508	0.567	0.510	0.304	0.444
Pisaflores	0.499	0.520	0.512	0.517	0.524	0.504	0.457	0.552	0.519	0.547	0.477	0.534	0.281	0.444
Santiago de														
Anaya	0.476	0.471	0.503	0.521	0.507	0.513	0.504	0.524	0.506	0.506	0.492	0.494	0.370	0.432
Santiago														
Tulantepec de														
Lugo Guerrero	0.584	0.523	0.526	0.572	0.561	0.539	0.486	0.543	0.508	0.531	0.491	0.485	0.394	0.418
Singuilucan	0.550	0.547	0.523	0.529	0.523	0.521	0.520	0.523	0.522	0.530	0.520	0.536	0.385	0.445
Tepehuacán														
de Guerrero	0.546	0.525	0.531	0.536	0.548	0.515	0.503	0.544	0.475	0.518	0.544	0.496	0.339	0.478
Tlahuiltepa	0.520	0.532	0.526	0.536	0.531	0.478	0.530	0.537	0.567	0.575	0.538	0.512	0.290	0.420
Tlanchinol	0.531	0.509	0.521	0.528	0.519	0.524	0.510	0.511	0.558	0.506	0.471	0.481	0.354	0.453
Xochiatipan	0.535	0.530	0.500	0.485	0.508	0.526	0.502	0.548	0.495	0.560	0.539	0.549	0.329	0.499
Xochicoatlán	0.488	0.547	0.529	0.547	0.544	0.537	0.516	0.564	0.573	0.563	0.512	0.506	0.456	0.467
Yahualica	0.486	0.511	0.498	0.496	0.481	0.466	0.479	0.526	0.545	0.533	0.490	0.518	0.302	0.430
Zimapán	0.533	0.529	0.513	0.553	0.551	0.517	0.491	0.520	0.521	0.520	0.504	0.521	0.407	0.444
Principales municipios que se encuentran en la parte más baja por año														
Nombre	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Actopan	0.534	0.523	0.530	0.527	0.527	0.531	0.443	0.449	0.538	0.538	0.500	0.472	0.381	0.458
Ajacuba	0.454	0.510	0.491	0.476	0.486	0.498	0.502	0.505	0.457	0.488	0.498	0.478	0.383	0.444
Atotonilco de														
Tula	0.479	0.518	0.544	0.518	0.548	0.508	0.482	0.546	0.569	0.558	0.481	0.507	0.419	0.464
Huaatla	0.534	0.511	0.514	0.512	0.518	0.468	0.443	0.439	0.521	0.493	0.503	0.475	0.302	0.421
Juárez Hidalgo	0.524	0.483	0.468	0.492	0.488	0.520	0.487	0.520	0.509	0.499	0.460	0.473	0.433	0.453
Metepec	0.520	0.537	0.489	0.518	0.508	0.510	0.503	0.533	0.523	0.503	0.458	0.456	0.394	0.472
Pacula	0.506	0.500	0.512	0.507	0.524	0.524	0.514	0.540	0.508	0.523	0.497	0.516	0.351	0.456
Mineral de la														
Reforma	0.506	0.489	0.505	0.492	0.498	0.503	0.480	0.519	0.446	0.453	0.460	0.473	0.481	0.450
Santiago														
Tulantepec de														
Lugo Guerrero	0.584	0.523	0.526	0.572	0.561	0.539	0.486	0.543	0.508	0.531	0.491	0.485	0.394	0.418
Tepeapulco	0.525	0.515	0.517	0.537	0.520	0.525	0.520	0.535	0.532	0.530	0.496	0.467	0.412	0.479
Tizayuca	0.480	0.491	0.487	0.499	0.521	0.525	0.515	0.504	0.515	0.496	0.484	0.458	0.393	0.438
Tlahuelilpan	0.489	0.492	0.494	0.446	0.499	0.494	0.483	0.493	0.496	0.474	0.456	0.425	0.415	0.395
Tolcayuca	0.437	0.470	0.528	0.522	0.523	0.508	0.509	0.510	0.516	0.504	0.492	0.456	0.478	0.391
Yahualica	0.486	0.511	0.498	0.496	0.481	0.466	0.479	0.526	0.545	0.533	0.490	0.518	0.302	0.430

Fuente: Elaboración propia a partir de la propuesta del indicador con datos del INEGI (2025)

En la tabla 11 se muestran los 10 municipios que han tenido los mejores resultados en cuanto a la propuesta metodológica presentada, y los 10 municipios que se encuentran en el punto más bajo, siendo necesario destacar que la mayoría de esos resultados son del año 1998.

Tabla 11.

Los diez municipios con los mejores y peores resultados de manera histórica durante los años 1997-2023

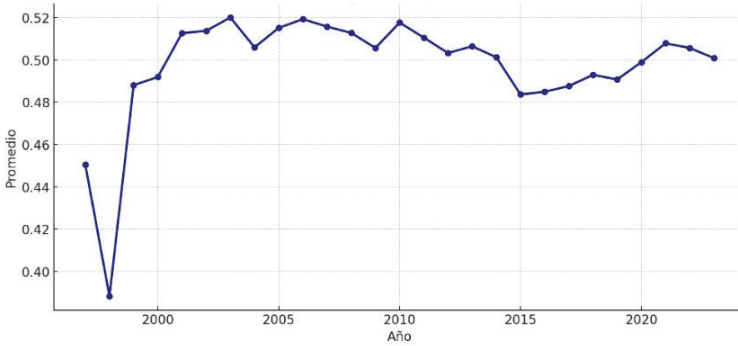
Resultados más altos			Resultados más bajos		
Municipio	Indicador	AÑO	Municipio	Indicador	AÑO
Chilcuautla	0.591	1999	Tianguiestengo	0.277	2001
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	0.584	2010	Chapulhuacán	0.279	1998
Atitalaquia	0.578	2006	Pisaflores	0.281	1998
Atlapexco	0.577	2002	Tlahuiltepa	0.290	1998
Tlahuiltepa	0.575	2001	Huautla	0.302	1998
Xochicoatlán	0.573	2002	Yahualica	0.302	1998
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	0.572	2007	San Felipe Orizatlán	0.304	1998
San Agustín Metzquitlán	0.572	2005	Atlapexco	0.307	1998
Singuilucan	0.571	2018	Tianguiestengo	0.310	1998
Tlanchinol	0.570	2013	Tecoautla	0.318	1998

Fuente: Elaboración propia a partir de la propuesta del indicador con datos del INEGI (2025)

En la figura 4 se puede observar el promedio de los 84 municipios a lo largo del tiempo del indicador propuesto, donde se muestra que existen datos similares a lo largo de los años, con excepción del año 1997 y 1998. El crecimiento después del año 2000 se puede deber a los resultados del federalismo fiscal implementado en México.

Figura 4.

Promedio por año de los resultados de la propuesta del indicador de los municipios de Hidalgo

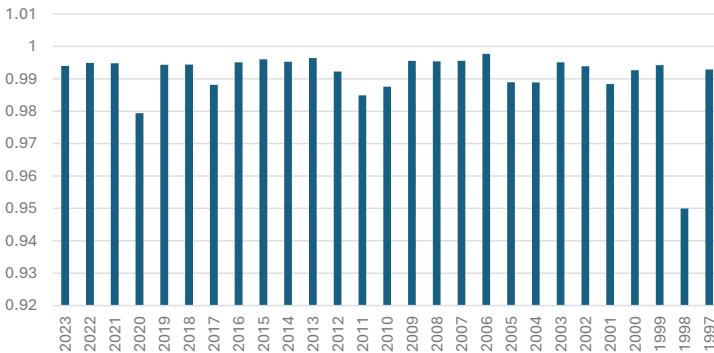


Fuente: elaboración propia a partir de datos de INEGI (2025)

En la figura 5 se puede observar que los años donde los municipios adquirieron mayor deuda fueron los años 1998 y 2020.

Figura 5

Promedio por año del endeudamiento de los municipios de Hidalgo



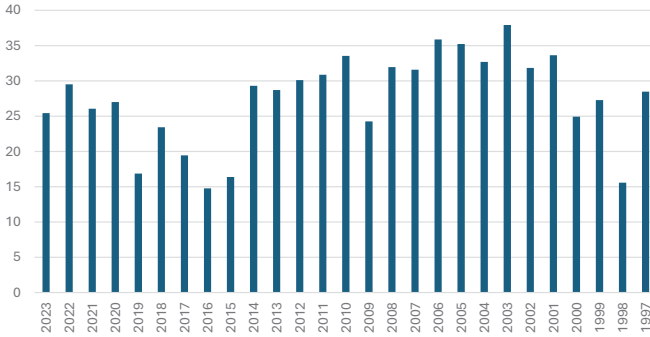
Fuente: elaboración propia a partir de datos de INEGI (2025)

En la figura 6 se puede observar que el promedio de recaudación de impuesto predial ha sido muy cambiante a lo largo del tiempo, siendo el

año 2003 donde más se recaudó en términos porcentuales y el año 2016 donde menos se recaudó.

Figura 6.

Promedio de recaudación del impuesto predial respecto a los ingresos propios por año de los municipios de Hidalgo

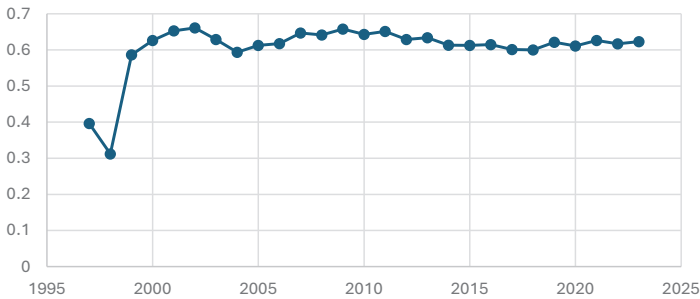


Fuente: elaboración propia a partir de datos de INEGI (2025)

En la figura 7 se puede observar una constante en el promedio de los 84 municipios, observando que fue a partir del año 1999 donde se ha mantenido arriba del 0.60, donde la dependencia de las transferencias federales se incrementó, pero manteniendo la constante.

Figura 7.

Promedio por año de la dependencia de transferencias federales de los municipios de Hidalgo

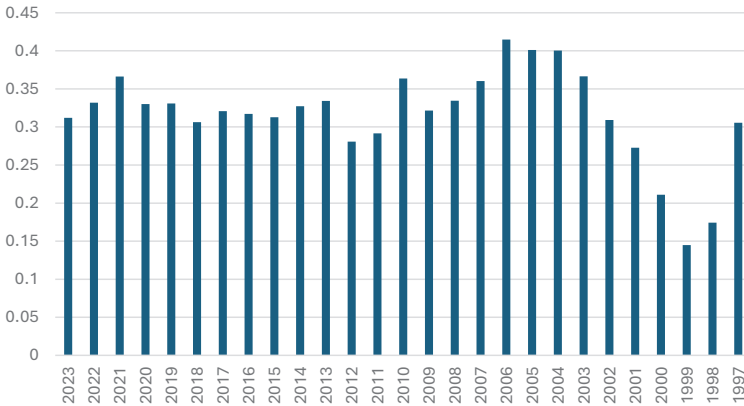


Fuente: elaboración propia a partir de datos de INEGI (2025)

En la figura 8 se observa que el gasto burocrático ha cambiado a lo largo de los años, siendo el año de 1999 el punto más bajo y el 2006 el más alto, superando el 40% del gasto total.

Figura 8

Promedio por año del gasto burocrático de los municipios de Hidalgo



Fuente: elaboración propia a partir de datos de INEGI (2025)

En la tabla número 12 se observan los datos precisos de las gráficas mostradas con anterioridad del promedio de los municipios de los años 1997 a 2023. Se realizó la sumatoria de los resultados de cada municipio y se dividió entre el número de municipios, para determinar el promedio año con año; en los aspectos electorales al ser elecciones cada 3 o 4 años, dependiendo del año, existen años con el mismo resultado al abarcar el periodo administrativo del presidente electo.

Durante la recopilación de la información, algo que llama la atención son los números bajos, casi en todos los rubros de análisis, del año 1998, aunque es el año con los resultados menores en comparación con los otros años de estudio, se debe particularizar el análisis del bajo gasto burocrático, siendo necesario verificar como fue el comportamiento del gasto relacionado entre inversión social (gato de obra pública y acciones sociales) con el gasto corriente; esto para saber si decidieron disminuir el apoyo a la población o por el contrario, se limitaron en los gastos corriente, además de compararlo con los otros año de estudio, por lo

explorado hasta el momento el año 1998 tendría que dar los resultados más bajos.

Tabla 12.
Promedio variantes utilizadas de los 84 municipios de Hidalgo

Año	Indicador	Endeudamiento	Recaudación de predio respecto ingresos propios	Dependencia	Indicador de Gastos burocrático	RAE	Porcentaje candidato ganador
2023	0.5008	0.994	25.435	0.623	0.312	0.771	0.337
2022	0.5056	0.995	29.507	0.617	0.332	0.771	0.337
2021	0.5078	0.995	26.045	0.626	0.366	0.771	0.337
2020	0.4989	0.979	27.002	0.611	0.330	0.771	0.385
2019	0.4907	0.994	16.865	0.621	0.331	0.713	0.385
2018	0.4929	0.994	23.420	0.600	0.306	0.713	0.385
2017	0.4876	0.988	19.439	0.601	0.321	0.713	0.385
2016	0.4849	0.995	14.773	0.615	0.317	0.628	0.451
2015	0.4836	0.996	16.375	0.613	0.313	0.628	0.451
2014	0.5012	0.995	29.292	0.613	0.327	0.628	0.451
2013	0.5064	0.996	28.713	0.634	0.334	0.628	0.451
2012	0.5032	0.992	30.114	0.629	0.281	0.628	0.451
2011	0.5105	0.985	30.873	0.651	0.292	0.655	0.431
2010	0.5176	0.988	33.544	0.643	0.364	0.655	0.431
2009	0.5056	0.996	24.265	0.658	0.322	0.655	0.431
2008	0.5127	0.995	31.943	0.642	0.334	0.627	0.455
2007	0.5157	0.996	31.589	0.647	0.360	0.627	0.455
2006	0.5192	0.998	35.869	0.618	0.415	0.627	0.455
2005	0.5151	0.989	35.212	0.613	0.401	0.573	0.465
2004	0.5059	0.989	32.692	0.593	0.400	0.573	0.465
2003	0.5200	0.995	37.914	0.629	0.367	0.573	0.465
2002	0.5137	0.994	31.833	0.661	0.309	0.528	0.534
2001	0.5126	0.988	33.625	0.653	0.273	0.528	0.534
2000	0.4919	0.993	24.921	0.626	0.211	0.528	0.534
1999	0.4880	0.994	27.265	0.586	0.145	0.472	0.578
1998	0.3883	0.950	15.577	0.312	0.174	0.472	0.578
1997	0.4505	0.993	28.477	0.396	0.305	0.472	0.578

Fuente: elaboración propia a partir de datos de INEGI (2025)

Conclusiones

Los primeros resultados arrojados de los datos panel del programa STATA refieren que existe una relación positiva entre el indicador que se propone y la competitividad electoral, significando que las elecciones más

competitivas pueden obligar a los presidentes a tomar mejores decisiones financieras. Además, la recaudación del impuesto predial está relacionada con la cantidad de votos que obtiene el presidente ganador; esto se puede explicar por la confianza que los ciudadanos tienen con el presidente entrante. Por otro lado, se encontró una pequeña relación entre la escolaridad del presidente y el indicador, donde un aumento en la escolaridad tiende a disminuir ligeramente el desempeño financiero.

Por otro lado, no se encontró una relación entre el tamaño del municipio y el desempeño financiero de los municipios, lo que refiere que el tamaño del municipio no tiene aspectos significativos para el desempeño financiero de los municipios de Hidalgo, aunque se debe cruzar con otras variables tomadas en la construcción del indicador, para verificar si existe alguna relación positiva, principalmente en la recaudación de ingresos propios o la dependencia con los recursos federales.

En relación con los partidos políticos que gobernaron los ayuntamientos, los primeros resultados refieren que el PRI y el PT tienen resultados menores a los del PAN en relación al indicador propuesto; además, tomando en cuenta la recaudación del impuesto predial en comparación con los ingresos propios, se notó que los partidos del PRD, PT, Encuentro Social y Movimiento Ciudadano, tienen peores resultados que los del PAN, para los otros partidos políticos no hay significancia y tienden a ser resultados similares.

Para finalizar, tomando en cuenta el IAF de los municipios y comparándolo con los partidos gobernantes, el IAF del PRD tiene peores resultados que los del PAN; por el contrario, los municipios gobernados por MORENA tienen resultados superiores a los otros dos partidos cuando se encuentran gobernando; los demás partidos no presentan variaciones significativas, presentando resultados similares a los del PAN.

Aún faltaría por comprobar de forma particular las variables que se utilizaron para la creación del indicador que se encuentran en la tabla 5, siendo necesario analizar los datos de manera autónoma con las variables independientes (escolaridad, competitividad electoral, tipo de municipio, partido político y porcentaje de votos del ganador), para saber si existe una mayor significancia desglosando cada dato; y en lugar de tomar todos los datos con el mismo peso e importancia, determinar si existieran variables que tengan un mayor peso en la explicación del desempeño financiero de los municipios del estado de Hidalgo, durante el periodo 1997 – 2023, esperando terminar con lo faltante una vez concluida la investigación que se encuentra aun en desarrollo y serán dados a conocer posteriormente, en el proyecto terminar para la obtención de grado académico, de esta forma

dar propuestas a los ayuntamientos y que puedan tomar en cuenta para el fortalecimiento de las finanzas sanas.

Referencias bibliográficas

- ARELLANO Gault, D. Cabrero Mendoza E. Montiel Cuatlayol M. J. y Aguilar Márquez I (2011). Gobierno y Administración Pública: un Panorama de Fragilidad Institucionalizada. En: Cabrero Mendoza Enrique y Arellano Gault, David (coordinadores), Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009 (pág. 29-116). Distribuido por: México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales: Centro de Investigación y Docencia Económicas. [15/03/2025] <http://hdl.handle.net/10089/16462>
- BARCELATA, C. H. y Ruiz R. J. (Xalapa, Veracruz). Desarrollo Económico Municipal y Finanzas Públicas Locales, Recuperado en noviembre del 2024, de <https://www.uv.mx/personal/hbarcelata/files/2014/05/Desarrollo-economico-municipal-y-Finanzas-publicas-locales.pdf>
- CABRERO Mendoza E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Política y Sociedad*, 47(3), 165-186. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO1010330165A>
- CABRERO Mendoza, Enrique. “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?”. *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, número 3, 2do semestre de 2004, pp 753-784. <https://www.redalyc.org/pdf/133/13313306.pdf>
- CABRERO, Enrique y Orihuela, Isela (2002). Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales (1978-1998). *Estudios Demográficos y Urbanos* (49), 175-208. (2000). Expansión financiera en municipios de México (1978-1997). D. F. México: Documento de trabajo No. 87 CIDE.
- ESPINOSA, Salvador, J. M. y Christine Martell. 2018. «¿Por Qué Algunos Municipios En México Son Mejores Recaudadores De Impuesto Predial Que Otros? / Why Some Municipalities in Mexico Are Better Property Tax Collectors Than Others?». *Gestión Y Política Pública* 27 (2):375-95. <https://doi.org/10.29265/gypv.v27i2.471>.

- FLORES Díaz M. Macías Acosta R. González Acolt R. (2020), Capítulo 10 Gestión financiera municipal en México: Estrategias y alternativas para un mejor desempeño hacendario https://www.researchgate.net/profile/Ruben-Macias-Acosta/publication/344704518_Gestion_Financiera_Municipal_en_Mexico/links/5f8a4c48299bf1b53e2c3c5a/Gestion-Financiera-Municipal-en-Mexico.pdf
- IBARRA Salazar, Jorge, Sandoval Musi, Alfredo, & Sotres Cervantes, Lida. (2001). Participaciones federales y dependencia de los gobiernos municipales en México, 1975-1995. *Investigación económica*, 61(237), 25-62. Recuperado en 02 de marzo de 2025, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672001000300025&lng=es&tlng=es
- IRMA C. G. Osorio (2018). Gestión del Desempeño. En Mauricio I. D. Laguna y Maria. C. Pardo, De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa. (pags. 171 – 190). CIDE.
- LAGUNA Mauricio I. D. (2016). Introducción a la gestión para resultados. En Mauricio I. D. Laguna, Gestión para resultados (pags. 17 – 63). BBAP.
- LEY de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Hidalgo, [L.P. C.G E.H.], Reformada, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 27 de octubre de 2014, (México).
- LOPEZ Gonzales M. (2004), CIDE, obtenido de: https://www.researchgate.net/publication/267160960_Finanzas_Municipales_en_Mexico_En_la_Busqueda_de_un_Eficiente_Comportamiento_de_los_Egresos
- LUGO Neria B. y Cruz Badillo I. (2010) gobiernos locales hidalguenses 2007: una primera aproximación. obtenido de <https://repository.uaeh.edu.mx/bitstream/handle/123456789/12414>
- LUGO Neria, B. y Rivera Gómez, P. E. (2017). Administración y finanzas públicas municipales en el Estado de Hidalgo 2015: Las transferencias condicionadas. *Boletín Científico De Las Ciencias Económico Administrativas Del ICEA*, 5(9). <https://doi.org/10.29057/icea.v5i9.2108>
- MADRIGAL Delgado, G. de J. (2024). Modelo para estimar el desempeño fiscal municipal utilizando un método de regresión lineal múltiple. *Economía Sociedad Y Territorio*, 24(74), 1-23. <https://doi.org/10.22136/est20241939>
- MADRIGAL Delgado, Guadalupe de J. (2023). Sostenibilidad financiera en gobiernos locales: medida por el desempeño fiscal. *Investigación administrativa*, 52(132), 00007. Epub 06 de octubre de 2023. Recuperado en 03 de marzo de 2025, de <http://www.scielo.org.mx/scielo>.

- php?script=sci_arttext&pid=S2448-76782023000200007&lng=es&tlng=es.
- MANUEL R. Romo de Vivar Mercadillo & Rodrigo Gómez Monge, 2016. “Descentralización fiscal, capacidades administrativas y recaudación del impuesto predial en los municipios de México: Una aproximación teórica », *Economía y Sociedad*. , Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Facultad de Economía, número 35, páginas 155-170, Julio-Dic.
- MARTÍNEZ O. María C.; Padilla Arroyo A. El Municipio: entre el Poder Local y los Actores Políticos. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, [S.l.], n. 16, ene. 2018. ISSN 2448-5799. Disponible en: <<https://convergencia.uaemex.mx/article/view/9559>>. Fecha de acceso: 02 mar. 2025
- MARTÍNEZ Sánchez, José F. & Cano Moreno A. (2022). La relación entre impuesto predial y capacidades institucionales municipales: el caso de Hidalgo, México. *Contaduría y administración*, 67(4), 98-124. Epub 17 de marzo de 2023. <https://doi.org/10.22201/fca.24488410e.2022.3184>
- MENDOZA Velázquez, A. (2017). Indicadores de desempeño, presión y vulnerabilidad de las finanzas públicas estatales en México. *El Trimestre Económico*, 77(307), 603-647. <https://doi.org/10.20430/ete.v77i307.448>
- MENDOZA Velázquez, A. (2019). ¿Pueden las transferencias federales afectar el esfuerzo fiscal, la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos locales? México 2003-2013. *El Trimestre Económico*, 86(342), 307-342. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i342.747>
- OROZCO Barbosa, J. (s.f.). *Tipología de los municipios de México. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (42). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado el 16 de junio de 2025, de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/42/pr/pr8.pdf>
- PERLA Itzel Pérez, Aníbal Terrones. 2018. Descentralización fiscal en los Municipios del Estado de Hidalgo, 2005 y 2010, El Conocimiento Como Base del desarrollo económico y social entre los retos actuales, pag. 88 – 95. https://drive.google.com/file/d/1W4jFPt45GOILDZkONUN-4gq6RLyJZK4Ra/view?fbclid=IwY2xjawIFRDZleHRuA2FlbQIxMQABHfTo5Sq4g6TUuJZlSh29NEhG60tRXcBxyMI7p5jcvqGY4sT-BrnwH8q8cA_aem_G7uUjKXqFV8AZrUUFypuw&sfnsn=scwspwa
- RAICH, U. (1997). Desempeño financiero: algunas propuestas de evaluación. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11651/4117>.

- ROBERT D. Behn (2016). ¿Por qué medir el desempeño? Diferentes propósitos necesitan diferentes medidas. En Mauricio I. D. Laguna, Gestión para resultados (pags. 149 – 202). BBAP.
- ROBERT D. Behn (2016). ¿Por qué medir el desempeño? Diferentes propósitos necesitan diferentes medidas. En Mauricio I. D. Laguna, Gestión para resultados (pags. 149 – 202). BBAP.
- ROMO de Vivar Mercadillo, M. R., Chauca Malásquez, P. M., & Gómez Monge, R. (2022). las transferencias condicionadas y el efecto de pereza fiscal: el caso del gobierno municipal de morelia, Michoacán, México. *inceptum*, 5(9), 37–67. <https://doi.org/10.33110/inceptum.v5i9.115>
- RUELAS Ávila, I. Jiménez Juan P. y Letelier Saavedra L. 2023. «Las Decisiones De Deuda En Los Municipios Frente a La Ley De Disciplina Financiera Evidencia Y Lecciones De política». *Gestión Y Política Pública* 32 (2):97-129. <https://doi.org/10.60583/gypp.v32i2.8122>.
- RUELAS Ávila, I. y Izquierdo Reyes A. D. 2021. «Fatiga, límites De Deuda Y Espacio Fiscal De Los Gobiernos Estatales En México». *Gestión Y Política Pública* 30 (2):29-65. <https://doi.org/10.29265/gypp.v30i2.878>.
- RUIZ A. L. la organización del poder municipal. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, [S.l.], n. 6, mar. 2018. ISSN 2448-5799. Disponible en: <<https://convergencia.uaemex.mx/article/view/9933>>.
- SÁNCHEZ Martínez J. (2017) La relación Ejecutivo-Legislativo en la aprobación del presupuesto: El caso de México a nivel subnacional. *Política y Gobierno*. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1019>
- SÁNCHEZ-BERNAL, A., & García-Bátiz, M. L. (2010). El desempeño económico de los gobiernos municipales mexicanos en los procesos de desarrollo a escala local. *Economía Sociedad Y Territorio*. <https://doi.org/10.22136/est002010142>
- SANTOS J. (2021). Gestión Financiera municipal: una propuesta metodológica para su análisis. En . Colegio de San Luis, Año III, No.7.(pags. 110 – 135). El colegio de San Luis Potosí.
- TAGUENCA . J. León. M. (2011) La descentralización fiscal e independencia financiera local: algunas dimensiones de desarrollo endógeno que influyen en el grado de independencia financiera para los municipios del estado de Hidalgo en Lugo Neri B. *Gobierno y Gestión Pública* (pág. 9 – 42) obtenido de <https://repository.uaeh.edu.mx/bitstream/handle/123456789/12456>

APLICACIÓN DE LAS METAS DEL “OBJETIVO 5: IGUALDAD DE GÉNERO” DE LA AGENDA 2030 DE LAS NACIONES UNIDAS CONTENIDAS EN EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE MONTERÍA 2020-2023

Andrea Susana Mercado Villanueva¹
Isabel Alcalá Medrano

Introducción

Este estudio analiza la aplicación de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5 (ODS 5) igualdad de género, en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) de Montería 2020-2023, aprobado mediante el Acuerdo 007 de 2020. La pregunta que orienta la investigación es: ¿cómo se han aplicado las metas del ODS 5 incorporadas en el PDM de Montería durante este periodo? Partiendo de la hipótesis de que, si bien existe un compromiso formal con la igualdad de género, la implementación de las metas del ODS 5 ha sido parcial y heterogénea, con avances en algunos ámbitos, pero con vacíos persistentes en áreas estructurales.

El objetivo general de la investigación consiste en analizar la aplicación de las metas del ODS 5 incorporadas en el Plan de Desarrollo Municipal de Montería 2020-2023. Específicamente, se busca identificar cuáles metas fueron incorporadas en el instrumento de planificación territorial, determinar el nivel de incorporación de cada, y evaluar la coherencia entre los compromisos formales y las acciones efectivamente implementadas.

Para ello, se diseñó una metodología mixta que articula la revisión documental de normativas, planes e informes oficiales con la aplicación de encuestas a la comunidad.

El artículo desarrolla tres ejes temáticos: la identificación de las nueve metas del ODS 5 y la presencia en el Plan de Desarrollo Municipal; el análisis del programa “Mujer y Equidad de Género” y las cinco líneas de acción; y la evaluación mediante una clasificación en cuatro niveles (com-

1 Andrea Susana Mercado Villanueva, correo electrónico: amercadovillanueva58@correo.unicordoba.edu.co

pleta, parcial, mínima o nula) que visibiliza las brechas entre el discurso y la práctica institucional.

Los hallazgos obtenidos revelan un panorama diferenciado: dos metas fueron incorporadas completamente (la 5.2 y la 5.c), dos presentan incorporación parcial (5.1 y 5.a), cuatro muestran incorporación mínima (5.4, 5.5, 5.6 y 5.b), mientras que una meta (la 5.3) no registra incorporación alguna.

Estos hallazgos evidencian que, aunque Montería ha logrado avances concretos aun enfrenta obstáculos estructurales.

En conclusión, la experiencia de Montería demuestra que la incorporación formal de los compromisos globales en los instrumentos de planificación local es insuficiente. La verdadera transformación hacia la igualdad sustantiva requiere voluntad política sostenida, capacidad institucional fortalecida, recursos adecuados, participación activa de las organizaciones de mujeres y mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Solo mediante una gestión local coherente e integral será posible consolidar cambios que garanticen la igualdad en el ámbito territorial.

La incorporación del ODS 5 en el Plan de Desarrollo Municipal de Montería (2020-2023)

La igualdad de género es un derecho humano esencial, el cual, estrechamente vinculado con el desarrollo sostenible, ya que hombres y mujeres desempeñan roles fundamentales en la construcción de las sociedades.

La Organización de las Naciones Unidas -ONU- ha reconocido esta importancia e incorporó la igualdad de género dentro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- de la Agenda 2030, específicamente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5 “igualdad de Género”, cuyo propósito es empoderar a todas las mujeres y niñas y garantizar la plena participación en la vida social, política y económica.

La Agenda 2030 representa un compromiso crucial para los Estados miembros de la ONU, al promover un modelo de progreso sostenible basado en tres dimensiones interdependientes: social, ambiental y económica. Estas conforman un equilibrio que debe mantenerse armónico para alcanzar un desarrollo integral. Colombia, como Estado miembro desde 2015, se comprometió a adoptar políticas y estrategias nacionales que materialicen los ODS, priorizando la atención de las necesidades específicas de la población en los distintos territorios.

En este sentido, las autoridades territoriales del municipio de Montería, Córdoba, del período 2020–2023, incluyeron en el PDM estrategias y políticas públicas para avanzar hacia la consecución de la Agenda 2030 y cada uno de los ODS contenidos en esta. Es importante acotar que, más allá del acto administrativo y el contenido de este, la información pública relacionada con la Igualdad de Género en el municipio es precaria; sin embargo, en este estudio se presenta un análisis detallado de la incorporación de las metas del ODS número 5 en el Plan de Desarrollo Municipal de Montería del periodo 2020–2023.

Esta investigación se inserta en el debate académico contemporáneo sobre la implementación local de los ODS, adoptando un enfoque de derechos con perspectiva interseccional que permite comprender cómo la desigualdad de género se reproduce de manera diferenciada según el territorio, la clase social, la edad y otros factores estructurales.

Al analizar la incorporación del ODS 5 en el Plan de Desarrollo Municipal de Montería 2020–2023, el estudio aporta al análisis de la capacidad institucional de los gobiernos locales para traducir los compromisos globales en políticas públicas concretas que respondan a las diversas realidades de las mujeres. Asimismo, al identificar los niveles de incorporación de las metas del ODS 5, se cuestiona el formalismo de ciertas estrategias gubernamentales y se resalta la necesidad de mecanismos efectivos de seguimiento, articulación institucional y asignación presupuestal con enfoque de género.

Metodología

La investigación adoptó un enfoque metodológico mixto, que combinó herramientas cualitativas y cuantitativas con el propósito de analizar los datos de manera integral y contextualizada. Esta combinación metodológica permitió contrastar la información documental con la evidencia disponible, garantizando un análisis más cercano a la realidad y evitando una lectura meramente descriptiva o superficial sobre la aplicación del ODS 5 en Montería.

Metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible Igualdad de Género, incorporadas en el Plan de Desarrollo Municipal

Antes de identificar las metas específicas del ODS 5, dedicado a la igualdad de género, resulta pertinente describir brevemente el contenido y lue-

go contrastar cuáles fueron incorporadas en el Plan de Desarrollo Municipal -PDM-. En primer lugar, la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas fue formulada en 2015, es de cobertura global y posee una visión transformadora del desarrollo. Esta plantea retos importantes en términos institucionales y de política para la implementación. El fin es erradicar la pobreza, conseguir mayor bienestar y como menciona el mismo lema “No dejar a nadie atrás”. Para lograrlo, está integrada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible también llamados ODS, dentro de los cuales se encuentra el ODS-5 que trata acerca de la Igualdad de Género: lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas (Naciones Unidas,2023).

El ODS-5 se centra en empoderar a las mujeres y eliminar todas las formas de violencia y desigualdad de género en todo el mundo, destacando el papel fundamental de las mujeres en la construcción de un mundo prospero, pacífico y sostenible. Esta percepción inclusiva de desarrollo sostenible de las sociedades se comprime en un conjunto de nueve (9) ellas acompañadas de 14 indicadores (14), los cuales son:

Tabla 1.
Indicadores de las metas del ODS 5

No.	Metas	Indicadores
5.1.	“Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo” (Naciones Unidas, s.f.)	5.1.1. Determinar si existen o no marcos jurídicos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por razón de sexo (Naciones Unidas, 2020).
5.2.	“Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación” (Naciones Unidas, s.f.).	5.2.1. Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años que han sufrido violencia física, sexual o psicológica a manos de su actual o anterior pareja en los últimos 12 meses, desglosada por forma de violencia y edad (Naciones Unidas, 2020). 5.2.2 Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia sexual a manos de personas que no eran su pareja en los últimos 12 meses, desglosada por edad y lugar del hecho (Naciones Unidas, 2020).
5.3.	“Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina” (Naciones Unidas, s.f.).	5.3.1 Proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 15 años y antes de cumplir los 18 años (Naciones Unidas, 2020) 5.3.2. Proporción de niñas y mujeres de entre 15 y 49 años que han sufrido mutilación o ablación genital femenina, desglosada por edad (Naciones Unidas, 2020).
5.4.	“Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país” (Naciones Unidas, s.f.).	5.4.1. Proporción de tiempo dedicado al trabajo doméstico y asistencial no remunerado, desglosada por sexo, edad y ubicación (Naciones Unidas, 2020).

No.	Metas	Indicadores
5.5.	"Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública" (Naciones Unidas, s.f.).	5.5.1 Proporción de escaños ocupados por mujeres en a) los parlamentos nacionales y b) los gobiernos locales (Naciones Unidas, 2020). 5.5.2 Proporción de mujeres en cargos directivos (Naciones Unidas, 2020).
5.6.	"Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen" (Naciones Unidas, s.f.).	5.6.1. Proporción de mujeres de entre 15 y 49 años que toman sus propias decisiones informadas sobre las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva (Naciones Unidas, 2020). 5.6.2. Número de países con leyes y reglamentos que garantizan a los hombres y las mujeres a partir de los 15 años de edad un acceso pleno e igualitario a los servicios de salud sexual y reproductiva y a la información y educación al respecto (Naciones Unidas, 2020).
5.a	Emprender reformas que otorguen a las mujeres Igual de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales (Naciones Unidas, s.f.).	5.a.1 a) Proporción del total de la población agrícola con derechos de propiedad o derechos seguros sobre tierras agrícolas, desglosada por sexo; y b) proporción de mujeres entre los propietarios o los titulares de derechos sobre tierras agrícolas, desglosada por tipo de tenencia (Naciones Unidas, 2020). 5.a.2 Proporción de países cuyo ordenamiento jurídico (incluido el derecho consuetudinario) garantiza la igualdad de derechos de la mujer a la propiedad o el control de las tierras (Naciones Unidas, 2020).
5.b	Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres (Naciones Unidas, s.f.).	5.b.1 Proporción de personas que poseen un teléfono móvil, desglosada por sexo (Naciones Unidas, 2020).
5.c	Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles (Naciones Unidas, s.f.).	5.c.1 Proporción de países con sistemas para el seguimiento de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y la asignación de fondos públicos para ese fin (Naciones Unidas, 2020).

Fuente: Tomando como referencia de las Naciones Unidas, Objetivos de desarrollo sostenible. Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas (Naciones Unidas, 2020).

Con claridad en la identificación de las metas y los respectivos indicadores, se inicia con la revisión del PDM “gobierno de la gente”. Es importante mencionar que, este Plan de Desarrollo Municipal estuvo articulado con el Plan Nacional de Desarrollo -PND- 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” aprobado mediante la Ley 1955 de 2019 y con el proceso de construcción colectiva del Plan de Desarrollo Departamental -PDD- 2020-2023 “ahora le toca al pueblo” asimismo, el PDM mantiene una coherencia directa con la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente con el ODS 5: Igualdad de género, que orienta la formulación de políticas locales en favor de las mujeres y las niñas.

Primeramente, el título I, capítulo I, artículo 6, en el que se mencionan los enfoques que llevará a cabo la administración; el literal A involucra al enfoque de género: “...Se busca implementar programas y acciones que vayan al camino de la equidad de género en las diferentes dimensiones”. Asimismo, el artículo 7, afirma que, dentro de las características del gobierno, este será incluyente:

“...Para el presente Plan de Desarrollo se enfoca en el desarrollo humano, ...en mantener la premisa de los ODS de “no dejar a nadie atrás” (Concejo municipal de Montería, 2020). Ambos artículos involucran al ODS 5, y específicamente la meta 5.c “Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles” (UNDP, s.f.).

Posteriormente, en el Capítulo II, artículo 8, se diferencian 3 lineamientos estratégicos, una estrategia transversal y 34 retos que se pretenden alcanzar para el 2030. De estos, en el Lineamiento Estratégico número 1, llamado “Montería incluyente, ahora la gente”, el reto número 9 está relacionado con el ODS-5 en general:

“Afianzar las acciones públicas incorporando decididamente los enfoques diferenciales y de género para mejorar la calidad de vida de estos grupos poblacionales...”. Además, en el Lineamiento Estratégico número 3 “Montería con convivencia y movilidad segura”, se establece el objetivo de “Aumentar la convivencia y seguridad ciudadana, reducir la violencia contra las mujeres por medio de un cambio cultural y acciones de policía...” (Concejo municipal de Montería, 2020).

Lo cual se relaciona directamente con las Meta 5.2. del ODS-5 de la Agenda 2030 de la ONU, la cual se propone a “Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación” (UNDP, s.f.).

Seguidamente el artículo 9, llamado “Aporte del Plan de Desarrollo “Gobierno de la Gente” 2020-2023 al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- (Concejo municipal de Montería, 2020).

Explica la inclusión de los ODS de la Agenda 2030 de la ONU dentro de los tres Lineamientos Estratégicos, estrategias transversales, programas, estrategias e indicadores. Así, muestran que sólo el Lineamiento estratégico 1 “Montería Incluyente Ahora la Gente” aporta al cumplimiento del ODS 5. “Igualdad de género” (Concejo municipal de Montería, 2020).

En el Capítulo III, el artículo 10 “Programas Generales” menciona 54 programas que ayudarán a cumplir los 3 Lineamientos estratégicos

del Plan y la estrategia transversal, este está dividido por sectores y cada sector tiene los programas.

Dentro del Lineamiento Estratégico 1 “Montería Incluyente Ahora la Gente”, en el sector “Salud y Protección Social”, se establecen programas que no están enfocados específicamente en la mujer; igual el sector “Inclusión Social” que se limitan a apuntar a la “población vulnerable” (Concejo municipal de Montería, 2020).

Siguiendo con la relación ODS-5 y el Plan de Desarrollo, en el lineamiento número 3 “Montería con Convivencia y Movilidad Segura”, nuevamente dentro de los sectores que abarca se encuentra: “Gobierno Territorial”, “Justicia y Derecho” y Transporte, no se evidencia programas dirigidos específicamente a la mujer, contradiciendo lo que se menciona en el artículo 8, en donde este lineamiento promete acabar con la violencia que sufre la población femenina.

El artículo 11 “Programas estratégicos”, presenta al Lineamiento Estratégico 1, el cual contiene al proyecto estratégico 2 “Salud para la Gente”, en el que se estableció como meta el “Programa de reducción de embarazos en adolescentes” relacionada directamente con la meta 5.6. del ODS 5, que propone “Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de las conferencias de examen” (UNDP, s.f.).

En el mismo lineamiento, el proyecto estratégico número 3 “Infraestructura para la Inclusión Social” se encuentra el proyecto priorizado “Enfoque de género para reducir desigualdades de las mujeres”. El cual está relacionado en general con el Objetivo 5 de la Agenda 2030 (UNDP, s.f.).

Por otro lado, el Lineamiento estratégico número 2, el proyecto estratégico 10, incluye al proyecto priorizado “Emprendimiento para la Inclusión Social de la Población Vulnerable (Crediexpress)”; este promueve parcialmente lo contenido en la meta 5.a. del ODS 5: “Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales” (UNDP, s.f.).

Por último, dentro del Lineamiento Estratégico 3, el proyecto estratégico 14 “Montería más segura” no hace un énfasis directo en la protección de las mujeres, como se había establecido anteriormente en el artículo 8 (Concejo municipal de Montería, 2020).

El Título IV, Capítulo I “Procesos de Coordinación”, el artículo 22 “Enfoque poblacional, diferencial y de género en la actuación del Gobierno” dispone que: “Para garantizar el cumplimiento del enfoque de poblacional, diferencial y de género, cada Secretaría y/o dependencia de la administración deberá considerar las especificaciones de estas poblaciones en el diseño de políticas y en particular proyectos de inversión pública que deberán verse reflejados en el BPIN” es decir el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (Concejo municipal de Montería, 2020).

Así, en el párrafo segundo de este artículo se menciona que “Para el enfoque de género se diseñará un programa piloto de marcador de la equidad para el cuatrienio que identifique asignaciones presupuestales, como una buena práctica en concordancia con lo dispuesto en el artículo 221 de la Ley 1955 de 2019” (Concejo municipal de Montería, 2020).

A partir de la revisión de la inclusión de las metas del ODS-5 dentro del PDM de Montería 2020-2023, se concluye en este capítulo que el PDM o Acuerdo 007 de 2020 del Concejo de Montería, si realizó la inclusión de las metas del ODS 5, con notables referencias en los artículos 6, 7, 8 y 9. Además, se observó que existe una relación específica entre el PDM y las metas del ODS 5, destacándose el artículo 11 donde se establece una vinculación directa entre los lineamientos estratégicos y las metas específicas del ODS 5, así como finalmente en el artículo 22, se definen medidas para implementación dentro de la estructura organizativa de la Alcaldía.

Por lo anterior se puede afirmar que, la igualdad se constituye como un pilar fundamental en la construcción de las bases estratégicas para el desarrollo social del municipio, por lo que el proceso de incorporación de las metas del ODS-5 en el PDM constituye un paso significativo hacia un futuro más equitativo y justo. Sin embargo, es necesario que los gobiernos de turno mantengan el impulso y el compromiso en la implementación de políticas que promuevan la igualdad de género. Solo a través de un esfuerzo sostenido se podrá alcanzar tal objetivo establecido en la Agenda 2030 y construir una sociedad inclusiva y justa para todas las personas.

Incorporación de las metas del Objetivo 5: igualdad de género de la Agenda 2030 en las estrategias formuladas por la Alcaldía de Montería 2020-2023 basadas en el plan de desarrollo

En este apartado se determina la incorporación de las metas del “Objetivo 5: igualdad de género” de la Agenda 2030 en las estrategias formuladas por la Alcaldía de Montería 2020-2023 basadas en el PDM; por ello, se desarrolla el “Programa de mujer y género” y las líneas de acción, las cuales, corresponden a las estrategias formuladas por la Alcaldía, realizándose a la vez un contraste que demuestre la incorporación de las metas del ODS 5 en las estrategias.

Frente a ello se encontró que la Alcaldía de Montería del periodo correspondiente a los años 2020-2023, antes de diseñar las estrategias en el PDM, realizó un diagnóstico, el cual evidenciaba la desventaja de la mujer en la sociedad monteriana, desventajas tripartitas es decir, social, política y económicamente, basándose así para la creación de las estrategias de incorporación de la igualdad de género, en aspectos como la autonomía económica y el acceso a activos, la participación en escenarios de poder y toma de decisión, salud y derechos sexuales y reproductivos, vida libre de violencias; mujer rural, y el fortalecimiento institucional (Concejo municipal de Montería, 2020). Los cuales fueron tomados como los principales indicadores de trabajo para la creación de las estrategias de incorporación de la igualdad de género en el accionar de la Autoridad Administrativa, correspondiente al periodo 2020-2023.

Estas estrategias abarcaron, la creación del programa “Mujer y Equidad de Género” y estuvieron encaminadas a cerrar las brechas de género, así como los aspectos relacionados anteriormente, además con el programa buscaron garantizar el derecho de las mujeres a vivir en una ciudad segura y libre de violencias a través de la coordinación y articulación interinstitucional para la efectiva implementación de estrategias de prevención, protección, atención integral y restablecimiento de los derechos de las mujeres y las niñas en riesgo o víctimas de violencias (Concejo municipal de Montería, 2020).

En el ámbito público, el programa “Mujer y Equidad de Género” propendió a mejorar la respuesta institucional y fortalecer el acceso a la justicia para hacer de Montería un territorio seguro y libre de violencias en los espacios públicos y privados (Concejo municipal de Montería, 2020). En síntesis, el programa de “Mujer y Equidad de Género” en el cumplimiento de los objetivos, estableció unas líneas de acción para el empode-

ramiento de las mujeres, buscando el reconocimiento, acceso y garantía de los derechos a través de prioridades temáticas desarrolladas frente a 5 líneas de acción las cuales se presentan a continuación:

Línea 1. “Instancia formal de actualización de la política pública de las mujeres urbanas y rurales”; frente a la cual se plantearon como prioridades temáticas, la creación de la oficina de Mujer y Género, y la actualización y formulación de la política pública de la mujer (Concejo municipal de Montería, 2020).

Línea 2. “Prevención, atención y eliminación de las violencias contra las mujeres”; frente a la presente línea, el programa de Mujer y Equidad de Género planteó, coordinar y articular las acciones para la prevención, atención y erradicación de las violencias y promover el cumplimiento de la Ley 1257 del año 2008 la cual tuvo por objeto:

“La adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para la protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para la realización” (Ley 1257, 2008).

Así mismo la protección, atención integral, y acompañamiento psicosocial y jurídico a las niñas, las jóvenes y mujeres víctimas de violencias y las personas a su cargo -Centro de Atención Integral para la Equidad de la Mujer-, y Ruta de atención a mujeres víctimas de violencias (Concejo municipal de Montería, 2020).

Línea 3. Promover los derechos de las mujeres en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en particular el ODS 5, frente a esta línea, el programa planteó como prioridades temáticas el acceso a la educación formal y no formal diferenciado y de acuerdo con las necesidades de las niñas, las jóvenes y mujeres rurales; acciones afirmativas para la permanencia de mujeres en el sistema educativo; alianzas estratégicas para fomentar la inserción formal laboral; empleo e iniciativas de emprendimiento de las mujeres y jóvenes urbanas y rurales de Montería y el empoderamiento y el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres urbanas y rurales (Concejo municipal de Montería, 2020).

Línea 4. Comunicación pública para el reconocimiento de los derechos y la erradicación de violencias, frente a la línea 4, se estableció como prioridades temáticas incorporar la estrategia de erradicación de violencias “Ni a mí, ni a ninguna” bajo sus líneas de trabajo: prevención, sensibilización y atención que se traducirá en las acciones de: formación, fortalecimiento, sensibilización y prevención de las violencias contra las mujeres;

estrategia para la prevención del embarazo adolescente y la promoción de los derechos sexuales y reproductivos; y campañas para promover una distribución equitativa de las labores no remuneradas que recaen mayoritariamente en las mujeres (Concejo municipal de Montería, 2020).

Línea 5. Escenarios de participación e incidencia, así también frente a la línea 5 se plantearon como prioridades temáticas, la formación y acompañamiento a las organizaciones de mujeres, y su incidencia en escenarios de participación; el Consejo Comunitario de Mujeres, el Comité Pro-mujer y el Consejo de Política Social (Concejo municipal de Montería, 2020).

Por consiguiente, se desarrolla una comparación de las líneas de acción propuestas en el programa “Mujer y Equidad de Género” de la Alcaldía de Montería con las metas del objetivo 5 frente a la línea 1, se denota un apartado de tinte jurídico que apunta a la creación de nuevas políticas públicas, la actualización de las existentes y la formación de una oficina que vele por la promoción y no discriminación por sexo (Concejo municipal de Montería, 2020).

De esta forma, esta línea de acción, en un nivel local, aportó al desarrollo de la Meta 5.c. “Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles” (UNDP, s.f.).

Respecto a la línea de acción 2, que hace énfasis en combatir las diferentes formas de violencias de las contra las mujeres, partiendo de la promoción de la Ley 1257 de 2008, el acompañamiento a las víctimas de la violencia de género y culminando con la creación de una Ruta de Atención para las mujeres; además de ello, en el diagnóstico realizado por la Alcaldía Municipal, en el apartado titulado “Vida libre de Violencias”, se encontró que de 512 casos de violencia de pareja presentados en Córdoba, el 49,8% se presentaron en Montería; a la vez, de 661 casos de agresiones sexuales en Córdoba, el 51% acontecieron en Montería (Concejo municipal de Montería, 2020).

Así, la línea 2 busca erradicar la violencia, lo cual alude y aporta al desarrollo de la Meta 5.2: “Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación” (UNDP, s.f.).

La línea 3, se dirige textualmente al ODS 5 y algunas de las metas; tres de las prioridades temáticas se refieren a la Meta 5.a: “Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos natu-

rales, de conformidad con las leyes nacionales” (UNDP, s.f.), y las otras dos no podrían atribuirse a ninguna meta en específico, lo cual no quiere decir que sean innecesarias, puesto que centrar esfuerzos en la educación y la permanencia educativa de la mujer, aporta a la disminución de la tasas de embarazo precoz y apoya la autonomía económica de las mujeres.

La línea de acción 4, es considerada polifacética, puesto que cada prioridad temática aborda una meta, de manera parcial, ya que se basa en la comunicación, campañas, más no es acciones de peso, como ciertas metas del ODS 5; la primera prioridad temática va a concernir a la Meta 5.2: “Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación” (UNDP, s.f.)

La segunda prioridad, alude a la búsqueda de estrategias de prevención del embarazo precoz, aportando parcialmente a la Meta 5.6. “Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen” (UNDP, s.f.).

Al mismo tiempo, desarrolla parcialmente la Meta 5.4. “Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país” (UNDP, s.f.).

La línea de acción 5, está enfocada en la participación de la mujer, en la primera prioridad temática desarrolla mínimamente la meta 5.5. “Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisivos en la vida política, económica y pública” (UNDP, s.f.); al buscar, con el apoyo de organizaciones feministas, la participación política de la mujer.

La anterior comparación trae consigo la determinación de niveles de incorporación o desarrollo de las metas del “ODS 5: igualdad de género”, los cuales corresponden a la siguiente clasificación; incorporación completa, si cuenta una línea de acción propia o varias prioridades temáticas dirigidas a la consecución de la meta; incorporación parcial, si cuenta con una única prioridad temática que la aborde directamente; incorporación mínima si solo se hace una vaga referencia a la meta en una prioridad temática; incorporación nula si se da el caso de no hacerse referencia al mismo en las líneas de acción o prioridades temáticas individuales, y se presentan en la siguiente tabla:

Desde la promulgación del PDM “Gobierno de la Gente”, se ha observado un enfoque en la inclusión de temas relacionados con la igualdad de género. Para alcanzar las metas establecidas en el ODS-5 de la Agenda 2030, que están integradas en el PDM de Montería, la Alcaldía implementó una serie de estrategias, las cuales se estructuraron en el programa “Mujer y Equidad de Género” y abarcan áreas como la participación política de las mujeres, el acceso a la educación y formación, la promoción de la igualdad salarial, la prevención de la violencia de género y la promoción de la conciliación entre la vida laboral y personal (Alcaldía de Montería, 2020).

Tabla 2.

Relación entre las líneas de acción del programa “Mujer y Equidad de Género” y las metas del ODS 5

Metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5: “Igual de Género”	Línea de acción del programa “Mujer y Equidad de Género” de la Alcaldía de Montería	Nivel de incorporación de las metas
5.1: “Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo” (UNDP, s.f.).	Línea 1.	Parcial
5.2: “Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación” (UNDP, s.f.).	Línea 2. Línea 4.	Completa Completo
5.3: “Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina” (UNDP, s.f.).		Nula
5.4.: “Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país” (UNDP, s.f.).	Línea 4.	Mínima
5.5: “Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública” (UNDP, s.f.).	Línea 5.	Mínima
5.6. “Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen” (UNDP, s.f.).	Línea 4.	Mínima
5.a.: “Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales” (UNDP, s.f.).	Línea 3.	Parcial

Metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5: “Igual de Género”	Línea de acción del programa “Mujer y Equidad de Género” de la Alcaldía de Montería	Nivel de incorporación de las metas
5.b.: “Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones para promover el empoderamiento de las mujeres” (UNDP, s.f.).		Mínima
5.c.: “Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles” (UNDP, s.f.).	Línea 1.	Completa

Tomando como referencia a: las Naciones Unidas. Objetivos de desarrollo sostenible. Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas (Naciones Unidas, s.f). Y el documento Bases del Plan de Desarrollo de Montería “Gobierno de la Gente” (2020-2023).

Como resultado de ello, se encontró que el Programa “Mujer y Equidad de Género” incorporó las metas del ODS en diferentes niveles, estando con Incorporación completa: las metas del ODS 5: 5.2 y 5.c; en Incorporación parcial: las meta 5.1. y 5.a.; en Incorporación mínima: las metas 5.4, 5.5, 5.6 y 5.b, y en Incorporación nula: la meta.5.3.

En términos generales el presente apartado inicialmente describe las estrategias formuladas por la Alcaldía de Montería del periodo correspondiente a los años 2020-2023, las cuales han sido desarrollados dentro del Programa de “Mujer y Equidad de Género”, mediante 5 líneas de acción que apuntan en los distintos niveles a la incorporación y desarrollo de las metas del ODS-5; distinguiendo los objetivos que promueve cada línea, para luego hacer un contraste de la incorporación de las metas del ODS-5; teniendo como punto de partida las líneas de acción, se hizo necesario relacionar los criterios de Incorporación: completa, parcial, mínima y nula; en el cual, se determinó que el PDM de Montería incorpora parcialmente las metas del ODS-5 mediante una serie de líneas de acción y programas específicos.

Aunque se han logrado avances significativos en la incorporación del ODS-5 en el contexto local, aún se requiere un mayor compromiso y acción por parte del gobierno de Montería, dado que las metas se han integrado en distintos grados. Específicamente, las metas 5.2 y 5.c se encuentran completamente incorporadas en el Programa Mujer y Equidad de Género de la Alcaldía, mientras que las metas 5.1 y 5.a presentan una incorporación parcial; las metas 5.4, 5.5, 5.6 y 5.b se evidencian de manera mínima, y la meta 5.3 no ha sido incorporada.

En este sentido, resulta fundamental que el gobierno de turno integre de manera decidida el ODS-5 en las estrategias, dada la capacidad para promover la igualdad de género y mejorar las condiciones de vida de las mujeres en el municipio. La existencia de líneas de acción y programas específicos representa un punto de partida alentador, pero se requiere ampliar y fortalecer dichas iniciativas.

El camino hacia la igualdad de género exige un compromiso constante del gobierno local, así como la formulación y ejecución de políticas públicas que aborden de forma integral las metas faltantes, garanticen los derechos de las mujeres y fomenten el empoderamiento.

En este contexto, se ha tomado como referencia el programa “Mujer y Equidad de Género” y se ha realizado una revisión del cumplimiento de las estrategias formuladas por la Alcaldía de Montería durante el periodo 2020-2023.

En primer lugar, con la Meta 5.1 de la Agenda 2030, que busca “poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo” (UNDP, s.f.). Durante el período 2020-2023, la Alcaldía se planteó el objetivo de crear una instancia formal encargada de liderar la actualización y formulación de la política pública para las mujeres urbanas y rurales, así como implementar medidas para el fortalecimiento y la corresponsabilidad de otras dependencias municipales (Alcaldía de Montería, 2020).

Para lograr esto, se propuso la creación de la Oficina de Mujer y Género, y la actualización de la política pública de la mujer. Sin embargo, al comparar lo propuesto en el PDM con la situación actual en septiembre de 2023, se evidencia que la Oficina de Mujer y Género fue creada, pero carece de presupuesto y capacidad para formular políticas públicas.

Hasta el momento, no se han conocido políticas públicas promovidas por esta oficina. Además, aunque el alcalde municipal, Carlos Ordosgoitia Sanín, ratificó el compromiso en 2020 con la actualización de la política pública de la mujer, este proceso aún no se ha llevado a cabo.

En cuanto a la Meta 5.2 de la Agenda 2030, que propende por “Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación” (UNDP, s.f.), se identifican ciertas estrategias implementadas en Montería para abordar esta meta.

En primer lugar, se estableció la Ruta de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia local que involucra diversas instituciones y servicios para brindar apoyo a las víctimas de violencia de género en áreas como la

justicia, la protección y la atención en salud. Además, se habilitaron líneas de atención disponibles las 24 horas del día.

Así mismo, se ha creó la Guía de Atención y Prevención de Violencias Basadas en Género (Alcaldía de Montería, 2022), una cartilla que tiene como objetivo orientar sobre las violencias basadas en género, los tipos y cómo identificar situaciones de violencia, así como dónde acudir en caso de ser víctima o testigo.

De igual manera, estrategias como “Y no es un cuento, el lobo anda suelto”, la cual se enfoca en la prevención de la violencia sexual hacia niños, niñas y adolescentes a través de actividades lúdicas y de recreación que promueven valores, el cuidado del cuerpo y la comunicación familiar (Alcaldía de Montería, 2022).

También, la creación de la estrategia Ni a Mí, Ni a Ninguna, donde se involucra la atención psicosocial de casos de violencia intrafamiliar y de género, así como el fortalecimiento de capacidades del equipo de la Comisaría de Familia en enfoque diferencial y de género.

Así mismo, la estrategia Espacios Seguros: Seguras, no valientes (Alcaldía de Montería, 2020), donde se pretende hacer la identificación de puntos en la zona urbana y rural donde las mujeres se sientan inseguras para mejorar la seguridad en esos lugares y cambiar la percepción de inseguridad.

Además de la creación de otras estrategias tales como la línea de mujeres seguras, una línea telefónica de apoyo, orientación y denuncias; la patrulla purpura, una estrategia interinstitucional que fortalece actividades educativas, preventivas y de control de delitos basados en género, en colaboración con la fiscalía general de la Nación; el Pacto Académico por la Mujer Monteriana.

Donde se promueven programas sociales y semilleros de investigación en universidades para prevenir la violencia contra las mujeres; por último, el Violentómetro, una herramienta pedagógica utilizada para identificar situaciones de riesgo físico y emocional y prevenir las violencias basadas en género (Alcaldía de Montería, 2022).

En relación con la Meta 5.4 de la Agenda 2030, que busca “Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país” (UNDP, s.f.), hasta el momento no se han encontrado pruebas de que la Alcaldía de Montería esté llevando a cabo o implementando esta meta, esta falta de evidencia concuerda con el nivel

mínimo de desarrollo con el que se incorporó esta meta en el PDM de Montería.

Hasta la fecha no se han encontrado documentos que respalden la implementación de la Meta 5.5 de la Agenda 2030, que busca “Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública” (UNDP, s.f.).

Es importante destacar que esta meta fue identificada en el capítulo anterior, que trata sobre la incorporación de las metas del ODS-5 en el PDM de Montería 2020-2023, donde se estableció que el nivel de incorporación es mínimo. En consecuencia, no se dispone de evidencia que respalde la implementación de esta meta en Montería hasta el momento.

Con relación a la Meta 5.6 de la Agenda 2030, que busca “Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos” (UNDP, s.f.), la Alcaldía de Montería desarrolló diversas estrategias centradas en la educación y la atención de la salud sexual y reproductiva.

Tales como actividades educativas para la prevención del embarazo en la adolescencia y la construcción del proyecto de vida, educación en la prevención del embarazo, consultas de planificación familiar y entrega de anticonceptivos y/o preservativos, jornadas de inserción de implantes contraceptivos y una mesa de salud sexual (Alcaldía de Montería, 2022).

En este sentido, la Alcaldía de Montería implementó diversas estrategias con el objetivo de cumplir con la Meta 5.a del Objetivo de Desarrollo Sostenible -ODS- número 5, que se centra “Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales” (UNDP, s.f.).

Estas estrategias incluyeron la formación en inglés en colaboración con FULBRIGHT Colombia, talleres ofrecidos en la Casa de Mujeres Empoderadas y programas de intervención social en la Cárcel las Mercedes de Montería. Estas acciones buscaron empoderar a las mujeres, fortalecer las habilidades y promover la igualdad de género. Sin embargo, a pesar de estas acciones, la Meta 5.a aún no se ha incorporado completamente, ya que se requieren más medidas para lograr la plena igualdad de derechos económicos para las mujeres en Montería.

Respecto a la Meta 5.b del ODS 5 que se enfoca en “Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres” (UNDP, s.f.). A pesar de que estos esfuerzos corresponden principalmen-

te a la Meta 5.c, que se orientada en promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres a través de políticas específicas, también se pueden relacionar con la Meta 5.b, ya que incluyen componentes destinados a mejorar el uso de la tecnología y las comunicaciones para empoderar a las mujeres (UNDP, s.f.).

En este orden de ideas, es preciso señalar que el programa de empoderamiento de mujeres rurales en Montería impulsa talleres de capacitación en tecnologías de la información y la comunicación –TIC–. Por otro lado, el programa “Casa de Mujeres Empoderadas” integra la alfabetización digital en los cursos de formación, además de otras áreas de capacitación como educación financiera y liderazgo. Estos esfuerzos combinados buscan promover el empoderamiento de las mujeres a través de la mejora en el uso de las tecnologías y las comunicaciones.

Por último, la meta 5.c. que pretende aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles (UNDP, s.f.); se llevaron a cabo estrategias que incluyeron la creación del Programa de Empoderamiento de Mujeres Rurales en Montería, que se enfoca en el conocimiento, capacitación en tecnología y liderazgo, así como la articulación de acciones en favor de las mujeres rurales. Además, se ha establecido el programa Casa de Mujeres Empoderadas, que ofrece formación en emprendimiento, educación financiera, alfabetización digital y prevención de la violencia, y también brinda servicios para niños de las beneficiarias. Asimismo, se ha creado la Comisión Integral de Protección; Mujer, Familia y Género, compuesta por dos comités, Únete y Vidas Seguras, que trabajan en la difusión para erradicar la violencia contra las mujeres y mejorar la investigación de estadísticas sobre violencia de género, respectivamente.

Estas estrategias reflejan el compromiso de la Alcaldía de Montería con la igualdad de género y la alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Si bien se han logrado avances significativos en la promoción de oportunidades y empoderamiento para las mujeres en el municipio, faltaron más esfuerzos adicionales para cumplir completamente con lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal y transformar la realidad formal de la igualdad de género en realidad material. Es esencial destacar la importancia de seguir monitoreando y evaluando el impacto de estas estrategias para garantizar la efectividad y realizar ajustes si es necesario. De esta manera, la Alcaldía de Montería puede continuar avanzando hacia la consecución de las metas de igualdad

de género en todas las administraciones y contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Conclusiones

La igualdad de género, consagrada como el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5 (ODS 5) dentro de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, representa un compromiso ético, político y estructural para los Estados y gobiernos locales que aspiran a construir sociedades más justas e inclusivas. Esta investigación tuvo como propósito evaluar la incorporación y aplicación de las metas del ODS 5 en el PDM. Desde un enfoque de derechos humanos y con perspectiva interseccional, se abordó críticamente el grado de materialización de dicho objetivo global en el contexto territorial de Montería.

El análisis desarrollado permitió establecer que, si bien la Alcaldía de Montería manifestó un compromiso con la igualdad de género al incluir este tema dentro de los lineamientos estratégicos y crear el programa “Mujer y Equidad de Género”, la incorporación de las metas específicas del ODS 5 fue desigual. De las nueve metas que conforman este objetivo, solo dos fueron incorporadas de manera completa (las metas 5.2 sobre violencia de género y 5.c sobre políticas públicas con enfoque de género). Otras, como la 5.1 (no discriminación) y la 5.a (igualdad de acceso a recursos económicos), fueron integradas parcialmente; mientras que las metas vinculadas al trabajo doméstico no remunerado, participación política, salud sexual y reproductiva y acceso a tecnologías se desarrollaron de manera mínima o no fueron incorporadas, como ocurrió con la meta 5.3 sobre prácticas nocivas.

Estos hallazgos permiten afirmar que la igualdad de género en Montería durante el periodo 2020-2023 fue promovida a través de iniciativas concretas, tales como campañas de prevención de violencias, la creación de rutas de atención para mujeres víctimas, el impulso de proyectos educativos y de emprendimiento, así como el diseño de espacios institucionales como la Casa de Mujeres Empoderadas. Estas acciones son valiosas y constituyen avances tangibles que no deben desconocerse. Sin embargo, el impacto ha estado limitado por la ausencia de una política pública de mujeres plenamente actualizada, la débil institucionalización de la Oficina de Mujer y Género, la falta de recursos suficientes y una articulación intersectorial aún incipiente.

Más allá del cumplimiento formal de metas, el verdadero desafío radica en transformar las estructuras de poder, prácticas institucionales y patrones culturales que reproducen la desigualdad. El análisis evidenció que, en muchos casos, las acciones se enfocaron en la atención y prevención de la violencia, sin abordar de manera integral otros determinantes estructurales de la desigualdad de género como la distribución del tiempo, la participación en la toma de decisiones o el acceso a la propiedad y a las TIC. La ausencia de indicadores de seguimiento robustos y de una rendición de cuentas periódica también limita la posibilidad de evaluar impactos reales y avanzar hacia transformaciones sostenibles.

Uno de los aportes fundamentales de este estudio es visibilizar la necesidad de construir herramientas de análisis que permitan valorar la implementación local de los ODS no solo desde la presencia formal en los planes de desarrollo, sino desde la traducción efectiva en políticas públicas, presupuestos, indicadores y resultados. La propuesta de clasificación del grado de incorporación (completa, parcial, mínima o nula) permite diagnosticar con mayor precisión las brechas existentes y ofrece un instrumento útil y replicable para otros gobiernos locales interesados en hacer seguimiento a los compromisos de la Agenda 2030 desde una mirada territorial.

Asimismo, esta investigación contribuye al debate académico sobre la gobernanza local de los ODS al demostrar que el éxito de la implementación no depende únicamente de la alineación normativa con las metas globales, sino de la capacidad institucional, la voluntad política sostenida, la participación activa de las mujeres organizadas y la inclusión de enfoques diferenciales que reconozcan las múltiples formas de discriminación que experimentan mujeres rurales, jóvenes, afrodescendientes, víctimas del conflicto y otros grupos históricamente marginados.

Desde una perspectiva propositiva, se recomienda que las futuras administraciones municipales fortalezcan el marco institucional y presupuestal para la igualdad de género, garanticen la actualización y ejecución efectiva de la política pública de mujeres, incorporen transversalmente el enfoque de género en todos los sectores y programas, y desarrollen sistemas de monitoreo participativo que permitan evaluar el impacto real de las estrategias implementadas. El ODS 5 no puede entenderse como un eje aislado o sectorial, sino como una dimensión estructural del desarrollo humano y territorial.

Finalmente, se reafirma que la igualdad de género no es un ideal abstracto, sino una condición imprescindible para el desarrollo sostenible y la democracia. La experiencia de Montería demuestra que es posible

avanzar, pero también que queda mucho por hacer. Las acciones desarrolladas entre 2020 y 2023 representan una base valiosa, pero requieren continuidad, ampliación y mayor profundidad. A través de esta investigación, se busca no solo hacer un ejercicio de evaluación, sino también aportar insumos para la transformación de las políticas locales y promover una ciudadanía más consciente, exigente y comprometida con la equidad.

Referencias bibliográficas

- ACUERDO 007. (2020). Plan de Desarrollo de Montería. Obtenido de <file:///C:/Users/24%20g015/Downloads/ACUERDO%20CONCEJO%20007-%20PLAN%20DE%20DESARROLLO%20DE%20MONTER%20C3%8DA%202020%20-%202023.pdf>
- ALCALDÍA de Montería. (2020). ¡Que la calle sea un espacio seguro para las mujeres! <https://www.monteria.gov.co/publicaciones/2576/que-la-calle-sea-un-espacio-seguro-para-las-mujeres/>
- ALCALDÍA de Montería. (2020). Bases del Plan de Desarrollo de Montería “Gobierno de la Gente” 2020-2023. http://ie.u.unal.edu.co/images/Planes_de_Desarrollo_2020/Base_plan_de_Desarrollo_Monteria.pdf
- ALCALDÍA de Montería. (2022). Estrategia y no es cuento el lobo anda suelto. <https://www.monteria.gov.co/publicaciones/3540/entornos-seguros-para-los-ninos-la-apuesta-de-la-alcaldia-de-monteria/>
- ALCALDÍA de Montería. (2022). Información para Mujeres-Guía de Atención y Prevención de las Violencias Basadas en Género. <https://www.monteria.gov.co/publicaciones/3697/informacion-para-mujeres/>
- LEY 1955 de 2019. Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad. Mayo 25 de 2019. DO: 50.964.
- MEJIA, J. (2004). Sobre la investigación cualitativa. Nuevos conceptos y campos de desarrollo. *Investigaciones Sociales*. doi:<https://doi.org/10.15381/is.v8i13.6928>
- NACIONES Unidas. (2020). Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Obtenido de https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf
- NACIONES Unidas. (2022). Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/page/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

NACIONES Unidas. (2023). Igualdad de Género. <https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/page/igualdad-de-g%C3%A9nero>

NACIONES Unidas. (2023). Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>

ORDENANZA 0009 de 2020. Por medio de la cual se adopta el plan de desarrollo Departamental. Junio de 2020.

UNDP. (s.f.). Objetivo 5 Igualdad de Género. Obtenido de <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals/igualdad-genero>

**GOBERNANZA, GÉNERO Y POLÍTICAS DEL BIENESTAR:
NUEVAS MIRADAS DESDE AMÉRICA LATINA**

se terminó de imprimir en Grupo Editorial Biblioteca, S.A. de C.V.
ubicados en Manantiales 29, Colonia Chapultepec,
Cuernavaca, Morelos, C.P. 62450
en el mes de marzo de 2026.

Su edición consta de 1000 ejemplares

Gobernanza, género y políticas del bienestar: nuevas miradas desde América Latina reúne un conjunto de investigaciones que examinan, desde una perspectiva crítica y situada, los vínculos entre democracia, desigualdad, género y acción pública en la región. A partir de enfoques teóricos, metodológicos y empíricos, la obra analiza las tensiones entre los avances normativos en materia de derechos e igualdad y las persistentes brechas estructurales que atraviesan la vida política, social e institucional de los países latinoamericanos.

A lo largo de sus capítulos, el libro aborda temas como la violencia política contra las mujeres, los feminicidios, la autonomía femenina, las políticas sociales, la participación política, la gobernanza local y las desigualdades territoriales, ofreciendo estudios de caso y reflexiones comparadas que enriquecen el debate contemporáneo. Se trata de una obra indispensable para comprender los desafíos actuales del bienestar y la justicia de género en América Latina, así como para pensar políticas públicas más incluyentes, democráticas y comprometidas con la transformación social.

