

# INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

VOLUMEN 3 / NO. DE REVISTA 003  
ENERO - ABRIL 2022

## EL MODELO DE GOBERNANZA PARA EL SIGLO XXI

**Dr. Ernesto Alvarado Rodríguez**

*“La importancia del desarrollo de la administración pública y la gobernanza en México”.*

**Dra. Edith Villarreal Ugarte**

*“Transformación del pensamiento y adaptación de las instituciones vía profesionalización de las personas servidoras públicas para alcanzar la gobernabilidad y el poder político”*

**Mtra. Landy Patricia Aguilar Palafox**

*“La trascendencia de incorporar en los modelos de Gobernanza el sentido de pertenencia en la ciudadanía para el Siglo XXI”.*

**Dra. Juana Sánchez Ramos**

*“Mediación Comunitaria: Herramienta gubernamental para la gestión de conflictos sociales en México”.*

**Mtra. Mara Isel Camelo Carrera**

*“La importancia de la Evaluación de la Gobernanza Turística en México”.*

**Mtro. Pedro Antonio Sánchez Ruiz**

*“Gestión Pública: Panorama de la gestión integral del agua en México”.*

**Mtra. Ana Lily Oropeza Aguilar**

*“Paradigmas científicos y problemáticas de evaluación de política pública social”.*

**Dr. Moisés Ramón Payró**

*“Teorización de las políticas públicas en el marco internacional de la administración pública. Un análisis introductorio al campo evaluativo”.*

**Mtro. Francisco León Sepúlveda.**

*“Innovación y Gestión Pública: Caso Sistema Internacional de Unidades (SI) en la medición de hidrocarburos”.*



ISSN: En trámite  
[www.iaptabasco.org.mx](http://www.iaptabasco.org.mx)

f IAP Tabasco, A. C. t @IAPTabascoac

ig iaptabascoac g www.iaptabasco.org.mx

# Consejo Directivo

**Carlos Manuel Merino Campos**

Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco y presidente Honorario del Consejo

**Mtro. Carlos Eduardo Flota Estrada**

Presidente del Consejo Directivo del IAP Tabasco A.C.

**Dra. Eglá Cornelio Landero**

Vicepresidenta del Consejo Directivo del IAP Tabasco A.C. y de Secretaría de Educación del Estado de Tabasco.

## CONSEJEROS

**L.C.C. Said Arminio Mena Oropeza**

Secretario de Finanzas

**Lic. Carlos Enrique Iñiguez Rosique**

Secretario de Administración e Innovación Gubernamental

**Lic. Jaime Humberto Lastra Bastar**

Presidente de la Junta de Coordinación Política del Honorable Congreso del Estado

**Lic. Guillermo Narváez Osorio**

Rector de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

**Lic. Luis Rodrigo Marín Figueroa**

Subsecretario de Educación

**Lic. Lenin Martínez Pérez**

Presidente de la UTTAB

**Dr. Jorge Abdó Francis**

Magistrado presidente del Tribunal de Justicia Administrativa

**Lic. Guillermo Arturo del Rivero León**

Secretario de Gobierno

**Lic. Luciano Camero Martínez**

Presidente del Colegio de Administración y Políticas Públicas

**Lic. Enrique Priego Oropeza**

Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura

**Lic. Narciso Tomás Oropeza Andrade**

Secretario de Movilidad

**Director del número**

Guillermo González Valencia

**COORDINACIÓN EDITORIAL**

Iván Eduardo Ramírez Urdaneta  
Nery Georgina Maldonado Castillo

**Diseño de portada**

Manuel Isaías Martínez García

**CONSEJO EDITORIAL**

**Ángel Mundo López UAM**

**Erasmus Martínez Rodríguez COBATAB**

**Andrés Peralta Rivera CECYTE**

**Jorge Alberto Lamoyi Bocanegra UJAT**

**Daniel Armando Barceló Rojas UNAM**

**Emilio Alberto De Ygartua y Monteverde Universidad Olmeca**

**Patricia Guerrero Baldera IAP Tabasco**

**Carlos Antonio Mejía Gómez IAP Tabasco**

### PRESENTACION

Es para nuestra institución un honor, el presentar la tercera edición del proyecto editorial de la Revista Digital Innovación y Gestión Pública (IGP), en este esfuerzo conjunto de colaboradores, maestros, académicos, investigadores y estudiantes del Instituto de Administración Pública de Tabasco, se han coordinado para presentarnos extraordinarios artículos, con temas actuales que nos ofrecen una visión integral para construir una agenda de debates sobre el Nuevo Modelo de Gobernanza del Siglo XXI, que se está gestionando en Tabasco y en México.

Este espacio de difusión que estamos ofreciendo a toda nuestra comunidad académica y de estudiantes, buscan fortalecer, promover y difundir las investigaciones académicas, que aborden temas relacionados con la Administración, la Gestión e Innovación Pública en nuestra entidad y el país, en un modesto esfuerzo por aportar para impulsar el desarrollo de la discusión y el debate de altura entre nuestros estudiantes y equipo de docentes, se busca enriquecer la reflexión científica, y modelar el pensamiento crítico analítico y objetivo, de esta masa crítica pensante que se está preparando todos los días, para ofrecer las mujeres y hombres mejor para dirigir los destinos de nuestras instituciones públicas.

Con la seguridad de que los trabajo que hoy se presentan contribuirán satisfactoriamente a los temas de interés de toda la sociedad, y sin más preámbulos iniciamos con una pequeña semblanza de los diez temas abordados de cada uno de nuestros invitados con la aportación de sus conocimientos, esperamos ver pronto la participación de nuestra colectividad en futuras publicaciones. Iniciamos con el primer artículo *“La importancia del desarrollo de la administración pública y la gobernanza en México”*, de Ernesto Alvarado Rodríguez, docente e investigador de nuestra institución, expone de manera magistral que La administración pública no es un poder arbitrario, sino una autoridad legal que junto con la justicia debe velar por los ciudadanos y sus propiedades, porque las leyes administrativas que conservan el orden público son al mismo tiempo la garantía de la probidad y entendimiento del administrador.

El segundo artículo *“Transformación del pensamiento y adaptación de las instituciones vía profesionalización de las personas servidoras públicas para alcanzar la gobernabilidad y el poder político”*, de la Dra. Edith Villarreal Ugarte, en su trabajo plantea el paradigma de los cambios en el pensamiento social y cultural y su influencia en la configuración de la Administración Pública que para cumplir con la razón del Estado debe implementar acciones que fomenten la profesionalización de las personas servidoras públicas.

El tercer artículo *“La trascendencia de incorporar en los modelos de Gobernanza el sentido de pertenencia en la ciudadanía para el Siglo XXI”*, de la Mtra. Landy Patricia Aguilar Palafox, propone incorporar como punto prioritario en los modelos de gobernanza, el sentido de identidad y pertenencia en la población es de vital importancia para lograr el desarrollo sustentable efectivo y permanente en las comunidades y ciudades. El cuarto artículo *“Mediación Comunitaria: Herramienta gubernamental para la gestión de conflictos sociales en México”*, de la Dra. Juana Sánchez Ramos, considera que la intervención del Estado como garante de la seguridad nacional se vuelve necesaria y, en relación con esto, la mediación comunitaria puede ser una herramienta gubernamental de éxito para gestionar los conflictos de índole social.

El quinto artículo *“Selección teórico-metodológica para vías de intervención en política pública caso: comunicación en salud”*, de la Dra. Janet García González, manifiesta que, en las acciones de comunicación, se carezca de una praxis metódica tanto para el diseño, como para su implementación ya sea para las instituciones privadas o públicas; significando un área de oportunidad para el comunicólogo. Es decir, existe un gran nicho de aplicación de investigación. El sexto artículo *“La importancia de la Evaluación de la Gobernanza Turística en México”*, la Mtra. Mara Isel Camelo Carrera, menciona que, en el cometido de conocer en torno a la producción científica sobre gobernanza y turismo, se pretende identificar documentos científicos que abordan la relación turismo y gobernanza, a través de ponencias, conferencias, artículos y ensayos en revistas, con el propósito de profundizar el conocimiento de la gobernanza en el campo turístico.

El séptimo artículo *“Gestión Pública: Panorama de la gestión integral del agua en México”*, el Mtro. Pedro Antonio Sánchez Ruiz, trata de hacer un acercamiento a la gestión del agua en México, de la época moderna a la contemporánea, a través de hacer un breve recorrido histórico de los acontecimientos políticos que marcaron su desarrollo. El octavo artículo *“Paradigmas científicos y problemáticas de evaluación de política pública social”*, de la Mtra. Ana Lily Oropeza Aguilar, dice que el presente trabajo estudia los paradigmas científicos actuales en torno a la política social, así como las problemáticas de la evaluación de política pública social.

El noveno artículo *“Teorización de las políticas públicas en el marco internacional de la administración pública. Un análisis introductorio al campo evaluativo”*, de él Dr. Moisés Ramón Payró, menciona que las políticas públicas se configuran como un ejercicio de gobernabilidad en donde el ciudadano bajo un sistema de legitimidad colectiva, son puestos en el centro de la toma de decisión pública para la construcción de respuestas estratégicas que modernicen su entorno social. Concluimos con el décimo artículo *“Innovación y Gestión Pública: Caso Sistema Internacional de Unidades (SI) en la medición de hidrocarburos”*, el Mtro. Francisco León Sepúlveda dice que objetivo de su trabajo es establecer los beneficios de aplicar el Sistema Internacional de unidades de medida (SI) en la medición de la transferencia de custodia y transacciones comerciales de flujo y calidad de hidrocarburos de PEMEX Exploración y Producción, con un enfoque sistémico de la metrología nacional e internacional. Estamos iniciando la tercera década del Siglo XXI, las políticas públicas hoy más que nunca son necesarias para lograr satisfacer las demandas ciudadanas, somos un pueblo que aspira a la democracia plena.

### ÍNDICE

PRESENTACION.....	4
LA IMPORTANCIA DEL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA GOBERNANZA EN MÉXICO.....	12
Introducción .....	14
I.    Desarrollo .....	17
CONCLUSIONES .....	32
a)  Estado de derecho.....	32
b)  Democracia.....	34
c)  Administración pública .....	35
d)  Buena gobernanza.....	37
Bibliografía .....	40
TRANSFORMACIÓN DEL PENSAMIENTO Y ADAPTACIÓN DE LAS INSTITUCIONES VÍA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS PARA ALCANZAR LA GOBERNABILIDAD Y EL PODER PÓLITICO.....	42
Introducción .....	44
I.    Mutación social en la manera de actuar y pensar .....	45
II.   Globalización: comparación gestión pública vs. Privada.....	47
III.  Estado, burocracia y gobierno .....	48
IV.  Profesionalización un imperativo de las organizaciones públicas .....	50
V.    Mérito: igualdad y democratización.....	52
VI.  Confianza ciudadana producto de la profesionalización .....	55
VII.  Modelo de gestión de la profesionalización aplicado al capital humano del poder ejecutivo del estado de tabasco .....	56
Conclusiones .....	59
Bibliografía .....	61
LA TRASCENDENCIA DE INCORPORAR EN LOS MODELOS DE GOBERNANZA EL SENTIDO DE PERTENENCIA EN LA CIUDADANÍA PARA EL SIGLO XXI.....	64
Introducción .....	65
I.    Sociedad líquida .....	66

II. La importancia del sentido de identidad para el desarrollo sustentable .....	67
III. El comprender el significado y alcances del desarrollo sustentable es de gran relevancia .....	69
IV. Desarrollo sustentable e identidad cultural desde el punto de vista del patrimonio cultural .....	70
V. Las ciudades se afectan al no aplicar el desarrollo sustentable. ....	72
VI. Gobernanza y sociedad .....	76
Conclusiones .....	79
Bibliografía .....	81
MEDIACIÓN COMUNITARIA: HERRAMIENTA GUBERNAMENTAL PARA LA GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES EN MÉXICO.....	83
INTRODUCCIÓN .....	84
I. Enfoque teórico de la mediación comunitaria .....	85
II. Mediación comunitaria y conflictos sociales.....	88
III. Mediación comunitaria como herramienta gubernamental .....	93
a) Profesionalización de facilitadores a nivel nacional.....	95
b) Creación de Comités de Gestión Eficiente de Conflictos en el ámbito público.....	95
c) Creación de partida financiera. ....	95
d) Servicio público y gratuito .....	96
e) Calidad de las instalaciones.....	96
f) Difusión.....	96
g) Educar para la paz.....	96
Conclusion .....	97
bibliografía .....	98
SELECCIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA VÍAS DE INTERVENCIÓN EN POLÍTICA PÚBLICA CASO: COMUNICACIÓN EN SALUD.....	100
Introducción .....	102
I. Nuevas herramientas teórico-metodológicas que han tenido que implementar en comunicación y salud. ....	106
II. Diagnóstico. Caso: obesidad infantil .....	106
III. Planeación. Caso: programa estatal de activación física .....	110
IV. Validación. Caso: programa estatal de activación física .....	112

V. Evaluación. Caso: programa “salvando vidas” .....	116
Conclusión .....	118
Bibliografía .....	118

### LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA TURÍSTICA EN MÉXICO..... 122

Introducción .....	124
I. Estudios de gobernanza turística desde ciertas perspectivas .....	125
1. Estudios de la gobernanza turística desde la planificación .....	125
2. Estudios de la gobernanza turística desde la política turística.....	126
3. Estudios de la gobernanza turística desde la reactivación turística .....	128
4. Estudios de la gobernanza turística en México .....	131
II. Análisis de la investigación .....	133
III. Indicadores de medición para el turismo.....	135
IV. Tipos de indicadores para el turismo en México .....	136
5. Gasto Turístico.....	137
6. Llegadas de turistas a cuartos de hotel .....	137
7. Llegada de turistas de alojamiento no convencional .....	138
8. Empleo Turístico .....	139
9. Tarifa hotelera .....	139
Conclusión .....	140
Bibliografía .....	142

### GESTIÓN PÚBLICA: PANORAMA DE LA GESTIÓN INTEGRAL..... 145

#### DEL AGUA EN MÉXICO..... 145

Introducción .....	148
I. La gestión integral del agua en México. Contexto de la gestión del agua	150
II. Reseña histórica, de la época moderna a la contemporánea.....	153
lii. La planeación hidráulica hasta principios de los años 90s. ....	154
IV. El federalismo y la gestión del agua .....	158
V. Perspectivas contemporáneas.....	159
VI. Presencia y conexión con el neoliberalismo. ....	161
Conclusiones .....	163

PARADIGMAS CIENTÍFICOS Y PROBLEMÁTICAS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL .....	167
INTRODUCCIÓN .....	167
I.    Hacia la construcción de los paradigmas científicos .....	168
1.    Algunos referentes sobre la Evaluación de Políticas públicas sociales .	170
II.   Problemáticas de evaluación de políticas públicas sociales .....	172
1.    Indicadores y evaluaciones de programas sociales gubernamentales ..	172
2.    Efectividad de la política social.....	175
3.    Funcionamiento de la Política Social.....	177
Conclusiones .....	181
Bibliografía.....	182
TEORIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO INTERNACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. UN ANÁLISIS INTRODUCTORIO AL CAMPO EVALUATIVO .....	188
Introducción .....	190
I.    Introducción a las políticas públicas y programas sociales .....	192
1.    Concepto de políticas públicas.....	192
II.   Estructura y ciclo de las políticas públicas .....	199
III.  Sectorización de las políticas públicas y programas sociales .....	204
Conclusiones .....	211
Bibliografía.....	213
INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA: CASO SISTEMA INTERNACIONAL DE UNIDADES (SI) EN LA MEDICIÓN DE HIDROCARBUROS.....	215
Introducción .....	217
I.    Antecedentes del sistema internacional de unidades.....	218
II.   Conceptos basicos del sistema internacional de unidades .....	220
III.  MAGNITUDES Y UNIDADES DEL SI.....	221
1.    El Sistema Internacional de Unidades (SI) y el sistema de magnitudes correspondiente.....	221
2.    Unidades coherentes, unidades derivadas con nombres especiales y prefijos SI .....	222
IV.  Definiciones de las unidades basicas del sistema internacional de unidades	223

1. Sistema anterior (hasta 1983) .....	223
2. Nuevo Sistema Internacional de Unidades (SI), a partir de 2020. ....	224
3. Símbolos para las siete unidades básicas.....	227
4. Unidades derivadas .....	227
a) Unidades derivadas expresadas en función de unidades básicas.....	227
b) Unidades con nombres y símbolos especiales.....	229
5. Múltiplos y submúltiplos decimales de las unidades SI .....	231
6. Unidades no pertenecientes al SI.....	233
a) Unidades no pertenecientes al SI aceptadas para su uso con unidades SI	233
b) Otras unidades no pertenecientes al SI, cuyo uso no se recomienda	235
c) El SI en USA.....	235
7. Reglas de escritura de los nombres y símbolos de las unidades, y expresión de los valores de las magnitudes .....	236
a) Símbolos de las unidades .....	236
b) Nombres de las unidades .....	237
c) Escritura de los números y del separador decimal.....	238
d) Multiplicación y división de símbolos de magnitudes, valores de magnitudes y números .....	239
Conclusiones .....	239
Referencias.....	241
Anexos.....	242

## LA IMPORTANCIA DEL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA GOBERNANZA EN MÉXICO

---

26 de abril de 2022

**Dr. Ernesto Alvarado Rodríguez. \***

### **Resumen**

En pleno siglo XXI, en el año 2022 y entrados de lleno en la carrera de la tercera década, con un planeta con eventos adversos para el propio globo terráqueo, para los seres vivos, incluida la humanidad, con un total de 195 países o Estados – nación de conformidad con la Organización de las Naciones Unidas (ONU 2022), de los cuales 193 de estos países son miembros de la referida organización y dos países el Vaticano y Palestina son simplemente observadores, donde se ha establecido en la orquesta de las naciones un conjunto de 17 objetivos de desarrollo sostenible, con la finalidad de armonizar esfuerzos globales para enfrentar problemas complejos como el fin de la pobreza, la erradicación del hambre, la salud, la educación y otros 13 que conforman la esperada y posiblemente utópica agenda mundial, donde la idea central consiste en la cooperación de los países miembros para lograr de forma general, el bienestar de la humanidad en su conjunto, resulta prioritario contar con procesos democráticos, un estado de derecho fuerte, una administración pública calificada, comprometida y responsable de sus actividades centrales, así como la aplicación de la gobernanza por parte de cada Estado – Nación del globo.

**Palabras clave:** Democracia, administración pública, gobernanza, estado de derecho, rendición de cuentas.

\* Tiene Posdoctorado y Doctorado en Derecho en el Instituto Nacional de Desarrollo Jurídico (INADEJ), es Doctor en Administración Pública en el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública (IESAP), tiene diversas certificaciones internacionales. Experiencia profesional es de más de 35 años en la Administración Pública Federal.

### **Abstract**

In the XXI century, in the year 2022 and fully entered in the race of the third decade, with a planet with adverse events for the globe itself, for living beings, including humanity, with a total of 195 countries or States – nation in accordance with the United Nations Organization (UN 2022), of which 193 of these countries are members of the aforementioned organization and two countries, the Vatican and Palestine, are simply observers, where it has been established in the orchestra of nations a set of 17 sustainable development goals, in order to harmonize global efforts to face complex problems such as the end of poverty, the eradication of hunger, health, education and 13 others that make up the long-awaited and possibly utopian world agenda, where the central idea consists of the cooperation of the member countries to achieve, in a general way, the well-being of humanity as a whole, it is a priority to have democratic processes critics, a strong rule of law, a qualified public administration, committed and responsible for its central activities, as well as the application of governance by each State - Nation of the globe.

**Keywords:** Democracy, public administration, governance, rule of law, accountability.

### INTRODUCCIÓN

En pleno siglo XXI, en el año 2022 y entrados de lleno en la carrera de la tercera década, con un planeta con eventos adversos para el propio globo terráqueo, para los seres vivos, incluida la humanidad, con un total de 195 países o Estados – nación de conformidad con la Organización de las Naciones Unidas (ONU 2022)<sup>1</sup>, de los cuales 193 de estos países son miembros de la referida organización y dos países el Vaticano y Palestina son simplemente observadores, donde se ha establecido en la orquesta de las naciones un conjunto de 17 objetivos de desarrollo sostenible, con la finalidad de armonizar, cooperar, dirigir esfuerzos globales para enfrentar problemas complejos como el fin de la pobreza, la erradicación del hambre, la salud, la educación y otros 13 que conforman la esperada y posiblemente utópica agenda mundial, donde la idea central consiste en el compromiso, conocimiento, esfuerzo, la cooperación de los países miembros para lograr de forma general, el bienestar de la humanidad en su conjunto, resulta prioritario contar con procesos democráticos, un estado de derecho fuerte, una administración pública calificada, comprometida y responsable de sus actividades centrales, así como la aplicación de la gobernanza por parte de cada Estado – Nación del globo.

En este contexto, es importante señalar datos mundiales, regionales y nacionales para lograr dimensionar la relevancia de las intervenciones programadas de la administración pública considerando la gobernanza en el Estado, donde tenemos una población mundial aproximada de 7,800 millones de personas al término del año 2021, de acuerdo con la Oficina del Censo de Estados Unidos (OCEU)<sup>2</sup>, mientras que en este mismo 2021, la población total estimada de América Latina y el Caribe establecida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2022)<sup>3</sup> era de aproximadamente 667 millones de habitantes y para el año 2020 la población total en México fue de 126 millones de habitantes. De ellos,

---

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas, 2022, recuperado de:  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals>

<sup>2</sup> Oficina del Censo de Estados Unidos, 2021, recuperado de:  
<https://www.usa.gov/espanol/agencias-federales/oficina-del-censo>

<sup>3</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2022, recuperado de:  
<https://www.cepal.org/es>

64 millones son mujeres (51.2%) y 61 millones son hombres (48.8%), la edad mediana fue de 29 años, ocupando el lugar número 11 en población a nivel mundial y permanece en el mismo lugar con respecto a 2010.

Considerando el análisis poblacional global, regional y nacional anterior, tenemos que en el año 2021 existen más de 700 millones de personas, o el 10 por ciento de la población mundial, todavía viven en **pobreza extrema**, luchando día con día para satisfacer las necesidades más básicas como la salud, la educación, el acceso al agua potable y saneamiento, por nombrar algunas carencias reales de derechos humanos. Adicionalmente, la mayoría de las personas que viven con menos de 1.90 dólares al día (aproximadamente 40 pesos mexicanos) viven en el África subsahariana. En todo el mundo, la tasa de pobreza en las zonas rurales es del 17,2%, más del triple que en las zonas urbanas, donde convivimos, interactuamos, comerciamos y vivimos.

Asimismo, el documento, titulado Tras la crisis, la catástrofe, publicado con motivo de las reuniones de primavera del Banco Mundial (BM 2022)<sup>4</sup> y el Fondo Monetario Internacional (FMI 2022)<sup>5</sup> en Washington DC, apunta que, para finales de este año, un total de 860 millones de personas podrían vivir en situación de pobreza extrema (con menos de 1,9 dólares al día). Esa situación también se refleja en los niveles de hambre a nivel mundial, según añade el informe, pues el número de personas que padecen desnutrición podría alcanzar los 827 millones este año. Por su parte la CEPAL refirió que la pobreza extrema en Latinoamérica volvió a crecer en 2021, al alcanzar 86 millones de personas, 5 millones más que en 2020, y que la tasa de pobreza extrema aumentó de 13,1 % a 13,8 % el año pasado (2021), mientras que el índice de pobreza general disminuyó de 33 % a 32,1 % y afectó a 201 millones de latinoamericanos en el continente. Por lo que corresponde a México, tenemos que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de

<sup>4</sup> Banco mundial, 2022. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org>

<sup>5</sup> Fondo Monetario Internacional, 2022. Recuperado el 19 de abril del 2022 de: <https://www.imf.org/es/Home>

Desarrollo Social (CONEVAL 2021)<sup>6</sup> al segundo trimestre de 2021, informa que el 43.9% de la población en México está en situación de pobreza (55.7 millones de personas), lo que representa un incremento de dos puntos porcentuales en comparación con 2018 (41.9%), equivalente a 3.8 millones de personas adicionales. Por otra parte, el ingreso laboral real de los ocupados residentes en municipios no indígenas o urbanos fue de \$4,585.36, aproximadamente el doble del ingreso laboral real de los ocupados en municipios indígenas o rurales fue de \$2,256.05.

---

<sup>6</sup> Coneval, 2022. Recuperado de: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS\\_resultados\\_a\\_nivel\\_nacional.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx)

### I. DESARROLLO

En el contexto mundial, latinoamericano y mexicano, se advierten eventos que deben ser atendidos como prioritarios en ámbitos globales, regionales y nacionales, de forma racional y cooperativa, si consideramos los riesgos asociados con un entorno altamente cambiante en diferentes ámbitos, como lo hace ver la alerta del reloj del fin del mundo donde diversos medios internacionales han comunicado que: **El ‘reloj del fin del mundo’ se mantiene a 100 segundos del apocalipsis**, el diario el País<sup>7</sup> señala que a modo de actualización, todos los años ajustan un imaginario reloj del fin del mundo en función de los riesgos creados por las armas nucleares, el cambio climático y las tecnologías disruptivas. Asimismo, según el nuevo informe del Banco Mundial (BM)<sup>8</sup> titulado La riqueza cambiante de las naciones, expone que:

*“La riqueza cambiante de las naciones 2021 se hace un seguimiento de la riqueza de 146 países entre 1995 y 2018 midiendo el valor económico del capital natural renovable (como los bosques, las tierras cultivables y los recursos marinos), el capital humano no renovable (como los minerales y los combustibles fósiles), el capital humano (los ingresos a lo largo de la vida de una persona), el capital producido (como los edificios y la infraestructura) y los activos extranjeros netos. Ese documento también incluye por primera vez el capital natural azul, representado por los manglares y los recursos pesqueros marinos.”*

Sintetizando el informe del Banco Mundial, sabemos que la riqueza mundial aumentó considerablemente entre 1995 y 2018, y los países de ingreso mediano están alcanzando el mismo nivel que los países de ingreso alto, sin embargo, la riqueza forestal per cápita de los países de ingreso bajo y mediano se redujo un 8

---

<sup>7</sup> Hace 75 años, integrantes del Proyecto Manhattan, creado para el desarrollo de armas nucleares, crearon el Boletín de Científicos Atómicos, la publicación de un grupo que pretende alertar al público, a los responsables políticos y a los científicos de las amenazas para la humanidad que esta genera. Recuperado el 20 de abril del 2022 de: <https://elpais.com/ciencia/2022-01-20/directo-el-reloj-del-fin-del-mundo-se-ajusta-para-senalar-la-proximidad-del-apocalipsis.html>

<sup>8</sup> Recuperado el 23 de abril de 2022 de: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/10/27/global-wealth-has-grown-but-at-the-expense-of-future-prosperity-world-bank>

% entre 1995 y 2018, lo que refleja una considerable deforestación. Mientras tanto, el valor de las reservas pesqueras marítimas mundiales cayó un 83 % debido a la gestión deficiente y a la pesca excesiva durante ese mismo período. En ese mismo sentido se informa que en todo el mundo, la proporción del total de la riqueza en capital natural renovable (los bosques, las tierras cultivables y los recursos marinos) se está reduciendo y se encuentra amenazada por el cambio climático y como consecuencia directa de las acciones de la humanidad y la falta de organización, administración y una buena gobernanza pueden traer como consecuencia que se desconocen cuáles serán los efectos a largo plazo de la pandemia de COVID-19, donde es probable que los países de ingreso bajo sufran los impactos más graves, con una **pérdida proyectada del 14 % del capital humano total**. Además, el capital humano se reduce debido a las brechas de género que existen en todas las regiones y grupos de ingreso, y que han experimentado pocas mejoras desde 1995.

Considerando los datos e información del Banco Mundial y que la riqueza mundial ha aumentado en general, pero a expensas de la prosperidad futura, agravando las desigualdades, elevando los riesgos de catástrofes, hambrunas y pobreza extrema, tenemos que en ese mismo orden de ideas, se pronostica un Producto Interno Bruto planetario para este 2022 de prácticamente 100 billones de dólares, donde la desigualdad se acentúa, ya que según los datos de OXFAM<sup>9</sup> (2022), (Oxford Committee for Famine Relief), fundado en Gran Bretaña en 1942. La riqueza de los diez hombres más ricos se ha duplicado, mientras que se estima que los ingresos del 99 % de la humanidad se han deteriorado y que ha empujado a la pobreza a más de 160 millones de personas, se han agudizado las desigualdades entre hombres y mujeres, muestra de esto la tenemos en el año 2021, donde 252 hombres poseen más riqueza que los mil millones de mujeres y niñas que viven en África, América Latina y el Caribe. La ONG responsabiliza de

---

<sup>9</sup> Oxfam es un movimiento global formado por personas que trabajan juntas para combatir la desigualdad y, así, acabar con la pobreza y la injusticia. Trabajan con miles de organizaciones sociales y aliadas en cerca de 70 países prestando apoyo a comunidades para que puedan mejorar sus vidas, fomentando la resiliencia y protegiendo vidas y medios de subsistencia en tiempos de crisis. Recuperado el 23 de abril del 2022 de: <https://www.oxfam.org/es/que-hacemos/quienes-somos/mision-vision-valores>

esta desigualdad a la evasión de impuestos, la influencia de las empresas en la política, la erosión de los derechos de los trabajadores y el recorte de gastos gubernamentales.

Adicionalmente a estas escalofriantes cifras, tenemos que con crisis recurrentes en sectores productivos y alimentarios, se tienen estimaciones actuales de la ONU se muestra que casi 690 millones de personas padecen hambre, lo que equivale al 9 por ciento de la población mundial, específicamente y de conformidad de un informe de la (ONU 2021) en América Latina el hambre aumentó más drásticamente que en cualquier otra región entre 2019 y 2020, llegando a 59,7 millones de personas, su punto más alto desde el año 2000, en ese sentido, la inseguridad alimentaria afecta a 267 millones de personas y 106 millones de adultos son obesos, por lo que, Julio Berdegué<sup>10</sup>, enfatiza que América Latina y el Caribe enfrenta una situación crítica en términos de su seguridad alimentaria y que ha habido un aumento de casi el 70 por ciento en el hambre entre 2014 y 2020”.

En este mismo criterio tenemos que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO<sup>11</sup> por sus siglas en inglés Food and Agriculture Organization of the United Nations), tiene como objetivo: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, una mejor nutrición y promover la agricultura sostenible y tenemos que hoy en día se producen alimentos más que suficientes para alimentar a toda la población mundial, sin embargo, hasta 811 millones de personas en el año 2022, siguen padeciendo desnutrición crónica, en medio de signos de disminución del impulso para alcanzar el Hambre Cero. En el caso de México, informa el Instituto Nacional de Salud Pública<sup>12</sup> con datos de CONEVAL que en el año 2020, el 59.1% de los hogares mexicanos no tiene los recursos suficientes para obtener una alimentación suficiente en cantidad y calidad,

---

<sup>10</sup> Julio Berdegué Representante Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

<sup>11</sup> Recuperado el 24 de abril del 2022 de: <https://www.fao.org/home/en/>

<sup>12</sup> Recuperado el 24 de abril de 2022 de: [https://insp.mx/assets/documents/webinars/2021/CIEE\\_Seguridad\\_alimentaria.pdf](https://insp.mx/assets/documents/webinars/2021/CIEE_Seguridad_alimentaria.pdf)

esto es que de cada 10 hogares 6 tienen carencias alimentarias o aproximadamente 21 millones de hogares u 80 millones de personas, por lo que la inseguridad alimentaria tiene grandes costos humanos, sociales y económicos, pues se asocia a pérdida de productividad, menor aprovechamiento del potencial humano y síntomas de exclusión social. Recordemos que este indicador de “medición de la inseguridad alimentaria”, pretende medir el acceso a los alimentos dentro de los hogares y es uno de los indicadores utilizados para medir los avances hacia el Objetivo del Desarrollo Sostenible 2: Poner fin al hambre de la ONU.

De acuerdo con el Índice global de crimen organizado 2021 (IGCI)<sup>13</sup>, examina la situación de la criminalidad en los 193 países integrantes de la ONU y se actualizará cada dos años, con la participación de 350 expertos, donde México es el país con el mayor mercado criminal en el mundo, observando problemas estructurales y debilidades en diversos sistemas como en justicia penal y corrupción. Considerando el reporte de este índice, México tiene una puntuación de 8 y 7.57 en indicador de mercado criminal y criminalidad en general, respectivamente, en una escala de 1 (bajo nivel) a 10 (alto nivel).

Es así, que México ocupa el primer sitio de las 193 naciones de la ONU, en donde se cometen graves delitos como trata y tráfico de personas, tráfico de armas, de flora y fauna, así como un país con un gran comercio de drogas ilegales. Mientras que es el cuarto a nivel mundial y el segundo en el continente americano, con mayor presencia de grupos delictivos, incluyendo cárteles y redes de corrupción, sólo por debajo de la República Democrática del Congo; Colombia y Myanmar.

Con base en lo anterior, observamos una serie de circunstancias, eventos y contextos que impactan de manera directa a la población del planeta, Latinoamérica y en especial en el análisis que nos ocupa directamente a México, donde considerando la importancia de la democracia, el estado de derecho, la

---

<sup>13</sup> Recuperado el 24 de abril de 2022 de: <https://ocindex.net/assets/downloads/global-ocindex-report-spanish.pdf>

administración pública y la buena gobernanza, bien vale la pena su análisis y reflexión.

El estado de derecho es definido por el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación<sup>14</sup> como:

*“Se refiere al principio de gobernanza por el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente y se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Las instituciones políticas regidas por dicho principio garantizan en su ejercicio la primacía e igualdad ante la ley, así como la separación de poderes, la participación social en la adopción de decisiones, la legalidad, no arbitrariedad y la transparencia procesal y legal.”*

Conceptualmente el Estado de derecho contempla:

- 1) La estructura formal de un sistema jurídico y la garantía de libertades fundamentales a través de leyes generales aplicadas por jueces independientes (división de poderes);
- 2) Libertad de competencia en el mercado garantizada por un sistema jurídico;
- 3) División de poderes políticos en la estructura del Estado; y
- 4) La integración de los diversos sectores sociales y económicos en la estructura jurídica.

En México el Estado de derecho está contemplado en la Constitución donde se define que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Además, contempla su modificación.

---

<sup>14</sup> Recuperado el 24 de abril del 2022, de:  
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=97>

En este sentido en México el Estado de derecho está contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), donde en primera instancia y desde el 10 de junio de 2011, se generó un cambio y se adoptó el establecimiento de los derechos humanos conforme lo dispuesto por la división de poderes, donde el poder legislativo<sup>15</sup> establece que deben respetarse los derechos humanos, que se consideran derechos fundamentales por estar contenidos en la misma CPEUM, y establecidos en el artículo 1 que mandata:

*Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

Asimismo, se define en el

*“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”*

Además, contempla:

*“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.”*

---

<sup>15</sup> Recuperado el 24 de abril del 2022, de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Considerando este breve análisis, determinamos que, en el caso de nuestro país, jurídica y formalmente se tiene en la carta magna la obligación de dar certeza al Estado de Derecho en México, donde observamos deficiencias en su eficacia.

Para The World Justice Project<sup>16</sup> (WJP) (Proyecto de Justicia Mundial, o WJP, por sus siglas en inglés), el Estado de Derecho es un sistema de reglas en el que todas las personas, instituciones y entidades están sometidas a la ley, la cual se aplica de forma equitativa, justa, y con total apego a los derechos humanos.

Conforme a WJP, México para el año 2021, está en el lugar 113 de 139 países evaluados a nivel global en Estado de Derecho, mientras que ocupa el lugar 27 de 32 países en la región de América Latina y el Caribe y en la 37 de 40, entre países de ingreso mediano alto.

La mayor fortaleza de México continúa siendo Gobierno Abierto, ya que es en la que tiene su puntaje más alto, con lo que se ubica en la séptima posición de la región y en la 43 en el mundo, mientras que el mayor reto de México es Ausencia de Corrupción, en el que tiene su puntaje más bajo. Específicamente, hubo retrocesos en los indicadores que miden la ausencia de corrupción en el poder legislativo y en el judicial.

Asociado al estado de derecho, tenemos el concepto de la democracia, es un término usado para designar a una de las formas de gobierno en que puede ejercerse el poder político del y para el pueblo, esto es, el gobierno de las mayorías, donde toda la población queda sujeta a estos principios y son aceptados.

Para Shumpeter <sup>17</sup> la Democracia es un sistema para llegar a la toma de decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de un esfuerzo competitivo por conquistar un voto popular.

En el año 2000 la antigua Comisión de Derechos Humanos de la ONU<sup>18</sup> recomendó una serie de medidas legislativas, institucionales y prácticas para

---

<sup>16</sup> Recuperado el 24 de abril del 2022, de: <https://worldjusticeproject.mx/estado-de-derecho/>

<sup>17</sup> Joseph Alois Schumpeter (Trest, Moravia, 8 de febrero de 1883-Taconic, Salisbury, 8 de enero de 1950) fue un destacado economista austro-estadounidense.

<sup>18</sup> <https://www.un.org/es/global-issues/democracy>

consolidar la democracia. Dos años después, esta Comisión declaró los siguientes puntos como elementos esenciales de la democracia:

1. Respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales;
2. Libertad de asociación;
3. Libertad de expresión y de opinión;
4. Acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el imperio de la ley;
5. La celebración de elecciones periódicas, libres y justas por sufragio universal y por voto secreto como expresión de la voluntad de la población;
6. Un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas;
7. La separación de poderes;
8. La independencia del poder judicial;
9. La transparencia y la responsabilidad en la administración pública;
10. Medios de comunicación libres, independientes y pluralistas;

Los valores de libertad y respeto por los derechos humanos, el principio de celebrar elecciones periódicas y genuinas mediante el sufragio universal, son elementos esenciales de la democracia. A su vez, la democracia proporciona el medio natural para la protección y la realización efectiva de los derechos humanos. Valores que se han incorporado a la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU.

Los déficits de democracia, las instituciones débiles, la falta de un estado de derecho y la mala gobernanza imponen enormes y persistentes desafíos, que deben ser entendidos y atendidos en el marco de un estado de derecho, con un enfoque de dialéctica social y beneficios colectivos para reducir las problemáticas que se enfrentan en los derechos humanos, su materialización mediante adecuadas políticas públicas, presupuesto social, una administración eficiente y eficaz.

The Economist<sup>19</sup>: El análisis del medio, destaca que, en 2021, menos de la mitad de la población mundial, esto es, el 45.7% vive en una democracia de algún

---

<sup>19</sup> Recuperado el 23 de abril de 2022, de: <https://www.economist.com/>

tipo, en relación con el 49.4% del 2020, en tanto que apenas 6.4% de la población global vive en una "democracia plena", con relación al 8.4% 2020.

Así también informa que México retrocede en el índice de democracia, El medio británico ubica a México en el lugar 86 de entre 167 naciones con un "régimen híbrido" en lugar de "democracia deficiente", categoría que lo ubica entre el autoritarismo y la democracia.

En ese mismo sentido, la ONU promueve la buena gobernanza, asociada directamente con la administración pública, considerando sus elementos centrales como, la rendición de cuentas, la transparencia y la participación social, adicionalmente, supervisa las elecciones, apoya a la sociedad civil para fortalecer las instituciones democráticas y la responsabilidad gubernamental. Es aquí donde reside la importancia de la administración pública y de la buena gobernanza para poder dar certeza a los derechos humanos en México.

Para Omar Guerrero, la Administración Pública es definida como la "...que tiene la gestión de los asuntos respecto a las personas, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público (Charles-Jean Baptiste Bonnin, 1808)."<sup>20</sup> hoy en día mantiene su trascendencia, por ser la esencia de la Ciencia denominada Administración Pública.

En este contexto, es que se analizan los 4 Principios Fundamentales de la Administración Pública dados a conocer en 1808 por Charles-Jean Baptiste Bonnin,<sup>21</sup>:

1. Que la administración nació con la asociación o comunidad
2. Que la conservación de esta (comunidad) es el principio de la administración
3. Que la administración es el gobierno de la comunidad

---

<sup>20</sup> Guerrero, Orozco O. (1985). Introducción a la Administración Pública. Edit. Harla. p. 108.

<sup>21</sup> Ibidem

4. Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general

La administración pública no es un poder arbitrario, sino una autoridad legal que junto con la justicia debe velar por los ciudadanos y sus propiedades, porque las leyes administrativas que conservan el orden público son al mismo tiempo la garantía de la probidad y entendimiento del administrador. De esta manera, toda institución de la administración pública tiene la obligación debidamente normada, de emitir sus actos en un ámbito de competencia, debidamente fundados y motivados, todo ello, con el argumento de que sus actos coadyuven a garantizar en la ciudadanía el estado de derecho y la soberanía de la nación.

Para Guerrero (1997), Florentino González<sup>22</sup>, al cual se le atribuye la Introducción de la Ciencia Administrativa en Iberoamérica, "Su trascendental tarea estuvo apoyada en Bonnin, cuyos Principios de Administración Pública habían tenido varias ediciones y fue traducido al español y al italiano (Bonnin, 1812, citado por Guerrero, 1997)". Guerrero (1997), concluye que, para González, una vez que se han identificado los intereses sociales, "la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos" (p. 12).

---

<sup>22</sup> José Nazario Florentino González Vargas (Cincelada, Santander; 1805 -, Buenos Aires- Argentina; 2 de enero de 1874) fue un constitucionalista, economista, político, periodista y catedrático colombiano. Florentino González fue uno de los principales artífices de las reformas políticas liberales en su país. Florentino González fue un eslabón entre la generación liberal de la década de los veinte, fundadora de la República, y la de los liberales radicales de mediados de siglo, ideólogos de las transformaciones de la nación. Fue uno de los principales artífices de las reformas políticas liberales, tanto en el ámbito económico como en el político. A mediados de los años veinte Florentino González culminó sus estudios de jurisprudencia en el Colegio de San Bartolomé, los que combinó con algunos cursos tomados en el Colegio del Rosario. Al graduarse inició su carrera política, en un principio, tímidamente, como escribano de la Cámara de Representantes (1825) y, más adelante, ocupando cargos importantes como gobernador encargado de Cundinamarca (1836), diputado de la Cámara de Representantes (1833), secretario de Hacienda durante la administración de Mosquera (1846) y Procurador General de la Nación (1858).

Otra de las contribuciones de Florentino González<sup>23</sup>, distingue la administración pública nacional y administración municipal, entendiendo la primera como la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios sociales relativos a la nación, y la segunda, la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios referentes a las secciones de la nación. (Guerrero, 1997, p. 12)

Guerrero (1997), menciona las contribuciones de William Willoughby<sup>24</sup>, quien juega un papel fundamental en “La Ciencia de la Administración Pública en los Estados Unidos”, Willoughby da la connotación de “ciencia” a la administración, y que para lograr lo anterior debe comenzarse por conceptualizar la noción de ciencia. “Primeramente, explica que en administración hay principios generales de aplicación, como en cualquier ciencia, que se refieren a la eficiencia en su operación. Segundo, que estos principios pueden ser determinados, y su significación hecha conocimiento, sólo mediante la aplicación rigurosa del método científico”. (Guerrero, 1997, p 16).

Guerrero (1997), subraya que Willoughby, declara que la "Ciencia de la Administración, debidamente construida, tiene poco o nada que hacer sin actividades funcionales". “Pues estas obedecen generalmente a un trabajo técnico muy elevado, pues las tareas que le atañen son de alta complejidad, de modo que el adiestramiento de quienes la desempeñan es parte de la actividad misma.” (Guerrero, 1997, p 17).

Partiendo de la declaración de Willoughby, “las actividades funcionales son de una variedad casi infinita y tienen muy poco en común con aquellas otras, y son susceptibles de proyectar al través de principios generales”. (Guerrero, 1997, p 17).

---

<sup>23</sup> La labor de Florentino González, padre de la Ciencia de la Administración en América, tuvo la emulación en México de Luis de la Rosa cuya obra La Administración Pública de México y Medios de Mejorarla apareció en 1853, en tanto que otro González -Antonio González Saravia-, sacaba de imprenta su libro La Administración Pública en 1888.

<sup>24</sup> William Franklin Willoughby (nacido en 1867 en Alexandria, Virginia - fallecido en 1960) fue autor de textos de administración pública, incluidos trabajos sobre presupuestos. A menudo trabajaba con su hermano gemelo, Westel W. Willoughby. Se graduó de la Universidad Johns Hopkins, 1885.

Guerrero (1997), afirma que “una vez que Willoughby ha establecido los principios generales que sustentan a la Ciencia de la Administración”, procede a identificar los referentes concretos con que trata la disciplina, cuyos problemas clasifica de la siguiente manera: Problemas de administración general, Problemas de organización, Problemas de material, Problemas de personal, Problemas de procedimiento, Problemas de finanzas.

Willoughby sitúa a las actividades funcionales dentro del primer rubro, en tanto que las actividades institucionales permanecen en los demás”. (Guerrero, 1997, p 18).

En este contexto, la administración pública es la que aplica y gestiona las leyes, los planes, los presupuestos y su acertada supervisión, que deben regular las relaciones públicas y sociales de los administrados dentro del interés común de la sociedad, lo anterior, debido a que es quien tiene la facultad por parte del Estado, para propiciar el bien común, mediante el desempeño de las funciones detalladas y minuciosas que son las primeras y más importantes en las labores del gobierno para cumplir con su función integradora social.

Con base en lo descrito con antelación, entendemos que la administración pública, es la gestión de los recursos con fines sociales que se lleva a cabo en entes públicos, que tienen el mandato del Estado, de gestionar eficazmente los recursos sociales para atender los asuntos colectivos de la ciudadanía, procurando generar bienestar común y siguiendo en todo momento el estado de derecho y un orden jurídico establecido y vigente, por lo que sus principios jurídica, formal y administrativamente deben estar enfocados en planear, organizar, dirigir, controlar los recursos para alcanzar el tan anhelado bienestar del pueblo y fortalecer los derechos humanos para este.

Asociando los conceptos, tenemos que la Gobernanza<sup>25</sup> se refiere a la estructura que asume un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo y de las intervenciones practicadas por los distintos actores presentes en él; ningún actor desempeña un papel de primer plano, sino que se producen numerosas interacciones entre la pluralidad de actores.

El Banco Mundial (BM)<sup>26</sup>, señala que esta es absolutamente indispensable para detonar y sostener el desarrollo. En 1992 definió que se entiende por gobernanza: a) la forma del régimen político, las instituciones políticas; b) el ejercicio de la autoridad política y la administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo; c) la capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar sus políticas y para cumplir sus funciones.

El BM<sup>27</sup> desarrolló un sistema de indicadores que caracteriza la gobernanza, entre los más importantes se encuentra la efectividad del gobierno reflejada en la calidad del servicio público, el nivel de compromiso del gobierno con la implementación de políticas públicas adecuadas y la provisión efectiva de bienes y servicios públicos, así como el grado de independencia del gobierno respecto a presiones políticas

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>28</sup>, hace referencia a un sistema de gobernanza (governance system) que incluye la interacción/asociación multimodal entre el gobierno y los actores de la sociedad civil, entre actores gubernamentales y no gubernamentales. En este marco, la gobernanza consiste en “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses,

---

<sup>25</sup> De la New Public Management a la Public Governance: el Pèndulo de la Investigación acerca de la Administración Pública. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 10, septiembre-diciembre 1997, p.38

<sup>26</sup> Banco Mundial 1992, citado por Aguilar, Luis, 2006: 128

<sup>27</sup> Corporación Andina de Fomento. Índice de Gobernanza en la región: Realidades y Desafíos. 2009

<sup>28</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997, citada por Aguilar Villanueva, 2006, 129.

ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias...” Tres son las instancias importantes de la gobernación para lograr el desarrollo humano sostenible: “El Estado, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado”

Aguilar (2006)<sup>29</sup> propone una definición más amplia de la gobernanza en el ámbito de la administración pública. Su propuesta asume que las acciones encaminadas a dirigir o conducir a la sociedad no solo dependen de los gobiernos, sino del conjunto de la sociedad. Así, Aguilar define a la gobernanza como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006:90). Esta definición enfatiza que la gobernanza es multidimensional.

Tradicionalmente, la gobernanza se asocia al paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) (Aguilar, 2006). La NGP es un conjunto de teorías y recomendaciones que buscaron resolver la crisis económica, política y administrativa que experimentaron los Estados sociales durante el último tercio del siglo XX. En la práctica, la NGP se reflejó en reformas administrativas del Estado (Serna, 2010). Particularmente, en los años ochenta, dichas reformas tuvieron como objetivos:

- 1) Implementar disciplina en las finanzas públicas;
- 2) promover la eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos; y,
- 3) disminuir el tamaño del sector público<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Aguilar (2006) enmarca a la gobernanza en dos dimensiones: La intencionalidad y la capacidad sociales de transformar los propósitos en realidades. Esta visión multidimensional de la gobernanza es compartida por otros investigadores. Sin embargo, debe señalarse que las dimensiones de la gobernanza no están consensuadas. Véase Bevir (2007) y Norris (2011) para una descripción de las propuestas en torno a las dimensiones que abarca la gobernanza.

<sup>30</sup> En los países latinoamericanos, las reformas administrativas de la primera generación de NGP se plantearon en términos del “Consenso de Washington” de 1989. Este último fue un paquete de recomendaciones de políticas económicas que los países debían seguir para recibir la ayuda de los organismos internacionales. Muchos consideran que el paquete sintetiza las recomendaciones para implementar el denominado “fundamentalismo de mercado” o “neoliberalismo”.

Por su parte y relacionada tenemos la Gobernabilidad es la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos<sup>31</sup>.

Otra definición habla del conjunto de condiciones que aseguran el ejercicio del poder con legitimidad, apoyo suficiente, eficiencia y estabilidad en una sociedad, mediante la interacción con la sociedad civil, el sector privado y los agentes económicos y sociales, aunque recayendo la mayor responsabilidad en el Estado<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Gobernabilidad y Gobernanza Democráticas: el Confuso y no Siempre Evidente Vínculo Conceptual e Institucional. Prospectiva. México, Política Nueva, A.C., No. 19, Nicandro Cruz, Cesar, noviembre 2001, p. 16.

<sup>32</sup> Revista de Ciencia Política “El Príncipe”, edición No. 3, año 1994 en su artículo “Estado, Gobernabilidad y Desarrollo”, Luciano Tomassini.

### CONCLUSIONES

Vivimos en un mundo hiper conectado y complejo, de ahí la importancia de dar una revisión a los resultados cuantitativos y cualitativos que son un imperante categórico para resolver los grandes problemas que afectan directamente el bienestar de las personas en su conjunto y de forma individual, es así, que lo que sucede en la sociedad actual, revela que algo está fallando en el Estado de Derecho, en la Democracia, la Administración pública, en la gobernanza y en los procedimientos establecidos de representación política y que existen demandas para el futuro de la convivencia que no están siendo identificadas, diagnosticadas, analizadas y solucionadas.

Sabemos que existen problemas que han sido identificados y están siendo medidos con metodologías complejas y desde diferentes enfoques, estos problemas afectan los derechos humanos de las personas en el globo terráqueo, las regiones y México como consecuencia, sin embargo, con adecuados diagnósticos, planes, programas, presupuestos y esfuerzos dirigidos, es posible cambiar el estado actual del orden de las cosas.

Frente a esta crisis del Estado es necesario la construcción de nuevos modelos de organización política y económica, de nuevas formas y desarrollos de gobernabilidad democráticos y participativos, es así como se proponen:

#### **a) Estado de derecho**

La evaluación de México para el Estado de derecho para el 2020 es de 0.45, en términos prácticos y lineales estamos reprobados. Adicionalmente a un contexto global complejo y con más del 75 % de la población mundial viviendo en países plagados de altos niveles de criminalidad, es irrefutable que la amenaza que representa el crimen organizado se encuentra entre los problemas de seguridad más urgentes del mundo.

### **Es así que debemos:**

Mejorar la calidad de la reglamentación y considerar la elaboración de un nuevo marco jurídico constitucional que dé respuesta a las necesidades actuales del país.

Poner acento en la calidad de la reglamentación más que en la cantidad, procedimientos y técnicas buenas de regulación para reducir la carga y mejorar su eficacia.

El actuar de la Administración Pública debe ser en todo momento apegado al marco legal instaurado en un Estado, toda vez que las respuestas (políticas públicas) a los problemas y necesidades que se gestan en la sociedad, deben de estar amparadas del marco legal.

La administración pública debe lograr los objetivos con ciencia y legalidad, lo cual tiene que ver con la observancia de las leyes.

Atracción de inversión en procesos productivos con capital para el desarrollo económico y la generación de empleos.

Fortalecer los procesos de concientización de la aplicación de las leyes mediante adecuados medios de difusión y vinculación a los ámbitos personales, familiares, empresariales y sociales.

Mecanismos de vigilancia que garanticen de manera razonable el cumplimiento al estado de derecho por parte de las instituciones públicas y privadas, funcionarios, servidores públicos y empleados en la iniciativa privada.

Buscar estrategias para que la educación se brinde en diversos entornos, como en los escolares, empresariales, sociales, televisivos, en la radio y redes

sociales que permitan tener una mayor penetración y en consecuencia la transformación gradual de la sociedad en su conjunto.

### **b) Democracia**

Recordemos que, en el año 2021 menos de la mitad de la población mundial, esto es, el 45.7% vive en países con diferentes niveles de democracia y que la ausencia de integridad pública y privada, así como un buen gobierno, genera corrupción y desconfianza en las instituciones e impacta en los principios de la democracia.

Para hacer posible la vida dentro de la sociedad y buscando siempre y en todo momento el bien común, el Estado, ejecuta el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, ejecución de obras, así como actividades socioeconómicas de interés público, todo ello, sirviéndose de la Administración Pública (conjunto de áreas del sector público del Estado), dando paso así a la razón de ser del Estado, que es la de producir las condiciones que facilitan la participación en modelos democráticos para dar certeza a la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen.

#### **Es así que debemos:**

Fomentar la transparencia mediante una administración que cumpla con el principio de máxima publicidad, con la finalidad que los ciudadanos conozcan la actuación de sus gobernantes, sus resultados y pedir explicaciones sobre la gestión.

Rendición de cuentas. Este principio obliga a los que gobiernan a explicar con detalle en qué gastan los recursos públicos y que resultados se obtienen.

Fortalecer la justicia. En donde los juicios pueden tardar más de 20 años, no se inspira confianza. La tardanza en la resolución de los procedimientos fortalece la impunidad y deteriora la democracia.

De forma preventiva, un código de ética y conducta para cargos públicos que incidan en la sociedad y en las empresas privadas, que tenga una estructura para su eficaz aplicación como lo propone la Organización internacional de Entidades de Fiscalización Superior<sup>33</sup> (INTOSAI):

**Código de Ética** que garantice un adecuado Liderazgo.

**Orientación sobre ética** que permita una adecuada sensibilización y formación en materia de ética, se cuente con asesoramiento y se incluyan dilemas éticos.

**Gestión de la ética** con una adecuada función del área de recursos humanos para la contratación de personal, el desarrollo profesional y lograr el equilibrio entre la confidencialidad y la transparencia.

**Seguimiento y control de la ética**, reducir posibles conflictos de intereses, implementar en las áreas posibles las políticas de rotación, contar con mecanismos que procuren garantizar la neutralidad política, establecer políticas claras sobre regalos y hospitalidad, contar con políticas de denuncia de irregularidades en tres vías, interna, externa y social y contar con procedimientos, técnicas y herramientas de supervisión de la ética.

### c) Administración pública

La administración pública es gestionada por personas, en ese sentido un problema serio para el progreso de la AP, es la escasez de personas aptas para ocupar los múltiples puestos nuevos creados. En ese sentido se debe garantizar el proceso administrativo público, los resultados, el control y la responsabilidad. Establecer acuerdos de resultado, medición de resultados, evaluación de programas. Aplicación de indicadores de resultados de eficiencia, eficacia o calidad de los servicios; desarrollo de instrumentos de medición; la separación de la responsabilidad de administración pública y de la política.

---

<sup>33</sup> <https://www.intosai.org/es/>

El objeto de la administración pública debe ser: Servir al interés general, aplicar las normas del derecho y, llevar a efecto las decisiones adoptadas de conformidad con los procedimientos del libre consentimiento y democrático.

### **Es así que debemos:**

La función rectora de la reforma administrativa Se requiere compromiso político y una amplia visión.

Para triunfar en la reforma administrativa debe proyectarse y actuar simultáneamente en dos planos: el político y el administrativo.

Establecer mercados internos de servidores públicos y funcionarios entre entes públicos.

Mejorar la participación del área de recursos humanos, con políticas de reclutamiento, selección, contratación, desarrollo, retención y conclusión de la relación laboral.

Descentralización y desconcentración de la gestión de recursos humanos.

Contar con un adecuado análisis de las organizaciones para conocer el propósito de cada organización, considerar los factores políticos y personales y tener una visión de las organizaciones de forma sistemática y cooperativa, contando con los glosarios de términos y adecuados organigramas y manuales de organización.

La estructura debe estar limitada al número de organismos que permitan la adecuada rectoría y control, establecer las funciones afines por ente e identificación de funciones y contar con fiscalización administrativa interna y externa.

Contar con buenos métodos en la administración pública para lograr que las funciones y responsabilidades gubernamentales sirvan efectivamente al país y al público y estas funciones deben aplicarse por personal, recursos materiales limitados, con el principio de economía y evitando la duplicidad.

Implementar en el gobierno federal, estatal y municipal, servicio civil de carrera, con base en el mérito, la idoneidad ética y adecuada competencia, con un mecanismo que sea de carácter apolítico, con una completa clasificación y graduación, con escalas de sueldos justas, pensiones y seguridad social que garanticen la seguridad laboral y dar una adecuada retroalimentación del sistema de carrera.

Desarrollar y mejorar la administración de personal que considere un sistema de reclutamiento con exámenes objetivos, implementar un sistema planeado de asensos con disciplina, derecho de réplica y consulta que permitan tener una planeación laboral y estadísticas de personal, manejado por la oficina central de administración de personal.

Estructurar adecuadamente las relaciones humanas, supervisión y capacitación con un enfoque de arte y ciencia, considerando la función del supervisor y la formación profesional y aplicar la capacitación a personal de recién ingreso con un perfil de formación profesional, técnica y contar con una plantilla interna de formación de instructores.

#### **d) Buena gobernanza**

La ciudadanía tiene que participar en la gestión de los servicios públicos para legitimar las acciones de un Estado ágil, con un gobierno integrado y equilibrio social que atienda a las demandas sociales de carácter general.

La Oficial Nacional de Programas y Coordinadora (UNODC)<sup>34</sup>, propone un enfoque de la buena gobernanza considerando ocho principios:

- 1) Promover la participación social
- 2) Garantizar el Estado de Derecho
- 3) Contar con mecanismos de transparencia
- 4) Actuar de manera responsable y reactiva
- 5) Mantener una toma de decisiones orientada al consenso
- 6) Desempeñarse de manera equitativa e inclusiva
- 7) Actuar de manera eficiente
- 8) Asegurar la rendición de cuentas

El éxito de un buen gobierno, en donde se involucre el Estado, la sociedad y el sector privado, debe de contar con legitimidad, eficiencia, eficacia y efectividad.

### **Es así que debemos:**

Reconocer por parte de la ciudadanía, la insuficiencia de recursos que posee el gobierno, lo que es una oportunidad para generar nuevos modelos de gobernanza, considerando los tres poderes del gobierno, las capacidades del mercado y las organizaciones civiles participen, tomen decisiones en conjunto y se responsabilicen de los resultados obtenidos para lograr mejorarlos.

Promover como política pública, la participación de la sociedad civil o el pueblo para ir generando espacios de concientización, confianza y colaboración para la aplicación de los recursos públicos, la creación compartida de soluciones y la supervisión activa de los diferentes actores involucrados y beneficiarios.

Garantizar el estado de derecho con la aplicación del marco jurídico, las normas y las buenas costumbres para fortalecer la buena gobernanza, luchas contra la corrupción y la impunidad paralelamente.

---

<sup>34</sup> [https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2020/2021\\_03\\_30\\_centro-de-excelencia-presenta-los-resultados-del-proyecto-evaluacion-de-la-gobernanza-de-la-seguridad-urbana-en-iztapalapa.html](https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2020/2021_03_30_centro-de-excelencia-presenta-los-resultados-del-proyecto-evaluacion-de-la-gobernanza-de-la-seguridad-urbana-en-iztapalapa.html)

Actuar y gestionar los recursos de manera responsable, con un enfoque de reducción de eventos adversos y colaboración con los diferentes actores sociales.

La toma de decisiones debe estar fundamentada, con adecuados diagnósticos y procedimientos y técnicas que permitan logro de manera adecuada la aplicación de los recursos públicos, humanos, materiales, tecnológicos y financieros, así como su participación activa y responsable con un enfoque común, colectivo y social.

Desempeñarse de manera equitativa e inclusiva con toda la población, las comunidades urbanas y rurales y considerar las necesidades primarias de la sociedad en su conjunto.

Actuar de manera eficiente en el uso razonado de los recursos públicos para beneficio siempre de la mayoría, tal como lo establece la CPEUM donde el bien superior, es el bien colectivo.

Asegurar una adecuada rendición de cuentas, donde se informe que se tiene planeado, que programas se involucran, que recursos y presupuestos estarán destinados a estos objetivos, como se va desarrollando la política pública y como se transforma la realidad de las personas en diversos ámbitos como la pobreza, la educación, la salud, la seguridad y una larga lista de etcéteras.

### Bibliografía

Aguilar (2006)

Banco Mundial 1992, citado por Aguilar, Luis, 2006: 128

Banco mundial, 2022. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2022, recuperado de:

<https://www.cepal.org/es>

Coneval, 2022. Recuperado de:

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP->

[IS\\_resultados\\_a\\_nivel\\_nacional.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx)

Corporación Andina de Fomento. Índice de Gobernanza en la región: Realidades y Desafíos. 2009

El Péndulo de la Investigación acerca de la Administración Pública. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 10, septiembre-diciembre 1997, p.38

Fondo Monetario Internacional, 2022. Recuperado el 19 de abril del 2022 de:

<https://www.imf.org/es/Home>

Gobernabilidad y Gobernanza Democráticas: el Confuso y no Siempre Evidente Vínculo Conceptual e Institucional. Prospectiva. México, Política Nueva, A.C., No. 19, Nicandro Cruz, Cesar, noviembre 2001, p. 16.

Guerrero, Orozco O. (1985). Introducción a la Administración Pública. Edit. Harla. p. 108.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=97>

<https://elpais.com/ciencia/2022-01-20/directo-el-reloj-del-fin-del-mundo-se-ajusta-para-senalar-la-proximidad-del-apocalipsis.html>

[https://insp.mx/assets/documents/webinars/2021/CIEE\\_Seguridad\\_alimentaria.pdf](https://insp.mx/assets/documents/webinars/2021/CIEE_Seguridad_alimentaria.pdf)

<https://ocindex.net/assets/downloads/global-ocindex-report-spanish.pdf>

<https://worldjusticeproject.mx/estado-de-derecho/>

<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/10/27/global-wealth-has-grown-but-at-the-expense-of-future-prosperity-world-bank>

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

<https://www.fao.org/home/en/>

<https://www.intosai.org/es/>

<https://www.oxfam.org/es/que-hacemos/quienes-somos/mision-vision-valores>

<https://www.un.org/es/global-issues/democracy>

[https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2020/2021\\_03\\_30\\_centro-de-excelencia-presenta-los-resultados-del-proyecto-evaluacion-de-la-gobernanza-de-la-seguridad-urbana-en-iztapalapa.html](https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2020/2021_03_30_centro-de-excelencia-presenta-los-resultados-del-proyecto-evaluacion-de-la-gobernanza-de-la-seguridad-urbana-en-iztapalapa.html)

José Nazario Florentino González Vargas.

Joseph Alois Schumpeter.

Julio Berdegué Representante Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

La labor de Florentino González, padre de la Ciencia de la Administración en América.

Oficina del Censo de Estados Unidos, 2021, recuperado de:

<https://www.usa.gov/espanol/agencias-federales/oficina-del-censo>

Organización de las Naciones Unidas, 2022, recuperado de:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997, citada por Aguilar Villanueva, 2006, 129.

Revista de Ciencia Política “El Príncipe”, edición No. 3, año 1994 en su artículo “Estado, Gobernabilidad y Desarrollo”, Luciano Tomassini.

## TRANSFORMACIÓN DEL PENSAMIENTO Y ADAPTACIÓN DE LAS INSTITUCIONES VÍA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS PARA ALCANZAR LA GOBERNABILIDAD Y EL PODER POLÍTICO

---

21 de abril de 2022

Dra. Edith Villarreal Ugarte\*

### Resumen

El artículo plantea el paradigma de los cambios en el pensamiento social y cultural y su influencia en la configuración de la Administración Pública que para cumplir con la razón del Estado debe implementar acciones que fomenten la profesionalización de las personas servidoras públicas, de tal forma de contar con un cuerpo de especialistas, profesionales en los diversos roles y con vocación de servicio atender la demanda ciudadana de una sociedad que espera recibir servicios de calidad con eficiencia, eficacia y efectividad. Para complementar se presenta de manera generalizada el *“Modelo de Gestión de la Profesionalización Aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco”*

**Palabras claves:** profesionalización, estado, burocracia, gestión de recursos humanos.

\*Es Doctora en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública A.C.; servidora pública de profesión y vocación, a lo largo de veintidós años ha ocupado diversos cargos en la Administración Pública del Estado de Tabasco y de la Administración Pública Federal.

**Abstract:**

This article mentions the Changes of the social and cultural thinking and its influence in the public administration configuration, which in order to achieve the states principles, has to apply actions in order to promote the public servers profesionalization in a way to count with specialists and professionals in the different areas with a service vocation to attend the public demands of a society that expects to receive quality and efficient services. To complement, the “*Modelo de Gestión de la Profesionalización Aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco*” is presented in a generalized way.

**Keywords:** professionalization, estate, bureaucracy, human resources management.

### INTRODUCCIÓN

*“El verdadero principio de todas las cosas es el hecho, y si el hecho mismo fuese siempre conocido con suficiente claridad, no habría nunca necesidad de remontarse a su causa. Una vez que se tiene un conocimiento completo del hecho, ya se está en posesión de los principios del mismo, o por lo menos se pueden fácilmente adquirir. Pero cuando uno no está en posición de conocer, ni el hecho, ni la causa, deben aplicarse esta máxima de Hesíodo:<sup>1</sup>*

*“Lo primero es poderse dirigir a sí mismo, sabiendo lo que se hace en vista del fin. También es bueno seguir el sabio consejo del otro; pero no poder pensar y no escuchar a nadie es una acción propia de un tonto de todos abandonado”.*

**Aristóteles, Moral de Nicómaco, IV a.c.<sup>2</sup>**

Inicio el presente, bajo la premisa de que todo hallazgo científico es relativo y perfectible en el tiempo y esto no escapa a la Administración Pública. El desarrollo de la gestión pública va más allá de la gestión diaria de la administración de recursos e impartición de servicios, implica estar abierto a los cambios en el pensamiento de la sociedad, originado por la intromisión de información, comunicación, cultura globalizada y nuevas ideologías para atender una demanda ciudadana cada vez más despierta, exigente y valorativa. Valores como la calidad, la eficacia, la eficiencia y la efectividad hoy deben regir el quehacer de las administraciones públicas en cualquiera de los tres órdenes de gobierno. En la actualidad es un imperativo apuntar a mejorar la capacidad de gestión administrativa del Estado para incrementar los índices de legitimidad y gobernabilidad, requiriendo instituciones más flexibles y adaptables a los cambios en el entorno político, económico, social y global.

---

<sup>1</sup>Hesíodo 700 a.c. Poeta griego. Después de Homero, es el más antiguo de los poetas helenos, ocupa un lugar excepcional en la literatura griega, por sus preceptos morales.

<sup>2</sup>De Azcárate, P., *Obras Filosóficas de Aristóteles*. Madrid. 1873-1875.

Tengo especial interés en el tema que envuelve a la profesionalización de las personas servidoras públicas; en este sentido el presente artículo está fundamentado en el trabajo de tesis doctoral realizado por una servidora y denominado *“Modelo de Gestión de la Profesionalización Aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco”*. (Villarreal Ugarte, 2017)

El trabajo que se presenta es el primero de varios artículos en los que se analiza el paradigma de la profesionalización aludiendo a citas de autores representativos del campo de la Administración Pública.

### I. MUTACIÓN SOCIAL EN LA MANERA DE ACTUAR Y PENSAR

Los recursos humanos de los gobiernos están conformados por personas denominadas servidoras públicas las cuales deciden, organizan y llevan a cabo las acciones de gobierno siendo un imperativo definir estrategias que fomenten el aprendizaje continuo, desarrollen y trasformen las capacidades administrativas, técnicas y profesionales necesarias para fortalecer las instituciones públicas, traduciéndose en la prestación de servicios competitivos y mayores niveles de bienestar para la sociedad.

La profesionalización se convierte en un fenómeno con muchas aristas y requiere el estudio comprometido sobre temas que van desde entender el papel del Estado, estudiar la conformación, la cultura de la burocracia y la sociedad; así también analizar aspectos ontológicos, los contextos político, económico, social y global y ubicarlos en un territorio determinado; entre otros conceptos que están directamente asociados con el fortalecimiento de capacidades y profesionalización del personal al servicio público.

A lo largo del tiempo la mutación en la manera de actuar y pensar de la sociedad ha obligado a las instituciones públicas a flexibilizar sus procedimientos y adaptarse a las exigencias de los ciudadanos creando marcos normativos que dan vida a nuevas instituciones garantes de derechos humanos, especialmente en este siglo XXI caracterizado por la inclusión de las tecnologías de comunicación y redes

sociales, abriendo un abismo inmensurable de información lo que ha desatado propensión de lo fácil e inmediato. Esta tendencia generalizada influye directamente en los reclamos sociales; los ciudadanos de hoy apelan a servicios públicos con grandes expectativas, esperan que sus necesidades y la garantía a los derechos humanos sean atendidas con prontitud, calidad, con estándares de satisfacción comparables con los servicios privados, que cumplan con perspectivas cada día más altas en un ambiente de igualdad e inclusión, por lo que es necesario poner el acento y especial atención en las personas servidoras públicas como puente entre el gobierno y el ciudadano a fin de estimular actitudes positivas y fortalecer sus aptitudes técnicas y especializadas y realmente sean un reflejo de la capacidad del gobierno, reafirmando la legitimidad no solo en la elección democrática sino el quehacer administrativo, en el día a día. La transformación de un gobierno debe devenir desde dentro de las propias instituciones y de la vocación misma de las personas servidoras públicas.

Sabiamente en el siglo XVI Von Justi reconoció el valor de las personas como medio para alcanzar los fines del Estado;

*“Los medios consisten meramente en toda suerte de bienes muebles, poseídos por los súbditos o por el estado mismo; son también los talentos y destrezas de las personas que forman el Estado. Por tanto, las personas deben en cierto sentido ser incluidas y el uso personal de estos medios del Estado constituye el poder supremo.... promover la felicidad”.* (Guerrero, 1988).

Grandes pensadores a lo largo del tiempo han reflexionado sobre el papel preponderante del Estado en las relaciones armónicas de la sociedad; como lo expone Uvalle Berrones (2000: 4):

*“...la razón de Estado es un incentivo a la gobernabilidad, constituye un plus valor de desempeño del gobierno que rinde más y mejores frutos, provoca rendimientos políticos superiores, y sufraga donde más elevada es la eficiencia de la administración pública”.*

### II. GLOBALIZACIÓN: COMPARACIÓN GESTIÓN PÚBLICA VS. PRIVADA

En los últimos tiempos el fenómeno de la globalización lleva intrínseco un cambio en el pensamiento social que ha obligado a los gobiernos a flexibilizar sus estructuras y formular reformas administrativas considerando atributos de la Gestión Privada enalteciendo la satisfacción del ciudadano como el pilar fundamental de la administración pública. Introducir conceptos como la competitividad, la innovación y la productividad de las instituciones públicas se traduce en nuevas prácticas de gobernanza, gobierno abierto y electrónico, reingeniería de procedimientos, rediseño de perfiles de puestos, presupuesto por objetivos, evaluaciones periódicas, transparencia y rendición de cuentas entre otras particularidades, lo que reafirma que la transformación de un gobierno está directamente relacionada con el desarrollo de sistemas de profesionalización de las personas servidoras públicas.

La realidad se resume en una problemática en doble sentido; la sociedad adolece de una respuesta eficaz a las demandas ciudadanas y los servidores públicos carecen de oportunidades de desarrollo profesional. (Sanginés, Strazza, 2016)

A lo largo de la historia de la humanidad es posible apreciar la importancia que se le ha conferido a la profesionalización; el siglo XX ha marcado un parteaguas en el tema de los recursos humanos dentro de las organizaciones públicas y privadas cobrando relevancia como un capital que se potencializa y marca la dirección de las instituciones; los recursos humanos están dotados de inteligencia, personalidad, habilidades, aspiraciones y percepciones propias; como lo indica Chiavenato (2009):

*“el desempeño de las organizaciones depende directamente del desempeño de las personas que las forman”.*

Fomentar la creatividad, las habilidades y destrezas de las personas tanto de los tomadores de decisiones, los directivos, así como del personal operativo se refleja directamente en la calidad de la atención que se brinda a los ciudadanos la cual

debe responder a los cambios en la manera de pensar y actuar de los ciudadanos. En publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014) señalan que:

*“El mayor activo de las instituciones son las personas: en el sector público estas están a cargo del diseño e implementación de políticas públicas que afectan a todos los ciudadanos”.*

### III. ESTADO, BUROCRACIA Y GOBIERNO

El Estado está conformado por el gobierno y este a su vez funciona a través de la Administración Pública con procedimientos ejecutados por las personas servidoras públicas. El Estado se identifica con elementos concurrentes tales como: humanos o población, gobierno o autoridad, jurídico o derecho, territorial o espacial, mismos que se conjugan con los componentes políticos, económicos, sociales y dos elementos nodales: soberanía e imperio de la ley. La Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) indica que:

*“El Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales.”<sup>3</sup>*

El Estado está conformado por estructuras verticales llamadas gobierno, integrado por órganos públicos caracterizados por un movimiento permanente; crean, ejecutan, dirigen y controlan acciones con el interés de favorecer el bien común y el orden jurídico; este último establece y jerarquiza la razón, los valores y los fines del Estado trasladándolos en programas de gobierno.

El Estado tiene como responsabilidad garantizar la seguridad, la paz social, bienestar integral, estabilidad y desarrollo sustentable, generando para ello ordenamientos económicos, administrativos, jurídicos, sociales y medioambientales. (Castelazo, 2014: 111-124)

---

<sup>3</sup> La Carta Iberoamericana de la Función Pública establece los principios de la Función Pública en los países Iberoamericanos firmantes, cuyos gobiernos se comprometen a implementar, con la finalidad de fortalecer el Estado y la Democracia. Publicada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD por sus siglas y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. México es parte de los países integrantes del CILAD.

Como lo expone Guerrero (2007: 7):

*“La actividad del Estado está encaminada a producir las condiciones que facilitan la continuidad de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen”.*

Charles Bonnin pensador progresista quién en 1809 publicó su obra *Principios de Administración Pública*<sup>4</sup> plasmó conceptos trascendentales; afirmando que la administración pública tiene un origen natural, siendo un producto del estado social, el cual está integrado por individuos que al socializar forman comunidades y de ese pacto social surge la administración impulsada por las leyes que le dan vida.

En este camino evolutivo aparece en el siglo XX Max Weber con la teoría racional burocrática brindando forma y estructura a la administración pública, Weber define al Estado como una dominación de hombres bajo el sometimiento de violencia legítima del mandato y la obediencia enmarcada en el poder que el derecho confiere. El derecho se configura como un sistema de reglas sociales que ordena la conducta humana, brinda organización y estructura jurídica.

El gobierno debe producir las condiciones idóneas y de manera continua reaccionar para realizar las modificaciones en el modo de operar,(Olías, 2001: 4-15) es decir ser lo suficientemente flexible para adaptarse atendiendo las demandas del ciudadano que cuestiona, demanda, exige y legitima o reprueba las acciones del Estado, y ahí es donde las personas servidoras públicas deben ser sujetos de esquemas de profesionalización que fomenten una cultura de eficacia y eficiencia y efectividad regida por principios de ética, lealtad, honradez y responsabilidad administrativa en un marco de una:

*“cultura burocrática de mejora, desarrollo y superación continua donde los trabajadores encuentren un espacio de bienestar, orgullo, sentido de pertenencia*

---

<sup>4</sup> Bonnin pensador progresista, nació en 1772 en la ciudad de París, Francia, ejerció la administración pública como funcionario, no se conoce la fecha de su muerte. Información tomada de Guerrero, Omar, Principios de Administración Pública Charles-Jean Bonnin, Compilación y estudio Introductorio. Fondo de Cultura Económica, México 2010.

*para gestionar y producir los bienes y servicios que la sociedad espera a cambio de las contribuciones tributarias que realizan” (Villarreal, 2017)*

En palabras de Guerrero (1988: 6) la profesionalización;

*“es la vía político administrativa que fortalece el servicio público como una institución del Estado”.*

#### **IV. PROFESIONALIZACIÓN UN IMPERATIVO DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS**

Los programas de profesionalización organizados en carreras administrativas garantizan que la ocupación de puestos y cargos sea asignada por el principio de mérito, legalidad, vocación de servicio público, lealtad, ética; a cambio el gobierno como contratante debe de ofrecer estabilidad en el cargo, prestaciones dignas, desarrollo de conocimientos y de habilidades, para contribuir a abatir los atropellos suscitados por la participación de los políticos en turno quienes de manera arbitraria y a discreción asignan y remueven puestos.

El papel de los gobernantes se torna complejo toda vez que el Estado tiene como legítimo objeto conciliar la convivencia humana lidiando con los intereses de los ciudadanos en un ambiente de paz social, y requiere del decidido apoyo de la burocracia administrativa integrada por las instituciones, los procedimientos y las personas servidoras públicas, se alude a Castelazo (2014: 336):

*“Toda persona que trabaje en el gobierno, sea cual sea su labor diaria o su nivel jerárquico, adopta un título genérico de aplicación mundial: “servidor público” legal y socialmente reconocido”.*

La burocracia es llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad, sin embargo, muchas veces salta a la vista la incompetencia de quienes ocupan los cargos; llegan por múltiples vías de acceso. Acceden por

componendas políticas, compadrazgos o nepotismo<sup>5</sup>, que en conjunto se denomina sistema de botín y otros más acceden por herencia de plazas o canonjías sindicales sin el mínimo examen de ingreso lo que vulnera la capacidad de respuesta de los gobiernos.

La teoría de Max Weber define el cargo como una profesión que requiere previo al ingreso un curso de preparación y pruebas de acuerdo con las especificidades del empleo. (Weber, 2000: 11)

En ese sentido; Gutiérrez Muñoz en su libro *La Burocracia. Una perspectiva desde la elección pública*; señala un concepto interesante: Gutiérrez, (2011: 45)

*“La burocracia sigue siendo un tema actual de análisis, que se refiere en general al desempeño que tienen los Estados actuales, para producir una serie de bienes y servicios. La burocracia se concibe como la estructura administrativa de dichos Estados, es la encargada de gestionar o de producir los productos que la sociedad espera le sean proporcionados a cambio de los impuestos que le impone el imperio de la Ley”.*

Hablar de personas servidoras públicas refiere al colectivo de personas que realizan funciones públicas de carácter físico o intelectual y son llamados con diversas connotaciones; de servidores públicos, funcionarios públicos, trabajadores del Estado, burócratas, agentes públicos. El deber ser de una persona servidora pública se distingue por una vocación de servicio, es decir: querer ser, saber hacer y querer hacer con responsabilidad y competencia, eficacia y eficiencia.

De manera didáctica se presenta un cuadro resumen de la clasificación de personas servidoras públicas:

---

<sup>5</sup> Derechos de cargo, venta y renta de puestos, privatización hereditaria, enajenación, tráfico, subasta y empeño, las cuales en el siglo pasado generaban dividendos a los poseedores y a las haciendas públicas.

Por su Incorporación	Libre designación	Confianza
	Servicio Civil de Carrera	Mérito y preparación continua
Por su nivel de representación	Funcionarios	Representan, declaran y expresan la voluntad del Estado como persona moral, realizan funciones de autoridad y funciones de gestión
	Empleados Públicos	Realizan una actividad y no tienen autoridad externa.
Por el grado de Conocimientos	Generalistas	Conocimientos generales.
	Especialistas	Cumplen con un encargo determinado.
Por el Régimen	Confianza	Ingresan por relaciones o componendas.
	Base	Son inamovibles, tienen permanencia, y estabilidad.

Elaboración propia con información de: (Guerrero, 2011: 19, 41-43).

Como se comentó en párrafos anteriores, una problemática relevante es que los cargos son ocupados por personas servidoras públicas que solo aspiran a tener un trabajo, ingresan a las filas del gobierno, sin conocimiento y sin vocación de servicio lo que representa un agravio en contra de la propia administración pública y de la ciudadanía, favoreciendo la conformación de lealtades que son la cuna de los círculos de corrupción que actúan movidos unos casos por el miedo a perder el trabajo y otros por la feroz ambición y en total ignorancia de los aspectos normativos.

## V. MÉRITO: IGUALDAD Y DEMOCRATIZACIÓN

La carrera administrativa refiere a una formación sistémica, gradual y direccionada para el ingreso y permanencia en la Administración Pública. Mediante procesos de evaluación y selección en base a patrones establecidos de perfiles de puestos se definen no solo las funciones sino las competencias para el desempeño del puesto. En este sentido se observa que el puesto se convierte en el núcleo básico de la administración pública por lo que es necesario la construcción de un

catálogo de puestos dinámico, que obedezca a los programas y procedimientos, los cuales deben apearse a la demanda ciudadana y a los marcos normativos vigentes adaptados a los contextos económico, político, social y global. De ahí la importancia de considerar una política de Recursos Humanos que favorezca, fomente y estimule la profesionalización bajo el principio de mérito, estabilidad en el cargo y formación continua y garantizar el ingreso democrático y la pertenencia de los mejores hombres y mujeres en la Administración Pública. La transformación implica que el gobierno haga propio los cambios en el pensamiento social y traducirlos en políticas públicas, resultado de una planeación con estrategias, líneas de acción e indicadores de medición. Proceso llevado a cabo por personas servidoras públicas que requieren de la experiencia y conocimientos acreditados en los diversos temas; por lo que cualquier proceso de transformación debe incorporar programas que potencialicen el capital humano, incrementen el conocimiento, las habilidades, las destrezas y el fomento de valores fundamentales. En otras palabras, fortalecer, el Saber, Saber Hacer, Querer hacer y sobre todo el Hacer juntos.<sup>6</sup>

La carrera administrativa tiene su esencia en el mérito definido por la Real Academia Española como resultado de las buenas acciones que hacen digna de aprecio a una persona. El mérito resulta de la experiencia, conocimientos, idoneidad y pericia. La implementación de una carrera administrativa basada en un sistema de méritos da paso a la igualdad y la democratización de la Administración Pública protegiéndola contra los embates de la corrupción, incluso la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, en su Artículo 6 indica que todos los ciudadanos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

El sistema de mérito significó un gran avance y produjo en las administraciones públicas el debilitamiento del sistema de botín o también llamado patronazgo, especialmente en aquellos países caracterizados por un desarrollo administrativo tal es el caso de Alemania, Inglaterra, Estados Unidos y Francia donde se

---

<sup>6</sup> En México el gobierno federal cuenta con una carrera administrativa denominada Servicio Profesional de Carrera sin embargo no aplica a todas las dependencias ni a todos los puestos.

mantienen a la vanguardia planetaria, conformado cuerpos burocráticos que más allá de los intereses políticos conforman un ejército de servidores públicos formados y capacitados en las filas de la propia administración pública y sometidos a rigurosos exámenes de ingreso y permanencia y cuyo único objeto será blindar a la Administración Pública de los enconos y cambios políticos superponiendo el interés del Estado, el ciudadano.

La influencia política en el quehacer de gobierno se debilita cuando se cuenta con personas servidoras públicas con capacidad técnica, profesional y actitudinal, que ingresan a las filas gubernamentales de manera imparcial y apartidista evitando el clientelismo y el patrimonialismo de los bienes del Estado.

Como se ha venido comentando, hacer frente a los cambios en el pensamiento social y cultural requiere organizaciones flexibles que se adapten a las nuevas necesidades y combatan culturas inerciales dentro de las organizaciones públicas. Se requiere profesionalizar a las personas servidoras públicas, con beneficios para el propio servidor público, para las instituciones y para la sociedad que espera crecimiento económico, reducción de la pobreza, control de la corrupción, el aumento de la confianza en el gobierno, la mejora en la entrega de servicios y una ejecución presupuestaria del gasto de inversión más eficiente, eficaz en el logro de objetivos y efectivos al priorizar inversión pública y además mantener un clima de paz y bienestar social. Profesionalizar debe convertirse en una política pública que favorezca el nombramiento de los mejores elementos.

La cultura burocrática trasmite el comportamiento de las personas servidoras públicas, construye criterios de actuación y percepción, permea en cada rincón de la organización y detona la capacidad institucional, influye directamente en la productividad de las organizaciones públicas. Se transmite de generación en generación y encalla en la percepción del ciudadano. Por ello la profesionalización es la única alternativa para inyectar valores y principios y fomentar una vocación de servicio, transparencia, rendición de cuenta y sobre todo confianza.

### VI. CONFIANZA CIUDADANA PRODUCTO DE LA PROFESIONALIZACIÓN

Los tiempos actuales caracterizados por la irrupción de una Pandemia que a la fecha no termina, los conflictos mundiales entre otros eventos globales que afectan directamente a lo local, han originado cambios en la manera en que se concibe el quehacer gubernamental y las Administraciones Públicas han tenido que instrumentar de manera vertiginosa cambios drásticos en sistemas de información, diseño de aplicaciones, inteligencia artificial, estructuras, procedimientos y con ello las capacitaciones formativas se volvieron una prioridad. La pandemia ha sido un desafío una prueba de fuego, las rígidas estructuras burocráticas se adaptaron de manera innovadora; con la emisión circulares se asignó valor normativo a procedimientos que antes de la pandemia se realizaban de manera presencial y hoy con herramientas informáticas se llevan a cabo de manera virtual. Prácticas que llegaron para quedarse y deberán ser plasmadas en los manuales operativos y en los catálogos de puestos exigiendo a las personas servidoras públicas nuevas competencias.

Con el redireccionamiento del presupuesto para la atención a la pandemia se marcó un alto en el desarrollo de políticas públicas, y hoy es un imperativo retomar las agendas, para continuar con los programas prioritarios como el abatimiento de la pobreza, aminorar la desigualdad, caminar hacia la soberanía alimentaria, combate frontal a la corrupción, educación de calidad, salud para todos y sobre todo salvaguardar la seguridad y la paz social. Por lo que el fortalecimiento de las instituciones y las personas que laboran en ellas deben profesionalizarse para operar con eficacia y eficiencia.

Los tiempos de incertidumbre influyen en la percepción de confianza que la ciudadanía tiene sobre la operación de los gobiernos, y los gobernantes.

La confianza está inmersa en la cultura, en la historia de la sociedad, en las experiencias personales se trasmite de generación en generación, la falta de confianza recrudece las exigencias de los ciudadanos tanto en la demanda de prestación de los servicios como en las exigencias de transparencia y acceso a la información. La percepción de confianza es un atributo de la democracia y es

resultante de alcanzar objetivos visibles, palpables y duraderos con procedimientos en el ejercicio del gasto transparentes y expeditos requiriendo implícitamente la profesionalización de las personas servidoras públicas.

Otro punto para considerar en la generación de la confianza ciudadana es el nombramiento de políticos que se distingan como personas reconocidas por su integridad, conocimientos y experiencia, regidos por valores éticos, por su honestidad y responsabilidad sobre todo por su vocación de servicio; como se mencionó anteriormente es necesaria ajustar la implementación de mecanismos de selección, ingreso y permanencia.

### VII. MODELO DE GESTIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN APLICADO AL CAPITAL HUMANO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TABASCO<sup>7</sup>

A manera de cierre me permito exponer de manera general el *Modelo de Gestión de la Profesionalización Aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco*, el modelo es la resultante de una serie de hallazgos obtenidos a lo largo de una investigación científica. Para los fines del artículo se explicada de manera somera esperando en futuras publicaciones explicarlo en toda su dimensión.

El modelo parte de la creación de mecanismos que fortalezcan el capital humano de las instituciones públicas, que traduzca los compromisos del discurso político en acciones reales, con rumbo y transparencia, que responda a la demanda ciudadana y se adapte a los cambios en el pensamiento de la sociedad, los marcos normativos y las condiciones en los entornos político, económico y social; que alinee en un catálogo de puestos la cultura, las funciones, competencias y perfiles de acuerdo al objeto de creación de cada institución pública para que sean ocupados por los mejores hombres y mujeres, y además ofrezca seguridad, permanencia en el servicio público, desarrollo pleno y competitivo que reditué en

---

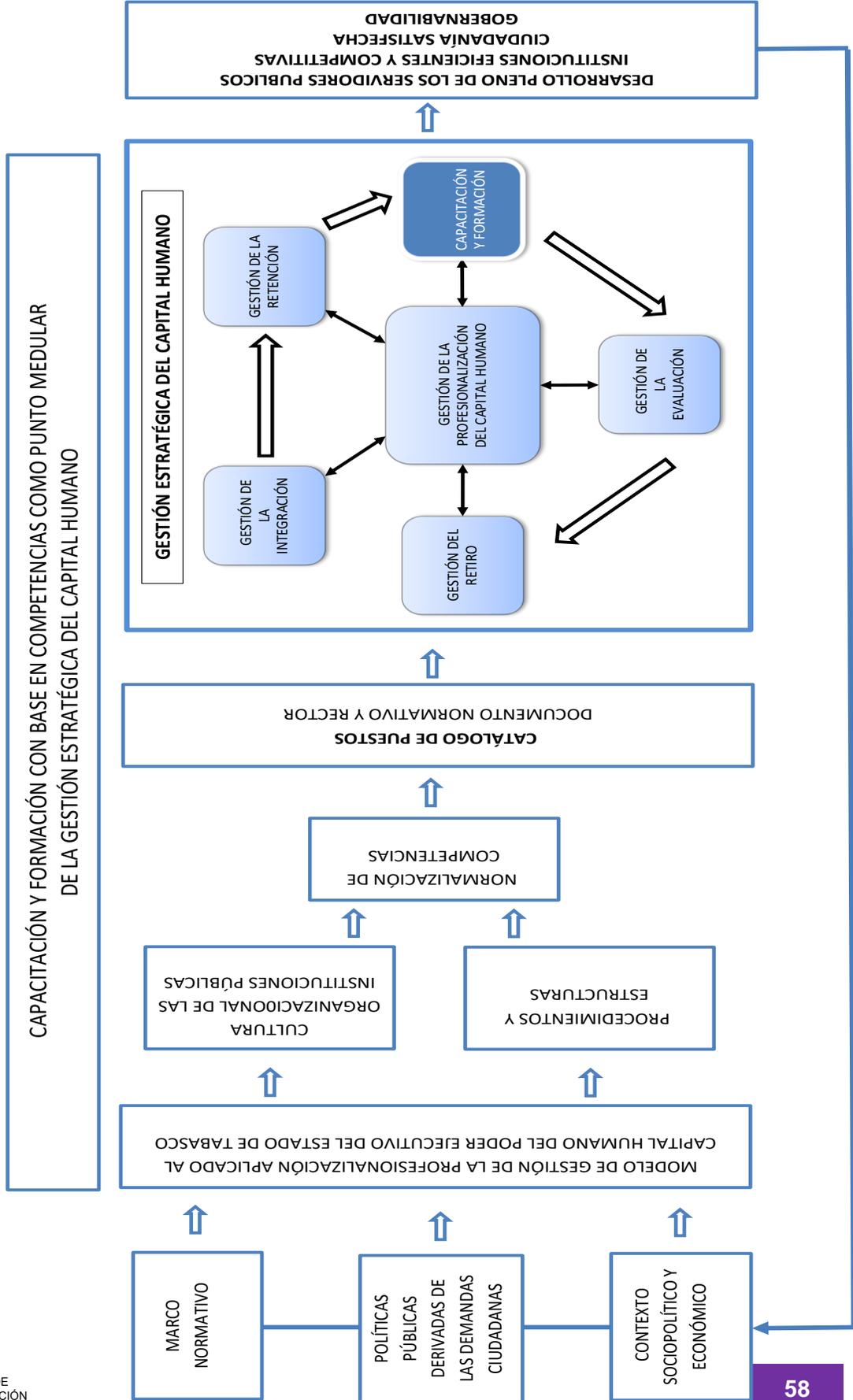
<sup>7</sup> Villarreal Ugarte, Edith, (2017), *Modelo de Gestión de la Profesionalización Aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco*. Tesis de Grado. Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, Cd. de México.

un mejor desempeño de los servidores públicos, en la eficiencia de las instituciones, en la generación de confianza, satisfacción ciudadana y legitimidad del poder político para servir a la ciudadanía.

Se trata de un modelo continuo estructurado en entradas, procesos y salidas. El objetivo es sentar las bases para la implementación de una política de profesionalización del servidor público adecuado a la realidad social, económica y política, mediante la definición de procesos en materia de formación y capacitación con base al Catálogo de Puestos adecuado y actualizados a las necesidades reales de los procedimientos. Se caracteriza por tres atributos principales: Fomento de Actitudes Comportamentales, Fortalecimiento de las Aptitudes Gubernamentales y Generación de una Cultura Laboral con vocación de servicio, el modelo atiende la codependencia indisoluble entre los Servidores Públicos, Ciudadanía, Instituciones Públicas y su influencia directa en la gobernabilidad y el poder político.

Regido por valores tales como: Valores: Orientación a la calidad, Responsabilidad, Rendición de Cuentas, Apego al Catálogo de Puestos, Centrado en el Servidor Público más que a las tareas que realizan. Transparencia en los procesos de profesionalización, Equidad en el Ingreso, Desarrollo, Evaluación y Retiro, Igualdad de Oportunidades, ya que está dirigido a todos los trabajadores de base y confianza, Estabilidad Laboral mediante la capacitación y certificación permanente y sistemática, Desarrollo Transparente en los procesos de escalafón, promoción y recategorización, Ambiente Laboral favorable en condiciones de clima laboral, higiene y seguridad.

### MODELO DE GESTIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN APLICADO AL CAPITAL HUMANO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TABASCO (MGPT)



### CONCLUSIONES

Para concluir se debe afirmar que la Administración Pública es una organización perfectible, adaptable a los cambios en el pensamiento, y la vía para transformar un Estado requiere el desarrollo de una gestión profesionalizante vinculada a las necesidades reales de los puestos, que defina competencias no solo técnicas sino comportamentales para escuchar e interpretar demandas, analizar, diseñar y proponer soluciones mediante la implementación de políticas públicas que contribuyan al buen funcionamiento del gobierno factor clave de la democracia así también fomente una relación armónica entre los ciudadanos y el gobierno.

Deben implantarse cambios coyunturales como la reorganización de las estructuras, transformación de la cultura interna, privilegiando los principios legales, de ética, transparencia y rendición de cuentas especialmente generar confianza en la ciudadanía, legitimidad y gobernabilidad así también el desarrollo institucional, el progreso, estabilidad social y el fortalecimiento de los sistemas democráticos.

Es un imperativo responder a los cambios sociales derivados de la globalización, la tecnología de la información, los incesantes canales de comunicación, los cambios en el pensamiento, la concepción de los diferentes problemas sociales. Atenderlos implica el desarrollo creativo de alternativas innovadoras que solo emanan de la creatividad de las personas, y es el conocimiento la única fuente de inspiración. Por lo tanto, la innovación se amalgama con la profesionalización en un virtuoso binomio indisoluble.

La profesionalización es un ejercicio democrático que considera todas aquellas acciones tendientes a elevar las capacidades de todos los trabajadores independientemente al rol, categoría o puesto que desempeñen.

Hoy la ciudadanía es consciente de su soberanía y del papel fundamental que juega en un país democrático y representativo como lo es México. Resulta impostergable fortalecer la capacidad de gestión del Estado para actuar en apego al interés público y redundar en una mayor gobernabilidad legitimado la acción de gobierno y el poder político.

Las organizaciones públicas han tenido que adaptarse a los cambios, la sociedad del siglo XIX caracterizada por la sumisión no es la misma que la del siglo XX la cual se distinguió por el despertar de grupos minoritarios y mucho menos la del siglo XXI señalada como el imperio de la globalización, “todos somos todos”.

Con el cambio en el pensamiento se enaltece lo “humano del ser”, identificando las competencias relativas al comportamiento y actitudes de las personas las cuales responden a estímulos motivacionales, potencializando su capacidad creativa para fortalecer la relación con el cliente ciudadano.

El “*Modelo de Gestión de la Profesionalización Aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco*”, aglutina de manera efectiva las diversas directrices a ser tomadas encuentra en un proceso de profesionalización que pretende transformar y obtener legitimidad para los gobiernos.

## Bibliografía

- \_\_\_ . 2011. *Historia del Servicio Civil de Carrera en México. Los Protagonistas, las Ideas y los Testimonios*. Editado por Universidad del Estado de México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Porrúa, México.
- \_\_\_ . 2014. *La Responsabilidad Social de la Administración Pública*. Editado por Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Administración Pública INAP XLIX (1):
- \_\_\_ . 1988. *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*. 1era edición. Universidad de Guanajuato/Instituto de Administración Pública de Guanajuato/Instituto Nacional de Administración Pública/Plaza y Valdéz Editores, México.
- \_\_\_ . 2007. *Principios de Administración Pública*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- \_\_\_ . 2010. *Principios de Administración Pública Charles-Jean Bonnin, Compilación y estudio Introductorio*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra Bolivia: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2003.
- Castelazo, José R. (2007), *Administración Pública una Visión de Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Chiavenato, Idalberto, (2009). *Comportamiento Organizacional, La Dinámica del Éxito en las Organizaciones*. 2da. Ed., McGraw-Hill, México.
- CLAD, (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*.

Cortázar Velarde, Juan Carlos, Lafuente Mariano, Sanginés Mario, (2014), “*Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

De Azcárate, P., (1873-1875), *Obras Filosóficas de Aristóteles*. Madrid.

Diccionario de la Real Academia Española, (2014), *Diccionario de la Lengua Española*(23n ed). Madrid España.Autor.

Fernández Ruiz, Jorge, *El Estado Empresario*. Universidad Nacional Autónoma de México, Cap. III , *El marco burocrático*

Guerrero, Omar, (1988), *Las Ciencias de la Administración Pública en el Estado Absolutista*. 2da. edición. Fontamara. México.

Gutiérrez Muñoz, Juan Carlos, (2011),*La Burocracia. Una perspectiva desde la elección pública. 1era. Editado por Instituto de Administración Pública del Estado de México.*

Olías, de Lima Blanca, (2001), *La Nueva Gestión Pública*. Prentice Hall, Madrid.

Pérez González, Hugo Nicolás, (2003), *Retos y Perspectivas del Servicio Público de Carrera en México*. Editado por CLAD. VIII Congreso CLAD, Octubre.

Sanginés Mario, Strazza Luiciano, (2016), *Perspectivas de la Profesionalización de la Función Pública en los Gobierno Estatales de México*. Banco Interamericano de Desarrollo. México.

Uvalle Berrones, Ricardo,(2000), *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas*. 1era. Edición. Plaza y Valdéz. México.

Villarreal Ugarte, Edith, (2017), “*Modelo de Gestión de la Profesionalización Aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco*”.

Tesis de Grado. Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, Cd. de México.

Weber, Max, (2000), ¿Que es la Burocracia? Ediciones Elaleph.com.

## LA TRASCENDENCIA DE INCORPORAR EN LOS MODELOS DE GOBERNANZA EL SENTIDO DE PERTENENCIA EN LA CIUDADANÍA PARA EL SIGLO XXI.

---

21 de abril de 2022

Landy Patricia Aguilar Palafox\*

### Resumen

El incorporar como punto prioritario en los modelos de gobernanza, el sentido de identidad y pertenencia en la población es de vital importancia para lograr el desarrollo sustentable efectivo y permanente en las comunidades y ciudades.

**Palabras clave** gobernanza, gestión, sociedad líquida, sustentabilidad, identidad, procesos de gobernanza.

### Abstract

The incorporation of the sense of identity and belonging in the population is important to achieve an effective and permanente sustainable development in commnities and cities.

**Keywords:** governance; management, liquid modernity, identity, sustainability; governance processes.

\*Es Licenciada de Ciencias de la Educación, tiene Maestría en Administración de Empresas Administración y estudia un Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Impartió clases en la Universidad Olmeca y la UJAT. Es Cinta negra de Tae Kwon Do, habla inglés, italiano y un poco de francés.

### INTRODUCCIÓN

Lograr el desarrollo sustentable de una comunidad, poblado o ciudad a través de la reconstrucción de la identidad cultural y del conocimiento de los procesos históricos y riqueza cultural de nuestro entorno, permitiría involucrar a la comunidad con los ejes administrativos del Estado en el progreso y crecimiento de su entorno siendo parte de su cuidado y desarrollo.

Al estrechar el vínculo de la persona con su entorno, este participa en su cuidado, respeta a sus conciudadanos y esta frecuentemente presente en las actividades culturales y productivas de su región ya que se siente le pertenece, es importante para él y le desea su crecimiento y desarrollo. La pertenencia crea un sentimiento de orgullo y protección a su tierra, gente, tradiciones y costumbres.

El sentido de identidad es fundamental para nuestro desarrollo evolutivo, nos da pertenencia y es influenciado por los cambios sociales, la decadencia de la comunidad como consecuencia de los procesos de industrialización y urbanización que tienen como consecuencia que el individuo se aleje de sus valores, costumbres y tradiciones, lo llevan a no sentirse parte de su entorno ni responsable por él.

La gobernanza es de enorme importancia para alcanzar con éxito el desarrollo sustentable al hacer que la comunidad sea parte del crecimiento de su entorno y se responsabilice también

### I. SOCIEDAD LÍQUIDA

Las sociedades que no tienen rumbos establecidos cambian constantemente, viven en una vorágine de cambios en los que nadie desea quedarse atrás, esto afirma **Zygmunt Bauman** (1925-2017), sociólogo, filósofo y ensayista, que investigó a las sociedades modernas y sus estudios lo llevó a definir las sociedades modernas contemporáneas como “la vida líquida”.

**Zygmunt Bauman** define la sociedad moderna líquida como *aquella sociedad donde las condiciones de actuación de sus miembros cambian antes de que las formas puedan consolidarse en unos hábitos y en una rutina determinada. Esto, evidentemente, tiene sus consecuencias sobre los individuos porque los logros individuales no pueden solidificarse en algo duradero, los activos se convierten en pasivos, las capacidades en discapacidades en un abrir y cerrar de ojos.*

*Por tanto, los triunfadores en esta sociedad son las personas ágiles, ligeras y volátiles como el comercio y las finanzas. Personas hedonistas y egoístas, que ven la novedad como una buena noticia, la precariedad como un valor, la inestabilidad como un ímpetu y lo híbrido como una riqueza. (Zygmunt Bauman, Vida Líquida, Austral, 2005).*

La **búsqueda de la identidad** es otra de las problemáticas que presenta la Modernidad Líquida. **El trabajo de construirse a sí mismo** como sujeto conlleva mucho tiempo y gira en torno a determinadas **tradiciones y creencias**, que funcionan como un eje central en la vida. Debido a la fugacidad de los valores actuales, esta identidad se construye en cimientos débiles, causando fragilidad y desarraigo en las personas.

## II. LA IMPORTANCIA DEL SENTIDO DE IDENTIDAD PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

**Fernanda Torres Gómez, Caroll Vanessa Hernández Avendaño, Yeimy Maoly Suarez Sotelo y Luisa Fernanda Salguero Sanabria** hacen una investigación sobre Putumayo en Colombia, que ha sido golpeado fuertemente por la violencia, esta tierra ha representado un bien estratégico y político para los grupos armados y oficiales de su país; su gran demanda ha originado competencias, disputas y conflictos para obtener los mayores beneficios de ella, sin importar los impactos medio ambientales y los costos en vidas humanas representadas en muertes y asesinatos por unas dinámicas de represión, violación y vulneración de los derechos humanos. En este sentido, no se concibe al territorio solamente como un espacio tangible, sino que se construye a partir de los imaginarios de un grupo, que hace procesos de reconstrucción de memoria para consolidar su nuevo espacio territorial con las características que los identifican. Por otra parte, el este se ha considerado un bien propio y privado, por lo que, reflejo de estas acciones, se destruye el medio ambiente, agotando su sustentabilidad.

En 2014, en el Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente de crecimiento urbano en la Plata Argentina, **Julieta López, Nadia Freaza, Daniela Cortizo, Rocío Giorgio Salas, Rocío Rodríguez y Sofía Martínez** señalan la memoria constituye un importante elemento para la construcción de identidades, algo así como la ‘materia prima’ sobre la cual los sujetos y grupos sociales construyen y reconstruyen sus identidades cotidianamente” (Thomas, 2006, p. 52), pues hace parte del conjunto de identidades individuales y colectivas que se van consolidando día a día, permeadas por procesos sociales, políticos económicos y culturales.

Agregan que la falta de pertenencia constituye problemas urbanos críticos, que traen aparejados problemas más complejos que impiden la consolidación de las ciudades como hechos colectivos, perdiendo las ciudades su espíritu original

contrario a la lógica rural y propiamente socio urbano. De esta manera, cuando se aplica en un área una política urbana, no solamente se afecta el espacio material, sino también su tejido social<sup>1</sup> (Jacobs, 1967). Se afectan los componentes físicos del paisaje, que tienen repercusión en los aspectos simbólicos. Las referencias urbanas y las relaciones cotidianas que nutren al tejido social se ven afectadas o desbaratadas, pudiendo desencadenar un repliegue de las relaciones de pertenencia con el hábitat.

Un estudio que se centra su investigación el problema del sentido de pertenencia en una ciudad, se el titulado “El sentido de pertenencia y la valoración del paisaje frente a los procesos de crecimiento urbano” de **Daniela Cortizo, Rocío Salas, Rocío Tarducci y Sofía Martínez**, del Instituto de investigaciones y políticas del ambiente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo - Universidad Nacional de La Plata La Plata, Buenos Aires, Argentina; ellos señalan textualmente. *El crecimiento urbano de las ciudades intermedias argentinas se desarrolla a través de procesos simultáneos de expansión en las periferias, y densificación en las áreas centrales. Si bien es sabido que, en el debate acerca de la ciudad compacta o difusa, ganan los posicionamientos a favor de la primera como forma de sustentabilidad urbana, en este caso ambos procesos despliegan disfuncionalidades por la ausencia de una planificación integral del desarrollo urbano. En efecto, estos procesos, han puesto aún más en crisis la noción de ciudad como espacio rico en usos diversos, vida colectiva, haciéndose cada vez más distante el vínculo de la ciudadanía con su entorno.*

*La falta de pertenencia constituye problemas urbanos críticos, que traen aparejados problemas más complejos que impiden la consolidación de las ciudades como hechos colectivos. De ahí que, este trabajo presenta un procedimiento metodológico de indagación de tipo cuanti-cualitativo y sus primeros resultados. Mediante el cual se evidencia la necesidad de incorporar al paisaje urbano como una de las categorías claves en la planificación integral del crecimiento urbano, para*

*favorecer el despliegue de procesos de pertenencia que coadyuven a la sustentabilidad en el mediano y largo plazo.*

### III. EL COMPRENDER EL SIGNIFICADO Y ALCANCES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE ES DE GRAN RELEVANCIA

**Martínez Duarte, J. A.** en su artículo *La comprensión del desarrollo sostenible para su promoción en el Eldorado, Misiones, Argentina*, llega la conclusión de que la falta de comprensión suficiente y la comprensión errónea del concepto de desarrollo sostenible afectan los modos de relación entre las sociedades humanas y su ambiente, y por lo tanto dificulta la promoción del desarrollo sustentable. Martínez Duarte escribe es necesario realizar actividades de educación en general y ambiental en particular, para promover la correcta comprensión del concepto y su aplicación a todas las actividades humanas para promover el proceso del desarrollo sustentable de la Argentina en general y del municipio de Eldorado en particular, de acuerdo a una propuesta de la ONU en 1987.

Por su parte **Benjamín Revuelta Vaquero y César A. Sereno Marín**, en su escrito de 2020 *El Derecho Ambiental, como factor estratégico para el Desarrollo Regional y Sustentable en México. Impacto de las resoluciones jurisdiccionales nacionales e internacionales* nos dicen que el desarrollo regional y sustentable en México, requiere de la interacción de factores estratégicos que lo impulsen y lo sostengan. Hacen hace mención especial de las tendencias que ha elaborado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México y se analizan los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos e identifican la interpretación de ambas Cortes, que no sólo resultan obligatorias para el estado mexicano y marcan una acción para el desarrollo regional y sustentable. Asimismo, reflexionan sobre la interacción de la economía y la sociología para afrontar los desafíos futuros en donde la participación ciudadana es un elemento clave. El artículo sostiene que en la medida que las Cortes de Justicia identifican el derecho humano a un medio

ambiente sano, están estableciendo parámetros que deben ser observados en la construcción de políticas públicas para el desarrollo regional y sustentable.

#### IV. DESARROLLO SUSTENTABLE E IDENTIDAD CULTURAL DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL PATRIMONIO CULTURAL

Diversos estudios han demostrado que el patrimonio cultural es de gran ayuda para lograr el desarrollo sustentable de cualquier país, ciudad o población.

**Alejandra de María Hernández González y Marcela Iturbe Vargas González**, en su artículo *La repercusión del turismo en la identidad cultural de los Pueblos Mágicos de Chiapas*, afirman que el turismo atraído por el patrimonio del país a través del programa Pueblos Mágicos, que reúne costumbres, creencias y expresiones culturales diversas, impacta llevando un impacto socioeconómico a las poblaciones y en la preservación de la cultura, valoración del patrimonio, el sentido de pertenencia y respeto. Esto es, las tradiciones de las poblaciones y su práctica y difusión son atractivas para el turismo que valora y aprecia la historia de los pueblos a través de estas, ya que la vestimenta, edificaciones, costumbres y espectáculos musicales, dancísticos, culinarios en ocasiones, con una antigüedad milenaria única en el mundo que causa asombro y admiración.

Un caso similar presenta **Carlos F. Inga-Aguagallo y Michelle Paola Cruz-Pucha** (2020) en donde los resultados de un estudio realizado los lleva a la propuesta de la creación en la provincia de Chimborazo en Ecuador, de paquetes turísticos enfocados a los usos sociales, rituales y actos festivos del patrimonio, cuya finalidad permite aprovechar la movilidad turística para compartir los saberes ancestrales del sector.

Mientras, por su parte, la importancia de los valores del patrimonio histórico y cultural lo mencionan también **Ana Reyes Aguilar, Francisco Rosas Ferrusca, Carlos Pérez Ramírez y Juan Calderón Maya** (2021) al afirmar que la incursión

de la política neoliberal en el ámbito urbano dio lugar a una nueva forma de construir las ciudades, generando su mercantilización mediante el embellecimiento de la ciudad y la acumulación del capital a partir de proyectos de renovación urbana orientados a la actividad turística, buscando comprender los valores arquitectónicos, urbanísticos y culturales del pasado. Señalan analizar cada uno de los elementos que componen los Centros Históricos, tanto económicos como políticos, ambientales y socioculturales, con la intención de generar una relación armónica entre ellos, que derive en un beneficio para todos los actores involucrados.

Reforzando este pensamiento, al estudiar la identidad territorial en el caso de la caprinocultura en Santa Ana Teloxtoc, Puebla, los investigadores **Nicolás Pérez Ramírez, Surisadey Carrera Pacheco, José Arturo Méndez Espinoza, Javier Ramírez Juárez y José Regalado López** (2020), señalan en un artículo de investigación que en el territorio existen valores, atributos y productos que permiten visibilizar la identidad territorial existente, la cual puede permitir la articulación de estrategias de desarrollo rural con énfasis en la identidad territorial e indican que los consumidores están virando su demanda no solo a productos con mayor calidad, sino además a productos que estén impregnados con un simbolismo basado en valores, muchas veces intangibles; este nuevo comportamiento de los consumidores permite sustentar la producción de bienes o servicios con identidad territorial (Ramírez, 2007).

**Luis Alfonso Chacón Rivera** (2020) hace un interesante análisis que indica que en los últimos 10 años el tema del desarrollo territorial se ha puesto de moda y ha generado mucho interés tanto en la cooperación internacional como en la academia, haciendo que los movimientos sociales y algunas Organizaciones No Gubernamentales del país plantearan otros paradigmas divergentes, surgiendo propuestas de desarrollo local, desarrollo sostenible y desarrollo sustentable.

Chacón Rivera se apoya en la visión de Sarmiento (2010) que identifica tres dimensiones esenciales en los que se ratifica el proceder de la gobernanza local: a)

Coordinación y cooperación; b) Participación/incidencia; y Transformación y habla de la importancia de la apertura de un canal de comunicación en que se ventilen las demandas sociales a través de negociaciones constantes con los representantes de la sociedad civil. (Cabera Candray, 2019) y escribe que el ejercicio de una adecuada participación ciudadana en relación con la elaboración de los planes de desarrollo territorial y sus respectivas agendas; implica un fortalecimiento de la gobernanza de un municipio o nación.

El turismo se ve como una fuente de desarrollo social económico en pueblos, comunidades y ciudades, al ser atraídas las personas por su riqueza cultural y tradiciones. Sin embargo, el afluente numeroso de personas ajenas a la comunidad puede ser, así como un beneficio, generar problemas de identidad acelerar el despoblamiento de los barrios **escriben José Alejandro Reyes Granados y Basilio Calderón Calderón** (2020), quienes dan recomendaciones orientadas hacia la búsqueda de una relación armónica entre el turismo y el patrimonio cultural, para lo cual es necesario poner en práctica políticas urbanas, sociales y económicas para su conservación, mismas que controlen el acelerado proceso de gentrificación y aseguren la protección del valor cultural e identidad de sus barrios.

## V. LAS CIUDADES SE AFECTAN AL NO APLICAR EL DESARROLLO SUSTENTABLE.

**María Ana Portal**, Profesora-investigadora del Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana, en su artículo de 2021 “El desarrollo urbano y su impacto en los pueblos originarios en la Ciudad de México” nos dice que la relación pueblo/ciudad resulta sumamente tensa y conflictiva. Los pueblos son considerados agentes de primer orden del desarrollo local, en lo relativo a la preservación de los recursos naturales (bosques, zonas de cultivo, abasto hidráulico, etcétera) y de los suelos de conservación, indispensables para el equilibrio ecológico y la sustentabilidad de la zona metropolitana de la Ciudad de

México. Sin embargo, el crecimiento urbano ha tendido a mermar dichos recursos, provocando graves problemas socioambientales.

La continua expropiación de predios -como consecuencia de la expansión urbana misma- para la construcción de carreteras y avenidas, de "obras de interés público" y otras de interés privado, el control sobre los bosques y en especial del agua, entre otras cosas, han sido un foco continuo de disputa con el gobierno y con empresarios.

Los pueblos, como parte de la ciudad, no pueden abstraerse de los procesos de desarrollo neoliberal bajo los cuales se conciben hoy de manera hegemónica la modernización y la urbanización.

**Olazabal Arrabal, M. A., Rodríguez Méndez, V., & González Fontes, R.** en su artículo de 2021, La identidad cultural como recurso local y su integración a la gestión del desarrollo territorial. *Retos de la Dirección*, señalan que aún es dispersa y débil la valoración de la dimensión cultural en la agenda del desarrollo local, el tratamiento de lo cultural como hecho social en sí, y su aporte al proceso, el aprovechamiento de las potencialidades de la cultura y la incorporación del enfoque cultural al planteamiento estratégico del desarrollo.

Estas carencias sesgan -desde la estrategia de desarrollo municipal como instrumento integrador de la planificación que contribuye a orientar la gestión del gobierno-, la contribución de los recursos culturales en general y la identidad cultural en particular; limitan su aprovechamiento de forma planificada en el diseño de proyectos de desarrollo local, la expansión de las capacidades locales en la búsqueda de soluciones acordes a su realidad culturalmente significativa y distorsionan el carácter participativo e inclusivo del proceso.

Retomando el trabajo de **Julieta López, Nadia Freaza, Daiela Cortizo, Rocío Giorgio Salas, Rocío Rodríguez y Sofía Martínez**, señalan tras una investigación realizada, que en su país la transformación del suelo rural en espacio

construido por el proceso expansivo se desarrolla habitualmente bajo aspectos de informalidad y sin el sustento de políticas, instrumentos que relacionen integralmente la forma de ocupación del suelo, el desarrollo de la movilidad, la sustentabilidad y la integración social. En consecuencia, se materializa un crecimiento fragmentado, conformando áreas heterogéneas donde se combinan la urbanización formal con áreas de alta vulnerabilidad ambiental y social y con carencias generales de falta de accesibilidad a actividades urbanas, aumento de distancias, carencias de servicios básicos, de transporte y de infraestructura adecuada para el desarrollo del ser urbano.

Escriben de que el Consejo Mundial de CGLU adoptó en 2011 la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, en la que se establece “la ciudad como un derecho”. Entonces, hay una estrecha relación entre derechos, ciudad y la de construcción de identidad y ciudadanía. En este sentido, la ciudad “se constituye en la agregación de espacios públicos y privados que generan una identidad común para la población que la habita” Mientras que la ciudadanía es “...un status [sic], es decir, un reconocimiento social y jurídico por el cual una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, en general, de base territorial y cultural”.

**Rodríguez-Gutiérrez, J., Ruiz-Fuentes, M., & Murillo-Zamora, C. (2020).** Espacios públicos y construcción de identidad: La experiencia de Montes de Oca en Costa Rica, afirman que la construcción de identidad, individual y colectiva, es clave en las relaciones sociales, políticas y económicas de toda comunidad.

Explican que la expansión del área urbana -sin planificación con visión de comunidad y bajo la supervisión de las autoridades locales- alteró ese esquema, no solo porque la nueva dinámica económica trasladó ese centro a los espacios comerciales despersonalizando y hasta desapareciendo la construcción de lo comunitario y colectivo.

A esto se sumó el problema de la creciente delincuencia y de la presencia de grupos del crimen organizado, sobre todo dedicados al narcotráfico al menudeo incrementándose la inseguridad ciudadana que se refugió en sus casas enrejadas o en los centros comerciales, desapareciendo -en la práctica- el espacio público como lugar de encuentro y construcción de identidad, dando lugar a una que se denomina una “ciudad fragmentada”.

Afirman que cuando la construcción de identidad, individual o colectiva, está condicionada por la díada seguridad/inseguridad, el proceso de torna más complejo, pues la seguridad constituye un bien público puro, que debe ser garantizado por la autoridad para el disfrute de los individuos y colectividades. Y como se trata de una cuestión de percepción, la gente disfruta de ella, sobre todo, en el espacio público. Así la seguridad tiene que ver con condiciones históricas, políticas, sociales y culturales que se manifiesta en los espacios colectivos.

**María Lucero Flores** en su artículo “Participación social para la conservación del parque nacional la Malinche, hacia un desarrollo sustentable. Caso de estudio: comunidad Altamira de Guadalupe, Huamantla, Tlaxcala 2017-2019” señala que es importante conocer qué elementos han y están causando pérdidas en las áreas naturales de esa zona, las cuales pueden llegar a desaparecer si no se les da la importancia que en realidad necesitan. Muchas pérdidas se presentan por degradación, explotación o contaminación de todos los recursos naturales que ofrecen.

Altamira de Guadalupe es una comunidad que ha ido creciendo con el tiempo sin algún orden territorial, cada vez adentrándose en la zona boscosa de La Malinche siendo una zona rural y marginada, por consiguiente, la mayoría de las viviendas carecen de servicios públicos y urbanos.

Por último, **Edberg Daniel Martínez Jiménez y José Luis Caballero Montes** en su artículo “*Densificación urbana como solución sostenible a ciudades*

*difusas*”, indican que la problemática urbana en las ciudades ha impulsado la búsqueda de soluciones alternativas para disminuir los impactos negativos generados por su crecimiento. Ante esta situación, la densificación urbana surge como propuesta de política pública, como una solución al problema de dispersión de las ciudades. El modelo de ciudad compacta (MCC) en contraposición del modelo de ciudad difusa (MCD) tiene ventajas en la dimensión económica como el ahorro de materia y energía, buena infraestructura de transporte y servicios, y movilidad peatonal y sostenible. En el aspecto social, igualdad, mayor cohesión y tejido social, mejora de apropiación, arraigo y pertenencia. En términos ambientales destacan la protección de áreas naturales, reducción de la contaminación ambiental, ahorro energético y uso racional de los recursos naturales. Lo anterior, refleja que el MCC atiende los lineamientos de la densificación urbana, ya que se muestra como una solución sostenible al deterioro causado por el crecimiento actual de las metrópolis.

## VI. Gobernanza y sociedad

Como puede verse, el papel de la gobernanza es de gran trascendencia para lograr romper el crecimiento de las sociedades líquidas y hacer que los pobladores y ciudadanos conozcan más sobre su entorno, se sientan identificados con él y participen de su crecimiento y desarrollo. Los gobiernos deben de realizar su planeación pensando en los usos y costumbres de la sociedad, qué desea, para poder enfilarse juntos de manera ordenada hacia un futuro que ofrezca mayores oportunidades, beneficios y un nivel de vida satisfactorio para todos.

**Romero y Farinós** en su artículo de 2011 "*Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado*" elaborado en España, señalan que el catálogo de buenas iniciativas incentivadas desde la propia escala regional o promovidas «desde abajo» por gobiernos locales es ya apreciable. Es el plano en el que la cooperación territorial ha experimentado mayores progresos. Con formatos muy distintos (redes de

municipios, consorcios, mancomunidades, alianzas sectoriales, asociaciones voluntarias en torno a proyectos, convenios, convocatorias públicas para cofinanciar proyectos), se han abordado problemas y retos comunes, procurando impulsar planes estratégicos supramunicipales, planes de excelencia, programas de rehabilitación de barrios, iniciativas de promoción económica y desarrollo local, de gestión mancomunada o consorciada de proyectos culturales, de gestión de espacios naturales, de recursos o de servicios, de planes de desarrollo sostenible o de puesta en marcha de Agendas 21 de ámbito supramunicipal. Algunos estudios recientes dan cuenta de los progresos (Romero y Farinós, 2006; Junta de Andalucía, 2007; Unión Europea, 2007; VVAA, 2007; Brunet, 2011).

**Portocarrero, Morató, Rincón y Vanegas** en su artículo "Gobernanza y Sostenibilidad, dos conceptos para el impulso de la gestión pública eficiente" de 2021, hacen un análisis de diversos conceptos de la gobernanza: "Monedero (2009), en Montoya-Domínguez y Rojas-Robles (2016), establece la gobernanza como la capacidad efectiva de un gobierno para cumplir sus objetivos, fortaleciendo el orden político internacional. Desde una perspectiva institucional, tomando como referencia al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997, p. 9), define la gobernanza como "el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones, mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y concilian sus diferencias".

En tanto Aguilar (2006), en Quintero (2017, p. 41), ha definido la gobernanza pública como "el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia [...] fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección". Insiste Aguilar (2011, p. 6) en señalar que "la gobernanza refiere al conjunto de valores, instituciones, normas, creencias y tecnologías por cuyo medio, el gobierno y la sociedad encaran los asuntos públicos de los que depende el logro de su orden social preferido y constitucionalmente establecido".

En tanto, Kooiman (2009) señala cómo la gobernanza está asociada con tres conceptos básicos: interacción, acción y estructura; caracterizado por la diversidad la complejidad y el dinamismo, que genera nuevos modos de gobernar: autogobierno, gobernanza y gobernanza jerárquica, para articular procesos y estructuras con la participación del Estado, la sociedad y el mercado. La gobernanza, en atención a lo señalado por Vásquez-Cárdenas y Montoya-Brand (2016, p. 27), “tiene lugar a partir de la interacción entre: lo que queda del sector público, los nuevos actores que asumen las empresas privatizadas y las actividades externalizadas, y la ciudadanía que asume funciones de veeduría”; todo ello, en la perspectiva de Sørensen et al. (2021), permitirá un escenario de cocreación que puede contribuir a promover el valor público.

Ahondando un poco más en elementos adicionales derivados, según Vásquez-Cárdenas y Montoya-Brand (2016, p. 30), “existen dos orientaciones, una que expresa un énfasis en aspectos económicos, y otra que expresa tendencias más sociales, y ambas constituyen dos lógicas diferentes; pero coincidentes en la emergencia de la gobernanza en América Latina”.

### CONCLUSIONES

Debe de tomarse con mayor énfasis y seriedad la unión estrecha que debe existir entre gobernanza y población. De ha minimizado mucho el poder y alcance que tienen las personas y se les ha relegado por considerar que no conocen sobre temas referentes al desarrollo y crecimiento, este desligue de las personas con sus autoridades ha llevado a que en muchos lugares se deje a la autoridad sola la resolución de problemas sin que los habitantes se involucren y participen, al grado de que la resolución de problemas se ha vuelto una carga muy pesada para las administraciones y no encuentran cómo solucionar los problemas.

Al sentirse las personas como parte activa de su comunidad, de su sociedad, al conocerla al fondo y ver que su problemática y sugerencias de solución de problemas son tomadas en cuenta como algo relevante, se vuelven sujetos activos que aminoran el peso a las autoridades y dejan así los ciudadanos en dejar de ser parte del problema para convertirse en parte de la solución. Los beneficios de una gobernanza bien diseñada, planeada y llevada a cabo bajan la carga administrativa, agilizan los procesos y llevan más fácilmente a la sociedad a alcanzar el desarrollo sustentable que beneficia a todos.

Si con la gobernanza se logran alcanzar dos puntos esenciales, los beneficios que se alcanzan son de proporciones enormes:

1. Establezca objetivos reales a alcanzar tomando en cuenta los usos, costumbres e ideas de la población.
2. Establezca metas de desarrollo que beneficien tanto al gobierno como a la población.

Alcanzando estos dos puntos como dijimos, se causan un gran impacto en la comunidad que puede englobarse en nueve puntos:

1. Se alcanzan los objetivos para lograr el desarrollo sustentable con mayor facilidad.
2. Se logra el involucramiento y participación de las personas en el alcance de estos objetivos.
3. Los ciudadanos participan por iniciativa propia en el cuidado y mantenimiento de su entorno sin mandato alguno.
4. Se conserva el patrimonio de la comunidad y salvaguardan los usos y costumbres.
5. Las personas estrechan sus lazos y se da mayor realce a los valores familiares y buenas costumbres desarrollando el crecimiento de una población sana y unida.
6. Crece la percepción de seguridad.
7. Se evitan sociedades frías y materialistas en las cuales los valores materiales son de mayor relevancia que los humanos.
8. 8.- Se tiene una sociedad feliz.
9. Hay menos gasto al tener menor erogación por desperfectos provocados por descuidos, robos y vandalismo.

El dejar la gobernabilidad exclusivamente en actores políticos y enmarcarla solamente en decisiones de cúpulas políticas con fines políticos ha demostrado hasta ahora el no lograr avances rápidos en el desarrollo, insatisfacción poblacional, diferencias sociales, destrucción del patrimonio cultural, y pobreza extrema en algunos casos. La gobernanza abre las puertas a una convivencia más fácil sin obstáculos políticos que empantanar el bienestar de la sociedad en su conjunto. La visión de la gobernanza centrada en el bien común y no particular (de un grupo, partido o ideología) permite el crecimiento de la sociedad por la misma sociedad. Seguir manejando las políticas públicas desde el punto de vista de un líder o un partido significa continuar enfrentando problemáticas de hace 30, 40 o 50 años cuyas alternativas de solución pueden ser más fáciles de lo que creemos.

La apertura a una gobernanza ciudadana participativa es el primer paso a alcanzar un desarrollo sustentable armónico y ordenado.

### BIBLIOGRAFÍA

- Bauman, Zygmunt (2014) *Vida Líquida*. Editorial Paidós. México.
- Bauman, Zygmunt (2017) *Tiempos Líquidos*. Tusquets Editores.
- Delgado, Luisa E., Pamela L. Bachmann y Bárbara Oñate (2007), "Gobernanza ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana", *Ambiente y Desarrollo*, 23 (3), pp. 68–73.
- Flores Contreras, M. L., & FLORES CONTRERAS, M. L. (2020). Participación social para la conservación del parque nacional la Malinche, hacia un desarrollo sustentable. Caso de estudio: comunidad Altamira de Guadalupe, Huamantla, Tlaxcala 2017-2019.
- González, A. D. M. H., & Vargas, M. I. (2019). La repercusión del turismo en la identidad cultural de los Pueblos Mágicos de Chiapas.
- González, J. R., & Dasí, J. F. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la asociación de geógrafos españoles*.
- Inga-Aguagallo, C. F., & Pucha, M. P. C. (2020). Patrimonio cultural inmaterial como factor del desarrollo turístico del cantón Colta, provincia de Chimborazo. *Kairós. Revista De Ciencias Económicas, Jurídicas y Administrativas*, 3(4), 36-42.
- López, M. J.; Freaza, N.; Cortizo, D.; Salas Giorgio, R.; Tarducci, R.; Martínez, S. (2014). El sentido de pertenencia y la valoración del paisaje frente a los procesos de crecimiento urbano. XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11) (La Plata, 2014) (pp. 1346- 1357) La Plata, Argentina: Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional de La Plata.
- Martínez Duarte, J. A. La comprensión del desarrollo sostenible para su promoción en el Eldorado, Misiones, Argentina.
- Martínez Jiménez, Edberg Daniel y Caballero Montes, José Luis (2019). "Densificación urbana como solución sostenible a ciudades difusas", *Revista DELOS Desarrollo Local Sostenible* (diciembre 2019).

- Moreno Plata, M. Gobernanza y sociedad civil: una revisión prospectiva desde América Latina. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (39), 18-42.
- Portal, María Ana. (2013). El desarrollo urbano y su impacto en los pueblos originarios en la Ciudad de México. *Alteridades*, 23(46), 53-64.
- Ramírez, N. P., Pacheco, S. C., Espinoza, J. A. M., Juárez, J. R., & López, J. R. (2020). Identidad territorial: el caso de la caprinocultura en Santa Ana Teloxtoc, Puebla. *Territorial identity: the case of caprinoculture in Santa Ana Teloxtoc, Puebla*.
- Revuelta Vaquero, B., & Sereno Marín, C. A. (2020). El Derecho Ambiental, como factor estratégico para el Desarrollo Regional y Sustentable en México. Impacto de las resoluciones jurisdiccionales nacionales e internacionales.
- Reyes-Aguilar, A., Rosas-Ferrusca, F., Pérez-Ramírez, C., & Calderón-Maya, J. (2021). Intervención urbana y desarrollo turístico: propuesta de un modelo de análisis en Centros Históricos. *EURE (Santiago)*, 47(141), 71-93.
- Rivera, L. A. C. Integración social, sentido de pertenencia comunitario y el rol de las mujeres en la sociedad salvadoreña.
- Rodríguez-Gutiérrez, J., Ruiz-Fuentes, M., & Murillo-Zamora, C. (2020). Espacios públicos y construcción de identidad: La experiencia de Montes de Oca. *Revista de Ciencias Económicas*, 38(2), 7-22.
- Rosete, N. L. R., Reyes-Granados, J. A., & Calderón, B. C. (2020). El turismo y su impacto en el patrimonio cultural del centro histórico de Puebla. *Antrópica: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 6(12), 129-154.
- Sierra, L. P., Farreras, J. M., Quintero, Y. R., & López, J. G. V. (2021). Gobernanza y sostenibilidad: dos conceptos para el impulso de la gestión pública eficiente. *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS*, 76.
- Torres Gómez, F., Hernández Avendaño, C. V., Salguero Sanabria, L. F., & Suarez Sotelo, Y. M. (2021). Reconstruyendo nuestra historia y territorio en el asentamiento Villa Rosa, municipio de Mocoa, Putumayo: una experiencia desde el desarrollo sustentable. *Revista de la Universidad de La Salle*, 2020 (84), 15-32.

## MEDIACIÓN COMUNITARIA: HERRAMIENTA GUBERNAMENTAL PARA LA GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES EN MÉXICO

---

13 de abril de 2022

Juana Sánchez Ramos\*

### Resumen

La mediación comunitaria puede ser una herramienta gubernamental eficaz para resolver conflictos sociales, ya que este enfoque fomenta el consenso entre el gobierno y los ciudadanos, ayuda a impartir justicia, reduce la exclusión social y promueve una cultura de paz. Pero, sobre todo, busca reconstruir las estructuras sociales y fortalecer los vínculos afectivos y sociales, que son elementos esenciales para una gestión eficaz de los conflictos, y la propia gestión hace de estos motores de cambio positivo y progreso social.

**Palabras claves:** Medición Comunitaria, conflictos sociales, gestión

### Abstract

Community mediation can be an effective government tool for resolving social conflicts, as this approach fosters consensus between government and citizens, helps deliver justice, reduces social exclusion, and promotes a culture of peace. But, above all, it seeks to rebuild social structures and strengthen emotional and social ties, which are essential elements for effective conflict management, and the management itself makes these engines of positive change and social progress.

**Keywords:** Community Measurement, social conflicts, management

\* Es Doctora y Maestra en Métodos de Solución de Conflictos y Derechos Humanos por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, es Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la UPCh. Es profesor-investigador en la UJAT, donde ha impartido materias en nivel licenciatura y maestría; en el Centro de Especialización Judicial del TSJ de Tabasco y en la Universidad Corporativa del Sureste.

### INTRODUCCIÓN

Referirse a conflictos en México es hablar de nuestra vida cotidiana. Basta voltear la mirada y percibir una discusión o desacuerdo entre la familia o vecinos, abrir el periódico o visitar sitios electrónicos de noticias y leer que la nota principal se refiere a una situación de desavenencia o encender el televisor y ver reportes de los conflictos de días anteriores y de los que surgen día a día.

Las situaciones mencionadas en el párrafo anterior no deben de ser evaluadas de manera general como negativas, puesto que, desde la perspectiva de la teoría del conflicto, cuando se asocia el conflicto a algo perjudicial o destructivo se comete un error en razón de que este gestionado de manera acertada puede tener un poder transformativo.

Los conflictos siempre serán una posibilidad de mejorar las relaciones sociales y de construir puntos de acuerdo entre las instancias gubernamentales y la ciudadanía para el logro de acciones y proyectos de beneficio común. De manera contraria, cuando un conflicto no es atendido a tiempo puede escalar y generar una situación desestabilizadora cuya magnitud puede incluso poner en riesgo la paz social. Ante tal circunstancia la intervención del Estado como garante de la seguridad nacional se vuelve necesaria y, en relación con esto, la mediación comunitaria puede ser una herramienta gubernamental de éxito para gestionar los conflictos de índole social.

### I. ENFOQUE TEÓRICO DE LA MEDIACIÓN COMUNITARIA

La mediación es un método de solución de conflictos, donde a través del diálogo y la participación activa de las partes se busca encontrar solución a un problema y concretar un acuerdo mutuo. Esto debe efectuarse con la ayuda de un tercero neutral e imparcial que facilitará el proceso, más no podrá opinar, proponer o intervenir en la solución o arreglo del conflicto.

La práctica de la mediación ha existido desde épocas remotas, prácticamente desde el primer momento en que dos o más personas sostuvieron una disputa surgieron los mediadores para aconsejar el uso de la razón por encima de las armas (Cabello Tijerina, 2013: 87). En la actualidad, el campo de aplicación de la mediación es tan vasto que su ejercicio se ha tenido que ramificar en distintas áreas tales como la familiar, escolar, penal, empresarial, política, intercultural y comunitaria. Esta última es la que se estudia en el presente artículo.

Por mediación comunitaria puede entenderse aquella que, apuesta decididamente por reforzar el ejercicio de la ciudadanía, entendiendo ésta como la relación funcional entre pertenencia, identidad, derechos y deberes y no como una situación jurídica-administrativa ligada a la proveniencia (Puntes, 2007:71).

Considerada también como un método que da un tratamiento diferente a los delitos y a la violencia, la mediación comunitaria cambia la perspectiva de la justicia formal y representa una opción al paradigma retributivo. Lo que se busca es introducir una nueva forma de justicia con arraigo comunitario que establece que el delito y los conflictos suceden en un contexto social y, por lo tanto, las consecuencias y la búsqueda de solución se deben buscar en la comunidad misma (Da Cunha Lopes y Serrano Andrés, 2014:57).

De Morais Sales y Oliveira Nunes (2010:283) establecen que la mediación comunitaria es realizada con el objetivo de favorecer el diálogo entre las personas que conviven diariamente, solucionando sus conflictos y contribuyendo a la

construcción de la paz social. Añaden que los mediadores comunitarios generalmente son habitantes de la propia comunidad, que son capacitados y que pueden trabajar voluntariamente o no, dependiendo de la institución a la que están vinculados.

Aunque esto sería lo ideal, cabe mencionar que no es una limitante para que la mediación comunitaria pueda ser guiada por un facilitador que no radique en el lugar del conflicto, lo que se debe tener en cuenta y procurar es que el profesional que actuará como tercero neutral tenga conocimiento del entorno social, cultural, político y educativo de las personas o partes que intervienen en el conflicto.

El papel del mediador comunitario como agente de realidad es relevante en la praxis de la mediación comunitaria, dado que sobre esta figura recae la responsabilidad de que las partes conciban este proceso como una forma distinta de resolver los conflictos, transformando lo negativo de este en una experiencia positiva que permite la utilización de recursos creativos para resolver las disputas.

Dichos recursos creativos no son más que los mecanismos de participación ciudadana que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida propia y de la colectividad, generando con esto una cultura de cooperación y participación recíproca entre los integrantes de la comunidad. De igual manera estos mecanismos generan y promueven una cultura de colaboración en la que en la solución a las diferencias participen todos los afectados

De acuerdo con lo expresado en los párrafos que anteceden y tal como lo exponen De Moraes Sales y Oliveira Nunes (2010:284), la mediación comunitaria puede considerarse democrática debido a que:

[...] estimula la participación activa de las personas en la solución de los conflictos, permite el acceso a la justicia por parte de los que se hallan en desventaja económica y propicia la inclusión social cuando

hace que los involucrados en el problema busquen por sí mismos la solución. De esta manera, auxilia a la sociedad a salir del estado de latencia, pasando a ser cómplice del Estado, transformándose en protagonista de su historia.

Además de los anteriores, la mediación comunitaria realiza aportes importantes para la cohesión social, tan necesaria en nuestros tiempos. Algunas de las contribuciones a la comunidad o entorno donde se implementa la mediación comunitaria se describen a continuación:

- La difusión de valores, propiciando la autorreflexión, la responsabilidad y suscitando la necesidad de establecer nuevos pactos para seguir habitando e interactuando juntos, sin exclusiones de ningún tipo.
- La transferencia de técnicas y herramientas a los habitantes o ciudadanos a fin de proveerles habilidades y destrezas que faciliten su vida social y que los ayuden a hacer realidad una convivencia pacífica enriquecida por la diversidad.
- El establecimiento de redes sociales que estimulan y favorecen las relaciones sociales o comunitarias, en un proceso de construcción, tanto individual como colectivo, que promueve un intercambio recíproco y dinámico entre los que participan en él.
- La optimización de recursos y la creación de alternativas eficaces para la resolución de problemas o la satisfacción de necesidades.
- La instauración de un espacio de diálogo democrático sustentado en el protagonismo de las partes, en el cual se pueden exponer y resolver las diferencias que se susciten entre individuos, grupos de individuos, instancias privadas o públicas (Nató y Rodríguez Querejazu).

Las contribuciones mencionadas se desarrollan alrededor de dos cuestiones principales. La primera de ellas es promover la participación de las personas en la solución de sus conflictos, considerando a todos por igual como aptos para la construcción de consensos y la segunda, el establecimiento de alianzas que permitan encontrar soluciones comunes y satisfactorias a pesar de las diferencias y pluralidad de opiniones.

## II. MEDIACIÓN COMUNITARIA Y CONFLICTOS SOCIALES

La mediación comunitaria permite la construcción de una sociedad basada en la cooperación y autodeterminación de sus integrantes y, por lo tanto, constituye una forma pacífica de gestión de los conflictos. En este tenor, es pertinente analizar su función como herramienta eficaz para resolver conflictos de tipo social, los cuales son, en opinión personal, los más comunes y que más afectan el entorno, la sociedad y las comunidades en las que se vive, pero ya no se convive.

Se menciona que en las comunidades solo se reside, pero no se convive, dado que la interacción y convivencia como sociedad o vecinos ha disminuido en los últimos años por múltiples factores, entre los que sobresalen la inseguridad, el exceso de trabajo y la indiferencia hacia las personas con las cuales se comparte espacio. El diálogo, la solidaridad, el intercambio y la ayuda mutua tan necesarios para una convivencia sana han sido relegados y se ha optado por vivir asegurados en las casas sin importar quiénes son nuestros vecinos, qué necesitan o cuál es la manera de pensar de las personas que habitan a nuestro alrededor.

Al mencionar el concepto de comunidad no se hace alusión a un tipo de división territorial, sino que, para razones de la presente investigación, esta se concibe tal como la definen Da Cunha Lopes y Serrano (2014: 58) como un cuerpo vivo, articulado a una forma de hacer la vida y el destino. De esta manera, la idea de comunidad remite al tener en común, compartir, ser parte de un espacio y tiempo y en donde el individuo está inmerso por parentesco, amistad o vecindad, siendo esta última lo conjunción de hábitos, costumbres, ritos comunes, entre otros.

Al asumirse la comunidad de esta manera es posible establecer que esta se convierte en el elemento principal

[...] de resistencia a la expansión de los indicadores de violencia, ya que [...] comparte valores y percepciones en base (*sic*) a las cuales se actúa en el espacio común, con la posibilidad de fraguar valores comunes a partir de necesidades similares, desarrolladas sobre un mismo espacio físico de trabajo y habitación. Así, los integrantes de una comunidad fuerte y robusta tienen la oportunidad de plantearse la integración como un trabajo de largo plazo, una co-construcción de reglas y valores comunes a partir de la interacción.

Cuando no se logra construir comunidades, en el sentido estricto de las definiciones planteadas anteriormente, se produce la ruptura del tejido social y con ello se contribuye a la generación de desacuerdos, inseguridad y violencia, lo que aunado a la difícil situación económica, la falta de espacios, la desigualdad social, la falta de oportunidades, el deterioro de la calidad de vida, el abuso del poder y la casi nula respuesta del gobierno ante este tipo de situaciones, genera inconformidades que al no ser atendidas o siquiera escuchadas, posteriormente se convierten en graves conflictos sociales.

La Defensoría del Pueblo de Perú (2015), define el conflicto social como el proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y/o las empresas perciben que sus posiciones, intereses, objetivos, valores, creencias o necesidades son contradictorios, creándose una situación que podría derivar en violencia. La complejidad de dichos conflictos será determinada en función del número de actores que intervienen en ellos, la diversidad cultural, económica, social y política, las formas de violencia presentes o la debilidad institucional para atenderlos.

De acuerdo con Salvador Puentes (2007:37), al conflicto social hay que situarlo en la contraposición de las diversas alternativas e intereses legítimos a que puede aspirar cada persona o colectivo para vivir con dignidad.

La conservación de la paz y seguridad nacional es una de las principales obligaciones de cualquier Estado de derecho, tal como proclama ser el Estado mexicano, por lo tanto, al surgir conflictos de índole social es obligación del gobierno gestionarlos e intervenir en su resolución. En nuestro país no se ha actuado con eficiencia en este aspecto, debido a que a los conflictos sociales no se les ha dado un manejo adecuado y, por lo general, siempre terminan en una escala mayor a la que iniciaron. Aunque actualmente se han logrado avances considerables en este tema se debe reconocer que aún queda mucho trabajo por hacer.

Lo anterior deriva de que las acciones para solucionar los conflictos sociales inician cuando el conflicto social ha alcanzado niveles críticos de tensión (Navarro Lores, 2012) y, por lo tanto, la posición de las partes en discrepancia es tan firme y reforzada que resulta muy difícil establecer un diálogo y lograr un consenso convenido por las partes involucradas.

Ante este panorama se vuelve necesario encontrar nuevas formas de responder al conflicto, las cuales deberán promover la participación de las partes, respetar toda manifestación de ideas y conjuntar esfuerzos de los actores sociales, el Estado y la comunidad donde se desenvuelva la situación.

Durante las últimas décadas han tenido auge y avance diversos métodos alternos de solución de conflictos, que se contraponen a las medidas punitivas aplicadas comúnmente por el Estado. Con relación a esto Segovia Bernabé (2011:15), establece que, si bien, el derecho penal es necesario, actualmente se está abusando de él y esto lleva a un escenario que no responde a la realidad. Hay situaciones o delitos que, hablando desde la perspectiva de la justicia restaurativa, no justifican el encarcelamiento o la aplicación del poder punitivo del Estado.

En este contexto y en el marco de los métodos alternos de solución de conflictos, la mediación comunitaria se presenta como un instrumento significativamente útil en la aspiración de construir una sociedad más tolerante al pluralismo de ideas e identidades y, de esta manera, más proclive al diálogo y al respeto que al enfrentamiento, encontrándose en ello la fórmula para el empoderamiento de la ciudadanía y la paz comunitaria.

Proponer la mediación comunitaria, y no otro método, como una herramienta eficaz para la resolución de los conflictos sociales no es una cuestión al azar, el planteamiento se fundamenta en las premisas establecidas por expertos en la materia, mismas que se describen a continuación:

- 1) La mediación comunitaria aboga por la reconstrucción de la convivencia y de los vínculos sociales a partir de la participación voluntaria y activa de los ciudadanos en los conflictos que les atañen (Puntes, 2007:72).
- 2) La mediación comunitaria permite que el protagonismo recaiga en la ciudadanía, es decir, que la comunidad conoce de primera mano el problema, la forma como lo viven los diversos actores sociales, las repercusiones que de ello se desprenden y a partir de ahí es posible plantearse un objetivo de mejora compartido en torno al cual haya amplio consenso (Teixidó Saballs, 2002:4).
- 3) Es una modalidad novedosa de afrontar los problemas sociales, que se basa en un tratamiento pedagógico del conflicto, esto como resultado del papel primordial que se le concede a la comunidad en la gestión del conflicto (Teixidó Saballs:5).
- 4) Es una herramienta útil para disminuir los costos de desgaste institucional, la pérdida de credibilidad y de legitimidad (Becerra, Garrido, Pac y Soria de Ancarani, 2010:95). Todos estos son aspectos comunes en los conflictos sociales.

- 5) Con la implementación de la mediación como método para resolver los conflictos que surjan en el seno de las sociedades, se refuerza el tejido social evitando la aparición de nuevos conflictos, además las personas que participan en el procedimiento de mediación adquieren herramientas que fomentan el diálogo, la solidaridad y la cooperación, mismas que coadyuvan a la aparición de relaciones pacíficas, fortaleciendo las estructuras para el establecimiento de una cultura de paz (Cabello Tijerina, 2013:85).
  
- 6) En la contraposición de intereses surgidos del conflicto social, la mediación comunitaria introduce un modo de gestión de conflictos basado en la legitimidad de todos los intereses y en la igualdad de derecho de todo ciudadano a participar (Puntes, 2007:38).
  
- 7) Como método para la gestión de conflictos que se producen entre personas iguales con intereses diversos, la mediación comunitaria aporta los tres elementos necesarios para disponer de una libertad real: a) Seguridad, al consagrar el derecho de todo ciudadano a participar en la gestión de conflictos que les afectan; b) Propiedad de sí, al ser un proceso que se basa en el respeto, reconocimiento mutuo y la autodeterminación de las personas y c) Oportunidad, en relación de que dispone de los recursos necesarios, procesales y relacionales para participar en la construcción de un acuerdo (Puntes, 2007:38).

Estas características, así como el hecho de la participación de un tercero que facilitará el proceso de manera imparcial sin intervenir en la construcción del acuerdo, son las que distinguen a la mediación, en este caso la de tipo comunitario, de otros métodos para solucionar conflictos.

Dicha distinción se da respecto al proceso judicial que se caracteriza por ser formal, adversarial e impositivo; en relación a la negociación que se basa en el diálogo con un objetivo resolutorio y es un método autocompositivo, con la conciliación que se caracteriza por ser un procedimiento que incluye un tercero que

orienta o influye para la obtención de un acuerdo que logre cerrar el proceso y, finalmente, con relación al arbitraje, que es un proceso privado o mixto que negocia e impone y que parte de la resolución de un tercero para decidir la cuestión (De Morais Sales y Oliveira Nunes, 2010:281 y 282).

Se pueden encontrar más argumentos a favor de la mediación comunitaria, pero se considera que los antes expuestos permiten identificarla como un método eficiente para resolver conflictos de tipo social, en razón de ser un instrumento de promoción de la paz y de la dignidad humana que, apuesta por el diálogo, el respeto, la colaboración y la construcción de acuerdos.

### III. MEDIACIÓN COMUNITARIA COMO HERRAMIENTA GUBERNAMENTAL

La gestión eficiente de los conflictos sociales debe de ser una prioridad en el programa de gobierno de todo Estado democrático, por dos razones: 1) porque un conflicto de repercusión social sin atención adecuada puede traspasar las fronteras del espacio donde se inició y pasar de ser un conflicto de un grupo de ciudadanos a ser una problemática de nivel regional, estatal e incluso nacional, que rebase las instituciones y ponga en riesgo la gobernabilidad y 2) porque la inclusión y la participación en la solución de los problemas que les atañen es un reclamo principal de la sociedad moderna, la cual no se conforma con ser simple espectadora sino que demanda ser parte activa en la toma de decisiones.

No se trata de eliminar los conflictos que surgen en la vida cotidiana, lo cual es imposible, sino de administrarlos de una manera diferente a la que históricamente se ha realizado, puesto que, como ya se mencionó anteriormente, el conflicto lejos de ser negativo puede ser un gran motor de cambio y transformación a favor de la persona y de la sociedad.

La mediación ha sido implementada como forma de hacer frente a los conflictos. Años atrás, por ejemplo, en la ciudad de Chungking, China, con una

población de 12,000,000 habitantes, se encontraban funcionando 11,855 Comités de Mediación con 90,638 mediadores, es decir, un mediador por cada 100 habitantes (Castanedo Abay, 2013:97).

En un país como México, fomentar la cultura de paz a través de la mediación, es un reto si tomamos en cuenta que nuestra cultura e idiosincrasia ante la presencia de un conflicto es de litigio y combate, cada parte busca a toda costa obtener el mayor provecho y se concibe como imposible lograr una solución en la que todos resulten beneficiados. Esta, tal vez, sea la causa por la que en la mayoría de las ocasiones todo desacuerdo termina de manera generalizada en un conflicto de mayor trascendencia.

Sí bien es cierto que las condiciones económicas y políticas son propicias para el surgimiento de los conflictos, también lo es que ante las situaciones de desacuerdo no se recurre al diálogo, al intercambio de ideas ni a la búsqueda de soluciones conjuntas, sino se apuesta por las vías jurisdiccionales que en la práctica han demostrado su ineficiencia. Ante esto, una respuesta constructiva es la implementación y difusión de la mediación comunitaria como una herramienta que coadyuve a la gestión eficiente de conflictos en el ámbito público.

A pesar de que la reforma constitucional del artículo 17, llevada a cabo el 18 de junio de 2008, es un gran avance en la instauración de los métodos alternos de solución de conflictos en México, a la fecha aún queda mucho camino por recorrer para concretar su aplicación. En referencia a que la mediación comunitaria sea considerada como un mecanismo de mejoramiento de la gobernabilidad, se propone que esta sea implementada a través de una política pública que respalde su planeación, consolidación y evaluación.

La fórmula mediación y políticas públicas es un elemento importante. Rivera Hernández y Téllez Castilla (2014:7) sostienen que estas tienen una relevancia para la consolidación de un sistema democrático y que el Estado como garante del orden

social, político y jurídico tiene obligatoriedad de crear políticas públicas que den como resultado la satisfacción de las necesidades sociales.

En este sentido, la mediación comunitaria cuenta con varios elementos que favorecen su ejecución gubernamental como política pública social. Dichos elementos son la equidad, imparcialidad, accesibilidad de la justicia, el diálogo, la pacificación y el rol activo en la construcción de los convenios (Cabello Tijerina, 2011:86). Para impulsar su implementación el gobierno federal podría implementar un plan de trabajo que podría incluir, entre otras, las siguientes acciones:

- a) Profesionalización de facilitadores a nivel nacional. - Resulta indispensable contar con equipos de personas que se dediquen a facilitar la comunicación entre las partes, pero también que sean capaces de construir una estrategia de evaluación de los problemas para trabajar sobre soluciones consensuadas (Becerra, Garrido, Pac y Soria de Ancarani, 2010:96). Dicho equipo deberá tener autonomía en su gestión con tal de garantizar la imparcialidad de sus actividades.
- b) Creación de Comités de Gestión Eficiente de Conflictos en el ámbito público. - (Becerra, Garrido, Pac y Soria de Ancarani, 2010:95). Después de consolidar equipos de facilitadores, lo siguiente sería instaurar, en una primera etapa, este tipo de comités en todas las ciudades capitales de las entidades federativas y posteriormente hacerlo extensivo hacia los municipios.
- c) Creación de partida financiera. - Para sostener los gastos administrativos y honorarios de los facilitadores. Esto tal vez sea uno de los principales obstáculos para implementar el proyecto dado la limitación de recursos. Ante esta perspectiva se puede optar por convenios de colaboración con las entidades federativas, organismos descentralizados o iniciativa privada. En este punto se debe tener en cuenta que, si para dar inicio al

programa planteado se requiere la asignación y erogación de recursos, a largo plazo los beneficios obtenidos justificarán dichos gastos.

- d) Servicio público y gratuito. - Para que los ciudadanos tengan acceso a la mediación comunitaria se deberá de ofrecer en forma de servicio público, concreto, directo, universal y gratuito (Puntes, 2007:80).
- e) Calidad de las instalaciones. - La existencia de espacios de calidad e idóneos para la prestación del servicio es imprescindible. No se debe de caer en el error de considerarlo como un servicio irrelevante al cual se le puede ubicar en cualquier lugar inhóspito o dependencia no ocupada o insalubre (Puntes, 2007:87). Esta recomendación no descarta la posibilidad de ofrecer el servicio de manera itinerante para tener un mayor alcance.
- f) Difusión. - La difusión de los métodos de solución de conflictos y de la mediación comunitaria, de manera particular, es necesaria para el éxito de la justicia alternativa, además de que con ello se cumple con el derecho humano a la información. Si la población desconoce la existencia de los métodos de solución de conflictos no podrá exigir una justicia alternativa con enfoque de derechos humanos ni hará uso de esta, aunque la tenga a su alcance.
- g) Educar para la paz. - Además de profesionalizar a los facilitadores, es necesario educar a la sociedad en la teoría de la paz y los métodos alternativos de solución de controversias y, dentro de estos, la mediación comunitaria. Lograr el arraigo de la cultura de paz es una línea de acción que solo será alcanzable si se trabaja desde el ámbito educativo. Para efectos de lo anterior, se deben diseñar planes de estudio desde nivel preescolar y básico que incluyan el enfoque de la cultura de paz y de los métodos de solución de conflictos.

### CONCLUSION

La comunidad históricamente ha sido el elemento geográfico y estructural de resistencia al incremento de la violencia debido a la convivencia e intercambio de valores y costumbres que se dan en el interior de ella. Lamentablemente durante las últimas décadas se ha producido una ruptura en los vínculos comunitarios lo cual provoca constantemente el surgimiento de conflictos sobre todo de índole social.

Ante esta situación el Estado no puede tomar una actitud de desinterés, ni ignorar que un conflicto gestionado de manera errónea puede resultar en mayores riesgos y repercusiones sociales. Por ello la intervención gubernamental se vuelve necesaria para diseñar un plan de acción en la gestión de los conflictos, que busque sustituir la acción punitiva tan vinculada a nuestra cultura por un método fundamentado en el derecho consuetudinario, el diálogo y la colaboración.

La mediación comunitaria puede ser una herramienta gubernamental eficaz para la solución de conflictos sociales, en razón de que este método promueve el consenso entre el gobierno y la ciudadanía, contribuye al acceso a la justicia, disminuye la exclusión social, promueve una cultura de la paz, pero sobre todo persigue la reconstrucción del tejido social y refuerza los vínculos afectivos y sociales, los cuales son elementos indispensables para una gestión eficiente de los conflictos, gestión misma que permite que estos sean motor de cambios positivos y mejora social.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Aisenson Kogan, Aida (1994), Resolución de conflictos: un enfoque psicosociológico, México, FCE.
- Becerra, Ana María, GARRIDO, Pablo Ignacio, PAC, María Libertad y Soria de Ancarani, María (2010), “Comités de gestión de conflictos: nuevas herramientas para la gobernabilidad”, en: Cuenca de Ramírez, Nelly (Comp.), Ponencias de expertos en mediación. VII Conferencia internacional del Foro Mundial de Mediación. Mediación, justicia y Gobernabilidad: una oportunidad para la paz, disponible en <http://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag41342/ConferenciasforomundialIMediacion%20%281%29.pdf>. Fecha de consulta: 01 de abril de 2022.
- Cabello Tijerina, Paris Alejandro (2013), “Elementos del proceso de mediación que favorecen a su implementación como política social”, en: Comunitania: Revista Internacional de Trabajo y Ciencias Sociales, núm. 5, enero, México.
- Castanedo Abay, Armando (2013), Mediación. Globalización y cultura de paz en el siglo xxi, Guayaquil, Universidad Ecotec.
- Da Cunha Lopes, Teresa María Geraldés y SERRANO ANDRÉS, Diana Leticia (2014), en: “Justicia Restaurativa y Mediación Comunitaria. Emergencia de un nuevo paradigma de impartición de Justicia”, Letras Jurídicas, núm. 29, enero-julio, México.
- Da Cunha Lopes, Teresa y Serrano, Diana (2014), “La mediación comunitaria y la justicia restaurativa”, 05 de agosto. Disponible en: <http://www.atiempo.mx/editoriales/la-mediacion-comunitaria-y-lajusticiares-taurativa/>. Fecha de consulta: 28 de marzo de 2022.
- De Moraes Sales, Lilia Maia y OLIVEIRA NUNES, Andrine (2010), “la Mediación como instrumento de inclusión y pacificación social: El estudio de los núcleos de mediación comunitaria de Parangaba y de Pirambu en Ceará/Brasil”, en: Cuenca de Ramírez, Nelly (Comp.), Ponencias de expertos en mediación. VII Conferencia internacional del Foro Mundial de Mediación. Mediación, justicia y Gobernabilidad: una oportunidad para la paz, disponible en:

<http://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag41342ConferenciasforomundialMediacion%20%281%29.pdf>. Fecha de consulta: 23 marzo de 2022.

Defensoría del Pueblo de Perú. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3>. Fecha de consulta: 10 de marzo de 2022.

Nató, Alejandro M. y Rodríguez Querejazu, sin fecha, María Gabriela, Mediación: un aporte a la transformación de las relaciones sociales. Disponible en: [http://www.mediate.com/articulos/transformacion\\_de\\_relacione\\_s.cfm](http://www.mediate.com/articulos/transformacion_de_relacione_s.cfm). Fecha de consulta 7 de abril de 2022.

Navarro Lores, Diosveldy (2012), ¿Conflicto social o situación social conflictiva?, en: Contribuciones a las Ciencias Sociales, febrero. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/18/dnl.html>. Fecha de consulta: 8 de abril de 2022.

Puntes, Salvador (2007), La mediación comunitaria. Ciudadanos, derechos y conflictos, Bogotá, Uniempresarial.

Redorta, Josep (2007), Cómo analizar los conflictos. La tipología de conflictos como herramienta de mediación, 2ª ed., Barcelona, Paidós Ibérica.

Rivera Hernández, Pedro Paul y Téllez Castilla, María Delia (2014), La mediación comunitaria como política pública y su impacto en la participación ciudadana. Disponible en: <http://eprints.uanl.mx/9371/1/Ponencia%20AMECIP.pdf>. Fecha de consulta: 03 de abril de 2022.

Segovia Bernabé, José Luis (2011), “La cárcel del siglo XXI. Desmontando mitos y recreando alternativas”, en: Crítica, núm. 973, mayo-junio, España.

Teixidó Saballs, Joan (2002), “La mediación como instrumento de desarrollo comunitario. Planteamientos e ideas previos a una acción mediadora”. Actas del VII CIOIE. Donostia. Disponible en: [http://www.joanteixido.org/doc/mediacio\\_comunitaria/fundamentos.pdf](http://www.joanteixido.org/doc/mediacio_comunitaria/fundamentos.pdf). Fecha de consulta: 28 de marzo de 2022.

## SELECCIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA VÍAS DE INTERVENCIÓN EN POLÍTICA PÚBLICA CASO: COMUNICACIÓN EN SALUD

---

6 de abril de 2022

**Janet García González\***

**Resumen:** La metodología comunicativa de investigación revisa las aportaciones en el contexto de una investigación de carácter dialógico, orientada a la superación de las barreras metodológicas clásicas que dificultan la realización de un trabajo riguroso basado en la excelencia científica. No obstante, en el campo de la investigación en comunicación, los programas sociales en salud son ejercidos por los políticos y administradores públicos, y no ciertamente desde la visión teórico-metodológica. Por lo que es común que, en las acciones de comunicación, se carezca de una praxis metódica tanto para el diseño, como para su implementación ya sea para las instituciones privadas o públicas; significando un área de oportunidad para el comunicólogo. Es decir, existe un gran nicho de aplicación de investigación; el presente artículo aborda algunas áreas de aplicación, como: a) diagnóstico, b) planeación, c) validación, d) monitoreo, e) evaluación.

**Palabras claves:** Metodología en comunicación, comunicación aplicada, evaluación.

\* Es Licenciada en Ciencias de la Comunicación y en Educación; Especialista en Salud Pública y en Epidemiología; Maestra y Doctora en Comunicación. Su formación básica y de posgrado le ha permitido introducirse en la salud pública y crear equipos multidisciplinarios para el estudio de problemáticas desde la prevención en salud, sus problemas socioculturales y políticas públicas.

### **Abstract.**

Communicative methodology of research, reviews the contributions in the context of a dialogical research, aimed at overcoming the classical methodological barriers that hinder the performance of a rigorous work based on scientific excellence. However, in the field of communication research, social health programs are exercised by politicians and public administrators, and certainly not from the theoretical-methodological viewpoint. Therefore, it is common for communication actions to lack a methodical praxis both for the design and for its implementation, either for private or public institutions, meaning an area of opportunity for the communicology. That is, there is a large niche of research application; This article addresses some areas of application, such as: a) diagnosis, b) planning, c) validation, d) monitoring, e) evaluation.

**Keywords:** Methodology in communication, applied communication, evaluation.

### INTRODUCCIÓN

Los nuevos objetos de estudio de comunicación en salud van encaminados hacia la utilidad social de la comunicación, desde la práctica social múltiple con enfoques metodológicos multidimensionales. Desde esta premisa, la metodología comunicativa de investigación en comunicación revisa las aportaciones en el contexto de una investigación de carácter dialógico, orientada a la superación de las barreras metodológicas clásicas que dificultan la realización de un trabajo riguroso basado en la excelencia científica.

El rigor científico se alcanza abriendo el proceso de interpretación a todos los actores sociales y fruto del diálogo igualitario e intersubjetivo que se establece con ellos se alcanza una interpretación de la realidad enriquecida, que hace avanzar el conocimiento científico.

Al menos desde un punto de vista ideal, la investigación en comunicación y salud debería seguir paso a paso todo el itinerario de un programa social, desde el momento de sus planteamientos hasta el cálculo económico de sus resultados, aunque la acción pública no siga siempre y por completo este itinerario. De esta forma, la investigación debería proceder según cuatro fases progresivas, cada una preparatoria de la otra: evaluación de los elementos, ejecución, resultados y la economía que constituyen un programa.

Pero cada una de estas fases se refiere a cuestiones distintas y requiere de instrumentos de análisis apropiados; siempre es posible examinarlas separadamente, haciendo la salvedad de subrayar en todo momento las relaciones de condicionamiento y apoyo que subsisten entre una y otra.

El problema es que las acciones de comunicación que persiguen un objetivo social, que se generan para instituciones, es decir, en casi cualquier estrategia, se carece de una praxis metódica tanto para el diseño, como para su implementación

y ni qué decir sobre la evaluación, que en un estado ideal se consideraría en todas las acciones, pero lamentablemente son pocas las que la practican.

Si bien lo anterior se relata como una situación problemática, también es un área de oportunidad para el comunicólogo, es decir, existe un gran nicho de aplicación de investigación en el área académica, gubernamental o institucional, donde se requiere de un abordaje metódico a muchas bases de datos ya existentes, o para evaluar y rescatar estrategias que pretenden ser de comunicación.

El contexto en el que se desarrolla la investigación aplicada en comunicación tiende a ser empírico y encaminado a estudios mediáticos, críticos e interpretativos. Algunas de las problemáticas encontradas en la agenda de la investigación van más encaminada a la información que a la propia comunicación, y su aplicación social no está desarrollada estratégicamente, motivo por el cual el resultado es fortuito, mismo que en el momento de su sustentabilidad es débil, sin bases que solidifiquen estas acciones.

El campo de la investigación en comunicación, los programas sociales en salud son ejercidos por los políticos y administradores públicos, y no ciertamente desde la visión teórico-metodológica. Es pertinente que la investigación en comunicación en salud deba confrontarse con la comunidad, en cuyo interior se desarrollan procesos de formación, actuación y de gestión de su objeto específico de estudio. Con esto, la investigación será más entendida como un instrumento de análisis científico cuyo objetivo es hacer más razonables las decisiones sobre la distribución de los recursos destinados a la intervención pública.

Tradicionalmente se vinculan las estrategias de comunicación a soluciones normativas, fórmulas pre-hechas para ser aplicadas en diferentes escenarios. Sin embargo, la comunicación es un proceso multidimensional y fluido que requiere considerar esta complejidad a la hora de diseñar estrategias sin desentenderse de

los acoplamientos dinámicos y evolutivos de la realidad y los sujetos (Massoni, 2013).

El problema de las acciones de comunicación que persiguen un objetivo social, o con fin de lucro, que se generan para instituciones de iniciativa pública o privada, es decir, en casi cualquier estrategia, es que se carece de una praxis metódica tanto para el diseño, como para su implementación y ni qué decir sobre la evaluación, que en un estado ideal se consideraría en todas las acciones, pero lamentablemente son pocos los planificadores que la practican.

Si bien lo anterior se relata como una situación problemática, también es un área de oportunidad para el comunicólogo, es decir, existe un gran nicho de aplicación de investigación en el área académica, gubernamental o institucional, donde se requiere de un abordaje metódico a muchas bases de datos ya existentes, o para evaluar y rescatar estrategias que pretenden ser de comunicación.

La metodología comunicativa de investigación revisa las aportaciones en el contexto de una investigación de carácter dialógico, orientada a la superación de las barreras metodológicas clásicas que dificultan la realización de un trabajo riguroso basado en la excelencia científica. El rigor científico se alcanza abriendo el proceso de interpretación a todos los actores sociales y fruto del diálogo igualitario e intersubjetivo que se establece con ellos se alcanza una interpretación de la realidad enriquecida, que hace avanzar el conocimiento científico (Gómez, 2012).

Habermas (citado por Cifuentes, 2011), para explicar las formas de producir conocimiento, ha propuesto una clasificación que denomina intereses, a saber: técnico, práctico y emancipatorio. Cada uno de ellos posibilita el desarrollo de variadas alternativas de investigación, permite definir el sentido o perspectiva con que se investiga, prioriza algunas categorías de conocimiento de la realidad, define las intencionalidades, concepciones y camino metodológico del estudio (Colmenares, 2012). La teoría de la acción comunicativa de Habermas (1987)

plantea la inexistencia de una jerarquía entre las interpretaciones del investigador/a y los sujetos, así como la necesidad de basar la acción comunicativa en la validez de los argumentos y no en la posición social, académica o de poder de los hablantes (Gómez, 2012).

Colmenares y Mercedes (2012), indican que en atención a la clasificación de este autor se tiene entonces que existen tres paradigmas: empírico-analítico, con un interés técnico, con el propósito de predecir y controlar; histórico-hermenéutico, de interés práctico, con intencionalidades de ubicar y orientar, y crítico-social o sociocrítico, de interés emancipatorio o liberador, que se propone develar y romper.

Cada uno de estos paradigmas asume una visión ontológica, epistemológica, metodológica y ética que orienta al investigador sobre cómo va a encaminar su objeto de estudio, la realidad; cómo se va a relacionar con el conocimiento, las formas de conocer esa realidad, incluso cómo va a presentar los hallazgos que emergen de su investigación (Colmenares, 2012).

De acuerdo con Gómez et. al (2012), la metodología comunicativa de investigación, al orientarse hacia la transformación social, utiliza indistintamente técnicas de recogidas de datos cualitativas y cuantitativas. La guerra de paradigmas (Denzin y Lincoln, 2005) ya no tiene sentido, la utilización exclusivamente de técnicas cualitativas haciendo eco de la inutilidad de las cuantitativas y a la inversa carece de sentido. Cada vez son más los y las investigadoras que pasan a utilizar una combinación de ambos tipos de técnicas de recogida de datos (Tashakkori y Creswell, 2007; Hesse-Biber, 2010; Mertens, 2011).

A partir de todo lo anterior, se puede inducir al comunicólogo a indagar y promoverse en diversas áreas aplicando y seleccionando la metodología correcta para cada caso, sin embargo, en el presente artículo abordaremos las siguientes áreas, con su respectivo ejemplo: a) diagnóstico, b) planeación, c) validación, d) monitoreo, e) evaluación.

Se presenta un compendio de cada área de oportunidad propuesta para el comunicólogo, indicando un ejemplo práctico de investigación con su problemática, la aplicación de un marco teórico adecuada al objetivo, el método de investigación que se utilizó, y finalmente los resultados más importantes logrados/esperados para dicho caso.

### **I. NUEVAS HERRAMIENTAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS QUE HAN TENIDO QUE IMPLEMENTAR EN COMUNICACIÓN Y SALUD.**

La clasificación va dirigida hacia tres paradigmas: empírico-analítico, con un interés técnico, con el propósito de predecir y controlar; histórico-hermenéutico, de interés práctico, con intencionalidades de ubicar y orientar, y crítico-social o sociocrítico, de interés emancipatorio o liberador, que se propone develar y romper.

Dado que este tipo de proyectos se dan en contextos específicos, es importante que la “situación problemática” y la “situación deseada” sean diagnosticadas de tal manera que permitan en un primer momento una adecuada planificación y, posteriormente confirmar en qué medida el proyecto ha sido exitoso en relación con sus objetivos y sus grupos meta. Ello que es complicado desde la descripción de las políticas públicas internacionales: Educación para la salud, Promoción para la salud, Marketing en salud, Comunicación para la salud. A continuación, se ejemplifican los diferentes momentos:

### **II. DIAGNÓSTICO. CASO: OBESIDAD INFANTIL**

Problemática. La problemática de la obesidad ha roto barreras de edades, estacionándose en México como uno de los problemas más graves de salud pública, ubicándonos como el primer lugar mundial en obesidad infantil, y el segundo en obesidad en adultos, precedido sólo por los Estados Unidos (UNICEF, 2013). Son necesarias campañas que tengan como objetivo sensibilizar a toda la población, la sana, la de riesgo y aún la enferma, sobre los peligros del sobrepeso y la obesidad

y al mismo tiempo sobre los beneficios de su control y prevención (Barrientos, 2008); sin embargo, para crear una estrategia eficaz de comunicación para la prevención de esta problemática de salud pública, es necesario hacer un diagnóstico de la percepción social respecto a la obesidad infantil.

**Teoría.** La percepción social indica que el pertenecer a una determinada clase supone toda una serie de agentes que afectan directa o indirectamente los procesos perceptuales. Se relaciona la riqueza estimativa, el medio ambiente con el desarrollo físico y mental, la educación etc. Para la descripción de la percepción social se cubrirán dos enfoques tradicionales: A) La influencia de los factores sociales y culturales sobre la percepción y cognición, y b) la percepción de las personas, conocimientos de los otros, la formación de impresiones y procesos de atribución (Santoro, 1980).

**Objetivo.** Diagnóstico de la percepción social para la prevención de la obesidad infantil.

**Metodología.** Para la llevar a cabo el sustento metodológico se realizó el análisis de la interacción a partir del método cualitativo con categorías a posteriori, mediante los grupos de discusión como técnica de investigación, accediendo así al conocimiento social a partir de los individuos y de sus pautas de comportamiento. Para la selección de la muestra, se utilizó una muestra intencional, no probabilística de “sujetos tipo” (Hernández-Sampieri, 2006). Como objetivos para la aplicación de grupos de discusión se seleccionaron 3 agentes diferentes: 1) Madres de familia. Por encargarse tradicionalmente de la alimentación de toda la familia y supervisar la ingesta de los menores de edad; 2) Profesores (as). Ya que su contacto activo con los niños objeto del estudio y sus madres, los ubica como un agente importante de estudio; 3) Niños entre 6 y 12 años. Para analizar el discurso social del objeto de estudio.

Indicadores. La técnica de análisis de la información de los grupos de discusión se llevó a cabo a través de la propuesta de Gilberto Giménez (1981), para lo cual se desarrollaron los siguientes indicadores (tabla1).

Tabla 1. Indicadores de ejemplo para caso: Diagnóstico

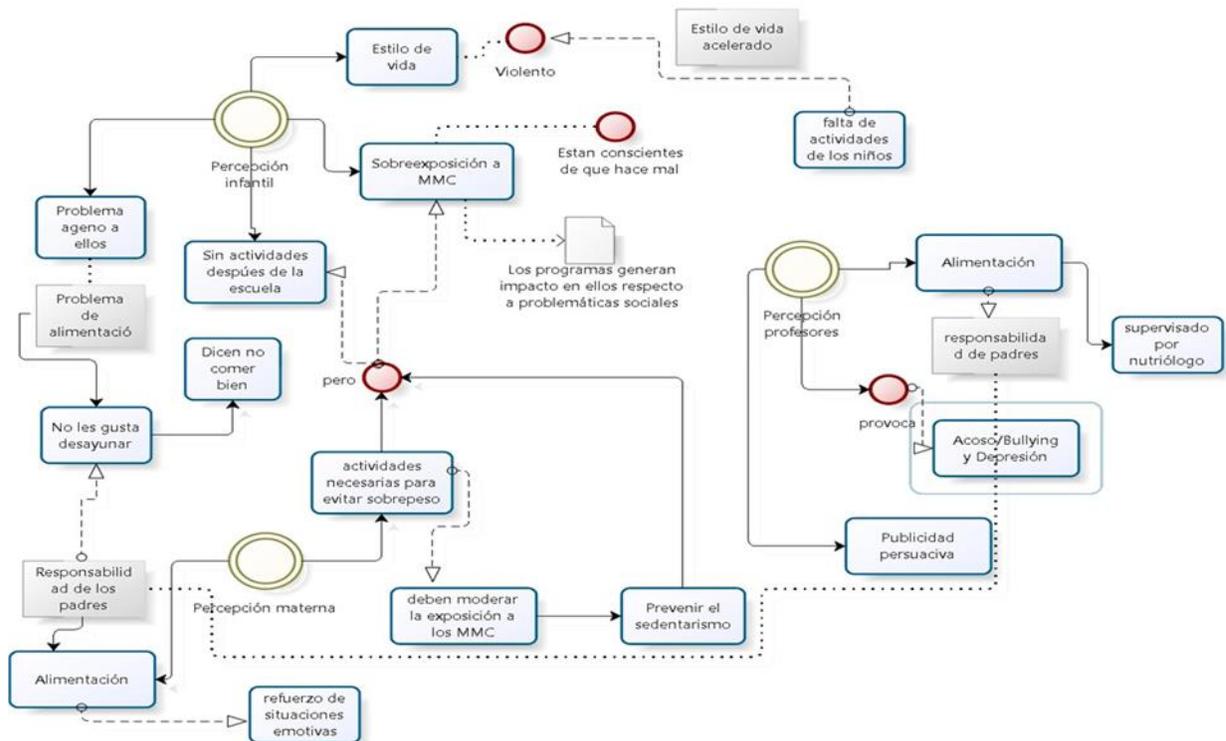
Línea de investigación	Objetivos específicos	Campos semánticos	Subcampo	Detonantes
Línea sociocultural y psicográfica	Definir las características demográficas, etnográficas y psicográficas del público meta	las condiciones de vida de los niños y del público meta	Condiciones de vida de los niños	Vamos a hablar, de cómo viven los niños
			Estructura social de los niños	
			Satisfacción de vida de los niños	Qué les hace feliz a los niños
			Alimentación de los niños	vamos a hablar de la comida y los niños
			Lugares de alimentación más frecuentes	Vamos a hablar de los lugares más frecuentes donde comen los niños
	Conocer la percepción, comportamiento individual y social referente al sobrepeso y obesidad infantil de los segmentos que conforman el público meta	la percepción de la obesidad infantil	Comportamiento individual respecto a la obesidad infantil	Vamos a hablar de la obesidad en los niños
			Comportamiento social respecto a la obesidad infantil	
			Percepción sobre los riesgos de la obesidad infantil	Los riesgos la obesidad en los niños
			Causas de la obesidad infantil	Vamos a hablar sobre la causa de obesidad infantil
			Percepción de la alimentación	Vamos a hablar de la comida de los niños
Línea comunicológica	Identificar los factores que propicien la conservación del comportamiento provocados mediante la influencia de los medios de comunicación masiva como es la televisión.	los factores que propicien la conservación del comportamiento provocados mediante la influencia de los medios de comunicación masiva como es la televisión.	Influencia de los MMC en la obesidad infantil	Vamos a hablar de que hacen los niños (en su tiempo libre)
			Consumo de MMC de los niños	Vamos a hablar de la televisión y los niños
			Uso funcional de la TV	Vamos a hablar de la televisión y los niños
			Programación consumida por los niños	Vamos a hablar de la televisión y la comida de los niños
			Comida chatarra	Vamos a hablar de la comida chatarra de los niños

**Nota.** Fuente: Elaboración propia.

Resultados. La percepción social de los tres agentes estudiados resultó diferente en los 5 campos semánticos tratados, sin embargo, si se realizan las conexiones entre los tres puntos de vista, se puede mapear una percepción social general respecto a la obesidad infantil (figura 1).

Es interesante que algunas derivaciones no se encuentren como tal en el tema de obesidad, pero si forman parte del discurso social, por ejemplo, sobre las condiciones que provocan el sedentarismo, se menciona en los adultos que la violencia se encuentra fuera del hogar, mientras que los niños la ven dentro y esto impide la plenitud de la persona. Esto se puede justificar porque el acto de percibir no es un proceso lineal. Por el contrario, su dinámica implica interacciones constantes entre lo individual y lo social, nutriéndose de las valoraciones y normas sociales (González, 2008).

Figura 1. Ejemplo de resultados de caso: Diagnóstico.



Fuente: Elaboración propia.

### III. PLANEACIÓN. CASO: PROGRAMA ESTATAL DE ACTIVACIÓN FÍSICA

**Problemática.** Las estrategias estatales no tienen una planificación estratégica que involucre a todas las áreas de aplicación, lo que genera barreras de comunicación y aplicación, puesto que muchas veces la planeación se hace desde un escritorio donde el que la genera no se ha involucrado en la ejecución de la promoción de la salud y por tanto, carece de la praxis para generar el estado ideal que pretende.

**Modelo.** Para garantizar el éxito y continuidad del Programa Estatal de Activación Física de Sonora, se propone una evaluación participativa, que es una metodología que se caracteriza porque tanto los expertos como los miembros de grupos, organizaciones y comunidades trabajan de manera colaborativa en el diseño y ejecución de la evaluación de los proyectos en los que participan (Lladó, 2014).

Este tipo de evaluación responde a una doble finalidad: de investigación y de intervención. Como investigación puede aportar información sobre la realidad, el funcionamiento y los resultados de los proyectos. Y como intervención, está orientada a solucionar los problemas de grupos, organizaciones o comunidades. Ambos aspectos generan impactos importantes en la formación de las personas que participan en la evaluación participativa.

**Objetivo.** Identificar las necesidades de PS, a partir de la expertís de los actores planeadores y ejecutores; para desarrollar un Programa Estatal de Activación Física.

**Metodología.** Para la acción de planificación, se propone la recolección de información a través de un taller con personal de la Subsecretaría de Promoción de la Salud del estado de Sonora.

Indicadores. La aplicación del taller de evaluación participativa con actores planeadores y ejecutores de promoción de la salud, se registró bajo la siguiente (Tabla 2).

**Tabla 2. Indicadores de ejemplo para caso: Planeación**

Categoría de análisis	Variable	Objetivo	Detonador	Pregunta	Consideraciones	Indicadores
Estrategias de Actividad Física	Antecedentes	Descripción de las estrategias realizadas sobre activación física en el estado de Sonora	Lo que se ha hecho	¿Qué se ha hecho sobre Activación Física en Sonora?		
	Éxito	Análisis de las campañas con buenos resultados	Lo que ha funcionado	¿Qué campañas se consideraron tuvieron/tienen éxito?	¿A qué se le llama éxito?	Resultados Impacto Alcance Evaluación
	Fracaso	Análisis de campañas disfuncionales	Lo que ha fracasado	¿Qué acciones fracasaron?	¿A qué se debió el fracaso?	
Funciones	Función	Identificar las funciones de los actores en las estrategias de PS	Lo que soy	¿Cuál es mi función dentro de las estrategias y programas implementados?	¿Se repiten funciones?	
	Responsabilidad	Analizar las responsabilidades de cada actor	Lo que debería hacer	¿Hasta dónde llegan mis responsabilidades?	¿Existen lagunas en las responsabilidades? ¿Es necesario replantear las responsabilidades?	
Problema	Delimitación	Delimitar la problemática, en función de lo ya analizado.	Lo que sigue estando	¿Cuál es el problema que prevalece respecto a la promoción de la salud sobre activación física?	¿A quién afecta? ¿Cuáles son las causas ¿Cuáles son las consecuencias? ¿Qué rescatar?	Caracterización  Buenas prácticas
	Necesidades	Identificar las necesidades de PS en la actividad física	Lo que se necesita	¿Qué se necesita para resolver el problema?	¿Qué eliminar? ¿Qué características debe tener? ¿Cómo debería funcionar?	Choque cultural
Propuestas por áreas	Propuesta	Generar propuestas específicas por grupos de actores	Lo que propongo	¿Qué programa propongo para la activación física?	¿Qué se debe hacer? ¿Para quién se va a hacer? ¿Qué características tiene el sujeto? ¿Cómo se debe hacer?	Objetivo Público meta Perfil del público Estrategias

Retroalimentación	Comparación	Debatir y mejorar las estrategias a partir del análisis conjunto de las propuestas	Lo que opinan los demás	¿Es viable la propuesta?	¿Qué resultados tendrá?	Metas
Evaluación	Resultados	Analizar las necesidades de evaluación de los programas de promoción de la salud en la actividad física	Lo que se hará para evaluar	¿Cómo se deben evaluar los programas?	¿Cómo se evaluará? ¿Considera todos los aspectos?	Evaluación Metaevaluación
					¿Por qué evaluar? ¿Qué evaluar?	Objetivo Resultados
					¿Cómo recolectar la información?	Metodología

**Nota.** Fuente: Elaboración propia.

#### IV. VALIDACIÓN. CASO: PROGRAMA ESTATAL DE ACTIVACIÓN FÍSICA

**Problemática.** Existen muchos modelos en instituciones públicas y privadas que no han validado o certificado sus procesos. Este es un nicho muy importante para los comunicólogos, puesto que se puede generar una investigación a través de los datos con los que la organización ya cuente y a esta le sirve para procesos de certificación y al investigador para divulgación científica, además de que la validación de un modelo, puede ubicarlo en el contexto internacional como replicable o caso ejemplar.

**Objetivo.** Validar a través de divulgación científica y académica, el modelo de trabajo de la Unidad de Vida Saludable (UVISA).

**Metodología.** En primera instancia, se analizan las acciones que tiene el modelo y a partir de esto, se propone un objetivo específico de investigación, tal como se aprecia en la tabla 3

**Tabla 3. Indicadores de ejemplo para caso: Validación**

Capacitación y educación para la salud de la comunidad.	Análisis de los elementos comunicativos, enseñanza-aprendizaje y persuasión.
Coordinación intersectorial.	Análisis de relaciones y estrategias interinstitucionales. Descripción de Certificación de escuelas.
Comunicación con la comunidad.	Análisis de comunicación y salud, así como de marketing social y elementos de promoción de la salud.
Capacitación para recurso humano en salud.	Análisis de capacitación Descripción de comunicación organizacional de UVISA.
Investigación en salud.	Identificación de líneas de investigación. Análisis de impacto y transformación de políticas públicas.

**Nota.** Fuente: Elaboración propia.

Indicadores. De acuerdo con cada objetivo específico, sus estrategias y categorías de análisis, se propone un método de investigación específico, entre los que se identificaron: a) análisis de material, b) análisis de reporte, c) uso de base de datos, d) entrevista, e) focus group, y f) grupos de discusión.

Resultados. Al concluir el diagnóstico se entrega un reporte de resultados, que incluirá: a) antecedentes, b) contexto actual, c) descripción de estrategias, d) metodología de análisis, e) resultados de aplicación de metodología, f) propuesta de líneas de acción, y g) conclusión.

Por otra parte, también se obtienen: Índices de impacto en la salud pública, validación del modelo como buena práctica, publicaciones académicas (artículos de divulgación científica) y promoción de resultados en congresos nacionales e internacionales.

### **I. MONITOREO. CASO: TRATAMIENTO PERIODÍSTICO SOBRE LA PERSPECTIVA DE LA MUJER**

Problemática. Uno de los reflejos de nuestra sociedad, es el problema de género respecto a la información y dirección que se le da desde los medios masivos de comunicación a las notas relacionadas con la mujer, ya que dentro de esta perspectiva de género, la violencia contra las mujeres es, en la actualidad, un tema

de preocupación social en el que los medios de comunicación han volcado una gran atención y generan directa e indirectamente, percepciones orientadas y actitudes en los receptores de sus mensajes. Esta visibilidad se ve condicionada, en parte, por la propia estructura social, pero también es responsabilidad de las redacciones de prensa y del modo en que mantienen unas rutinas informativas que no parecen dar cabida a otras fuentes alternativas.

**Teoría.** La teoría del establecimiento de agendas o Agenda Setting, se centra en la capacidad que tienen los MMC para situar la importancia de la información que transmiten, otorgando prioridad y favoreciendo a cierta percepción de las personas sobre las noticias de la vida pública, De la misma forma, deciden que excluir o incluir en la agenda para eliminar o incentivar su debate público. Existen dos niveles en la agenda; el primero se centra en los temas, y apunta que “los medios nos dicen sobre qué pensar”; y, el segundo, profundiza en aspectos o atributos, este afirma que “los medios también nos dicen cómo pensar” (Rodríguez, 2009).

**Objetivo.** Describir el tratamiento periodístico sobre la perspectiva de la mujer en la prensa escrita de Nuevo León, identificando las características de forma generales, así como las de fondo de las relacionadas con violencia, de las notas redactadas en un año.

**Metodología.** Para el estudio de la comunicación en la relación emisor-receptor, se utiliza una técnica de estudio denominada análisis de contenido, ya que permite investigar el contenido de las comunicaciones mediante la clasificación en categorías de los elementos de la información emitida. Esta técnica, permite interpretar textos, ya sean escritos, grabados, pintados, filmados, u otra forma diferente donde puedan existir toda clase de registros de datos, transcripción de entrevistas, discursos, protocolos de observación, documentos o videos (Andréu, 2002).

**Indicadores.** De acuerdo con Krippendorff (1980), el objetivo del análisis de contenido nos permite a) hacer inferencias (deducciones); b) analizar el aparato conceptual que se utiliza para la descripción de una porción de la realidad (sistema);

c) describir los criterios con los que se comparan objetos, para determinar cuan buenos son o de qué tipo son (estándares); y d) identificar variables que pueden ser correlacionadas con otros fenómenos. Bajo esta metodología se hizo el sistema de información y clasificación, para lo que se generó la siguiente clasificación de forma y fondo, agregando un apartado de “violencia” para las notas que identificaran una víctima y/o victimario (Tabla 4).

**Tabla 4. Sistema de información**

Análisis	Nombre	Instrucción		
Forma	Fecha	Identificar las categorías de FORMA.		
	Medio			
	Sección			
	Autor			
	Fuente			
	Importancia			
	Afirmación			
	Intensidad			
	Mecanismo/Recurso			
	Fondo		Macro categoría	Identificar las macro categorías de cada noticia.
Subcategoría				
Dirección				
Criterio/Valor				
Autoridad/Fuente				
Objetivo/Meta				
Actores				
Sociocultural				
Adjetivos				
Origen				
Destino				
Violencia		Núm. Víctimas	Anotar el número de víctimas (únicamente si la nota los menciona).	
		Edad de la víctima		
	Situación de la víctima			
	Relación víctima-agresor			
	Situación agresora			

**Nota.** Fuente: Elaboración propia.

### V. EVALUACIÓN. CASO: PROGRAMA “SALVANDO VIDAS”

**Problemática.** La evaluación en las campañas de salud, permiten una identificación de los elementos comunicativos que deben impulsarse, eliminarse o modificarse. Sin embargo, aunque un diagnóstico de este tipo puede mejorar los indicadores de salud, la realidad es que existe una escasa cultura de evaluación, entendida como una parte imprescindible de toda iniciativa que tiene que rendir cuentas ante la sociedad. Como consecuencia, hay una escasa implicación y una limitada formación de los profesionales, en un marco general de ausencia de pautas metodológicas y guías de buena práctica (Nebot, 2007).

**Teoría.** La comunicación persuasiva indica que el cambio de actitud que se produce a través de la ruta central es más duradero, predice mejor la conducta y es más resistente a la persuasión contraria, que el cambio de actitud producido a través de la ruta periférica. Al tratarse de un continuo, conforme la probabilidad de elaboración aumenta, el impacto de las señales periféricas sobre los juicios disminuye, y conforme disminuye la probabilidad de elaboración, aumenta el impacto de las señales periféricas.

Cualquier variable de las tradicionalmente consideradas en los estudios sobre persuasión puede influir en las actitudes a través de procesos diferentes, ubicándose en puntos distintos del continuo de probabilidad de elaboración.

**Objetivo.** Diagnóstico del proceso y comunicación persuasiva, así como de los efectos psicológicos de los mensajes del Programa “Salvando Vidas”.

**Metodología.** La evaluación de una campaña puede evaluarse desde dos tipos de investigaciones estandarizadas: el post-test cuantitativo, cuyo objeto es obtener una medida del cambio de comportamiento efectivo atribuible a una campaña; y el post-test cualitativo, cuyo objeto es determinar el grado de persuasión de una campaña de cara a la modificación de los comportamientos que se pretendían corregir (Seoane, 2002).

Para la investigación cualitativa se utilizó la técnica de grupos de discusión y para la cuantitativa se aplicó una encuesta. Ambos métodos se aplicaron a dos

sujetos: a) aquellos que habían participado en el programa Salvando Vidas, b) público que no había sido expuesto al programa. Se compararon los resultados de ambos sujetos y de esta forma se pudo identificar los efectos de la comunicación persuasiva de la campaña.

Resultados. Una vez aplicadas ambas metodologías, fue posible analizar cada una y generar correlaciones de información, de donde se concluyeron los siguientes resultados (tabla 5).

**Tabla 5. Resultados de comunicación persuasiva**

Actitudes adquiridas	<p>Se vuelven preventivos respecto a manejar en estado de ebriedad.</p> <p>Su actitud con el cinturón de seguridad se vuelve preventiva.</p> <p>Se necesita refuerzo en la actitud de que los individuos inviten a todos los pasajeros a usar el cinturón de seguridad.</p> <p>Aumentar el programa de “Conductor designado”.</p> <p>Los individuos piensan que la causa de accidentes automovilísticos es el alcohol (+40%), seguido por altas velocidades (-10%) y la imprudencia (+5%).</p> <p>Se tiene la percepción de que si se maneja alcoholizado se puede tener solo un accidente (+50%); pocos creen que la consecuencia sea la muerte (-10%).</p> <p>Es necesario reforzar que los pasajeros no permitan que el conductor maneje alcoholizado.</p>
Canal comunicativo	<p>La actividad que más gustó fue el simulador de impacto de choque, seguido por los carritos antipedales y los lentes con efecto.</p> <p>La actividad que menos gustó fue la del Alcohólimetro.</p> <p>El video que más gustó fue el que habló sobre alcohol y el de los efectos de las drogas.</p> <p>La frase que más repitieron en el taller fue “No hay que manejar alcoholizado”</p>
Diagnóstico sobre la fuente	<p>La credibilidad de los instructores está por encima de los 90 ptos.</p> <p>Las actividades son divertidas y crean ambientes agradables (60 ptos).</p> <p>La campaña causó preocupación en más del 50% de los intervenidos.</p> <p>9 de cada 10 sujetos entienden que los accidentes automovilísticos se pueden prevenir.</p>
Mensajes de la campaña	<p>La información es clara (+90%).</p> <p>Hay tanta información que es difícil retener toda.</p> <p>Los mensajes parecen tener más influencia en el público femenino.</p> <p>Los hombres disfrutaron más las dinámicas que las mujeres.</p> <p>Es necesario volver los mensajes más emotivos, apelando a las actitudes.</p>

**Nota.** Fuente: Elaboración propia.

### CONCLUSIÓN

Algunas de las problemáticas encontradas en la implementación de campañas y/o actividades de comunicación/información, es que no se desarrollan estratégicamente, motivo por el cual el resultado es fortuito, mismo que en el momento de su sustentabilidad es débil, sin bases sólidas que solidifiquen estas acciones. Por el contrario, como ya se ha visto, se pueden encontrar diversas acciones ya implementadas en las cuales se puede intervenir desde la comunicación, como ya se demostró con los ejemplos anteriormente explicados.

Dado que este tipo de proyectos se dan en contextos específicos, es importante que la “situación problemática” y la “situación deseada” sean diagnosticadas de tal manera que permitan en un primer momento una adecuada planificación y, posteriormente confirmar en qué medida el proyecto ha sido exitoso en relación con sus objetivos y sus grupos meta.

La comunicación estratégica se define como el arte de trazar, proyectar o dirigir un asunto u operaciones o como una serie de acciones encaminadas hacia un fin de bienestar (Kirkpatrick, 2001). Así mismo, consiste en la coordinación de acciones que consecuentemente hacen posible el objetivo propuesto por un grupo humano (Sanz, 1996). Dentro del espacio organizacional se ve este concepto como una metodología que hace posible el análisis e interpretación de los hechos que dentro de ella facilitan su buen desarrollo o permiten determinar sus problemas y solución.

La metodología de investigación en comunicación estratégica es una exploración de la investigación comunicacional que se inscribe en el movimiento científico de la investigación enactiva como espacio creativo siempre guiado por la situación que aborda la estrategia comunicacional y en la búsqueda de transformaciones deseables y posibles en situación (Massoni, 2013). La implicación principal es la constitución, mediante la comunicación (entendida como producción social de sentido), de los investigadores en agentes sociales, capaces de influir en

los sistemas y procesos más diversos en los que los sujetos sociales interactúan entre sí y con las estructuras culturales e institucionales (Fuentes, 2012).

Los resultados en el tema de la comunicación requieren la continuidad de estas actividades, la sistematización de resultados de impacto, y la replicación de esta experiencia exitosa en otros contextos similares.

### BIBLIOGRAFÍA

Andréu, J. (2002). Las técnicas de Análisis de Contenido: una revisión actualizada. *Hispania Revista Espanola de Historia*, 1-34. Centro de Estudios Andaluces.

Barrientos-Pérez, M., & Flores-Huerta, S. (2008). ¿Es la obesidad un problema médico individual y social? Políticas públicas que se requieren para su prevención. *Bol Med Hosp Infant Mex*, 65(6), 639-651.

Cifuentes, R. (2011). *Diseño de proyectos de investigación cualitativa*. Buenos Aires. Argentina: Noveduc.

Colmenares, E., & Mercedes, A. (2012). *Investigación-acción participativa: una metodología integradora del conocimiento y la acción*.

Denzin, N., y Lincoln, I. (2005). *The Sage handbook of Qualitative Research*. Third edition. Thousand Oaks, CA: Sage.

Fuentes Navarro, R. (2012). *Investigación de la comunicación: referentes y condiciones internacionales de un diálogo transversal de saberes*. *Signo y Pensamiento*, 29(57), 38-48.

García-González J, (2008). *Comunicación, interacción y representaciones sociales del VIH/SIDA en jóvenes: Estudio de caso*. Puebla México. 1st ed. México: Universidad Veracruzana.

Giménez, Gilberto (1981) *Poder, Estado y discurso*. Universidad Autónoma de México. 161 p.

- Gómez, A., Molina, G. S., & Mardomingo, M. T. (2012). Contribuyendo a la transformación social a través de la metodología comunicativa de investigación. *Qualitative Research in Education*, 1(1), 36-57.
- González, A. (2008) Percepción de la calidad de vida urbana en las ciudades de la frontera: Norte de México. *Población, urbanización y medio ambiente*, 15.
- Habermas, J. (1 987). *Teoría de la acción comunicativa I: Racionalidad de la acción y racionalización social; II: Crítica de la razón fundamentalista*. Madrid: Taurus.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill.
- Hesse-Biber, S. N. (2010). *Mixed methods research: Merging theory with method*. New York, NY: Guilford Press.
- Kirkpatrick, D. L, (2001) *Claves para una comunicación eficaz*, Gestión 2000, Barcelona.
- Krippendorff, K. (1980). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. Newbury Park, CA: Sage.
- Lladó, A. P., Pineda-Herrero, P., Pasamontes, E. G., & Casals, L. S. (2014). La metodología de la Evaluación Participativa de planes y acciones comunitarias. Tres experiencias de evaluación participativa en Catalunya. *Pedagogía social. Revista interuniversitaria*, (24), 105-134.
- Massoni, S. (2013). Comunicación estratégica: matrices de datos en la investigación en activa. *Revista ALAIC*, 10(18).
- Mertens, D. M. (2011). Mixed methods as tools for social change. *Journal of Mixed Methods Research*, 5, 1 95-1 97.
- Nebot Manel (2007). Evaluación en salud pública: ¿Todo vale?. *Gac Sanit [revista en la Internet]*. Abr [citado 2013, Nov 01]; 21(2): 95-96.

- Rodríguez, M. (2009). Establecimiento de agendas en medios de comunicación: Repercusiones del escándalo mediático Marín-Nacif-Cacho. *Revista Latina de Comunicación Social*, 1-14.
- Santoro, E. (1980). Percepción social. E. Sánchez, E. Santoro y JF Villegas, *Psicología Social*, México, Trillas, 77-109.
- Sanz de la Tajada, L.A. (1996) Auditoría de la Imagen de la Empresa. *Métodos y Técnicas de Estudio de la Imagen*, Editorial Síntesis.
- Seoane Pascual L. (2002) Evaluación cualitativa de una campaña de promoción del uso del preservativo en la población adolescente y juvenil de la Comunidad de Madrid. *Rev. Esp. Salud Pública*, Madrid, v. 76, n. 5.
- Tashakkori, A. & Creswell, J. W. (2007). The New Era of Mixed Methods. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1), 3-7.
- UNICEF (2013). Salud y nutrición. [ONLINE] Available at: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17047.htm>. [Last Accessed 20 de junio de 2013].

## LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA TURÍSTICA EN MÉXICO

---

6 de abril de 2022

**Mara Isel Camelo Carrera**

### **Resumen.**

El manejo de la gobernanza en el desarrollo turístico es una realidad, cada vez son más frecuentes los estudios y análisis que, con una perspectiva científica, se realizan para conocer cómo, en su aplicación en el turismo, se establecen sus posibilidades y límites. Existen dos tendencias claramente dominantes en la gestión turística: competitividad y sustentabilidad. Desde la perspectiva de su aplicación en la gestión de los destinos turísticos, podría constituir una tercera tendencia, la de gobernanza. Las interacciones entre los tres órdenes de gobierno y el sector privado son factibles de relacionarlas con el concepto de gobernanza, entendida como una forma innovadora de gobierno, distinta al antiguo modelo, cuya estructura está compuesta por las organizaciones sociales involucradas y las interacciones que entre ellas se generen. En el cometido de conocer en torno a la producción científica sobre gobernanza y turismo, se pretende identificar documentos científicos que abordan la relación turismo y gobernanza, a través de ponencias, conferencias, artículos y ensayos en revistas, con el propósito de profundizar el conocimiento de la gobernanza en el campo turístico.

**Palabras claves:** gobernanza, turismo, política turística, evaluación.

### **Abstract.**

Governance management in tourism development is a reality, studies and analyzes are becoming more frequent, with a scientific perspective, to know how, in its application in tourism, its possibilities and limits are established. There are two clearly dominant trends in tourism management: competitiveness and sustainability. From the perspective of its application in the management of tourist destinations, it could constitute a third trend, that of governance. The interactions between the three orders of government and the private sector can be related to the concept of governance, understood as an innovative form of government, different from the old model, whose structure is made up of the social organizations involved and the interactions between them. are generated. In the task of knowing about the scientific production on governance and tourism, it is intended to identify scientific documents that address the tourism and governance relationship, through presentations, conferences, articles and essays in magazines, with the purpose of deepening the knowledge of governance in the tourism field.

**Keywords:** governance, tourism, tourism policy, evaluation.

Mara Isel Camelo Carrera: Es Licenciada en Administración Hotelera en la UAG, una Maestría en Administración en la UJAT. Diversos Talleres y Seminarios de Mercadotecnia Hotelera y Servicios Turísticos. Cursa el Doctorado en Gobierno y Administración Pública en el IAP Tabasco – INAP. A laborado en el Sector Privado Gráfico y Hotelero, en la Administración Pública Municipal y Estatal.

### INTRODUCCIÓN

El turismo es un acontecimiento social complejo que genera múltiples impactos en las sociedades receptoras, éstas se encuentran integradas por distintos tipos de actores. Cuando el propósito es indagar sobre sus formas de interacción con relación al desarrollo turístico, dentro de esta diversidad, es necesario distinguir aquellos actores con posibilidades de ser agentes de desarrollo, al ser portadores de propuestas y poder para generar cambios.

El termino de gobernanza se usa desde la década de los 90's para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona buena parte de su legalidad en lo que a veces se define como una nueva forma de gobernar. La gobernanza es el intento de crear una imagen coherente de las relaciones laterales e interinstitucionales en la administración pública frente a los nuevos retos.

Opinar sobre el gobierno del turismo, nos precisa citar que está presente en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. La existencia de gobernanza turística, en cada Destino, asociado a la capacidad de gestión local, permitirá transitar de la gobernanza tradicional, actualmente centrada en el gobierno federal, hacia una nueva gobernanza centrada en el Destino con enfoque regional. Lo importante para el destino turístico, su región, trascenderá del municipio al estado y del estado hacia la federación, haciendo hincapié en pensar global y actuar local.

## **I. ESTUDIOS DE GOBERNANZA TURÍSTICA DESDE CIERTAS PERSPECTIVAS**

### **1. Estudios de la gobernanza turística desde la planificación**

En los últimos tiempos con el auge de la planificación participativa e integral han surgido varios instrumentos que posibilitan la formulación de planes y su implementación, uno de ellos es la gobernanza; la gobernanza y turismo son instrumentos para la planificación integral y el avance hacia la atracción territorial de los destinos turísticos.

Cruz, M. R. S., & González, O. L. (2017), relatan que la calificación de un destino turístico —o de un área turística dentro del mismo— como “maduro”, “consolidado”, “estancado”, “saturado”, “con experiencia”, “en la etapa final de crecimiento” o de manera similar según la terminología de las distintas teorías evolutivas, puede implicar la consideración de que se encuentra en un momento decisivo, crítico y de fuerte incertidumbre. Asimismo, el estado de madurez de un destino turístico da cuenta que ha alcanzado un grado suficiente de experiencia, una actividad sustancial, una plenitud vital, una trayectoria (tradición) turística, un reconocimiento y valoración internacional, una capacidad de resiliencia, así como la involucración de un elevado número de partes interesadas (stakeholders) (Blanco, 2012).

Lo mismo sucede con el paradigma de la gobernanza, entendido como una forma de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, públicos, privados y sociedad civil que participan en la formulación de las políticas públicas. Así, diferentes mecanismos de gobernanza pueden generar diferencias en la eficacia de las interacciones conjuntas de las partes interesadas. Analizaremos un caso de falta de gobernanza, en el que los conflictos entre los actores locales dificultan la renovación de un establecimiento de alojamiento turístico en el municipio de San Bartolomé de Tirajana (Islas Canarias, España).

Cruz, M. R. S., & González, O. L., indican que el proyecto de renovación del Hotel RIU Grand Palace Maspalomas Oasis, ha permitido evidenciar las complejas interrelaciones que existen entre lo público y privado en los destinos turísticos, así como los conflictos de intereses entre los diferentes actores. Desde este punto de vista, el conflicto se plantea como un caso especialmente interesante en donde se puede observar que la ausencia de gobernanza deriva en problemas de gobernabilidad.

De esta manera, las decisiones técnico-político-administrativas han resultado claves en la evolución del conflicto, al elaborar, e incluso, “manipular”, los marcos legales y los procedimientos administrativos que han regulado el proceso. En definitiva, el conflicto de la renovación de destinos turísticos debe plantearse, al menos en teoría, en torno a la denominada “cohesión territorial”, que inspirada por las directrices europeas sobre la Ordenación del Territorio, sólo puede alcanzarse por medio de la gobernanza. En la medida en que la gobernanza turística es un paso más en el gobierno del turismo (Velasco, 2010), ésta puede aportar soluciones eficaces al conflicto de la renovación de los destinos.

## **2. Estudios de la gobernanza turística desde la política turística**

La Organización Mundial del Turismo (OMT) define Política Turística como la acción que desarrolla el sector público desde el conjunto de administraciones e instituciones que lo componen, que afectan de manera relevante a la actividad pública.

El turismo mundial enfrenta un desafío quizás nunca visto. Desde los primeros meses de 2020, de manera abrupta, los destinos turísticos y centros recreacionales fueron cerrados por motivos de la pandemia del coronavirus o COVID-19, provocando la cancelación de miles de vuelos, de reservaciones en hoteles, y de los servicios que de manera directa e indirecta participan y han sufrido el paro de actividades.

En este sentido, la política turística ante el COVID-19, Arce, A. Z., & Esparza, L. T. M. (2020), expresan que México no ha sido la excepción, las afectaciones son considerables, tanto por ser un sector importante en la economía del país, como por la decisión del gobierno de considerar la actividad turística como una de las actividades no esenciales, en principio, calificándola como un medio de propagación del virus y, por ende, de contagios, toda vez que las personas requieren desplazarse de su lugar de origen al destino elegido para visitar.

Zepeda (2018) destaca que la visión política del turismo de 1985 al 2018 ha sido concebirlo como un generador de empleos, captación de divisas, alternativa de desarrollo, factor de progreso, motor del crecimiento. Por lo tanto, las organizaciones, los gobiernos y las distintas instituciones alrededor del orbe, han tenido que implementar diversas acciones, estrategias y políticas para enfrentar la pandemia, pensando en una nueva normalidad para la humanidad.

Los autores concluyen, que el proceder en las políticas del gobierno, en referencia a las recomendaciones sugeridas por los diversos organismos internacionales, en México se encuentra en cierta coherencia y cercanía con estas, sin embargo, el gobierno federal mexicano en la implementación de políticas en lo general, que afectan el desarrollo de la actividad turística en lo particular, ha sido débil y se manifiestan áreas de oportunidad abiertas para su intervención.

Jiménez, G. (2018), explica que en términos generales la desventaja de las empresas privadas cuando colaboran con el gobierno es la renovación de administración cada trienio, pues a pesar de los avances en el periodo administrativo, al final se observa un retroceso ante el cambio de personal y de políticas, por lo cual las asociaciones se ven obligadas a reiniciar la comunicación y los enlaces con los nuevos gobiernos. Esta es una limitante para la implementación de políticas. El hecho de que el actor central de una red sea inestable, para los casos que analizó el autor (Metepc y Toluca), dice que esto se ejemplifica en que el sector público cambie de intereses y objetivos cada tres años. Mientras tanto, las

asociaciones del sector privado adquieren ventaja en las acciones turísticas porque son quienes se mantienen constantes y conocen las formas de trabajo oficiales, situación que las convierte en una pieza clave en cada cambio administrativo municipal.

Por tanto es imprescindible que el sector público tenga bien definida su línea de acción mediante sus políticas turísticas, aunque la limitante es que éstas son formuladas al inicio de cada trienio para integrarlas al Plan de Desarrollo Municipal y no porque contengan lo que la administración realmente tiene planeado realizar. Jiménez, G., reconoce que es factible e incluso necesario que se realicen algunos ajustes en las líneas de acción durante el periodo de implementación de políticas de acuerdo con las diversas situaciones que se presentan; sin embargo, es vital mantener presente el objetivo principal que el ayuntamiento pretende alcanzar en materia turística y así evitar que pierda el sentido de lo planteado en su política.

### **3. Estudios de la gobernanza turística desde la reactivación turística**

Es importante recuperar la confianza del turista nacional e internacional de manera progresiva, fortalecer la competitividad turística a través del Reconocimiento de los Destinos Bioseguros, así como innovar la oferta turística y artesanal acorde a las nuevas expectativas del nuevo turista y a la “Nueva normalidad” en estos tiempos.

Fernández Alcantud, A., & García Moreno, B. (2021), expresan que el mundo entero está afectado por la pandemia COVID-19, que se han cerrado las fronteras y restringido la movilidad, el sector turístico está desplomado en todas sus actividades (transporte aéreo, hostería...), la situación está causando una grave destrucción de empleo en el sector. La recuperación dependerá de su capacidad y del apoyo del sector público a mantener intacto el tejido productivo, y evitar la descapitalización y cierre de empresas. Se hace más necesario que nunca pensar en la recuperación del turismo para que vuelva a ser el motor económico de siempre.

En el año 2020, ha surgido una grave crisis sanitaria con devastadoras repercusiones en todos los países del mundo, tanto a nivel social como económico. Entre las consecuencias de esta situación está la reducción de la movilidad de las personas a todos los niveles (internacional, nacional y local), y esto es grave problema para el sector turístico mundial. Igualmente señalan que el pasado 20 de mayo de 2020, la ministra española de Turismo, Reyes Maroto, afirmaba: “Los Destinos Turísticos Inteligentes (DTI) serán clave para el relanzamiento del turismo en nuestro país” (como se citó en La Moncloa, 2020). Y el 11 de junio de 2020 el Rey Felipe VI expresaba su apoyo a la Red DTI como pilar en la recuperación turística, presidiendo la comisión plenaria de dicha red (como se citó en SEGGITUR, 2020).

Las claves de la Gobernanza turística, planificación estratégica, comunicación, coordinación, transparencia y cooperación son también las pautas que deben contribuir a gestionar la situación derivada de la crisis COVID-19 en los destinos. Se necesitan herramientas de gestión y respuestas fiables, consensuadas y coordinadas, adaptadas a un entorno volátil, para garantizar la seguridad y la confianza y darse así la recuperación turística. Se hace necesario trabajar en equipo y de forma coordinada y el modelo DTI es la base de esta respuesta, es el pilar de la recuperación del sector turístico español.

La conclusión final de Fernández Alcantud, A., & García Moreno, B., es que se debe realizar una apuesta firme, consolidada y clara por el modelo DTI y por un Turismo Sostenible para paliar los efectos de la crisis, donde la capacidad de carga, los aforos, la economía circular, el uso eficiente de los recursos, la lucha contra el cambio climático, la conservación de la biodiversidad, el fomento de la cultura, la movilidad sostenible y la accesibilidad, la reactivación de la economía local, el apoyo a los comercios, productores locales y empresas turísticas... sean las palancas del cambio. Y para ello los DTI y la Red DTI juegan un rol esencial, con herramientas como la digitalización tecnológica y la innovación para lograr ese objetivo de

resurgimiento de un nuevo sector turístico más sostenible, accesible y competitivo, y por tanto inteligente.

Valle Díaz (2021), indican que los cuellos de botella que impiden la reactivación del sector turismo en la región Apurímac, Perú, es la existencia de muy pocos productos turísticos locales, que tengan una planta de soporte completa, que armonice con la cultura, identidad, tecnología, se nombran como referencia a las ciudades de Lima y Cusco, porque el resto de recursos y atractivos turísticos, presentan limitaciones, barreras, que generalmente están relacionados a normativa legal, deficiencia en gestión local y sub nacional, que no coadyuva a mejorar las condiciones de despegue, estas limitaciones para el sector turismo, son conocidas en el lenguaje natural como “cuello de botella”, que significa; “obstruir”, cuyo concepto es; aquel proceso o requisito, que todo recurso turístico necesita para su categorización y jerarquización, cuya evidencia, impide concretar el desarrollo de un recurso turístico.

Valle (2020) indica que en la región Apurímac, aquellas provincias que cuentan con un potencial de recursos turísticos únicos, incomparables, se han preservado por causa de las condiciones geográficas, accesibilidad restringida, cuidado de la comunidad campesina, por ello existen las deficiencias en la actualización de las fichas de inventario de los recursos turísticos, sumado a que no existe saneamiento físico-legal (p. 320).

El mismo autor advierte la existencia de barreras para mejorar o impulsar un recurso turístico, tales como: debe tener ficha de inventario a la par el saneamiento físico-legal, contar con estadísticas de frecuencia de visitas al recurso turístico, la predisposición del alcalde municipal para concretar gestiones de intervención para recuperación y puesta en valor, entre otros (p. 320), sumado que se identifica una considerable cantidad de recursos turísticos con potencial, con serias limitaciones para impulsarlos (pp. 308-315). A la fecha el inventario de recursos turísticos, el instrumento de recojo de datos; la ficha de inventario, el formato de llenado y

requisitos fueron modificados, no ha extremos, integrando una sección sobre el saneamiento físico-legal, soporte fotográfico y documentario, precisión sobre los servicios de planta de soporte próximos y alejados al recurso turístico (Mincetur, 2018).

Terminado el análisis de antecedentes, marco normativo, experiencia, entrevistas, discusión, el autor concluye: El cuello de botella primordial es el saneamiento físico-legal de los recursos turísticos, es el procedimiento principal, de lo contrario no se podrá obtener dominio, sin ello no se puede inyectar inversión en el entorno local para recuperar, mejorar las instalaciones del recurso turístico.

Los cuellos de botella, complementarios son: 1. La accesibilidad y vulneración del recurso turístico; 2. Las limitaciones de jerarquización de los operadores turísticos por no alcanzar requisitos mínimos; 3. La superposición de algunas competencias y funciones de instituciones pertinentes, que hacen duplicar acciones, sumado a la imposición de procesos que frenan el desarrollo del recurso turístico; 4. El direccionamiento e inclinación de crecimiento, expansión de circuitos turísticos en una ciudad de la región Apurímac y 5. La poca sensibilidad, cooperación para fortalecer el gremio de operadores turísticos.

#### **4. Estudios de la gobernanza turística en México**

González, G. B. H., Vargas, A. R. B., & Gómez, C. P. (2020), afirman que la gestión pública se ha convertido en el punto de referencia de los programas de modernización administrativa. La llamada nueva gestión pública hoy en día se refiere a una de las tendencias internacionales más notables en las organizaciones públicas, de modo que ha pasado a ser “la principal estrategia de reforma burocrática en numerosos países, desde finales de los setenta” (Hood, 1991, citado por Ibarra, 2011).

Como señalan, la región Huasteca potosina (HP), se ubica al este del estado de San Luis Potosí; es una vasta región productiva agropecuaria y frutícola

integrada por veinte municipios. La abundancia de sus ríos y cascadas le permite poseer un clima húmedo tropical que favorece la diversidad biológica. Es innegable que, en términos estadísticos, la región HP se ha mantenido como destino turístico posicionado en turismo de naturaleza, y que los esfuerzos de promoción que durante años se han llevado a cabo arrojan resultados positivos hoy en día. Sin embargo, pese a los buenos resultados en los flujos de visitación, se percibe que el sector se encuentra en una fase de desgaste tanto de relaciones de colaboración como físico-territorial en los principales sitios turísticos, lo que comienza a ocasionar desajustes ambientales debido a los altos niveles de saturación de visitantes.

La gestión pública de la HP debe dirigirse, de acuerdo con los resultados encontrados por los autores, a hacer eficientes las funciones directivas del gobierno tanto municipal como estatal en aras de articular de manera sinérgica las redes de participación que muestran los prestadores de servicios, incorporando para ello liderazgo y equipos de trabajo interdisciplinarios, con valores o nuevas formas de trabajo orientados a incrementar la calidad y la competitividad de los servicios. La función pública de liderazgo cumple un papel simbólico de representatividad en su actuar, capaz de comprometerse al trabajo con otros actores territoriales e internacionales en pro del bien común, de ahí que los convenios, las alianzas u otras figuras dinamicen los resultados dentro y fuera de los destinos turísticos.

Enríquez, J. y Vargas, R. (2021), mencionan que la implementación del Programa de Pueblos Mágicos (PPM), está próximo a cumplir 20 años de su diseño e instrumentación por parte de la Secretaría de Turismo en México. Hoy en día, 132 localidades tienen el nombramiento, el PPM surgió en el año 2001 por iniciativa de la Secretaría de Turismo (Sectur) del gobierno federal mexicano, con el objetivo de lograr un mayor desarrollo económico local, crear empleo y elevar el nivel de bienestar de las comunidades a partir de explotar con fines turísticos los atractivos naturales, patrimoniales y culturales de las localidades (Diario Oficial de la Federación, DOF, 2014).

En la revisión de los estudios académicos sobre PPM prevalece un sentido crítico acerca de la política pública; no obstante, es posible observar y comprender algunos de los problemas propios del PPM, surgidos en parte de la operación de tal política, así como de los beneficios palpables en las localidades. Es de reconocer la intervención del PPM para mejorar la imagen urbana, rehabilitar el espacio construido, preservar el patrimonio e instalar infraestructuras urbanas básicas, aunque en la mayoría de las ocasiones se ha circunscrito a los centros históricos y tocado poco a las áreas fuera del primer cuadro de las localidades.

Es cuestionable por los autores, que un programa presuntamente dirigido a incrementar la participación de los diversos sectores sociales para socializar los beneficios igualmente sea percibido distante y ajeno a las dinámicas locales. Por supuesto, esto se agrava cuando el programa en muchos casos no incita a la participación de las comunidades, al no informar, consultar o convocar para tomar decisiones sobre lo que les afecta o beneficia.

## II. ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN

La implementación de una política pública se construye a partir de sucesos políticos circunstanciales, es decir, los problemas sociales y económicos como la desigualdad, la pobreza, la inequidad en la distribución de la riqueza, la poca planeación en las actividades económicas entre otros, no son determinantes de la intervención pública. Esto resulta evidente, especialmente, en el ámbito de la política pública para el desarrollo de la economía a través de actividades como el turismo.

Schenkel (2019), menciona que cada vez es mayor la necesidad de estudiar las políticas públicas del sector turístico, al reconocerse la relevancia en términos prácticos de conocer los resultados de ciertas políticas turísticas. Uno de los requisitos básicos para evaluar la política pública consiste en recurrir a información referente al resultado que se espera antes de la implementación de la política y al resultado efectivamente obtenido después de la misma. Este tipo de procedimiento

en el turismo, sobre todo en lo que respecta a las acciones públicas destinadas a estimular el desarrollo turístico y económico regional, es indispensable.

Reyes, Toscana, & Barrera (2019), afirman que el análisis de políticas públicas como objeto de análisis resulta un tema por demás interesante, pues ésta puede abarcar ámbitos donde el orden vertical u horizontal de los actores y gobiernos determina en mucho las herramientas que se utilizarán. En la literatura especializada se cuestiona incluso la utilidad o inutilidad del Estado ante la eficiencia del cómo se alinean las políticas públicas, un proceso que se denomina “transversalidad”, al respecto menciona que “La fragmentación de la acción gubernativa del gobierno, que tiene sus causas y manifestaciones principales en la desarticulación y aún incoherencia del ordenamiento legal del estado, de la estructura de la administración pública y de las políticas públicas” (Ramos, Sosa y Acosta, 2011: 17), según los propios autores dicha fragmentación impide al estado ser capaz y eficiente de dar respuesta a los problemas públicos.

La teoría de la evaluación de Tyler (2005), es vista como clave para la valorización de las acciones que se realizan, las que se centran en el uso de objetivos, en función al comportamiento para clasificarlos en la búsqueda de entornos de acuerdo a la selección de las técnicas de medida o métodos, para medir el proceso a evaluar.

Aunque las primeras metodologías de evaluación del potencial turístico comenzaron a diseñarse en la década de 1960, no han dejado de evolucionar a lo largo del tiempo. De este modo, se hacen eco de los profundos cambios experimentados por la actividad turística en los diferentes entornos socioeconómicos y tecnológicos.

Actualmente, existen multitud de metodologías que permiten evaluar el potencial turístico de una localidad; cada una de ellas con las aportaciones que les son inherentes y que se centran en diferentes aspectos vinculados al sistema

turístico. En líneas generales, tratan de vincular los principales elementos y factores que actúan como atractivos para el turismo con el potencial que puede existir para el correcto desarrollo de la actividad.

### III. INDICADORES DE MEDICIÓN PARA EL TURISMO

Los sistemas de indicadores son instrumentos útiles en los procesos de decisión, tanto en la fase de planificación como en la de gestión pública, puesto que describen la realidad de un ámbito concreto mediante parámetros objetivos. De hecho, no sólo son capaces de caracterizar la situación presente sino también de monitorear su evolución, hecho que permite elaborar estrategias de futuro. Estas cualidades los convierten en instrumentos óptimos para orientar la sostenibilidad turística, y además son idóneos para una interpretación holística al combinar baterías de indicadores pluridisciplinarios que miden de manera más satisfactoria fenómenos de naturaleza transversal como el turismo.

La afluencia turística en estos días es un factor esencial que está rigiendo en cada sitio turístico, esto se debe a que turistas locales y foráneos se ven interesados por conocer nuevos lugares sin embargo existen desatinos que imposibilitan el reconocimiento de estos lugares por falta de promoción turística, si bien es cierto ya existen sitios turísticos consolidados no se debe olvidar que a su vez también lo hay sitios que se encuentran en desarrollo.

Leno Cerro (1993) indica que, la investigación geográfica en el campo del turismo se ha desarrollado básicamente hacia el estudio de los modelos de desarrollo turístico existentes y hacia la «identificación de lugares o regiones aptas para un desarrollo turístico potencial», siendo en esta segunda línea donde adquiere especial relevancia el inventario de recursos turísticos, ya que la presencia o ausencia de esta serie de elementos condicionará que sea posible el desarrollo turístico de un territorio.

### IV. TIPOS DE INDICADORES PARA EL TURISMO EN MÉXICO

En México, uno de sus objetivos de la Secretaría de Turismo (SECTUR) es contribuir en el fortalecimiento de los destinos turísticos del país, buscando elevar la competitividad de la oferta turística nacional orientado al incremento en los flujos de turistas, su estadía y gasto promedio. Por lo que es importante evaluar el desempeño de cada destino turístico, que conlleve a determinar lo que hace falta en el mismo para implementar las estrategias que sirvan para el desarrollo, la Innovación tecnológica en turismo, entre otros.

La SECTUR con base en información del BANXICO pública a través del Sistema Nacional de la Información Estadística del Sector Turismo de México (DATATUR), información referente al ingreso por divisas; el monto de turistas en miles y el gasto medio de los visitantes internacionales. Esta información se puede desglosar por turismo de internación y fronterizo. Asimismo, se tienen estadísticas de los excursionistas fronterizos y de cruceros.

El INEGI divulga los Indicadores Trimestrales de la Actividad Turística (ITAT) con base en la información de la CSTM (Cuenta Satélite del Turismo de México), del SCNM (Sistema de Cuentas Nacionales de México); cuyo objetivo es determinar el comportamiento y la evolución del Producto Interno Bruto Turístico (PIB) y del Consumo Turístico Interior, en índices de volumen físico y variaciones anuales trimestrales. Adicionalmente, facilitar el seguimiento de las actividades relacionadas con el turismo y satisfacer la necesidad de información oportuna.

El ITAT, es un indicador de coyuntura que permite ofrecer un panorama general de la situación y evolución macroeconómica de las actividades relacionadas con el turismo, con información oportuna y una agregación similar a la difundida en la CSTM.

En este sentido, la SECTUR en el 2018 a través del Comité Técnico Especializado de Estadísticas Económicas del Sector Turismo (CTEEEST)<sup>1</sup>, planteó la utilización de un método común y homogéneo para la elaboración de indicadores turísticos regionales en las entidades federativas de México. Los indicadores que abordaron son la llegada de turistas a alojamiento convencional y llegada de turistas a alojamiento no convencional, gasto turístico, empleo en el sector turismo y tarifa hotelera. Estos indicadores son de los más representativos de la actividad turística que satisfacen la necesidad de información básica a nivel de entidad federativa, los cuales tienen la bondad de que son homogéneos, lo que permite la comparabilidad de los indicadores entre los estados. Los cuales se detallan a continuación:

### **5. Gasto Turístico.**

El objetivo de este indicador es medir el gasto total y promedio diario de los visitantes nacionales e internacionales de día y con pernocta en la compra de bienes y servicios turísticos en los puntos de salida de los destinos turísticos regionales.

De acuerdo con las Recomendaciones Internacionales para las Estadísticas del Turismo (RIET, 2008), el gasto turístico hace referencia a la suma pagada por la adquisición de bienes y servicios de consumo y de objetos valiosos, para uso propio o para regalar, antes y durante los viajes turísticos. Incluye los gastos incurridos por los propios visitantes, así como los gastos pagados o reembolsados por otros.

### **6. Llegadas de turistas a cuartos de hotel**

El objetivo del indicador es medir el porcentaje de ocupación del alojamiento convencional. De acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), el término alojamiento hace referencia a los servicios que prestan los

---

<sup>1</sup> La función principal del Comité Técnico Especializado en Estadísticas Económicas del Sector Turismo es analizar y opinar las normas técnicas, lineamientos y metodologías requeridas para la integración del Sistema, así como promover su conocimiento y aplicación entre las Unidades.

establecimientos a los turistas, siendo los hoteles la categoría principal. (CIIU, 2009, pp. 235).

Este indicador permite medir los desplazamientos del turismo y el número de llegadas de turistas a cuartos de hotel, como el número de pernoctaciones en el lugar visitado, ya que cuenta con todos los efectos de la duración de la llegada (RIET, 2008, pp. 58).

En México, datatur<sup>2</sup> levanta una muestra en 88 destinos turísticos con una periodicidad mensual y de 70 destinos semanalmente para medir la ocupación hotelera en establecimientos hoteleros de México. Los indicadores relevantes que se publican son: cuartos disponibles promedio, cuartos ocupados promedio y porcentaje de ocupación.

### **7. Llegada de turistas de alojamiento no convencional**

El objetivo de este indicador es cuantificar y determinar el porcentaje de turistas que se hospedan en alojamiento no convencional cuándo están de salida del destino turístico que visitan. Respecto a este indicador las recomendaciones son limitadas. Hay cierta información que se ha generado a través de encuestas que apunta hacia un mayor uso de este tipo de alojamiento.

La SECTUR mediante la Encuesta Nacional de Gasto Turístico en los Hogares (ENGATURH) 2013<sup>3</sup>, indagó sobre este fenómeno, donde se estima que aproximadamente 6 de cada 10 turistas nacionales que pernoctan en el país se hospedan en alojamiento no convencional.

---

<sup>2</sup> datatur es un reservorio de información estadística relacionada con la actividad turística en México, por lo que se puede consultar una gran variedad de información, entre ella la ocupación hotelera: <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/Inicio.aspx>

<sup>3</sup> La ENGATURH 2013 es una encuesta probabilística que se levantó en hogares de México, por lo que los resultados refieren a estas unidades de observación y al viaje principal. Mayores referencias de la encuesta y sus resultados se pueden consultar en: <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/Iniciobanner2.aspx>

## 8. Empleo Turístico

Este indicador tiene como objetivo realizar un recuento de las personas que se emplean en la industria del turismo, en cualquiera de sus empleos. De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo (OMT), el empleo en el sector turismo se puede abordar desde tres enfoques: como un recuento de las personas empleadas en las industrias turísticas en cualquiera de sus empleos; como un recuento de las personas que desempeñan su empleo principal en las industrias turísticas; como un recuento de los empleos en las industrias turísticas o como cifras equivalentes a tiempo completo.

## 9. Tarifa hotelera

El objetivo de este indicador es estimar la tarifa promedio por día que realiza un turista durante su estancia en el destino turístico. Esta información se obtiene cuando el turista está de salida en los puntos de muestreo. Al respecto, las recomendaciones internacionales o nacionales son escasas en cuanto a cómo recopilar la información, debido a la gran diversidad de servicios que prestan los hoteles, como de categorías que existen. De igual modo, hay poca precisión de lo que es y cómo se mide.

En México existen empresas del sector privado que cuantifican el ingreso por habitación disponible y cuya información está a la venta. Este indicador tiene por nombre REVPAR (Revenue Per Available Room) y es el más utilizado para aproximar la tarifa hotelera. Algunas localidades realizan llamadas telefónicas (sondeos) y otras aplican encuestas para aproximar este indicador. Otro grupo lo estima de manera indirecta con la información del datatur.

### CONCLUSIÓN

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), existe una tendencia en materia de gobernanza, en la que se establecen organismos de la industria turística de máxima calidad para representar, en una sola voz, a la totalidad de la industria turística, a fin de hacer más eficiente la interlocución con el gobierno.

Estos artículos científicos manifiestan, que para que cualquier tipo de plan o proyecto turístico funcione, es necesario superar los mecanismos tradicionales y apostar por desarrollar modelos de gobernanza en los que tanto las administraciones públicas implicadas, las empresas y la población local tengan cabida. De esta forma, se podrá contar con el apoyo y participación de todos los actores implicados, consiguiendo que desde el principio se desarrollen los proyectos atendiendo a todas las necesidades e inquietudes de los mismos, evitando problemas futuros.

Lo revisado en los documentos sobre la gobernanza turística en México, se puede decir que está claro que falta precisar las políticas turísticas y la gobernanza como proceso de nuevas redes de actores que intervienen en los destinos turísticos, se puede percibir la visión unidireccional que los procesos de gobernanza tienen frente a las actuaciones políticas del turismo permeado por las líneas de desarrollo económico, falta profundizar en el alineamiento de las políticas turísticas y de desarrollo institucionales y de la forma de interacción de los actores políticos en la gobernanza, y; la capacidad de comprender las demandas ciudadanas en políticas efectivas y del modelo de desarrollo turístico que se esté realizando.

De esta manera, la gobernanza turística sería, la búsqueda de nuevas formas de toma de decisiones combinadas, sobre asuntos que implican la gestión de conflictos de intereses y que tratan de impulsar procesos de innovación social, el

fortalecimiento de los actores más débiles del sistema y el cambio de las dinámicas turísticas que generan los impactos negativos.

Ante este contexto, se hace preciso indagar la objetividad de la gobernanza turística en una localidad o si tienen implementado un modelo de gobernanza, centrada en empoderar a cada comunidad, a sus actores, agentes y responsables gubernamentales, en un ciclo de análisis-negociación-gestión, con el fin de hacer suyo el presente y el futuro del turismo en su propio destino. Identificando los instrumentos y/o indicadores en su integración, ya sea directa e indirectamente los implicados en la cadena de valor del turismo.

Mientras la gobernanza turística sea un esquema integrador de corresponsabilidad entre los órdenes de gobierno y esferas sociales interesadas, en impulsar acuerdos y conjugar sus intereses, se potenciará la competitividad de cada destino, en forma local y regional, con ello aumentará la gobernabilidad, el desarrollo social, económico y la sustentabilidad local. En resumen, aunado a lo arriba mencionado es importante conocer la forma de medir o evaluar el turismo en México, ya que con esto se podrá determinar la problemática en una localidad y dar una posible solución (elaborar un plan de acción que les permita realizar las metas u objetivos detectados).

**BIBLIOGRAFÍA****Planificación y Educación**

Cruz, M. R. S., & González, O. L. (2017). El papel de los stakeholders en los procesos de gobernanza y renovación de las áreas turísticas de litoral. *Estudios y perspectivas en turismo*, 26(2), 348-369.

Lamas, S.; Nascimento, E.; Mazaro, R. (2019). Gobernanza y Sustentabilidad en Destinos Turísticos: Un análisis del discurso académico *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 28 (4), 1002-1020. Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos.  
<https://www.redalyc.org/jatsRepo/1807/180762638008/html/index.html>

Pimentel de Oliveira, D. (2018). La educación en base a la gobernanza: Otra dimensión del desarrollo y del desarrollo turístico sostenible. *Revista Iberoamericana de Turismo-RITUR*, Penedo, 8 (1), 142-166.  
<http://www.seer.ufal.br/index.php/ritur>

**Política Turística**

Jiménez, G. (2018). Dos experiencias de política turística y gobernanza: Metepec y Toluca. *versión On-line* ISSN 1870-9036.  
[www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-90362018000200242](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-90362018000200242)

Zepeda, A., Medina, L. y Flores, A. (2020). Política turística ante el COVID-19: el caso de México. *Dimensiones Turísticas [Número especial: Turismo y COVID-19]*, 4, 69-94.

**Reactivación turística**

Fernández Alcantud, A. & García Moreno, B. (2020) Los destinos turísticos inteligentes: el pilar de la recuperación turística. *Ayana Revista de Investigación en Turismo* 1(1), 17-29 DOI  
<https://doi.org/10.24215/27186717e002>

Valle Díaz, F. R. (2021). Cuellos de botella que impiden la reactivación del sector turismo en la región Apurímac, Perú. *Delectus Revista Científica, INICC-PERÚ* 4 (1). <https://doi.org/10.36996/delectus>

Rivera Mateos, M., & Félix Mendoza, A.G. (2019). Planificación estratégica y gobernanza en la recuperación de destinos turísticos afectados por desastres socio-naturales. Un estado de la cuestión. *Investigaciones Geográficas*, (72), 235-254. <https://doi.org/10.14198/INGEO2019.72.11>

### La Gobernanza Turística en México

Castillo, L. A. (2017). Turismo y gobernanza en la conservación del patrimonio rural de México. Armadillo de los Infante, San Luis Potosí. *International journal of scientific management and tourism*, 3(1), 311-337.

Córdova Bojórquez, Gustavo; Martínez Flores, Bertha Verónica; & Romo Aguilar, María de Lourdes (2018). Gobernanza y desarrollo regional en el noreste de México. *Espacios Públicos*, 21 (51), 135-158. [fecha de consulta 24 de junio de 2021]. ISSN: 1665-8140. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67658324007>

Enríquez, J. y Vargas, R. (2021). El estudio de los Pueblos Mágicos. Una revisión a casi 20 años de la implementación del programa. *Dimensiones Turísticas*, 5(8), 9-38. <https://doi.org/10.47557/SYWY9441>.

Esthela Carrillo Cisneros, Isabel Zizaldrá Hernández. (2019). Tiempo Compartido: servicio de alojamiento vacacional en el contexto tributario estatal de Sonora. *Revista Iberoamericana de Turismo- RITUR*, Penedo, Volume 9, Número Especial, nov.2019, p. 160-180. <http://www.seer.ufal.br/index.php/ritur>

Hernández, G., Bojórquez, A. y Pedraza, C. (2020). Gestión pública del turismo: un enfoque de gobernanza local en la Huasteca potosina (México). *Turismo y Sociedad*, XXVII, pp. 77-94. doi: <https://doi.org/10.18601/01207555.n27.04>

Zamora, K. y Cornejo, J.L. (2020). Limitaciones de los actuales indicadores de gobernanza para medir la calidad institucional en una zona metropolitana con vocación turística. *Revista CIMEXUS* Vol. XV, No.1

### Contenido

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas (2009). Clasificación Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU), Serie M, No. 4/Rev. 4. Guía práctica para la Construcción de Indicadores Turísticos Regionales en México. Secretaría de Turismo (SECTUR) 2018.

INEGI (2015). Indicadores Trimestrales de la Actividad Turística (ITAT). Consultado en:

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/itat/default.aspx>.

Leno Cerro, F. (1993). Técnicas de evaluación del potencial turístico, **Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICYT). Madrid. 15, 261 p.**

OCDE (2017). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. “Estudio de Política Turística en México”. (Resumen Ejecutivo, Evaluación y Recomendaciones).

Organización Mundial del Turismo – OMT (2010): **Proyecto de gobernanza para el sector turismo. Informe Ejecutivo. Estadísticas y Cuentas Satélite de Turismo, OMT, Madrid.**

Reyes Maya, O. I., Toscana Aparicio, A., & Barrera Rojas, M. Á. (2019). EL TURISMO COMO EXPOLIO DE LO MAYA: UN ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN QUINTANA ROO 2005-2016.

Schenkel, E. (2019): “Turismo y política turística. Un análisis teórico desde la ciencia política”. Revista Reflexiones, 98(2), 129-140.

**Velasco González, María. 2010: “Gobernanza del turismo: retos y estrategias de las redes de destinos turísticos”. Comunicación presentada al XV Congreso aecit. 24-26 noviembre.**

[www.cestur.sectur.gob.mx](http://www.cestur.sectur.gob.mx)

[www.datatur.sectur.gob.mx](http://www.datatur.sectur.gob.mx)

[www.datatur.sectur.gob.mx/Documentos%20compartidos/INDICADORES\\_TURISTICOS\\_REGIONALES\\_2018.pdf](http://www.datatur.sectur.gob.mx/Documentos%20compartidos/INDICADORES_TURISTICOS_REGIONALES_2018.pdf)

[www.entornoturistico.com](http://www.entornoturistico.com)

## GESTIÓN PÚBLICA: PANORAMA DE LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA EN MÉXICO

---

6 de abril 2022

Pedro Antonio Sánchez Ruiz\*

### Resumen.

Se trata hacer un acercamiento a la gestión del agua en México, de la época moderna a la contemporánea, a través de hacer un breve recorrido histórico de los acontecimientos políticos que marcaron su desarrollo. Pues, como se podrá apreciar en su momento, la evolución de la gestión del agua ha estado estrechamente ligada al ejercicio del poder político y por tanto no es ajena a las transformaciones por las que ha transitado el país, y por tanto ha estado inmersa y afectada por las visiones de las élites gobernantes; donde también debe considerarse de forma relevante la influencia que el contexto económico y el grado de dependencia internacional han tenido en la elaboración de las políticas públicas y los modelos de manejo del agua. Considerada tradicionalmente como un bien común, el agua había sido administrada durante largo tiempo por organismos públicos responsables de velar por el interés general de la población, al menos teóricamente; no obstante, persiste la necesidad de mejorar la política pública en materia hídrica para alcanzar mejores niveles de desempeño en la gestión de la integral agua, sustentada en una nueva gobernanza hídrica que favorezca la gobernabilidad.

\* Es Ingeniero Civil, Maestría en Ingeniería Hidráulica, Maestría en Administración Pública por la UJAT y actualmente estudia el Doctorado en Gobierno y Administración Pública en el IAP Tabasco – INAP. 25 años de Profesor Investigador de la DAIA-UJAT, imparte la Maestría en Ingeniería Hidráulica y Maestría en Protección Ambiental.

A principios de este siglo el gobierno mexicano declaró el tema del agua como un problema de interés nacional y se reconoce como un asunto estratégico para la seguridad nacional. Aunque en términos absolutos el país no carezca de agua, la desigualdad en la distribución en el tiempo y en la geografía del territorio nacional de este recurso, su contaminación, el rezago en construcción de obras de infraestructura hidráulica y la falta de mantenimiento preventivo y correctivo de la existente, son los principales factores responsables de su escasez y por tanto factores de riesgo que inciden sobre la seguridad hídrica.

Lo señalado anteriormente subraya la importancia que tiene más que de debatir, de reflexionar sobre la importancia de gestión del agua en México, recurso fundamental para la vida y las actividades productivas, esenciales para el desarrollo del país; con el objeto de entender y comprender la evolución histórica de la misma, los retrocesos y los desafíos que representa para el futuro de la nación.

**Palabras clave:** Gestión integral, cuenca hidrológica, infraestructura, usos del agua, neoliberalismo.

### **Abstract.**

It is about making an approach to water management in Mexico, from modern to contemporary times, through a brief historical overview of the political events that marked its development. Well, as will be seen at the time, the evolution of water management has been closely linked to the exercise of political power and therefore is not unrelated to the transformations that the country has undergone, and therefore has been immersed and affected by the visions of the ruling elites; where the influence that the economic context and the degree of international dependence have had on the development of public policies and water management models must also be considered in a relevant way.

Traditionally considered a common good, water had been managed for a long time by public bodies responsible for looking after the general interest of the population,

at least theoretically; however, there is still a need to improve public policy on water in order to achieve better levels of performance in comprehensive water management, based on a new water governance that favors governability.

At the beginning of this century, the Mexican government declared the issue of water as a problem of national interest, and it is recognized as a strategic issue for national security. Although in absolute terms the country does not lack water, the inequality in the distribution over time and in the geography of the national territory of this resource, its contamination, the delay in the construction of hydraulic infrastructure works and the lack of preventive and corrective maintenance of the existing one, are the main factors responsible for its scarcity and therefore risk factors that affect water security.

The aforementioned underlines the importance of more than just debating, reflecting on the importance of water management in Mexico, a fundamental resource for life and productive activities, essential for the development of the country; in order to understand and comprehend its historical evolution, the setbacks and the challenges it represents for the future of the nation.

**Keywords:** Integral management, hydrological basin, infrastructure, water uses, neoliberalism.

### INTRODUCCIÓN

La gestión integral del agua es un concepto que fue acuñado a principios de la década de los noventa del siglo pasado, y surgió como una respuesta a las crecientes inquietudes a escala mundial, para atender las demandas de agua principalmente para uso doméstico, para la producción de alimentos, para abastecer a una población con una tasa de crecimiento acelerado y la conservación de los ecosistemas.

En esencia el propósito fundamental era revisar los parámetros y/o indicadores utilizados, hasta ese entonces, en planeación hidráulica, para hacer factible la implementación de un nuevo paradigma en la planeación hidráulica, con énfasis en la sustentabilidad y la sostenibilidad de largo plazo, involucrando a la academia, expertos independientes, organizaciones no gubernamentales, organizaciones civiles, colegios, cámaras, gobierno federal, gobierno estatal y gobiernos municipales; pero de manera fundamental a los usuarios del agua para los diversos usos y aprovechamientos: doméstico, industrial, producción agrícola, generación de energía, acuícola.

A escala mundial la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de la denominada **Agenda 2030** hizo suyo el tema de la gestión del agua, para incentivar el uso, aprovechamiento y preservación de la calidad del recurso agua de manera sustentable, con énfasis en la preservación de los ecosistemas, es decir impulsar un conjunto de políticas que privilegiará el cuidado del medio ambiente ocupando un lugar predominante el cuidado de la biodiversidad.

La gestión del agua es el término que en otra época de llamo la Planeación Hidráulica. En este contexto la gestión de agua en nuestro país no es algo reciente. Esta se practicó y se materializó en las grandes obras de infraestructura hidráulica que se proyectaron y ejecutaron desde la Comisión Nacional de Irrigación (CNR) creada en 1926 que materializo la política hidráulica, enfocada en un principio a la realización de obras de irrigación; que se transformó veinte años después, en Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) , y diez años después se fusionó con la Secretaría de Agricultura para formar la Secretaría de Agricultura y Recursos

Hidráulicos (SARH) (Orive Alba Adolfo, 1986). La planeación hidráulica se depositó en manos de especialistas en la materia, para materializar la política nacional en la materia. Es preciso señalar que se institucionalizó la planeación hidráulica de alto nivel, elaborada por especialistas y expertos, que alcanzó su cúspide con el establecimiento de la Comisión del Plan Nacional Hidráulico (CPNH) que fue creada en 1976 (Orive Alba Adolfo, 1986) en el cual participaron, a lo largo de diversos periodos gubernamentales desde la década de los 70's del siglo pasado hasta la creación de Comisión Nacional del Agua (en 1989), especialistas mexicanos principalmente de la ingeniería hidráulica y destacados economistas que fueron artífices de una auténtica planeación hidráulica con horizonte de mediano y largo plazo.

Cabe señalar que la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH), posteriormente transformada en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), contaba en su estructura con la Subsecretaría de Infraestructura, a través de la cual se llevaba a cabo la planeación hidráulica del país y la ejecución de la infraestructura necesaria para atender las necesidades hídricas de la población, la agricultura y la industria, es decir lo que actualmente se denomina gestión del agua.

Posteriormente fue creada el 16 enero de 1989 por decreto presidencial el organismo desconcentrado denominado Comisión Nacional del Agua (conocida inicialmente como CNA y luego como CONAGUA) que asumió la responsabilidad de la gestión de los recursos hidráulicos de México, que se lleva a cabo a partir del concepto de cuenca hidrológica, que es la forma como también se lleva a cabo en la mayoría de los países desarrollados, que realizan las mejores prácticas para el uso, aprovechamiento, control y preservación de los recursos naturales de manera sustentable, en especial de los recursos hídricos.

En el momento actual (abril de 2022), el país transita en una tercera alternancia en la Titularidad del Poder Ejecutivo Federal y se está llevando a efecto la denominada la *Cuarta Transformación* caracterizada por una serie de Reformas Constitucionales orientadas a fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas, abatir la corrupción, terminar con la impunidad, así como impulsar cambios

profundos en el Poder Judicial de la Federación, lo que significa, según expertos en una verdadera revolución en el Sistema Jurídico Mexicano. En este contexto se ha elaborado y presentado a la Cámara de Diputados la iniciativa de una nueva Ley de Aguas Nacionales con la denominación (aún en discusión) de Ley General de Aguas. Se ha hecho un importante esfuerzo para integrar en ella las opiniones obtenidas de los Foros realizados en cada una de las entidades federativas con la participación de académicos, sociedad civil organizada, especialistas y usuarios, así como el trabajo de expertos jurídicos y especialistas en materia hidráulica para lograr una propuesta sustentada técnica y jurídicamente. El abordaje de esto a detalle lo haré en otra oportunidad.

Sin embargo, es preciso señalar que desde 1992 la gestión del agua ha adoptado modelos de manejo del recurso basados en la descentralización administrativa, la democratización de la toma de decisiones, pero de igual manera en la privatización del recurso agua, que son impulsados por los organismos económicos y financieros internacionales, cuya injerencia se deriva de la creciente dependencia generada por la política impulsada por un presidencialismo hegemónico con partido único en el escenario nacional; donde el juego de intereses de los grupos económicos predominantes y participantes del control fáctico del poder estimularon por diversas vías el agudizamiento de las crisis que se han suscitado desde mediados de los 80's del siglo pasado.

### **I. LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA EN MÉXICO. CONTEXTO DE LA GESTIÓN DEL AGUA**

El agua se inscribe en la cadena de las necesidades consideradas absolutas para la conservación de todas las especies vivientes. Desde esta perspectiva el agua es el motor de la vida y (como ya se señaló) de las actividades productivas, por esta razón resulta al menos contradictorio que en la estructura jerárquica en México su manejo corresponda a un organismo desconcentrado como la (CONAGUA) que está alojada en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) cuya prioridad es el medio ambiente, este punto requiere

ser analizado a profundidad, partiendo de la premisa, que prioridad que no se refleja en el organigrama de la estructura no es prioridad. El agua recurso vital renovable pero no sustituible, es por naturaleza el recurso más irremplazable de la naturaleza; es un recurso de comportamiento cíclico, cuya utilización (uso o aprovechamiento) implica una alteración, en menor o mayor medida al ecosistema asociado a la misma. Es un recurso de múltiples usos, donde confluyen los más diversos intereses en su manejo, control, uso y aprovechamiento, intereses frecuentemente divergentes, que configuran la gestión del agua como un problema complejo.

En este sentido intentare establecer algunos parámetros de referencia, para dimensionar la importancia de este recurso en nuestro país y su relación con su entorno. Ya que es de importancia comprender que los actores y factores políticos, económicos y jurídicos que inciden en la gestión del agua en México responden a contextos geográficos, hídricos y demográficos, pero también en igual o mayor medida a la dinámica social, en los ámbitos local, regional, nacional e internacional; persistiendo una profunda interrelación entre ellos.

Es necesario subrayar lo que implica estratégicamente para México este recurso, debido a que existen cuencas hidrológicas, con importantes reservas de agua dulce, que se comparten tanto en la frontera sur como en la frontera norte, las denominadas cuencas transfronterizas, que plantean desafíos importantes para su adecuada gestión.

Es importante acentuar que México a principios de este siglo XXI se declaró en situación de alerta hídrica por riesgo de estrés hídrico. Cabe señalar que el estrés hídrico es un concepto utilizado para describir la situación cuando la demanda de agua es mayor que la cantidad que se dispone o cuando su uso se restringe por su baja calidad. En aquel momento el país tenía una población cercana a los 108 millones de habitantes, al paso del tiempo el crecimiento poblacional presiona la política hídrica, esta situación es un reflejo de las consecuencias derivadas de la gestión del agua y de los efectos del cambio global del clima.

Es preciso señalar que solo el 0,007% de toda el agua del planeta Tierra está disponible de manera segura e inmediata para el consumo humano (almacenada en embalses y análogos). Sin embargo, la distribución de esta pequeña cantidad de agua dulce superficial es totalmente desigual. La escasez de agua a escala planetaria afecta ya a cuatro de cada diez personas, una cifra que la ONU prevé que para el año 2050 ascienda a una cuarta parte de la población mundial, que tendrá que sobrevivir o más bien subsistir en países con falta crónica de agua limpia.

Así en el contexto económico internacional, México, no obstante que forma parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (**OCDE**) que diseña políticas para una vida mejor, a la que ingreso a mediados de los 90's, es considerado por las instituciones internacionales como una economía emergente.

No obstante las consecuencias que el modelo económico neoliberal provocó en diversos órdenes de la vida nacional, diversos analistas y pensadores consideran que México se modernizó en ciertos aspectos creando la CONAGUA por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989.

En cuanto a la legislación hídrica existente en México, esta se ha venido diseñando y aplicando desde la óptica del poder ejecutivo federal, casi sin contrapesos, esto contrasta de forma relevante con la estrategia seguida en otros países que tienen antecedentes por sus buenas prácticas en el manejo del agua, por ejemplo en Canadá, asociado de México en el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), donde se hizo una consulta pública alrededor del tema del agua (en el año 2000) de la cual derivó un informe que estableció las bases para el diseño y adopción de una política nacional del agua a partir del año 2002, es decir desde principios de este siglo.

## II. RESEÑA HISTÓRICA, DE LA ÉPOCA MODERNA A LA CONTEMPORÁNEA.

Debo mencionar que el interés por el abordaje de esta temática, no solo es resultado de mi formación como maestro en ingeniería hidráulica, del ejercicio profesional y como académico universitario; sino también de la relación establecida con profesores de universidad, funcionarios de gobierno, así como organizaciones de profesionales interesados en este importante tema que es la ingeniería y la gestión de agua; he tenido, pues el privilegio de participar en diversos asuntos relacionados con la ingeniería y la gestión del agua. Esto me ha permitido entender y comprender mejor los diversos posicionamientos concernientes a la gestión del agua en México, que van desde la operación administrativa, la infraestructura, la seguridad hídrica, la sustentabilidad y los ecosistemas.

Para la elaboración de este ensayo, es pertinente mencionar el proceso de interacción que, respecto al estudio de la gestión del agua, tuve con profesores de la Maestría en Administración Pública de la UJAT, las importantes aportaciones formativas mis distinguidos profesores en el Doctorado<sup>3</sup> en Gobierno y Administración Pública del IAP-INAP y la orientación metodológica de la Doctora Janet García González. Es por ello que considero este trabajo más que nada es una invitación a la reflexión y/o discusión del tema de la ingeniería y la gestión del agua en nuestro país.

La gestión del agua en México ha evolucionado y tomado forma a través de dos momentos históricos cuya frontera se sitúa alrededor de inicios de los años 90's del siglo pasado; aunque es importante de reconocer que hay ya un tercer momento histórico, que por estar aún en sus inicios limita una posible evaluación objetiva. El primero, es una etapa que se caracteriza principalmente por un modelo de gobierno centralista, en el cual la administración pública del agua era en gran parte responsabilidad de las instituciones federales, específicamente la SRH, luego convertida en SARH, en ambas a través de la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica y de las Comisiones de Cuenca Hidrológica; por ejemplo, la "Comisión de la Cuenca del Río Grijalva", más conocida como "Comisión del Grijalva". El

segundo momento histórico se caracteriza por la implementación de un modelo de gobierno basado en la descentralización y la democratización de la gestión del agua, así como la privatización del agua que se asocia con el cierre de la SARH y a su vez la creación por decreto presidencial de la CONAGUA (1989) como órgano desconcentrado del gobierno federal con autonomía de gestión técnica y administrativa, cuyo titular es designado directamente por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

### **III. LA PLANEACIÓN HIDRÁULICA HASTA PRINCIPIOS DE LOS AÑOS 90s.**

Durante la Presidencia del General Lázaro Cárdenas (1934-1940), quien pusiera punto final al periodo llamado del Maximato, México ingresa en la era moderna. Este periodo se caracterizó por la nacionalización de varios recursos (el más destacado fue el petróleo); por el proteccionismo económico (Guerrero, 1989), pero también por su importante vertiente social, enmarcada en el cumplimiento del compromiso histórico que se tiene con el sector social más empobrecido del país, el que había hecho posible el inicio de la tercera transformación de la vida pública a través de la Revolución de 1910.

Por estas razones y otras más que en otra oportunidad abordaré, la estrategia de gobierno del cardenismo, en lo que respecta al interés por resolver algunos de los muchos problemas derivados de la gran desigualdad social existente, es que debe ser analizada de forma integral, en tanto que también definiría el ejercicio de un presidencialismo fuerte y carismático, que marcaría la historia política del país durante todo el resto del siglo XX y parte del XXI.

Durante casi 70 años (González Casanova, 1969), el país transitó bajo el gobierno centralizado, autoritario de un partido político único, el Partido Revolucionario Institucional (PRI); consecuentemente este periodo es dominado por un presidencialismo (fuerte) autoritario, en este contexto el Poder Ejecutivo Federal intervenía de forma importante en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial. A partir de 1980 se puede observar un movimiento de alternación política, derivado esencialmente de divergencias al interior del partido dominante (PRI) hacia el

proceso sucesorio presidencial de 1988. A partir de esto se identifica el surgimiento de una postura opositora con una vertiente que en el espectro político se ubica al centro-izquierda, que se caracteriza por proponer un modelo diferente de ejercer el poder, es decir se perfila como una auténtica oposición política, pues cuestionaba la base del presidencialismo autoritario imperante. Estos acontecimientos hacen más visible y perceptible la diversificación de los actores políticos y el surgimiento de grupos sociales formalmente constituidos.

Después de guerras y revoluciones, esta época histórica en México se caracteriza políticamente por la estabilización, pero al precio de una gran concentración del poder, con acciones gubernamentales alejadas de los estándares de los países democráticos, que no obstante la estabilidad y crecimiento paradójicamente acentuará la desigualdad social.

Es necesario, sin embargo, recordar que económicamente, México transitó primero, hasta principios de los años ochenta, con un crecimiento acelerado, estimulado por la industrialización y por el proteccionismo estatal, etapa que se llamó el *Milagro Económico Mexicano*.

Con el descubrimiento, exploración y explotación de grandes reservas de hidrocarburos en Veracruz, la Sonda de Campeche, Chiapas y Tabasco principalmente, México se convirtió en un importante exportador de petróleo. Sin embargo ante la caída de los precios del petróleo en 1981 y el aumento de las tasas de interés, el país se vio inmerso en una grave crisis que afectó a todos los sectores económicos, y mucho más los segmentos poblacionales más empobrecidos, que agudizó la gran desigualdad social existente, lo que obligó a México a pedir un importante financiamiento a las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Schmidt, 2005). La ayuda llegó, sin embargo, esta fue condicionada, lo que implicó la modificación profunda de las instituciones mexicanas, entre ellas la gestión del agua, que pronto se hizo visible con sus consecuencias. Sumado a esto fue perceptible una creciente desconfianza ciudadana en las instituciones por hechos de corrupción e impunidad;

que generaron las condiciones que a la postre conducirían a un cambio en la correlación de fuerzas políticas en México, que se reflejaría en las elecciones federales de 1988. Esto condujo al necesario establecimiento de acuerdos entre las tres principales fuerzas políticas: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN) para el control del poder y por tanto la gobernanza de los asuntos públicos y con ello la gobernabilidad del país. Obligando al Estado a una serie de reformas constitucionales y leyes reglamentarias, así como la creación de organismos constitucionales autónomos. En este contexto la Ley de Aguas Nacionales sería objeto de una importante reforma (1992) tendiente a democratizar la toma de decisiones y simultáneamente sentar las bases para modificar el concepto del agua hacia su privatización.

En término estrictos, México no carece de agua dulce, como enseguida se podrá apreciar. Las aguas superficiales, fueron clasificadas desde los años sesenta en 728 cuencas hidrográficas, luego fueron reagrupadas en 37 regiones hidrológicas (CONAGUA, 2006) y posteriormente organizadas en 13 regiones hidrológicas-administrativas. Esta es la base de la gestión de agua en México que, al menos teóricamente, debe ser integral, es decir considerar que en estas unidades administrativas coexisten, el suelo, el agua superficial y subterránea, la biodiversidad, los asentamientos humanos, la industria, los núcleos poblacionales y la infraestructura existente, principalmente.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en los años cincuenta cada habitante disponía anualmente de 18, 035 metros cúbicos; en el 2006 la cantidad promedio disminuyó a 4, 416 metros cúbicos por habitante. Según datos de la CONAGUA (2006), la disponibilidad de agua en México era de 4,573 metros cúbicos anuales por habitante, sin embargo, la media internacional de disponibilidad de agua por habitante debe ser de mil 700 metros cúbicos al año. En 2015 en nuestro país, la media anual llega alrededor de 4, 000 metros cúbicos

anuales por habitante. No obstante estar por encima la media internacional hay problemas más allá de esta media, como se verá enseguida.

Son dos los conceptos esenciales que se utilizan con mucha frecuencia en la gestión del agua en México son el de **cuencas hidrográficas** que son unidades morfológicas **superficiales**, cuyos límites se establecen por la divisoria geográfica principal de las aguas de las precipitaciones, también conocida como parteaguas. El otro concepto sobre el cual se articula la política pública en materia de aguas es **cuenca hidrológica** que son unidades morfológicas **integrales** que además de incluir todo el concepto de cuenca hidrográfica, abarcan toda la estructura hidrogeológica subterránea del acuífero como un todo, esencialmente incluye al agua subterránea (Ley de Aguas Nacionales 2020), en este sentido aporta **un mayor grado de complejidad** para la gestión integral del agua. En México se tienen identificadas 1, 471 cuencas hidrográficas (CONAGUA, 2008).

A los problemas de sobreexplotación de sus reservas de agua interiores, se añade el déficit hídrico que México registró en los compromisos internacionales que contrajo con Estados Unidos, que se han estado presentando en diversas épocas y otros años. Estos problemas son exacerbados por la desigual distribución del agua en forma de precipitación pluvial, a lo largo y ancho del territorio nacional: así tenemos que los estados del norte, que representan 50% de la superficie total del país, reciben 25% de las precipitaciones; a manera de ejemplo, Baja California en 2006 en promedio recibió 199 milímetros de lluvia al año; los del centro reciben 27,5% para una superficie de 22.5%; el sur del país, que cuenta sólo con 27.5% de la superficie recibe 49.6%.; se trata de los estados de Chiapas, Oaxaca, Campeche, Quintana Roo Yucatán, Veracruz y Tabasco. Este último recibe en promedio unos 2, 588 milímetros de precipitación pluvial al año. Hay que considerar que en el tiempo también hay disparidad debido a que las precipitaciones se concentran principalmente en el verano.

Así, en términos generales se puede mencionar que el 77% de la población tiene acceso a 32% de los recursos hídricos renovables del país (CONAGUA, 2005), enfatizando que diversos especialistas hace unos 15 años consideraban que solo

el 60% de los recursos hídricos son considerados aceptables para el consumo humano.

Estas condiciones hidrológicas sumadas al contexto socioeconómico condujeron a que México adoptará las políticas públicas que rigieron sus recursos hídricos hasta 1992. Estas políticas se caracterizaron por una fuerte concentración de atribuciones en las instituciones federales, que impulsaron modelos de gestión esencialmente públicos y muy centralizados. En este sentido cabe señalar que entre tanto se contó con una alta burocracia formada y experimentada, en esencia con capacidades técnicas y gerenciales de alto nivel, la planeación y la ejecución de la infraestructura hidráulica necesaria para atender las necesidades de la población, la agricultura y la industria, se efectuó siguiendo con rigurosidad el ejemplo de países caracterizados por las buenas prácticas en el manejo del agua.

#### IV. EL FEDERALISMO Y LA GESTIÓN DEL AGUA

A partir de la Constitución de 1917, el país hizo del manejo uso y aprovechamiento del agua una competencia legislativa en gran medida de carácter federal. La Constitución contempla que las aguas nacionales son propiedad de la nación. La doctrina y la jurisprudencia afirman de manera unánime que no se trata de un derecho de propiedad en el sentido estricto del término, sino más bien de un derecho de regulación, de control y de gestión, que permite a la administración federal otorgar concesiones para la utilización y la explotación de las aguas (Cossío Díaz, 1995).

Es de subrayar en su versión original, el párrafo 5 del artículo 27 de la Constitución mexicana **redactado en 1917**, consignaba: “Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura; ya sea que corran al mar o

que crucen dos o más estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores a la existencia que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atravesase, pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a la disposición que dicten los estados”.

Notablemente el marco jurídico de la gestión del agua es el claro reflejo de la situación política y económica que ha prevalecido en México desde finales de la Revolución de 1910 hasta las primeras crisis económicas que sacudieron el país en los años ochenta y noventa (y que en el corto plazo influirían en los cambios que apenas se visualizaban en el horizonte político en ese momento): concretamente la situación política y económica se manifestó en la centralización casi absoluta de los poderes en las manos del gobierno federal, incluyendo de manera relevante lo relacionado con la gestión del agua, con el respaldo sin cortapisas del PRI como partido único.

## V. PERSPECTIVAS CONTEMPORÁNEAS.

Aunque el verdadero punto de ruptura se situaría alrededor de 1992, el cual ocasionaría una profunda transformación no sólo de las instituciones sino, más aún, de la mentalidad dominante; la crisis económica de 1981 ya había comenzado a afectar la instrumentación de las políticas públicas que reglamentaban la administración del agua. Los grandes cambios habían sido también inducidos por las alarmantes condiciones medioambientales registradas: entre las más relevantes se pueden mencionar la creciente contaminación de los recursos naturales, en especial el agua, ocasionada por el importante incremento de las descargas de aguas residuales a las fuentes y cauces naturales, con desechos provenientes tanto de las

actividades domésticas como las industriales que se descargaban sin ningún tratamiento; las malas condiciones de la infraestructura hidráulica sin mencionar el importante rezago que las mismas experimentan en relación con el crecimiento poblacional, que requerían de grandes inversiones en mantenimiento para garantizar el adecuado funcionamiento de la existente y para la nueva infraestructura y que el Estado mexicano no podía asumir.

Bajo la influencia de los grandes organismos económicos internacionales FMI, BM y BID, con los cuales México mantenía un fuerte lazo de dependencia económica, se emprendieron grandes reformas orientadas en nuevas doctrinas que hasta entonces no habían estado presentes en la política hídrica mexicana, tales como la descentralización, la democratización y la privatización del agua.

Es necesario enfatizar que la misión de la CONAGUA es administrar y preservar las aguas nacionales, de común acuerdo con la sociedad, con el objetivo de alcanzar un desarrollo sustentable; su estructura está conformada por oficinas centrales que se encuentran en la CDMX, organismos de cuenca de acuerdo con la distribución de las regiones hidrológicas-administrativas y de direcciones locales en las entidades federativas. Las oficinas centrales están encargadas de coordinar el trabajo de los organismos de cuenca y de las direcciones locales, de adoptar la política general del agua y de implementar las diversas estrategias hídricas, en el ámbito nacional tienen la responsabilidad de preservar los recursos hídricos, controlar su calidad y administrarlos de una manera sustentable. En cuanto a las direcciones locales, éstas se encargan de aplicar las políticas, las estrategias, los programas y las reglas de la CONAGUA en las entidades federativas correspondientes a través de la Reglas de Operación establecidas en los programas federales.

Importante subrayar que, dentro de esta tendencia descentralizadora prevaleciente en esos años, tanto las distintas instancias gubernamentales como las de la sociedad civil, estaban llamadas a participar en la gestión del agua. Esta corriente había empezado tímidamente en 1972 con algunas de las numerosas modificaciones a la Ley Federal de Aguas (Congreso de los Estados Unidos

Mexicanos, 1972) que se habían realizado con el fin de tomar en consideración la realidad ejidal del país, realidad ejidal sobre la que también se legislaría acentuando la tendencia privatizadora. De hecho, este modelo fue retomado cuando se adoptó el Plan Nacional de Gestión Integrada de Cuencas.

Con base en La Ley Nacional del Agua (LAN) reformada se creó una dirección de la CONAGUA en cada región hidrológica, la cual se encargaba de la organización de los consejos de cuenca y de la concertación entre los diferentes usuarios del agua, en esencia hacia una nueva forma de gobernanza del agua.

Si bien es cierto que la sociedad civil (teóricamente) está llamada a participar en la gestión del agua, esta participación en los hechos es muy limitada, pues para que la participación sea productiva se requiere conocimiento técnico especializado para estructurar sus propuestas, por lo que su participación se reduce a una participación testimonial, pero que puede traer consecuencias graves, ya que con su participación estarían avalando las decisiones que instrumentaran quienes si tienen el conocimiento y la experiencia. He aquí una de las posibles debilidades del modelo de gestión por Consejos de Cuenca y/o Comités de Cuenca.

Se percibe así, que el esfuerzo de democratización que México ha emprendido desde hace más de tres décadas, en la gestión del agua, necesita perfeccionarse, sin embargo, aún no existen estudios que permitan evaluar los efectos reales de estas estructuras en la gestión del agua, que son más que necesarias son indispensables para el diseño e implementación de las nuevas políticas.

## VI. PRESENCIA Y CONEXIÓN CON EL NEOLIBERALISMO.

La reforma más grande que México ha adoptado en la época contemporánea en lo que respecta a la gestión de sus recursos hídricos, tiene que ver con el impulso hacia la privatización de los servicios asociados al agua. Como se ha expuesto en párrafos anteriores, las crisis económicas de los años ochenta y noventa conmocionaron de manera tan profunda al país.

Teniendo en cuenta las condiciones lamentables, (respecto a la gestión) de los recursos hídricos y la necesidad de inversiones importantes en infraestructura, pues se tenía y se sigue teniendo un rezago muy importante, solo por mencionar uno, la dotación de agua a la población que tiene una tasa de crecimiento que es mayor a la del crecimiento de la infraestructura para atenderla, planteaba (y aun plantea) un desafío muy importante. Ante este panorama México se vio obligado a buscar apoyo en el BM. Varios préstamos se otorgaron, pero condicionados a modificar de manera considerable la estructura administrativa, lo que implicaba comenzar por reformas del sistema jurídico. Este organismo, así como el FMI, favorece los enfoques económicos de la gestión de los recursos naturales, *lo que implica adoptar modelos de privatización de los servicios o más aún, modelos de colaboración mixta entre el sector público y el sector privado*. Estos organismos proponían este modelo de administración de los servicios de abastecimiento de agua.

Con las reformas a la LAN en 2004, el estatus jurídico de las aguas nacionales sufrió una modificación intrínseca. Esto debido a que el nuevo marco jurídico confiere una gran importancia al valor económico del agua. Este se puede *considerar como el principio de una nueva era de la gestión del agua en México*, la cual está *regida por los principios económicos alentados por los organismos económicos internacionales*. En los momentos de adopción de la LAN y sus últimas reformas, esas organizaciones han estado muy presentes en la escena política y económica del país.

Algunos autores consideran que lo sucedido está relacionado con el arraigo de la ideología neoliberal en las instituciones mexicanas, que permearon durante la etapa del presidencialismo fuerte, la cual conceptualmente encierra un racionamiento puramente mercantil de los bienes públicos (Sánchez Sandoval, 2007). Hasta antes de 2020 el agua era considerada en México más como un bien económico que como un bien común en el sentido estricto del término.

En esencia se ha podido constatar que la gestión del agua en México (de acuerdo con especialistas en la materia) ha evolucionado y tomado forma a través

de dos momentos históricos que tiene como frontera los primeros años de los noventa. El primero, marcado por un modelo de gobierno centralista en el cual la administración pública del recurso era en gran parte responsabilidad de las instituciones federales. El segundo, marcado por un modelo de gobierno basado en la descentralización y la democratización de la gestión del agua, así como en la privatización del recurso.

### CONCLUSIONES

1. La gestión del agua en México ha evolucionado fundamentalmente en función de las ideologías que han forjado su historia, de las decisiones políticas y de las coyunturas económicas, así como del contexto de las condiciones hidrológicas, económicas y político-jurídicas. Se identifica que uno de los periodos determinantes en el cual se dio un gran cambio a las políticas públicas del agua es el de año de 1982 y años siguientes, a partir de los cuales es notable la importante intervención de los organismos económicos internacionales que modelaron, primero que todo, el marco normativo mexicano y luego sus estructuras organizacionales, con el propósito de hacer factible las políticas privatizadoras del agua.
2. Es evidente que estas transformaciones profundas (de corte neoliberal), definidas desde el Poder Ejecutivo en su momento, no fueron aceptadas de manera unánime por todos los sectores de la población mexicana. El debate se ha centrado en contra de la modificación clandestina del estatus jurídico del agua.
3. Una alternativa propuesta para la gestión del agua es a través de bancos de agua, sin embargo, se considera que esto implícitamente conduciría a crear una mentalidad mercantil, que haría predominar el valor económico del agua por sobre su valor social y medioambiental. El agua forma parte de las grandes prioridades del pueblo mexicano y es una cuestión de seguridad nacional.

4. El abastecimiento de agua a una población numerosa, en un contexto de crecimiento económico y de diversificación de las actividades productivas y de servicios, sigue siendo uno de los principales desafíos de México. En su momento se podrá evaluar hasta qué punto la democratización de las instancias de toma de decisiones para la gestión del agua favorecerá la expresión de los diferentes actores que confluyen y los nuevos equilibrios. Así mismo si la eficiencia y eficacia serán el distintivo de la nueva gestión del agua.
5. Se ha podido constatar por observaciones empíricas, que la “democratización de las decisiones” no siempre es, al menos hasta ahora, la solución para la gestión del agua, pues para que esto sea factible se debe tener como premisa que los participantes posean un nivel de comprensión y entendimiento técnico y administrativo que permita, la discusión significativa, para establecer acuerdos con una visión práctica factible técnica y económicamente; y esto por ahora parece ser inviable, debido a que en México el nivel educativo promedio es bajo y existen millones de mexicanos que no saben leer y escribir (donde los esfuerzos para terminar con el analfabetismo, no han tenido los mejores resultados) por tanto esta heterogeneidad plantea un serio desafío para la gestión equitativa, armónica, sustentable y sostenible del agua.
6. Con la irrupción en el escenario nacional de la tercera alternancia en la titularidad de Poder Ejecutivo Federal donde el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) ganó tanto el Ejecutivo Federal como la mayoría en ambas Cámaras, que trae como bandera la denominada Cuarta Transformación (4T), se están llevando a cabo una serie de reformas constitucionales de gran calado, entre ellas el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación. Esto representa un punto de inflexión en la política en nacional y en consecuencia de la gestión del agua. A estas fechas (abril de 2022) se ha presentado y discutido en la Cámara de Diputados la iniciativa de la nueva Ley General de Aguas, que se espera sea un hito en la gestión del agua en México.

**BIBLIOGRAFÍA**

Aboites Aguilar, Luis 1998. *El agua de la nación: una historia política de México (1888-1946)*, México, CIESAS.

Aparicio, Francisco, 2010, *Fundamentos de Hidrología Superficial*, México. Mc. Graw Hill.

Comentario al artículo 27 constitucional en materia de aguas, 2007, en Emilio O. Rabasa, Coord., *La Constitución y el medio ambiente*, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, en *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero; última reforma publicada en *Diario Oficial de la Federación*.

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en *Diario Oficial de la Federación*, 16 de enero 1989.

*El agua en México: lo que todas y todos debemos saber*, 2016, México, Centro Mexicano de Derecho Ambiental Fondo Educación Ambiental.

El agua es un problema político-económico, no jurídico, 2007, Jorge Fernández Ruiz y Javier Santiago Sánchez, Coords., *Régimen jurídico del agua. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

*Estadísticas del agua en México, 2015*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Guerrero, Francisco José 1989 “Lázaro Cárdenas, el gran viraje”, en Enrique Semo, Coord., *México, un pueblo en la historia*, T 4, México, Alianza Editorial Mexicana.

*Programa Nacional Hídrico 2007-2012, 2008*, México, SEMARNAT. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

*Programa Nacional Hídrico 2013-2018, 2008*, México, SEMARNAT. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Sánchez, Pedro 2020, *Apuntes de Ingeniería Hidrológica*, 2020, México, Inédito.

Schmidt, Gerold 2005. “Cambios legales e institucionales hacia la privatización del agua en México”, Estudio encargado por la Organización Pan para el Mundo.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte. 1994.

## PARADIGMAS CIENTÍFICOS Y PROBLEMÁTICAS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL

6 de abril de 2022

Ana Lily Oropeza Aguilar<sup>1</sup>

**Resumen:** El presente artículo estudia los paradigmas científicos actuales en torno a la política social, así como las problemáticas de la evaluación de política pública social.

**Palabras claves:** Política pública, política social, evaluaciones de políticas públicas.

**Abstract:** This article studies the current scientific paradigms around social policy, as well as the problems of social public policy evaluation.

**Keywords:** Public policy, social policy, public policy evaluations.

### INTRODUCCIÓN

El análisis de las políticas sociales es un tema vinculado con la pobreza, marginación, desigualdad, y exclusión de oportunidades de diversos grupos sociales, el cual se ha estudiado en distintos países, así como en México. La pobreza y la política social se vienen analizando desde hace más de treinta años, a partir de la implementación del modelo económico neoliberal, el cual tuvo como efecto la disminución del Estado en la actividad económica, dejando al libre mercado como regulador de la economía, lo que ocasionó crisis políticas, económicas, pobreza, mayor desigualdad, alza de los precios, entre otros factores. Por tanto, para mitigar el efecto del modelo económico neoliberal, en América Latina y en México se crearon políticas sociales para revertir los efectos de las crisis en aquellas familias que se encontraran en vulnerabilidad o pobreza, con el objetivo que las crisis económicas no les afectara en grandes magnitudes.

---

<sup>1</sup> Lic. En Ciencia Política y Administración Pública, con maestría en Ciencias Sociales.

Por lo anterior, resulta de importancia el estudio de la política social y las evaluaciones de las políticas ya que a pesar de que se han implementado diversos programas en beneficio de los pobres y/o de aquellos que se encuentran en vulnerabilidad, en Latinoamérica impera la desigualdad y pobreza, y México se encuentra dentro de los primeros países con las más altas tasas de pobreza (Cepal, 2019).

### I. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PARADIGMAS CIENTÍFICOS

Desde la perspectiva de género, existe diversa literatura en torno a las vertientes sobre las políticas encaminadas a analizar la desigualdad, exclusión y oportunidades de la mujer, en cambio, es escasa la literatura sobre las políticas sociales dirigidas a los hogares homoparentales así como a aquellos que sufren de exclusión por cuestiones de identidades sexuales no convencionales y que se encuentran en situación vulnerable (Rosales y Velasteguí, 2021; Castillo-Saavedra, Corpus-Chávez, Reyes-Alfaro, Salas-Sánchez y Ayala-Jara 2020; De la Cerda y Sanchez, 2017; Castilla, 2014; Lafaurie, García, Giraldo, Gutierrez, Lara, Ortiz, Rivera, Romero, Sánchez y Vázquez, 2012). Por otro lado, también están los estudios sobre las políticas de adultos mayores con respecto a la desprotección, desigualdad, calidad de vida y cuidados, así como con respecto a los cambios que han tenido estas políticas. Para realizar estos estudios, se han aplicado mayormente la metodología cualitativa, y en menor medida la cuantitativa, así como estudios antropológicos (Quispe-Mamani, Marca-Maquera, H. R., Marca-Maquera, V. R., Roque-Guizada, y Mamani-Flores 2021; Flores y Garay, 2019; Arroyo, 2015).

Por otra parte, se encuentran artículos sobre las políticas dirigidas a los jóvenes y a los infantes. Estas investigaciones analizan las evaluaciones y los resultados sobre los programas orientados a beneficiar a los jóvenes y a los niños en diferentes variables, como salud, desarrollo cognitivo y psicosocial en los niños y en los jóvenes sobre su trayectoria y formación educativa. Así también analizan la vulnerabilidad y pobreza en los hogares donde se llevan a cabo diferentes

programas dirigidos a estos grupos poblacionales (Poy, Tuñón y Sánchez 2021; Olivares y Reyes-Espejo, 2016; Mayer y Cerezo, 2018).

De igual forma, se aborda literatura sobre las políticas sociales multiculturales con respecto a la pobreza, el desarrollo regional y marginación de las poblaciones indígenas. Estos estudios tratan los diferentes programas sociales implementados en las comunidades indígenas en distintos contextos latinoamericanos y en México, por lo que para la realización de estas investigaciones se utilizó la metodología cualitativa (Martínez, Castillo y Ramos 2021; Madrid, 2020 y; Navarrete-Saavedra, 2021).

Así también, se encuentra literatura que estudia la política social y la pobreza a partir de la percepción ciudadana de las personas beneficiarias y no beneficiarias de los programas sociales (Torres, 2021; Chanca, Avila y Aliaga 2020). De igual forma, se encontraron investigaciones a partir de las variables sobre la participación electoral y las redes políticas (Sura-Fonseca, 2019; Lucci, 2018). Y también, investigaciones sobre el discurso ideológico que emplean algunos medios de comunicación que abordan el tema de la pobreza y de las ideologías existentes que están detrás del discurso utilizado por parte de los gobiernos que implementan los programas sociales (Fuentes y Aramburu, 2021; Toscano, 2019). Estas investigaciones se realizaron a partir de la metodología cualitativa, así como desde el método del análisis del discurso.

Desde otra perspectiva de análisis, se encuentran los estudios sobre la política social a partir del funcionamiento de los diversos programas sociales implementados en algunos países de América Latina. Estas investigaciones analizan la evaluación, la cobertura, la focalización, los múltiples significados que posee el dinero entregado a los beneficiarios, las formas de intervención estatal en cuanto al financiamiento, capacitación, innovación, así como la eficacia en cuanto a la reducción de la pobreza y el impacto y alcance que tienen los programas de seguridad alimentaria cuando se presentan crisis como la pandemia Covid- 19, entre otros aspectos. Dichos estudios, parten de metodologías cualitativas y cuantitativas

(Poy, 2021; Ramos y Ayaviri-Nina, 2021; Mazuera, Albornoz y Briceño, 2021; Hornes, 2020; Sura-Fonseca (2019); García, 2018; González y Leopold, 2015).

Los estudios sobre México versan sobre el funcionamiento e implementación de la política social (a partir de programas de transferencias económicas, así como los de apoyo en los sectores agrícolas, y programas asistenciales para combatir el hambre, entre otros) a nivel federal, así como en los estados subnacionales y en los municipios para combatir la pobreza. Algunos de estos trabajos analizan los programas a partir de un período gubernamental, así como comparativos de dos o más periodos y también realizan comparativos con dos o tres países que han implementado programas sociales con políticas similares a las del Estado mexicano. Dichas investigaciones parten de metodologías cualitativas y cuantitativas y en menor medida de trabajos documentales (Verdugo, Tereso y Velarde, 2021; Mundo-Rosas, Unar- Munguía, Hernández y Shamah-Levy, 2021; Jiménez, Hernández y Tavera, 2021; Donovan, Grifaldo, Torres y Langrave (2021); Fernández, Reyes y Álvarez 2021; Moyado, 2020; Riojas, 2019; Herrera, 2018; Carmona y Camaal-Olvera, 2017).

### **1. Algunos referentes sobre la Evaluación de Políticas públicas sociales**

Las evaluaciones de políticas públicas tienen su surgimiento desde la década de los sesenta en Estados Unidos, entendiéndose la evaluación como un sinónimo de medición y cuantificación de resultados de la gestión pública al servicio de los gestores; más tarde, a finales de la década de 1970 y durante 1980, la evaluación se torna hacia los programas públicos para la solución de problemáticas sociales. En otro contexto, para las naciones europeas, la práctica de la evaluación de políticas públicas se originó a partir de la teorización y la experiencia proveniente de Estados Unidos; más tarde, se incorporó la evaluación a los programas nacionales de auditoría y de control interno de las organizaciones del sector público. Para las naciones latinoamericanas y el propio contexto de México las evaluaciones empezaron a tomar importancia a partir de los noventa (Garde, 2004).

Se puede señalar que las evaluaciones son un instrumento clave para los gobiernos en la toma de decisiones, así como para mejorar o continuar una política (Vergara, 2018; Luna 2014). Para Osuna y Márquez (2000) las evaluaciones son juicios de valor sobre una determinada política y citando a otros autores como Epstein y Tripodi, señalan que consiste en: “el proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa. Esto implica la recogida, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones”. (Osuna y Márquez 2000 en Luna, 2014 p.37). Autores como Weiss y Jean Leca consideran que la evaluación no es sólo un proceso sistemático que sólo se enfoque en los resultados finales. Sino que, de acuerdo a Weiss, la evaluación estudia los procesos. Para Jean Leca, la evaluación está inmersa en la recolección de datos, análisis e interpretación de la información, sobre la política y el impacto sobre una determinada situación social, así como para la preparación de nuevas decisiones (Salazar 2009).

En este sentido, para Bustelo (2001 en Luna 2014) la evaluación abarca diferentes fases de la política o programa, desde su diseño, concepción o impacto, por lo que su proceso no es el resultado de la última fase o etapa de una política. Por otra parte, para Dunn (2007 en Salazar 2009) si bien, la evaluación debe tener un sentido valorativo a partir de los valores éticos, ésta también tiene como principal función “proporcionar información acerca del desempeño de las políticas públicas, así como detectar las discrepancias entre el desempeño real de las políticas públicas y el esperado y su contribución al alivio de los problemas públicos”. Salazar (2009), por su parte, considera que la evaluación consiste en comparar un determinado proceso o los resultados con propósitos u objetivos previamente establecidos, por lo que se debe confrontar la validez del proceso de la política, así como la metodología.

### II. PROBLEMÁTICAS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES

Algunas de las problemáticas sobre la evaluación de políticas públicas sociales versan sobre los Indicadores y/o evaluaciones de programas sociales gubernamentales, la Efectividad de la Política Social, y el funcionamiento de la política social.

#### 1. Indicadores y evaluaciones de programas sociales gubernamentales

De acuerdo con Limones (2021), la pobreza es un problema que afecta a millones de personas, así como también a las naciones y sus gobiernos que la padecen. En este sentido, los gobiernos buscan implementar acciones contra la pobreza a través de políticas sociales. Por ello, dada la persistencia y el aumento de esta problemática se han generado innumerables programas sociales que datan de antes de los ochenta.

Para Olguín (2020), los programas sociales son de importancia para la reducción de la pobreza, así como para mejorar la situación de desigualdad de las personas. Por otra parte, la información proporcionada por los tomadores de decisiones y las instituciones encargadas de implementar los programas es indispensable para las evaluaciones, comparativos, así como para mejorar su implementación. Su información acumulada permite conocer la historia de los programas, sus deficiencias y sus aciertos, y es a través de los indicadores, que se puede conocer su desempeño. En este sentido, un indicador consiste en: “una expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la que comparada con periodos anteriores o bien frente a una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo. Sirven para establecer el logro y el cumplimiento de la misión, objetivos, metas, programas o políticas de un determinado proceso o estrategia” (Bonet y Rodríguez, 2012: p.8)

Sin embargo, cabe mencionar que como los indicadores cambian constantemente no se puede comparar el desempeño de diferentes gobiernos a lo

largo del tiempo. Aparte, de acuerdo a Olgún (2020) a pesar de que en la actualidad hay 127 programas sociales en México, estos no cuentan con suficientes evaluaciones, y por lo tanto, no se tiene visible y ordenada la información de todos los indicadores de los programas, por lo que la principal problemática detectada es la falta de datos históricos para poder evaluar los programas públicos, ya que sólo se cuenta con información a partir de 2009. Por lo que para que las políticas puedan mejorarse y eficientarse, se carece de mediciones que puedan comparar distintos programas de diferentes gobiernos para poder modificar, y/o cambiar las estrategias de las políticas que se apliquen.

En esta tesitura, organismos como la CEPAL (Comisión económica para América Latina), miden diversas dimensiones sobre la pobreza y el bienestar social. La Comisión Económica para América Latina, creada desde los años cincuenta, realiza estimaciones sobre la pobreza en los países de América Latina y El Caribe; la metodología utilizada es a través de las líneas de pobreza que la CEPAL ha utilizado desde los años ochenta. Las líneas de pobreza utilizada por la CEPAL, se basan en los indicadores sobre las canastas básicas de consumo, las cuales, están construidas a partir de la actualización de las encuestas sobre los ingresos y gastos y de condiciones de vida de los hogares (CEPAL, 2018). El CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), por su parte evalúa la pobreza desde un enfoque multidimensional<sup>2</sup> y los programas sociales en México, desde su creación en 2004 (CONEVAL, 2020).

Sin embargo, pese a que el enfoque multidimensional parece la mejor opción para medir la pobreza, ya que cuenta con 9 indicadores, de acuerdo a Limones (2021: p. 172 y 173) en México no ha dado los resultados esperados ya que para la construcción de los indicadores se realizó de la siguiente forma: "...se tomó un hogar como referencia al cual naturalmente, al costo de la canasta se le aplicó el coeficiente de Engel para cubrir las demás necesidades y determinar el costo total

---

<sup>2</sup> El cual consiste en medir la pobreza a partir de 9 indicadores establecidos en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social: "ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, grado de cohesión social y grado de accesibilidad a carretera pavimentada" (Coneval, 2020).

de la canasta de bienes y servicios. El problema de esto fue: 1) que, en la práctica esta canasta solo contenía los valores calóricos mas no los nutricionales, además de que; 2) los demás indicadores fueron contruidos con (...) mucho minimalismo. Aparte, la línea de bienestar no salió realmente de la subsistencia, ya que su elaboración en el 2008 fue muy baja porque el valor que se le agregó a los componentes no alimentarios fue determinado, tomando como referencia un hogar muy pobre”.

Por tanto, es necesario medir desde diversos enfoques la pobreza y por ende a partir de diversas dimensiones, así como evaluar la efectividad de los programas sociales para su combate. Para Renshaw y Wray (2004), son de importancia el uso de indicadores cualitativos y cuantitativos para medir estudios de pobreza y bienestar, tanto en comunidades urbanas, rurales e indígenas. En este sentido, si bien, resulta de importancia conocer de manera cuantificable lo correspondiente a los siguientes servicios: el número de centros de salud, provisión de agua, la cantidad de viviendas con servicios públicos, redes de alcantarillado y pavimentación, así como la cantidad de aulas escolares, número de personas que pertenecen a los programas sociales. También resulta de trascendencia la información cualitativa sobre la calidad de los servicios que se les otorga a las comunidades, así como con respecto a la participación ciudadana, la realidad de los que reciben los servicios, la percepción, el acceso a la justicia, la participación política, entre otros.

Por otra parte, organizaciones como el IMCO, o el IDES (Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social) 2020, evalúan a partir de diferentes indicadores a los estados subnacionales de México: el primero, mide la capacidad de los estados para generar, atraer y retener talento e inversiones; por lo tanto, mide la competitividad a partir de 72 indicadores, categorizados en 10 subíndices (Sistema de derecho confiable y objetivo, Manejo sustentable del medio ambiente, Sociedad incluyente, preparada y sana, Sistema político estable y funcional, Gobiernos eficientes y eficaces, Mercado de factores eficiente, Economía estable, Sectores precursores de clase mundial, Aprovechamiento de las relaciones

internacionales, Innovación y sofisticación en los sectores económicos). El IDES, por su parte, califica la capacidad de las 32 entidades federativas para la implementación de una política de Desarrollo Social basada en evidencia, orientada a resultados, transparente y participativa a partir de cuatro dimensiones (Dimensión de Planeación Programático-Presupuestal (PPP); Dimensión de Gestión Eficiente de Programas y acciones estatales de Desarrollo Social (GEP); Dimensión de Monitoreo y Evaluación del Desarrollo Social Estatal (MyE) y; Dimensión de Desarrollo Social Abierto y Participación Ciudadana (DSAyP)) (IMCO, 2021; IDES, 2021).

Aparte, cabe mencionar que estas instituciones, si bien realizan evaluaciones y monitoreo a los estados subnacionales en temas de competitividad económica y de desarrollo social, para el caso del IMCO, sus evaluaciones datan a partir del año 2003, mientras que el IDES es de más reciente creación, y sus evaluaciones son generadas a partir del año 2016. Aparte, cabe resaltar, que para el caso del IDES, no todos los estados cuentan con lo siguiente: a) información sobre los indicadores de los programas y acciones de desarrollo social; b) información sobre su forma de operar e implementarse; c) con respecto al monto presupuestario, entre otros. En este sentido, para poder evaluar y/o medir la efectividad de los gobiernos, así como los programas sociales se carece de información en el transcurso del tiempo, ya que las evaluaciones y mediciones son de reciente creación.

## 2. Efectividad de la política social

Poco antes del siglo XXI se afirmaba que en América Latina los recursos económicos que llegaban a los más pobres eran escasos, y que la política social no atendía a los más pobres, sino a diversos grupos sociales; además, la forma en que se diseñaba e implementaba la política resultaba ineficiente y los servicios sociales brindados por el Estado resultaban fragmentados y había una duplicidad de funciones, lo que conducía a una mala utilización de recursos (Cohen, y Franco, 1992). Por tanto, aunque los resultados de las políticas implementadas por el Estado resultaban como lo antes expuesto, para medir o evaluar lo siguiente: su efectividad, el desempeño, qué dejar de hacer y qué seguir haciendo, así como conocer la

eficiencia en el manejo de los recursos se tornaba difícil o hasta imposible de realizar, debido a la falta de evaluaciones de la política social. En este sentido, se desconoce el desempeño de los programas y proyectos de política social que han existido en el estado mexicano, por lo que se ignora qué tanto fueron efectivas las políticas sociales, su impacto y a quienes benefició en realidad hasta antes del año 2000 (Cohen, y Franco 1995).

Por lo anterior, ante la falta de evaluaciones y de conocimiento sobre el impacto que han tenido las políticas, se han ido implementando en el quehacer político las evaluaciones. Tanto en Latinoamérica como en el país, empezaron a crearse organismos e instituciones para evaluar los programas sociales. En México, con la creación del CONEVAL en 2004 se empezaron a realizar evaluaciones a los programas sociales, primero se realizaron evaluaciones al programa Oportunidades, y hoy en día se realizan las evaluaciones a todos los programas de políticas sociales.

De acuerdo a Vera, Rocha y Jaramillo (2016), el proceso de la evaluación de la política social se orienta a dar resultados, a la eficiencia y eficacia, rendir cuentas, mejorar los programas, identificar si los propósitos de los objetivos de los programas fueron alcanzados; así como a recopilar opiniones fundamentadas sobre la valoración que hacen del programa las audiencias implicadas y obtener información cualificada partir de la cual se puedan tomar decisiones sobre el futuro de un programa específico. Por lo tanto, para la toma de decisiones y el mejoramiento de las políticas públicas, son de importancia las evaluaciones.

Los resultados obtenidos por parte de las evaluaciones que se han realizado en cuanto a la efectividad de la política social en México indican que las políticas sociales han sido poco efectivas, ya que sus resultados han sido limitados para disminuir la pobreza. En cuanto a los recursos destinados a la política social, el número de programas y la cobertura de la misma han aumentado, sin embargo, la cantidad destinada a este rubro por el presupuesto público todavía sigue siendo

muy pequeña (Rodríguez y Patrón 2017). Por su parte, Rocha, Vera y Jaramillo (2016), analizaron que existe una falta de comunicación entre los beneficiarios y las autoridades, lo que ocasiona improvisación para la toma de decisiones. Oropeza (2019), observó que los beneficios no llegan a todos los pobres, es decir, quedan excluidos un alto número de personas en pobreza debido a cuestiones burocráticas (por falta de acceso por parte de las autoridades a zonas alejadas, así como a una falta de acercamiento de instituciones con servicios públicos a localidades pobres y debido a los gastos en personal burocrático) aparte, hacen falta objetivos claros y concisos así como metas fijadas planteadas por parte de los gobernantes en torno a reducir la pobreza.

En las evaluaciones hechas por parte del Coneval, se ha evidenciado que los indicadores de bienestar que cuentan con avances notables, se encuentran la afiliación a sistemas de salud, una mejora en los niveles de escolaridad de la población y mejores condiciones de vivienda e infraestructura de servicios. Sin embargo, de acuerdo a las evaluaciones a los programas sociales de combate a la pobreza, éstos no han dado los resultados esperados ya que la pobreza aún se ha mantenido estancada, o ha aumentado, y está en niveles cercanos a la mitad de la población, 55.7 millones de personas se encuentran en pobreza en 2020 (Coneval, 2020).

### **3. Funcionamiento de la Política Social**

La política social ha jugado un papel importante en las naciones latinoamericanas para afrontar problemas de pobreza, en específico frente a coyunturas ocasionadas con la implantación del modelo económico Neoliberal, que ha generado problemas de crisis financieras derivadas de las fallas del mercado, que han ocasionado que los ingresos no sean suficientes y por tanto también desempleo, así como un aumento a los precios en los bienes del consumo, entre otros aspectos. En este sentido, la política ha funcionado para aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a estas crisis económicas.

Por tanto, si bien, ya existían políticas antes del modelo económico neoliberal, es durante los gobiernos consolidados con el modelo de sustitución de importaciones, que la política social surge a partir del acceso a la seguridad social (a través de instituciones como el IMSS, ISSSTE) y estuvo condicionada por la inserción en el mercado laboral y por la capacidad de presión de los sindicatos, por lo tanto, se otorgaba sólo a las personas que tenían un empleo formal, quedando fuera de esta cobertura el resto de la población (Brachet, 2010; Leco y Bollaina, 2013 en Oropeza, 2019). Sin embargo, más tarde, en los noventa, con el desmantelamiento del Estado para incidir en la reactivación de la economía se gestaron las políticas de forma diferente, focalizadas y selectivas, las cuales serían dirigidas a un grupo de personas con ciertas características, en este caso, personas que sufren de pobreza y desempleo” (Sojo, 1990 en Oropeza, 2019: p. 49).

En la actualidad, las políticas sociales que se implementan en México han sido focalizadas, a través de diversos programas sociales, otorgándose transferencias monetarias a las familias que se encuentran inscritas en el padrón de beneficiarios de la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). Estas transferencias varían de acuerdo con la composición del hogar, es decir de acuerdo con la presencia de menores según su edad y género, así como con la presencia de ancianos; pero el monto de los recursos entregados no guarda relación con la línea de pobreza oficial, siendo muy inferior a la misma. Aparte, no se logra otorgar beneficios a toda la población objetivo porque sólo opera en localidades seleccionadas previamente y con un tope de familias, aparte la población en pobreza extrema resulta mayor que la cobertura brindada.

Esta forma de política social focalizadas, Muñoz (2015) las caracteriza como “negativas”, ajenas del concepto de política social, por ser excluyentes, selectivas y temporales. En este tenor, Repetto (2002 en Andrenacci y Soldano, 2005), las considera desde su surgimiento como “improvisadas y descoordinadas,” aunado a que la capacidad de gestión pública por parte del Estado para intervenir en favor de las demandas sociales ha sido limitada, operando excluyentemente y obstaculizando la coordinación entre las instituciones; señala además, que han

tenido un mal desempeño, y la asignación de los recursos han sido insuficientes, así como hay una segmentación de la cobertura, y las considera aisladas de una política económica que garantice el bienestar así como empleos para revertir la situación, por tanto, la política social sólo ha servido para “aliviar la pobreza” y no para realmente combatir las causas y el mismo problema.

Por otra parte, para Narro, Moctezuma y De la Fuente (2013), las políticas sociales en algunas naciones europeas como latinoamericanas han sido más exitosas que otras en el combate de la desigualdad y pobreza. Sin embargo, en México las políticas destinadas a combatir la pobreza y la desigualdad no han alcanzado los resultados esperados. El financiamiento de los programas sociales en México ha requerido cuantiosos y crecientes recursos públicos. Para dar una idea aproximada del presupuesto invertido, sostienen los autores que entre 2000 y 2012, el gasto federal para combatir la pobreza sumó más de 2.6 billones de pesos; por tanto, tan sólo en los últimos 12 años se multiplicaron en 2.7 veces los recursos anuales destinados a la política social, en cambio el número de pobres aumentó en 5 millones de personas en este, sentido, de acuerdo a información del Coneval (2020) también de 2012 a 2020 los recursos destinados a la política social han seguido aumentando, y de igual forma la pobreza, teniéndose a 55.7 millones de personas en esta situación.

Sin embargo, a pesar de dichos aumentos en el presupuesto a la política social, aún siguen siendo reducidos, ya que, de acuerdo con la OCDE, “la mayoría de los países miembros de ese organismo destinan el 12 por ciento del PIB a transferencias monetarias directas, en México se destina aproximadamente el 2.5 por ciento (OCDE, 2014 en Rodríguez y Patrón 2017: p.40)

Por otra parte, con los programas se brinda una ayuda a los pobres, pero no hacen nada para prevenir la pobreza, por lo que se genera lo que se conoce en la literatura especializada como “trampa” de la pobreza. Lo cual implica que se vuelve difícil salir de la situación de pobreza porque en muchos casos los programas no permiten compaginar el acceso a beneficios con otros ingresos, y aunque los beneficios suelen ser limitados, las personas no pueden acceder a tener otros

ingresos, y por tanto, para no tener que reportar sus ingresos, se dedican al trabajo informal, ya que cuando tienen un empleo<sup>3</sup> o comienzan a generar ingresos, los beneficios se les retiran, y esto implica que vuelvan a estar en situación de pobreza debido a que los ingresos son bajos y hay un alto índice de desempleo (Atkinson, 1998 y Levy en Rodríguez y Patrón 2017).

Finalmente, cabe mencionar que la existencia de muchos programas sociales no garantiza un buen funcionamiento de la política social ya que éstos se han producido de manera dispersa y se han desviado los recursos, aparte ha habido una duplicidad de funciones y una descoordinación entre las mismas instancias federales y a la vez, éstas con los estados subnacionales. Aunado a ello, mientras no existan suficientes empleos y los ingresos sigan siendo precarios, la política social no incidirá positivamente en los pobres. (CONEVAL 2018).

---

<sup>3</sup> En cuanto a la generación de empleos, de 1989 a 2004, sólo se generaron 8.1 millones de empleos remunerados, o sea 508 000 empleos por año (cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México Base 1993, Inegi, 2019b); mientras que más de 11.8 millones se encontraban desempleados. Además, 32 millones de mexicanos, que representan 56.6% de la población económicamente activa, se ubicaban en el empleo informal, caracterizado por su precariedad, sus bajas retribuciones y su carencia de prestaciones, incluida la seguridad social” (Calva, 2019: p. 598)

### CONCLUSIONES

Las políticas públicas sociales en los últimos cuarenta años han tomado relevancia en los países de América Latina y México debido a las condiciones de vulnerabilidad y pobreza en el continente. Por tanto, a pesar de que los países han puesto en marcha diversos programas para el combate de la pobreza, éstos no han tenido resultados positivos, sino por el contrario, ha habido un aumento de la pobreza y la desigualdad.

En esta tesitura, han tomado relevancia en el debate académico, en el ejercicio del poder y como parte del discurso político las evaluaciones de políticas públicas sociales, las cuales son de importancia para la toma de decisiones de los gobiernos ya que permiten conocer el desempeño de las políticas públicas implementadas y para el ejercicio de rendición de cuentas. Por tanto, las evaluaciones deben ser consideradas como un instrumento de utilidad a partir de la implementación de las políticas, por tanto, no se debe dejar la evaluación en último lugar ya que su función principal es evaluar el desempeño de las políticas.

Por tanto, como la evaluación puede estar inmersa durante el proceso de la política implementada, ésta permite brindar información a los tomadores de decisiones sobre los objetivos y lo que se está haciendo para reformular o replantear la política pública. Finalmente, cabe mencionar que las evaluaciones permiten tener referencia para conocer, comparar, medir y analizar lo que se hizo y lo que no se debe hacer.

### BIBLIOGRAFÍA

- Carmona Guerrero, Nancy y Caamal-Olvera, Cinthya G. (2017). ¿Las transferencias federales han logrado reducir la desigualdad en las entidades federativas en México? Fecha de búsqueda: 29 de junio de 2021. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-6222018000100031&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-6222018000100031&script=sci_arttext)
- Casas Patiño, Donovan, Castro Grifaldo, Fernando, Rodríguez Torres Alejandra y Contreras Landgrave, Georgina. (2021). Análisis socio crítico de los comedores comunitarios en el Estado de México: la sumisión social ante el hambre. *Interfaces Científicas-Saúde e Ambiente*, 8(3), 87-108. Fecha de búsqueda: 29 de junio de 2021. Disponible en: <https://periodicos.set.edu.br/saude/article/view/9969/4597>
- Castelao Caruana, María Eugenia (2016). Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. Fecha de búsqueda: 29 de junio de 2021. Disponible en: [http://C:/Users/HP/Downloads/document%20\(9\).pdf](http://C:/Users/HP/Downloads/document%20(9).pdf)
- Castillo-Saavedra, Ericson Felix, Corpus-Chávez, Flora Cirila, Reyes Alfaro Cecilia Elizabeth, Salas-Sánchez RM, Ayala-Jara Carmen Isilona. (2020). Conocimiento y prácticas sobre desnutrición crónica en madres beneficiarias de un programa social peruano. Fecha de búsqueda: 18 de junio de 2021. Disponible en: <https://com-mendeley-prod-publicsharing-pdfstore.s3.eu-west-1.amazonaws.com/cb7c-CC-BY-2/10.18004/mem.iics/1812-9528/2020.018.01.14-021.pdf?>
- Chanca Flores, Aparicio, Mendoza Avila, Judith, Aliaga Caynicela, Morelia Yolanda (2019). Percepción cultural de los pobladores sobre el Programa Social Juntos en el Valle del Mantaro. *Socialium revista científica de Ciencias Sociales*, Vol 4 - No. 1, enero - junio 2020, pág. 68-83. Fecha de búsqueda: 18 de junio de 2021. Disponible en: <https://revistas.uncp.edu.pe/index.php/socialium/article/view/510/685https://doi.org/10.31876/sl.v4i1.4>

De la Cerda Lobato, Selene y Sánchez López, Estefanía (2017). Programas Sociales de Género. Análisis de su Estructuración. Fecha de búsqueda: 18 de junio de 2021. Disponible en:

<http://www.scielo.org.mx/pdf/laven/v5n46/1405-9436-laven-5-46-00286.pdf>

Fuentes Castro, Hugo Javier y Aramburu Cano, Víctor Las ideologías detrás de las nociones de la pobreza: un análisis de tres periódicos mexicanos

Fecha de búsqueda: 5 de julio de 2021. Disponible en:

<https://www.researchgate.net/profile/Gabriel-Quiroz-6/publication/350188820>

García, Ariel (2018). Economía social y solidaria y políticas estatales. El Fondo de Financiamiento Solidario como modelo alternativo de crédito (San Martín, Argentina -2016-2018-). Geograficando, vol. 14, núm. 2, 2018. Fecha de búsqueda: 2 de julio de 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/2346898Xe040>

Garde Roca, Juan Antonio (2004). La evaluación de políticas y su institucionalización en España. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 30 y 31.

González Laurino, Carolina y Leopold, Sandra (2015). Los límites de la asistencia: análisis del programa social uruguayo “Cercanías”. Servicio Social y Sociedades. Fecha de búsqueda: 18 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/ZC4NTSsz3cpqzmmhSnB7nFqpw/?format=pdf&lang=es>

Herrera Rocha, Isabel (2018). Los nuevos pobres/ nueva pobreza: una reflexión teórica desde México. Revista Conjeturas Sociológicas, 2018, 6(16)

Fecha de búsqueda: 5 de julio de 2021. Disponible en: <http://portal.amelica.org/buscarArticulos.oa?pal=politica%20social%20y%20gobierno>

Hornes, Martín (2020). Significados plurales del dinero estatal. Una aproximación etnográfica a los programas sociales de transferencias monetarias. *RUNA, Archivo Para Las Ciencias Del Hombre*, 41(2). Fecha de búsqueda: 18 de junio de 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.34096/runa.v41i2.7964>

Hornes, Martín Eduardo. Expertos que diseñan el dinero: el caso de los programas de transferencias monetarias. *Estudios Sociológicos* Vol.38, n.112. Fecha de búsqueda: 29 de junio de 2021. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2448-64422020000100141&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-64422020000100141&lng=es&nrm=iso). Epub 22-Mayo-2020. ISSN 2448-6442

Jiménez García, Martha, Hernández Horta, Ingrid Anai, y Tavera Cortes, María Elena. (2021). Índice de pobreza multidimensional en un municipio de Oaxaca. *RIDE. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 11(22), Fecha de búsqueda: 5 de julio de 2021. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-74672021000100116&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-74672021000100116&script=sci_arttext)

Lafaurie, María Mercedes; Camilo García, Cristian; Giraldo, Catherine; Gutiérrez, Ana María; Lara, Yalile Marcela; Ortiz, Luz Andrea; Rivera, Andrea Liliana; Yamile Romero, Andrea; Sánchez, Julieth; Vásquez, Rocío del Pilar (2012). Una reflexión sobre la transfobia y la exclusión: narraciones de travestis en un programa social. *Duazary: Revista internacional de Ciencias de la Salud*, 9(1), 42-48. Fecha de búsqueda: 5 de julio de 2021. Disponible en: <https://revistas.unimagdalena.edu.co/index.php/duazary/article/view/188/167>

Lucci, Matías José (2018). Políticas sociales y redes políticas. La implementación de un programa de economía social en un municipio de Argentina (2018). *Espiral (Guadalajara)*, 25(72), 123-147. Fecha de búsqueda: 5 de julio de 2021. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v25n72/1665-0565-espiral-25-72-123.pdf>

Madrid Martínez, Jorge Eliecer (2020). Políticas sociales y pobreza indígena en Panamá. Análisis cualitativo. *Revista Especializada en Estudios Culturales y Humanísticos* núm. 17. Fecha de búsqueda: 5 de julio de 2021. Disponible en: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/227/2271334004/2271334004.pdf>

- Mayer, Liliana y Cerezo, Leticia. Análisis de las contribuciones de un programa social a la trayectoria universitaria de jóvenes en situación de vulnerabilidad social. (2018). Páginas de Educación, 11(2), 130-152. Fecha de búsqueda: 5 de julio de 2021. Disponible en: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-74682018000200130&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-74682018000200130&lng=es&nrm=iso). ISSN 1688-7468.
- Mazuera-Arias, Rina; Albornoz-Arias, Neida y Briceño-León, Roberto (2021). Seguridad alimentaria, Covid-19 y crisis: una aplicación del modelo de regresión logística binomial para su estudio. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. 66, no 242. Fecha de búsqueda: 2 de julio de 2021. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2021.242.7808>
- Mitidieri, Gabriela y Pita, Valeria Silvina. Trabajadoras, artesanos y mendigos. Una aproximación a las experiencias sociales de trabajo y pobreza en la Buenos Aires de la primera mitad del siglo XIX (2019). Anuario del Instituto de Historia Argentina, vol. 19, núm. 1, 2019. Fecha de búsqueda: 5 de julio de 2021. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=7969679696012>
- Mundo-Rosas, Verónica, Unar-Munguía, Mishel, Hernández-F, Mauricio, Pérez-Escamilla, Rafael y Shamah-Levy, Teresa (2019). La seguridad alimentaria en los hogares en pobreza de México: una mirada desde el acceso, la disponibilidad y el consumo. Salud Publica México. Fecha de búsqueda: 18 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.scielosp.org/pdf/spm/2019.v61n6/866-875/es>
- Olivares, Bárbara y Reyes-Espejo, María Isabel (2021). Evaluación de un programa social en infancia desde los principios de la Psicología Comunitaria. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 14 (1), pp. 431-444. Fecha de búsqueda: 18 de junio de 2021. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rlcs/v14n1/v14n1a30.pdf>
- Poy, Santiago (2021). Política social y cambios en el balance reproductivo de los hogares en Argentina. Fecha de búsqueda: 18 de junio de 2021. Disponible en: [file:///C:/Users/HP/Downloads/document%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/document%20(5).pdf)

Poy, Santiago, Tuñón, Ianina y Sánchez, María Emilia (2021). Pobreza infantil en la Argentina (1992-2019): tendencia y disparidades regionales. Población y sociedad, 2021, vol. 28, no 1, p. 188-216. Fecha de búsqueda: 29 de junio de 2021. Disponible en: <file:///C:/Users/HP/Downloads/4808-Texto%20del%20art%C3%ADculo-23669-1-10-20210503.pdf>

Quispe-Mamani, Julio César, Marca-Maquera, Hugo Rubén, Marca-Maquera, Víctor Rogelio, Roque-Guizada, César Elías, y Mamani-Flores, Adderly (2021). Determinantes de la satisfacción de los beneficiarios del Programa Social Pensión 65 en el distrito de Paucarcolla. Waynarroque - Revista de ciencias sociales aplicadas: Vol. 1 Núm. 1 (2021): Waynarroque (Enero - Junio). Fecha de búsqueda: 18 de junio de 2021. Disponible en: <http://revistacientificawaynarroque.com/index.php/rcsaw/article/view/12>

Riojas López, Carlos (2019). Sobre la Pobreza en el Centro Occidente de México. Población y Desarrollo: Argonautas y Caminantes vol. 15. Fecha de búsqueda: 18 de junio de 2021. Disponible en: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/462/4622034005/4622034005.pdf>

Salazar Vargas, Carlos (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas Revista Opera, núm. 9, 2009, pp. 23-51 Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67515007003>

Sorzano Rodríguez, Deisy Milena, Rocha Romero, David, y Acosta Torres, Armando. (2021). Combate a la pobreza y percepciones de beneficiarios en la frontera sur de México. Fecha de búsqueda: 18 de junio de 2021.

Disponible: <https://www.produccioncientificaluz.org/index.php/rcs/article/view/35296>

Sura-Fonseca, Rebeca (2019). El vínculo entre la pobreza y la desigualdad con la participación electoral ciudadana: las elecciones presidenciales de 2006 y 2014 en Costa Rica. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Fecha de búsqueda: 18 de junio de 2021. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.62713>

Toscano, Darío (2019). Desarrollo, Buen Vivir y pobreza. Un análisis crítico del discurso. Fecha de búsqueda: 5 de julio de 2021. Disponible en:

[https://relacso.flacso.edu.mx/sites/default/files/docs/2019-02/desarrollo\\_buen\\_vivir\\_y\\_pobreza\\_publicacion.pdf](https://relacso.flacso.edu.mx/sites/default/files/docs/2019-02/desarrollo_buen_vivir_y_pobreza_publicacion.pdf)

Verdugo Araujo, Luz Mercedes, Tereso Ramírez, Leonor y Velarde Osuna, Luis Alberto. (2021). Proceso de implementación de la Cruzada Nacional contra el Hambre como estrategia comunitaria para abatir la inseguridad alimentaria. Comunitaria. Revista Internacional De Trabajo Social y Ciencias Sociales, (21), 97–108. Fecha de búsqueda: 5 de julio de 2021. Disponible en <https://doi.org/10.5944/comunitania.21.4>

**TEORIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO  
INTERNACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. UN ANÁLISIS  
INTRODUCTORIO AL CAMPO EVALUATIVO**

---

26 de abril de 2022

**Moisés Ramón Payró\***

**Resumen.**

En los sistemas democráticos, las políticas públicas son el resultado del sentimiento social como reflejo del quehacer colectivo. Su procedencia, emana de quienes padecen los problemas, tienen necesidades y aspiraciones para mejorar su bienestar económico y social desde sus espacios territoriales; son pues, la caja de resonancia de esas voces que exigen la transformación de los problemas públicos en respuestas eficientes por parte de los sistemas políticos. Como resultado de ello, las políticas públicas se configuran como un ejercicio de gobernabilidad en donde el ciudadano bajo un sistema de legitimidad colectiva, son puestos en el centro de la toma de decisión pública para la construcción de respuestas estratégicas que modernicen su entorno social. Es aquí, donde surgen cuestionamientos, sobre, cómo se evalúa el grado de efectividad, qué relación y diferencias guardan con respecto a los programas sociales y cómo se han desenvuelto en el marco internacional de la administración pública.

**Palabras claves:** Evaluación; políticas públicas; desempeño; administración pública federal.

\*Es Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la UPCh, Maestría en Administración Pública, Doctor en Administración Pública INAP A.C. Docente en la Universidad del Valle de México Campus Vhsa. y La Universidad Interamericana para el Desarrollo UNID-Campus Vhsa. Es profesor en el CECYTE.

### **Abstract**

In democratic systems, public policies are the result of social sentiment as a reflection of collective action. Its origin emanates from those who suffer from problems, have needs and aspirations to improve their economic and social well-being from their territorial spaces, they are, therefore, the sounding board of those voices that demand the transformation of public problems into efficient responses by political systems. As a result, public policies are configured as an exercise in governance where the citizen, under a system of collective legitimacy, is placed at the center of public decision-making for the construction of strategic responses that modernize their social environment. It is here, where questions arise, about how the degree of effectiveness is evaluated, what relationship and differences they have with respect to social programs and how they have developed in the international framework of public administration.

**Keywords:** Evaluation; public politics; performance; federal public administration.

### INTRODUCCIÓN

El artículo que aquí se diserta constituye la primera entrega de tres apartados en los que se ha organizado el resultado analítico del primer capítulo de la investigación “Análisis del proceso de evaluación del desempeño de políticas públicas de bienestar económico en México”. Esta abreviatura se da como un medio de expresión para explicar el funcionamiento evaluativo en el sistema federal mexicano. Por tanto, para comprender lo inmediatamente citado, el documento académico intitulado *“Teorización de las políticas públicas en el marco internacional de la administración pública. Un análisis introductorio al campo evaluativo”*, tiene como finalidad delinear tres elementos teórico-fundamentales:

- A. Introducción a las políticas públicas y programas sociales.
- B. Antecedentes de la evaluación en el marco de las políticas públicas.
- C. La evaluación en el campo de la teoría de las políticas públicas.

Enunciado lo anterior, es preciso señalar que la entrega a la que se ha referido como la primera, se enfocará en el apartado denominado “Introducción a las políticas públicas y programas sociales”. Se ha clasificado así, por índole normativo para su publicación y en consecuencia la entrega de los últimos dos permita una conexión integral con el título referido. El objetivo de hacer tres artículos interconectados obedece al sentido de coherencia con lo que se dicta en todo el entramado investigativo que se tiene como resultado el análisis conceptual, teórico y antecedentes en la materia.

Ahora bien, dicho lo anterior, esta primera entrega se enfoca en una “Introducción a las políticas públicas y programas sociales”. Esto conduce a una disociación de factores que originan una mejor comprensión del estudio a partir de la naturaleza de las políticas públicas. Para ello, el artículo académico recurre en un primer momento a una discusión de su composición conceptual, con el objetivo de diferenciarlas entre una y otra, y comprender sus respectivos comportamientos en la praxis gubernamental. De forma subsecuente, el trabajo de investigación identifica la estructura y ciclo de las políticas, cuya finalidad es situar la evaluación dentro de este contexto normativo-decisional, para que así, se establezca una delimita y

explicación sobre la forma en que se sectorización en el medio del análisis de políticas.

Lo arriba enunciado, es el preámbulo de las siguientes entregas, en las que se podrá disertar profundamente el campo evaluativo, como un componente del ciclo de las políticas públicas, mismo que se constituye como una de las partes totales que permiten que toda acción pública sea sometida a un escrutinio público técnico-político del quehacer público. Esto es posible mediante el proceso de medición y valoración del grado de actuación para establecer su nivel de desempeño a partir de las respuestas que ofrece a los problemas públicos en función de la población objetivo. De esta manera, en las siguientes dos entregas, concurrirán una cadena de componentes conceptuales, históricos y de principios axiológicos de las ciencias de políticas y la administración pública como disciplinas científicas sociales que conducen a un análisis puntual de la evaluación del desempeño de políticas públicas a partir de la teoría y sus antecedentes, y así, determinar cómo se contextualiza en la administración pública federal mexicana.

El resultado final de las tres entregas, es pues, teorizar con claridad epistemológica qué son las políticas públicas, qué es la evaluación cómo subsistema de ellas, y qué los programas sociales a partir de sus conceptos teóricos, antecedentes y debates en la materia; haciendo énfasis en como la evaluación, se configura como un parteaguas para identificar su comportamiento en cuanto a resultados se refiere; mostrando a los programas sociales, como el producto final de las políticas públicas, materializando así, de manera práctica, la actuación gubernamental y las respuestas del Estado ante la sociedad. Esta situación, además de explorar los significados enunciados, pone de manifiesto el conocimiento sobre los pilares del campo de la evaluación, sus procesos y cómo se dimensionan a partir de su contexto; teniendo así, un modelo de ejercicio de gobernabilidad desde los espacios de la administración pública abierta y democrática para garantizar la gobernabilidad a partir de las definiciones sobre su papel estratégico en las decisiones públicas ciudadanizadas.

### I. INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOCIALES

#### 1. Concepto de políticas públicas

La acelerada evolución de los sistemas políticos del mundo provocada por las crisis económicas y humanitarias de la segunda guerra mundial y el surgimiento de dos nuevos modelos económicos dominantes en la geografía internacional durante la guerra fría, con el predominio de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS en adelante) en Europa por un lado y Estados Unidos en América, por el otro; indujeron la necesidad de revisar el entramado gubernamental mediante la cual, las administraciones públicas concebían los problemas de una sociedad carente de respuestas.

Es así, como, a partir de la segunda mitad del siglo XX, los Estados con un modelo de régimen izquierdista, basado en una economía centralizadora de los medios de producción, pasaron a finales de los setentas y principios de los noventas por un proceso de reingeniería política para dar pie a nuevas formas de gobierno fundados en los pilares de la democracia liberal. Dichos movimientos de agitación política obligaron a redefinir el papel que sus Estados jugaban en relación a la capacidad que tenían para atender y resolver los problemas que día a día crecían en una nueva disyuntiva del poder económico en la esfera social. Estos acontecimientos obligaron a repensar en los procesos de la toma de decisión de gobierno sobre la forma en que actuaban para responder a los problemas socioeconómicos y de coyuntura, lo que termina cimentando el terreno de las políticas públicas como un medio de respuesta democrática por parte del Estado.

Sin embargo, John Dewey se anticipa a la época de la postguerra para introducir los primeros planteamientos sobre las políticas públicas para que los gobiernos contaran con un nuevo paradigma democrático de inclusión social que ofreciera un esquema distinto de gobernabilidad. El estudio de ello, lo conduce a comprender que las políticas públicas, son como aquello que se enfoca a lo “público y sus problemas” (Dewey, 1927; citado en Parsons, 2007: 31); es decir, como el medio de interpretación de acontecimientos surgidos en la esfera social, económica

y política del Estado desde el enfoque de la participación ciudadana, composición reformada en nuestros días bajo la premisa conceptual de la gobernanza. Esta acepción, haría referencia significativa sobre la forma en que se materializan aquellas situaciones que nacen dentro de la sociedad pero que requieren la atención del gobierno de una forma estratégica que permitiese construir decisiones apegadas a la realidad social; es decir, surge como una respuesta ante la urgente necesidad de explorar las capacidades de los gobiernos para atender los problemas concentrados en los espacios geográficos de una nación, sin darle el sentido propio de lo “público” como problema hasta ese momento histórico.

En la visión de Dye (1976: 76; citado en Parsons, 2007: 31), se establece que las políticas públicas se centran en “que hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto”. Esta connotación reconfigura el sistema de actuación de las políticas públicas a partir de la revaloración de su marco decisorio y normativo de la actuación de gobierno entorno a la esfera político – social. Con ello, Dye, establece que las políticas públicas se convierten en el cerco del análisis central de la actividad pública que pone al gobierno como un objeto de estudio con la finalidad de explicar las capacidades del Estado para atender y resolver las demandas sociales y sí estas deben categorizarse o no como un problema público. Subsecuentemente, ello conlleva a elaborar un examen crítico sobre las normas, sistemas organizacionales en el que se desarrollan y procesos de decisión en el que se constituye la acción del gobierno, explicando así, cómo y porqué se determinan las respuestas del Estado. Así, el gobierno se convierte en objeto de análisis, las políticas públicas en un instrumento de decisión y las acciones en respuestas racionales del aparato gubernamental ante la ciudadanía; configurando de esta manera, los hechos, que se traducen en los efectos que dicha política pública está teniendo sobre el problema público que motivó su existencia.

Por su parte, Harold Laswell (citado en Franco Corzo, 2012: 84), define a las políticas públicas como el “conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar el proceso de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de un periodo

determinado”. La principal construcción del conocimiento de esta definición se centra en tres líneas específicas de acción: “*procesos, construcción de datos y uso de la información*”. Esta definición sobre políticas públicas, le dan un significado relevante, porque contempla la introducción de distintas perspectivas teóricas mediante la cual, se puede abordar el análisis de estas, es decir, establece lo que Villareal Cantú & Martínez González (2010), denominan marcos de análisis de las políticas públicas.

A partir de las reflexiones hechas por los precursores de la escuela norteamericana como John Dewey, Harold Laswell y Thomas R. Dye, se puede afirmar que el campo de las políticas públicas se centra en tres vertientes de análisis del proceso decisorio y construcción de respuestas desde un eje horizontal en el ejercicio del poder:

- A. El entramado de los problemas públicos en el seno de la sociedad.
- B. Toma de decisión gubernamental a partir de la reflexión del ejercicio del poder.
- C. Multidisciplinariedad de la toma de decisión en base al proceso de construcción de respuestas.

Bajo las perspectivas enunciadas, se tiene entonces, que una política pública es el resultado de un análisis del entramado de los problemas públicos, el cual define de forma horizontal con la sociedad el cómo, por qué y de dónde surgen, siendo este último el parámetro de discusión del espacio dicotómico entre lo público y lo privado para definir el alcance gubernamental. A partir de ahí, la política pública también, se concibe como el análisis centrado en el proceso para construir medidas de solución a través de la revisión de marcos múltiples que expliquen los fines y objetivos para impulsar un cambio paradigmático del modelo de actuación del gobierno y transformar el entorno social en el que se ha concebido el problema.

En México, existen grandes estudiosos del campo disciplinar de las políticas públicas quienes han contribuido en el andamiaje del concepto, el proceso de análisis y su orientación tipológica y metodológica para fortalecer la academia y la actividad gubernamental. En esta escuela de reflexión se encuentran al menos Luis

F. Aguilar, Ricardo Uvalle, José Mejía Lira, Eduardo Villarreal Cantú, Víctor Hugo Martínez González y Julio Franco Corzo; sin embargo, por espacio didáctico solo se citan a los tres primeros. En ese sentido, Aguilar Villanueva (2012: 29), considerado el padre de las políticas públicas en México, refiere que es:

*1] un conjunto de (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema.*

Este concepto establece categorías claras de análisis del contexto en el que se desenvuelve una política pública, pues lo define como algo secuencial, es decir como un producto basado en una serie de etapas de formulación. Es un sistema, porque refiere la interconexión entre etapas, fases y subfases a partir de un proceso en el que se pueden estudiar sus componentes mediante la descomposición de sus elementos; es un ciclo porque obedece a distintos pasos que en forma de espiral se retroalimenta para modificar sus parámetros de actuación, siendo este el campo que origina la evaluación.

Uvalle (1996: 55; citado en Rodríguez Escobedo & Fonseca López, 2017: 45) refiere que las políticas públicas “son un campo de conocimiento donde los gobiernos pueden revisar sus capacidades de realización, además que mejoran las acciones del gobierno”. Por ejemplo, desde esta concepción, se puede apreciar a través de dos vertientes distintas de análisis, por un lado, “*las que tiene que ver con el proceso de la toma de decisiones para gestionar un problema público*”, y; por otro, “*uno que se encamina hacia el enfoque evaluativo centrado en la metaevaluación*”, el cual requiere de un examen de la situación y comportamiento en la que se encuentran las políticas que ya han sido evaluadas. Este último, además, vislumbra la revaloración de la acción en función de la toma de decisión pública para que las deficiencias que Uvalle señala, sean un punto de reestructuración y mejora continua.

José Mejía Lira (citado en Franco Corzo, 2012: 85), afirma que una política pública es “como un curso de acción deliberadamente diseñado y calculado por un conjunto de decisores y operadores que eligen los medios para alcanzar objetivos determinados”. Como se puede apreciar este concepto parte de tres ejes:

- A. Deliberación del diseño.
- B. Conjunto de decisores y operadores.
- C. Elección de medios para alcanzar objetivos.

La apreciación de los tres ejes descritos ocupa una connotación basada en el análisis de las decisiones de gobierno. Pero *¿Qué significa ello?* Aquí, la concepción de la política pública se centra en el proceso de cómo se toman las decisiones para identificar un problema público, estudia las herramientas propias y/o adecuadas para establecer las alternativas de solución como un medio metodológico que correlaciona la alternativa en función de las causas del problema. Es decir, su principal interés conceptual lo centra en el análisis de marcos decisorios y medios de instrumentación de políticas a partir de los campos disciplinares que convergen en la toma de decisiones como un medio para alcanzar los objetivos.

Para ir cerrando el marco introductorio de las políticas públicas, es importante citar a otro actor importante en la conceptualización de las políticas públicas: Wayne Parsons. Este autor, refiere que éstas, “*son la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de políticas públicas*” (Parsons, 2007: 31). Esta definición data sobre los mecanismos mediante el cual se conceptualiza un problema a partir de los marcos de análisis existentes durante el meso análisis de las políticas y cómo se procesan los insumos que alimentan la construcción de los temas prioritarios que deben ser incluidos en las respuestas del gobierno.

Empero, *¿Qué se puede entender por políticas públicas como enfoque de análisis a partir de las reflexiones conceptuales que se han realizado durante el presente apartado?* En ese sentido, las definiciones que se han venido disertando han coadyuvado en el reconocimiento de una nueva forma de abordar el concepto de políticas públicas estableciendo así un moderno breviario teórico sobre su

enfoque de análisis, destacando por lo menos cuatro categorías de estudio: 1) *Orientación disciplinar*; 2) *mediación política y redes ciudadanas en los espacios geográficos*, 3) *interés público y poder institucional*, y 4) *gestión de políticas para resultados*.

A través de la categoría “**orientación disciplinar**”, se define a las políticas públicas como el espacio epistemológico que permite la introducción de nuevos constructos del saber político basados en un conjunto de elementos de la gestión pública, la ciencia política y las ciencias de políticas para la construcción de marcos temáticos multidisciplinarios novedosos que promuevan el análisis de los problemas públicos, el proceso de implementación y evaluación. Ello, con la finalidad de dar pie a la inclusión de otras categorizaciones del concepto de políticas públicas, tales como: esferas de poder y redes ciudadanas; el control de gestión ante la burocracia tradicional y moderna; las evaluaciones a partir del paradigma científico; metodologías para el diseño y evaluación de programas, como los más relevantes que se desenvuelven en la función pública. Es decir, redefinir las tareas de las políticas públicas apoyada en el conocimiento científico para el estudio de los fenómenos políticos, económicos y sociales que de manera tradicionalista se han hecho como competencias del Estado. Significa la aportación de nuevos modelos cognoscitivos en la materia.

Ahora bien, definir a las políticas públicas como enfoque de análisis mediante la categoría de “**mediación y redes ciudadanas en los espacios geográficos**”, obliga a pensar en cinco axiomas que envuelven el ambiente en el que se desarrolla:

- A. El andamiaje social de los problemas públicos.
- B. Conjunto de decisores y operadores.
- C. Discusión ciudadana del diseño de la política en el seno gubernamental.
- D. Democratización de las decisiones políticas.
- E. Conflicto o tensión social y participación ciudadana.

El significado de estos elementos define, entonces a la política pública como el conjunto de decisiones que se construyen a partir del andamiaje social de los

problemas públicos discutidos, consensuados y diseñados por la vía gubernamental democratizando las decisiones y, así, contrarrestar el conflicto social.

A manera de conclusión de este primer apartado y partiendo de los planteamientos revisados y descritos por los precursores citados, se logra ilustrar entonces, que las políticas públicas, son construidas a partir del **“interés público y poder institucional”** y obedecen en el marco internacional de la administración pública a una **“gestión de políticas para resultados”**. En el primero se destacan los siguientes elementos:

- A. Flujos de información.
- B. Objetivo público.
- C. Acciones y cursos de acción.
- D. Elección de medios para alcanzar objetivos.
- E. Toma de decisión gubernamental a partir de la reflexión del ejercicio del poder.
- F. Marcos multidisciplinarios para la toma de decisiones públicas centradas en el proceso de construcción de respuestas.
- G. Decisiones sobre lo que se hace y no se hace.

Estas categorías citadas, se definen como flujos de información que buscan un objetivo público, la definición de acciones y la elección de los medios requeridos para alcanzarlos, fundados en por lo menos dos coyunturas, la del ejercicio del poder político y los marcos multidisciplinarios para definirlo, refiriendo que se tiene que hacer y no hacer en materia de cursos de acción del gobierno cuyo objeto sea el de ofrecer respuestas claras a los problemas públicos. A decir del segundo contexto sobre las políticas públicas **“gestión de políticas para resultados”**, implica una reinención del concepto en aras de la nueva gestión pública que distingue por lo menos cuatro estratos distintos en su enfoque de análisis:

- A. La introducción de nuevas formas de gobernar mediante la inclusión de la Gestión para Resultados (GpR) y su brazo ejecutor el Presupuesto Basado en Resultados (PBR).
- B. Mejoras en los procesos decisorios, de evaluación y de seguimiento y monitoreo de las políticas.

C. Metodologías de análisis.

D. Fortalecimiento presupuestal a partir de la reasignación del gasto como resultado de un análisis del problema y factibilidad de las políticas.

Bajo esta categoría las políticas públicas se conciben como el resultado del ejercicio del poder público basados en la Gestión para Resultados (GpR) y el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), el cual obliga a los gobiernos a establecer mejoras en los procesos decisorios y de evaluación a partir de la introducción de metodologías de análisis para el fortalecimiento presupuestal mediante la reasignación del gasto.

## II. ESTRUCTURA Y CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas cumplen una función especial en el ejercicio de gobierno como un modelo que permite la gobernabilidad en el seno de las sociedades modernas cuyos sistemas políticos se caracterizan por ser democrático y liberales. Sin embargo, para comprender el papel que juegan en el quehacer público y más aún entender como la evaluación se convierte en un instrumento fundamental para medir el grado de efectividad de los programas en función de su desempeño, es necesario identificar la estructura y el ciclo de las políticas públicas. Por ende, si la política pública, es la disciplina de la ciencia política que analiza el proceso de la toma de decisión basado en la definición del problema público y establecimiento de alternativas de solución del mismo, es importante tener claro cómo se estructura esta. Bajo esta óptica, la política pública, es vista como un instrumento del Estado que se ocupa de estudiar la capacidad de gestión de los problemas públicos y la toma de decisiones en el seno del aparato directivo gubernamental, tal y como lo define Franco Corzo (2012: 107), quien, a su vez, considera que la composición interna de ella, es un conjunto de etapas, la cual se ha denominado estructura de la política comprendida en su propio ciclo de vida.

Dentro de la estructura de la política pública, la evaluación juega un papel relevante, pues cumple su función como un proceso interpretado a través de las fases del ciclo de las políticas públicas orientadas a la construcción del conocimiento sobre la forma en que se ha venido desempeñando los programas que forman parte

de una política pública y en los hallazgos que se detectan de forma *ex ante*, *concomitante* y *ex post* sobre un problema público por resolver y/o un programa público aplicado.

De lo anterior, surge la pregunta *¿Cómo se estructuran las políticas públicas a partir de los postulados teóricos existentes y qué papel juega la evaluación dentro de esa composición estructural?* Al respecto, Harold Laswell, delinea siete etapas del proceso de políticas públicas: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Esta composición es el ciclo de vida de la política pública a la cual denomina **“el proceso de decisión”**, como un enfoque de análisis, por el cual, se entiende como como “el procedimiento mediante el cual se propone, examina, realiza y concluye una política determinada”. Bajo este precepto, entonces *¿Qué quiere decir Laswell, en relación a la forma en que se estructuran las políticas públicas y como la evaluación se ve inmerso en el ejercicio no solo de la formulación, sino de su implementación?* En ese sentido, Laswell, centra su análisis en dos formas distintas de ver el proceso; por un lado, lo que tiene que ver con el “conocimiento del proceso de políticas y por otro, el conocimiento en el proceso de las políticas” (Laswell, 1956; citado en Aguilar Villanueva, 2012: 62-63). Con la primera el proceso de políticas, se enfoca a la forma en cómo se concibe la intervención de políticas y como los distintos actores participan en su consolidación; es decir, su objeto de estudio lo centra en el análisis del problema, la forma en cómo se diseñó la ruta de resolución, como se implementó y que herramientas se han utilizado para evaluar la dimensión de ejecución y seguimiento de la política aplicada. El segundo parámetro del proceso se enfoca a la discusión intelectual sobre los marcos teóricos, herramientas o metodologías que el diseñador o evaluador de políticas debe utilizar para abordar, no solo el problema de política pública, sino la evaluación propia de las técnicas idóneas para establecer medidas de solución hacia los problemas.

Garry D. Brewer, hace una aportación sustantiva sobre la forma de concebir el modelo del proceso de decisión del ciclo de política pública que planteaba Harold Laswell. En ella, establece una reestructuración de las etapas de la política pública,

que más allá de simplificarla formula una nueva forma de estudiar su proceso, clasificándola así, en seis fases: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación (Brewer, 1974; citado en Aguilar Villanueva, 2012: 63).

Aquí la estructura de la política pública se concibe como un prototipo técnico de análisis, que, si bien tiene elementos rigurosos para el estudio de los problemas, las soluciones y su implementación, estas carecen de un entramado de sensibilidad política que figure en la esencia de actuación del quehacer público gubernamental, esto se debe a que su espacio de formulación se orienta hacia un proceso construido desde el gobierno y no de la mano de quienes viven el problema público.

La contribución de estos autores es sin duda una parte novedosa para el modelo de gestión pública orientado a gobernar de forma horizontal con el ciudadano, sin embargo, la forma en como revisan el proceso decisorio de la estructura política no ofrece del todo un análisis centrado en los mecanismos sociales y políticos que la democracia moderna exige para acercarse a la calidad gubernativa y el desempeño.

Lo anterior se podría argüir a que las características que promueven el realce de sus obras, sin bien ha servido de empuje en muchos sectores académicos de la investigación de políticas, los matices actuales de las administraciones públicas provocadas por las reformas del Estado y el cambio de modelo gubernamental ha movido la forma de como contrarrestar los daños sociales a través de un gobierno más cercano a la gente, lo que, en términos del expresidente de México, Carlos Salinas de Gortari<sup>1</sup>, llama como Democracia Republicana.

Para Joan Subirats, la estructura de la política pública comprende cinco etapas de análisis mediante la cual se establecen un campo de profundización que concurren con una serie de fases de estudios cuyo fin se orienta a establecer las

---

<sup>1</sup> Presidente de los Estados Unidos Mexicanos durante el sexenio 1988-1994. En su obra Democracia Republicana, acuña este término como un modelo de actuación política cuya esencia radica en la forma en que una sociedad decidida a participar de manera organizada es la alternativa para contrarrestar los embates del Estado y Mercado (Salinas de Gortari, 2010).

medidas que habrán de tomar los responsables directivos de las administraciones públicas para la gestión de políticas y resolución de problemas en el seno social. Así, las políticas públicas cumplen con las siguientes etapas (Subirats, 1994: 7-8):

- A. Definición del problema.
- B. Alternativas de actuación y análisis de prospectiva.
- C. La puesta en práctica de las políticas públicas.
- D. Evaluación de políticas públicas.
- E. Sucesión y terminación de políticas.

La composición de las políticas públicas que plantea Joan Subirats pone de manifiesto no solo una reflexión sobre los acontecimientos históricos, económicos, financieros y públicos en el que se desenvuelve el proceso de las políticas, sino además, en el papel que ha venido jugando la burocracia en los procesos de decisión, al menos hasta ese momento en que la administración pública como medio operador de la acción gubernamental ejercía la práctica de políticas.

Así, por ejemplo, en este modelo, la evaluación adquiere una connotación estatista, pues sus vertientes de análisis parten desde perspectivas políticas y jurídicas-administrativas tradicionalista del modo en que se configura la acción de gobierno; es decir, preexiste un razonamiento sobre aquellos factores en los que los tomadores de decisión son influidos por las distintas redes sociales y/o estructuras políticas en las que se desenvuelven. Muestran la necesidad de estudiarse a partir de las garantías normativas que las políticas deben contener como medio de inclusión participativa para la obtención de los beneficios, así como los medios normativos de control para garantizar su adecuado desempeño. También, establece un modo de análisis de la evaluación de políticas a partir los medios o contexto en el que se desarrolla el ejercicio de implementación de la política, es decir, la administración pública y todos aquellos insumos que forman parte del sistema para garantizar el proceso. Además, hace una clasificación sobre los tipos de evaluación, las cuales las orienta hacia la determinación de necesidades, evaluación formativa o correctora y evaluación de balance o conclusiva.

Una forma novedosa de las políticas públicas como enfoque de análisis es el que se circunscribe en los procesos de planificación estratégica, mejor conocido como el enfoque prospectivo de las políticas públicas. Este modelo, establece proyecciones de las tendencias económicas y sociales, adhiriendo el análisis cuantitativo en la gestión de territorios para construir escenarios futuristas. También, muestra una serie de anclajes paradigmáticos positivistas para que los gobiernos establezcan un pensamiento estratégico con visión de largo plazo sobre el diseño de sus políticas y programas sociales. En este sentido, el pensamiento prospectivo que se explica en este documento académico, es el que delinearán Tomas Miklos, Edgar Jiménez y Margarita Arroyo en su obra *“Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político”*. Este modelo está organizado por tres etapas específicas: conocer, diseñar y construir. Es en la etapa de construcción, en donde la evaluación de la política tiene cabida como parte del proceso, compuesta en dos fases: evaluación y retroalimentación (Miklos, *et al.*, 2010: 61).

Por tanto, la fase de evaluación en el modelo prospectivo, se enfoca hacia el análisis del proceso que permitió llevar a cabo la formulación de la política, es decir, su orientación está centrada en la realización de un examen continuo sobre la valoración no solo del problema, sino además de las alternativas de solución. Esta fase comprende lo que se denomina el meso análisis de la política. En cuanto a la fase de retroalimentación está encaminada a realizar el mejoramiento de este a partir de los hallazgos encontrados, esto es un ejercicio de la metaevaluación de la política. El planteamiento que realizan estos autores sobre las políticas públicas configuran una nueva era para el proceso de formulación, implementación y evaluación, pues contribuyen a la instauración de un proceso decisorio de gobierno técnico - futurista y abierto - participativo con la sociedad, visualizándose como una herramienta o metodología de análisis para la construcción de alternativas de solución. En ese sentido, el análisis prospectivo de las políticas públicas comienza a partir de que es lo que se quiere en el futuro, como se quiere y que se puede hacer al respecto, pero como una etapa ajena a la descripción del problema público. Por ello, en su vertiente de estudio parte de la identificación de futuros posibles mediante la cual, los gobiernos deben delinear las líneas de acción a seguir para definir un

programa social, conllevando así, a la ordenación y organización de esos futuros posibles para que le permita concensuar con los actores sociales y políticos inmersos en el problema. Con ello, la prospectiva ofrece una forma no solo racional, sino incluyente y participativa para la construcción, entonces si, del futuro que se conoce como la etapa del diseño de la política, siendo esta, no solamente la fase en la que se ejecuta la acción, sino también, donde se evalúa y retroalimenta sobre la forma en como se está comportando la política.

### III. SECTORIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOCIALES

Un recurso que coadyuva a mejorar la implementación de las políticas públicas y su evaluación es su agrupación por bloque, sectores o áreas, porque al clasificarlas se pueden atender de modo focalizado y con mayor oportunidad de eficiencia, eficacia y economía, los problemas que se suscitan en cada ramo de acción estatal. Es evidente que este dimensionamiento tiene el propósito de mejorar la calidad en las relaciones intersectoriales y la concurrencia de los involucrados en la atención de los asuntos públicos que se tienen en la agenda respectiva.

Sin duda la clasificación de las políticas públicas ayuda también a determinar de manera dirigida normas, indicadores y valores para una evaluación con mayor grado de certeza, ya que le da un parámetro de comprensión concreto sobre el análisis de políticas públicas centrados en la evaluación con el objetivo de crear valor público; además, la propia sectorización de las políticas y/o programa es una respuesta conjunta que se ha venido realizando en los países desarrollados con un modelo de economías abiertas al mercado internacional.

En México se cumple este proceso a partir de las reformas al Sector Público Federal en el sexenio de 1976-1982, donde se da la aparición de leyes orgánicas que obligan a reorganizar y programar las tareas del ejecutivo federal. Dentro de las principales leyes se encuentran precisamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual destituye a la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado que desde 1958, normaba la vida de la Administración Pública. Dentro de ese

proceso de reformas aparece también la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el acuerdo que asigna el Ejecutivo Federal la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos y la agrupación de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, este último con la finalidad de delegar a las Secretarías de Estado la función de normar y coordinar las tareas de estas.

Este proceso de transformación de la administración pública es motivado por los primeros movimientos de incorporar medidas de la administración privada sobre la pública surgidos en las escuelas de Yale y el Instituto Tecnológico de Massachusetts en los Estados Unidos, con el objetivo de modernizar la conducción del desarrollo económico y social a partir de la racionalización y control del gasto mediante la programación de las acciones de gobierno. Ante estos fenómenos de cambio de principios administrativos sobre los gerenciales surge la Nueva Gestión Pública y con ello la sectorización de los asuntos públicos como la clave para medir el rango de avances, resultados, desempeño e impactos de una política nacional.

La clasificación de esto ha permitido definir marcos y metodologías adecuadas de análisis para abordar el estudio de las capacidades de actuación del Estado a partir de la teoría de las políticas públicas. A raíz de lo citado, cabe preguntarse entonces, ¿cómo situar lo qué es una política pública de bienestar en el objeto de estudio?

Al respecto, Parsons (2007: 65), establece una clasificación del análisis de las políticas públicas, donde refiere que este puede estudiarse mediante temas de interés del Estado, tales como, salud, transporte, educación, medio ambiente, política social, vivienda, política económica, temas raciales y planeación urbana. A decir de la clasificación que establece Parsons (2007), permite realizar de forma estructurada el estudio o evaluación de los programas que son productos de un ejercicio de políticas públicas, de acuerdo con el tipo de asunto público que atienden los gobiernos.

De la reflexión hecha, el gobierno mexicano ha clasificado sus políticas públicas de acuerdo con campos o sectores de atención de problemas, ya sean

sociales, económicos, ambientales o culturales que enfrenta nuestra nación. Con las nuevas reformas sobre la administración pública se consolida el proceso de institucionalización de la evaluación de políticas, surgiendo el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como ente responsable de vigilar y dar seguimiento a la ejecución de los programas sociales en México. Dado tales hechos, el conjunto de programas presupuestarios que existen y conforman el conglomerado de la política social en México, son las que forman parte de las políticas públicas, mismas que están organizadas de acuerdo con los derechos sociales y dimensión económica de bienestar consagrados en el artículo 4º de nuestra Carta Magna: Alimentación, Bienestar económico, Educación, Medio ambiente sano, Discriminación, Salud, Seguridad social, Trabajo y Vivienda.

Ahora bien, insertar el tópico de programas sociales en el contexto de la investigación, es clave, porque permite en primera instancia diferenciar que es un programa social de una política pública. Ambas guardan un vínculo primario, pues los programas constituyen el brazo ejecutor de lo que la política pública mandata como resultado de un ejercicio democrático ciudadano. De ahí, que los programas sociales constituyan la base pragmática y presupuestal de las acciones de gobierno, es en esta en la que se concentran las estrategias y lineamientos que un Estado establece para atender los diversos asuntos públicos que competen a una Nación, Estado o Municipio. En segunda instancia, es importante porque permite comprender donde se sitúa el caso de estudio. Pero, *¿Cómo surge el establecimiento de programas sociales, en qué etapa de la historia política mundial y nacional se gesta, cómo se consolida y, puesto en marcha los programas sociales, como se relacionan con las políticas públicas?*

Dicho lo anterior, para concebir el nacimiento de los programas sociales y entender en donde se sitúan, es importante remontarse al momento político y económico en el que se gestan: El Estado de Bienestar. Esto no significa que el contexto actual de los programas sociales actuales se configure bajo el enfoque del Estado Benefactor al menos en México, pero si delimitan el origen materno de los programas sociales como un todo.

El concepto como tal surge ante la oleada de establecer un esquema asistencialista como parte de los deberes y objetivos del Estado para combatir los grandes problemas sobre el subdesarrollo: pobreza, alimentación y salud. Esto más allá de atender los problemas bajo esquemas de construcción horizontal como lo proponen las políticas públicas. Como bien se dijo arriba, su puesta en marcha se pone con el establecimiento del llamado “Estado de Bienestar” o “Estado Benefactor”, entendido como:

*1] Una serie de disposiciones legales que dan derecho a los ciudadanos a percibir prestaciones de seguridad social obligatoria y a contar con servicios estatales organizados (en el campo de la salud y de la educación, por ejemplo), en una amplia variedad de situaciones definidas, como de necesidad y contingencia (Farge Collazos, 2007: 48).*

Siguiendo la ruta histórica de los programas sociales, el Estado de Bienestar, se funda en un modelo económico basado en la intervención del Estado sobre los medios de producción y actuar a su vez como un mediador entre la clase capitalista y la clase trabajadora. Aunque sus orígenes se remontan a la Alemania de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, es hasta la conclusión de la segunda guerra mundial cuando se consolida dicho modelo de Estado, forjando así, su mayor esplendor entre los años de 1945 hasta finales de los años setenta y/o principios de los ochenta, como lo fue en el caso mexicano.

He aquí, el momento exacto en el que se consolida y agota dicho modelo, periodo en el que surgen los programas sociales como una respuesta de intervención directa del Estado para combatir los grandes problemas sociales que se venían arrastrando de la primera y segunda guerra mundial. Problemas no solo como el desgaste del aparato burgués de finales del siglo XIX, o crisis del capitalismo como la de 1929 en Estados Unidos provocando daños colaterales en el mundo, sino también, problemas como la pobreza, la salud, la alimentación y la educación, derivados en gran parte de las guerras suscitadas en la primera mitad del siglo XX. Hasta esta etapa los programas sociales, fungían como una política de gobierno y más allá de su periodo gubernamental, se establecían las políticas de Estado, consagrando así, los derechos sociales como objetivos que trascienden una

simple medida de gobierno; pero en ningún momento obedecían en lo más mínimo a ser una política pública, por lo que, un proceso de evaluación de la misma de cualquier índole no era objeto de estudio. Referenciado el tejido histórico de los programas sociales y situado sus raíces de actuación, es trascendental, conocer que significan los programas sociales, desde el estado de su marco conceptual.

Para la Organización de las Naciones Unidas, los programas sociales son definidos como “conjuntos de proyectos que persiguen los mismos objetivos”, de ahí que en ese mismo sentido cite que éstos y los proyectos sociales sean una materialización de la política social cuyo fin se centra en satisfacer las necesidades de la población (Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998: 14).

También, son definidos como el “conjunto especificado de acciones humanas y recursos materiales, diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas (Anónimo, S/F)<sup>2</sup>. Para Gairín (1993: 80; citado en Tejada Fernández, 2004: 12), los programas significan “cualquier propuesta estructurada para producir cambios en las personas que se exponen a ellos”. Como es de observarse los programas sociales, tienen su base en la política de desarrollo social, pues atienden problemas asociados con la salud, medio ambiente, alimentación, economía social, bienestar, inclusión social, transportes, tan solo por mencionar algunos.

De acuerdo con lo anterior, se puede puntualizar, que los programas sociales comprenden el conjunto de proyectos, acciones y estrategias específicas mediante las cuales, asumen objetivos y metas para combatir un problema en particular de alcance local, regional o nacional. Por tanto, son una unidad específica del conjunto de acciones de una política social. Son conducidas por el Estado a través de la administración pública como brazo ejecutor del gobierno para transformar la realidad social, tal y como sostiene Franco (2001: 24). Su función, es primordial

---

<sup>2</sup>Véase file:///C:/Users/DD/Downloads/1-Conceptos\_basicos\_en\_evaluacion\_de\_programas%20(2).pdf

pues a través de ese conjunto de proyectos que configuran la base del programa social, los cuales dan origen a la política social, permite establecer un parámetro particular para poder medir conjuntamente y por separado su desempeño.

Situado así, el origen de los programas sociales y su conceptualización, el escenario actual en el que se desenvuelven es distinto al del Estado Benefactor, pues hoy en día, la gran mayoría de los programas sociales, se basan en un ejercicio democrático y participativo como respuesta del Estado moderno o neoliberal. Si bien, intervienen en la vida ciudadana, estos, no lo hacen de manera unilateral, pues en la mayoría de los casos, pasan por un proceso de análisis a partir de un problema considerado público.

En México, el origen de los programas sociales está consagrado en la política social establecida en la Constitución Política de 1917, la cual reconocía: los derechos sociales a la educación y la protección laboral (Velázquez Luna, 2012: 17). Si bien se hablaba de política social, esta aún no concebía el nombre de programas sociales como tal, hasta la llegada del Estado de Bienestar, que fue el parteaguas de tal signatura. Durante esa época, los programas sociales no obedecían a un análisis riguroso para el surgimiento de ellos, simplemente respondía a una decisión unilateral del poder central. Paralelamente, mientras se consolidaba el Estado interventor, se maduraba la idea de establecer políticas públicas, como un medio de respuesta a la demanda social de una forma más efectiva y focalizada a partir del análisis del proceso de la toma de decisiones incluyentes con la ciudadanía.

Con la crisis del Estado Benefactor provocado por altos índices de carga presupuestal generadas por el excesivo aumento de programas sociales sin el sometimiento a una valoración de sus avances, resultados y desempeño propiciaron la aparición de déficit fiscal por el endeudamiento público al que recurrir para poder alimentar de recursos a los diversos programas, cargándolos a los gastos corrientes del Estado, provocando así, la incapacidad gubernamental para resolver los problemas sociales.

Con los cambios estructurales que se fueron dando a partir de los años ochenta, como consecuencia de fenómenos enunciados en el párrafo anterior, dieron pie a una revalorización de los programas sociales, a partir de un ejercicio novedoso para la época: la evaluación. Así, surgen los programas sociales de subsistencia a partir de un ejercicio de políticas públicas, poniendo al ciudadano en el centro de la toma de decisiones y al gobierno como un agente regulador de dichas decisiones, naciendo pues, el Estado Neoliberal. Ya con este modelo, se transita de una administración pública tradicional a la nueva gestión pública (NGP), en la que se introducen aspectos novedosos, como la evaluación, el desempeño de las acciones del Estado, el proceso de decisión basado en la teoría de la elección pública, la democratización del poder fundado en la teoría del neo institucionalismo y la reconfiguración del gobierno a partir de los principios de la administración para resultados que ofrecía la teoría general de la administración de calidad.

### CONCLUSIONES

El estudio realizado en este medio introductorio, confirman que las políticas públicas se sustentan en un ejercicio de gobierno como un espacio virtuoso de la nueva gestión pública fundada en la ciencia política como un medio para fortalecer la capacidad de respuesta del Estado ante sociedades democráticas a partir del ejercicio del poder. Su aparición y estudio como disciplina han logrado colocar al ciudadano en el centro de la toma de decisiones, más allá de la discusión de si se trata de un instrumento, una herramienta o una metodología del gobierno para analizar los problemas públicos. Por tanto, tienen que ver con los problemas sociales, los actores involucrados y su forma de participación dentro del proceso de construcción de la política y las decisiones de gobierno plasmados en un mapa gráfico de acción que delinear las estrategias a seguir para tender el problema público. Entonces, su origen es motivado por el surgimiento de un problema público el cual afecta el interés público de una colectividad, siendo su principal enfoque dar una respuesta coordinada entre el gobierno y ciudadanía.

Es a partir de la discusión, consensos y acuerdos entre los actores inmersos en el problema, que las políticas públicas derivan en programas de acción, el cual, acorde a la dimensión del problema y la alternativa de solución diseñada, tiende a resolverlos a través de diversos recursos gubernamentales (normativos, administrativos, organizacionales y presupuestales), donde, prevalezcan los derechos e intereses de la sociedad afectada sobre los intereses particulares o de grupo. Así también, se enfoca a las distintas variables que afectan una decisión de gobierno para medir su factibilidad y decidir qué es lo más oportuno para distencionar a la sociedad afectada por un problema. Además, los avances en el estudio de las políticas públicas han permitido sectorizarla como un medio estratégico que permite incluso ser diseñadas y evaluadas de una forma idónea.

Por lo anterior, uno de los resultados del análisis realizado en este artículo, es la aportación al conocimiento sobre una nueva forma de entender las políticas públicas, definiéndolo pues, como “un ejercicio de gobierno sustentado en las necesidades públicas de la sociedad, las cuales comprenden una cadena de etapas que permiten su análisis paso a paso en el proceso de construcción e

implementación de la política, así como, sus líneas de evaluación orientadas a una retroalimentación de los mismos”<sup>33</sup>.

También, mediante una codificación axial de los conceptos, estructura y sectorización de las políticas públicas, destacando el hecho que son las autoridades públicas, en cualesquiera de sus niveles de gobierno (federal, estatal y local), tratándose de un Estado federal como México, las responsables de su ejecución; donde, se identifica a la evaluación como un subsistema del ciclo de las políticas públicas, destacando sus características elementales en los procesos decisorios de gobierno.

Se concluye también, que, mediante la conceptualización de las políticas públicas, se logra comprender como la evaluación cumple una función elemental durante todo el proceso que comprende su ciclo de vida, tal y como se verá a profundidad en las siguientes entregas.

---

<sup>33</sup> Definición propia

### BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2012). Política Pública (Vol. 1). México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Anónimo. (S/F). Tema 1, Conceptos Básicos en Evaluación de Programas. Recuperado el 22 de septiembre de 2018, de file:///C:/Users/DD/Downloads/1-Conceptos\_basicos\_en\_evaluacion\_de\_programas%20(2).pdf
- Farge Collazos, C. (2007). El Estado de Bienestar. (U. A. Plata, Ed.) Enfoques, XIX (1-2), 45-54. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/259/25913121005.pdf>
- Franco Corzo, J. (2012). Diseño de Políticas Públicas. México, D.F.: IEXE.
- Franco, R. (2001). Los paradigmas de la política social en América Latina. En C. Arteaga Basurto, & S. Solís San Vicente, La Política Social en la Transición (págs. 18-41). Ciudad de México: UNAM y Plaza y Valdés.
- Miklos, T., Jiménez, E., & Arroyo, M. (2010). Prospectiva, Gobernabilidad y Riesgo Político. México, D.F.: Limusa.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1998). Gestión de Programas Sociales. Serie Políticas Sociales, 1(25). Recuperado el 22 de septiembre de 2018, de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6255/S9800061\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6255/S9800061_es.pdf?sequence=1)
- Parsons, W. (2007). Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas. (A. A. Aguilar, Trad.) México, D.F.: Flacso - México y Miño y Dávila srl.
- Rodríguez Escobedo, F. J., & Fonseca López, M. (2017). El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de sus autores (Vol. 1). Ciudad de México: Fontamara. Recuperado el 12 de junio de 2018.
- Salinas de Gortari, C. (2010). Democracia Republicana (Primera Edición ed.). México, D.F.: DEBATE. Recuperado el 21 de agosto de 2019.

Subirats, J. (1994). Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. Recuperado el 19 de noviembre de 2018

Tejada Fernández, J. (2004). Evaluación de Programas. Recuperado el 22 de septiembre de 2018, de [http://www.carcheles.es/export/sites/default/galerias/galeriaDescargas/diputacion/dipujaen/formacion/centro-documental/Evaluacixn\\_programas\\_de\\_formacixn.pdf](http://www.carcheles.es/export/sites/default/galerias/galeriaDescargas/diputacion/dipujaen/formacion/centro-documental/Evaluacixn_programas_de_formacixn.pdf)

Villarreal Cantú, E., & Martínez González, V. H. (2010). (PRE) TEXTOS PARA EL ANÁLISIS POLÍTICO. DISCIPLINAS, REGLAS Y PROCESOS (Primera ed.). México: FLACSO. Recuperado el 2 de 06 de 2017.

## INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA: CASO SISTEMA INTERNACIONAL DE UNIDADES (SI) EN LA MEDICIÓN DE HIDROCARBUROS

---

6 de abril de 2022

Mtro. Francisco León Sepúlveda\*

### RESUMEN

La Conferencia General de Pesas y Medidas adoptó el uso universal de un solo sistema de unidades al que denominó **Sistema Internacional de Unidades (SI)**, el cual aplica en México mediante la norma oficial mexicana **NOM- 008-SCFI-2002** (NOM, 2008). El objetivo del artículo es establecer los beneficios de aplicar el Sistema Internacional de unidades de medida (SI) en la medición de la transferencia de custodia y transacciones comerciales de flujo y calidad de hidrocarburos de PEMEX Exploración y Producción, con un enfoque sistémico de la metrología nacional e internacional. Para lo cual es fundamental la aplicación de los preceptos del Sistema General de Unidades de Medida NOM-008-SCFI-2002 (NOM, 2008), en concordancia con el Sistema Internacional de unidades de medida (SI) BIPM 8ª edición 2006 (BIPM,2006).

**Palabras clave:** Innovación y gestión pública, medición de hidrocarburos, marco legal

\*Es Ingeniero Mecánico, con Maestría en Administración Pública por PEP y el INAP, Maestría en Ingeniería Industrial por la UPIICSA del IPN, un Diplomado en el Sector Energía por el IATM. Actualmente estudia el Doctorado en Gobierno y Administración Pública por el IAP Tabasco – INAP. Laboró por 37 años en Pemex Exploración y Producción. 25 años en Dirección de Proyectos de Inversión y Administración en Obra Pública.

**Abstract.**

The General Conference of Weights and Measures adopted the universal use of a single system of units which it called the International System of Units (SI), which applies in Mexico through the official Mexican standard NOM-008-SCFI-2002 (NOM, 2008). The objective of the article is to establish the benefits of applying the International System of Measurement Units (SI) in the measurement of custody transfer and commercial transactions of flow and quality of hydrocarbons of PEMEX Exploration and Production, with a systemic approach to metrology National and international. For which the application of the precepts of the General System of Measurement Units NOM-008-SCFI-2002 (NOM, 2008) is essential, in accordance with the International System of Measurement Units (SI) BIPM 8th edition 2006 (BIPM, 2006).

**Keywords:** Innovation and public management, measurement of hydrocarbons, legal framework

### INTRODUCCIÓN

El Sistema General de Unidades de Medida (SGUM) es el único legal y de uso obligatorio en México de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley de Infraestructura de la Calidad el que describe lo siguiente: *“En los Estados Unidos Mexicanos el Sistema General de Unidades de Medida es el único legal y de uso obligatorio.* El SGUM se integra, entre otras, con las unidades básicas del Sistema Internacional de Unidades: de longitud, el metro; de masa, el kilogramo; de tiempo, el segundo; de temperatura termodinámica, el kelvin; de intensidad de corriente eléctrica, el ampere; de intensidad luminosa, la candela; y de cantidad de sustancia, el mol, así como con las suplementarias, las derivadas de las unidades base y los múltiplos y submúltiplos de todas ellas, que apruebe la Conferencia General de Pesas y Medidas y se prevean en normas oficiales mexicanas. La aplicación del SI tiene múltiples beneficios en la medición de hidrocarburos: como la trazabilidad a patrones nacionales e internacionales, el certificado de calibración y la confirmación metrológica.

El alcance cubre el enfoque sistémico regulatorio relativo a los conceptos de: unidades de medida y metrológicos establecidos en la ley de Infraestructura de la Calidad (LIC, 2020) y en las normas nacionales y documentos internacionales que se indican: NOM-008-SCFI-2002. Sistema General de Unidades de Medida, NMX-Z-055-IMNC-2009/OIML V 2:2012 Vocabulario Internacional de Metrología; BIPM, 2006 El Sistema Internacional de Unidades (SI); NIST Guía para el uso del SI, Organización internacional de metrología legal (OIML) y Sistema Internacional de Unidades , 9ª edición, 2019.

Los instrumentos, equipos o sistemas de medición que sirvan de base para una transacción comercial, industrial o de servicios, así como en la transferencia de custodia de los hidrocarburos inter-intra-Organismos Subsidiarios, deben cumplir con las disposiciones de la ley de Infraestructura de la Calidad (LIC, 2020)

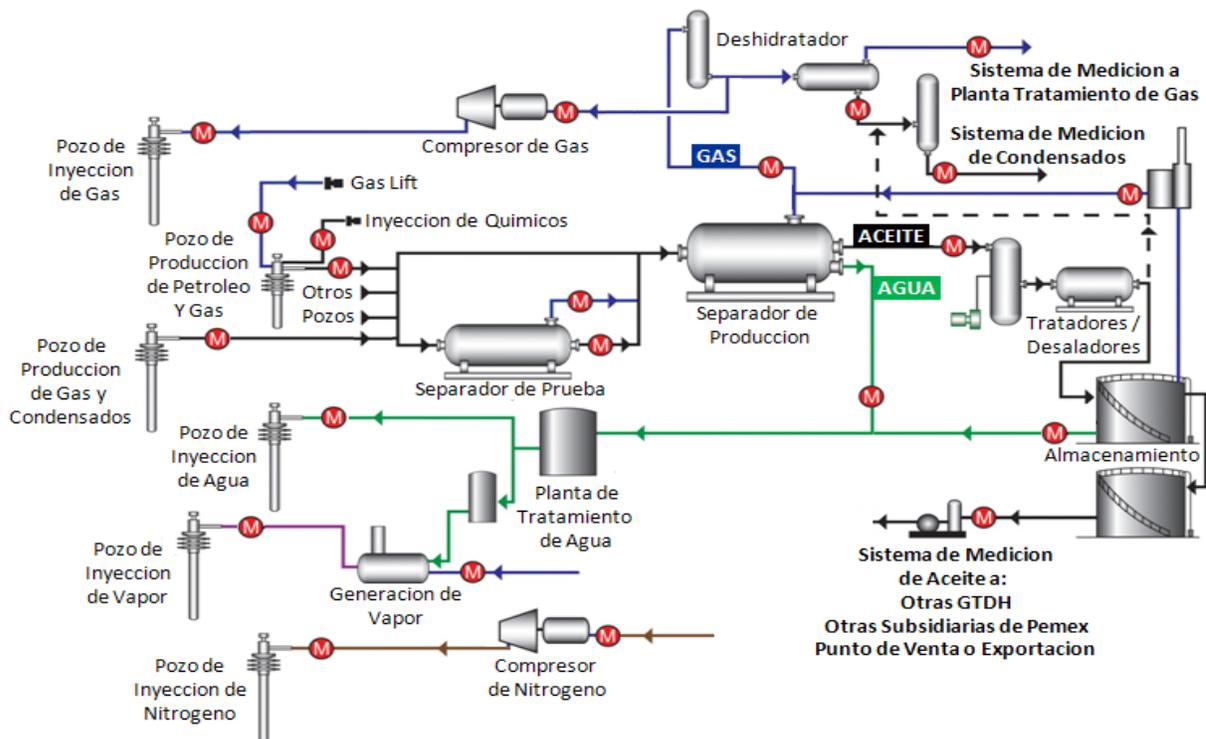


Figura 1.- Esquema del campo de aplicación de la medición de hidrocarburos  
Fuente (CNH, 2020)

### I. ANTECEDENTES DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE UNIDADES

La Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM) fue creada por la Convención del Metro, firmada en París el 20 de mayo de 1875. El BIPM trabaja bajo la supervisión exclusiva del Comité Internacional de Pesas y Medidas (CIPM), que a su vez está bajo la autoridad de la Conferencia General de Pesas y Medidas (CGPM). La Conferencia General la forman delegados de todos los Estados miembros de la Convención del Metro que se reúnen, en la actualidad, cada cuatro años.

La 11ª Conferencia general de pesas y medidas **CGPM (1960, Resolución 12; CR, 87)** adoptó para este sistema práctico de unidades el nombre de **Sistema Internacional de Unidades**, con la abreviatura internacional **SI** y estableció las reglas para los prefijos, las unidades derivadas, las antiguas unidades

suplementarias y otras cuestiones, estableciendo, por tanto, una reglamentación exhaustiva para las unidades de medida. La evolución histórica que condujo a estas importantes decisiones de la CGPM se resume a continuación:

- Puede considerarse como el primer paso en el desarrollo del actual Sistema Internacional de Unidades, la creación del sistema métrico decimal en la época de la Revolución Francesa y el depósito, el 22 de junio de 1799, de dos patrones de platino que representaban el metro y el kilogramo en los Archivos de la República en París.
- En 1832, Gauss impulsa activamente la aplicación de este sistema métrico, asociado al 'segundo' definido en astronomía, como sistema coherente de unidades para las ciencias físicas. Gauss fue el primero en efectuar medidas absolutas del campo magnético terrestre empleando un sistema decimal basado en las tres unidades mecánicas milímetro, gramo y segundo para las magnitudes longitud, masa y tiempo respectivamente.
- Tras la firma de la **Convención del Metro el 20 de mayo de 1875**, que creó el BIPM, el CIPM y la CGPM, comenzaron los trabajos de fabricación de los nuevos prototipos internacionales del metro y del kilogramo. En 1889 la 1ª CGPM sancionó los prototipos internacionales del metro y el kilogramo. Junto con el segundo astronómico como unidad de tiempo, estas unidades constituyeron un sistema de unidades mecánicas tridimensional similar al sistema **CGS**, pero en el que las unidades básicas eran el metro, el kilogramo y el segundo, el sistema **MKS**.

## II. CONCEPTOS BASICOS DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE UNIDADES

El concepto primordial de las unidades de medida, se indica en La ley de Infraestructura de la Calidad (LIC, 2020) que en su artículo 97, indica lo siguiente: En los Estados Unidos Mexicanos el Sistema General de Unidades de Medida es el único legal y de uso obligatorio. Dicho sistema se integra, entre otras, con las unidades básicas del Sistema Internacional de Unidades: de longitud, el metro; de masa, el kilogramo; de tiempo, el segundo; de temperatura termodinámica, el kelvin; de intensidad de corriente eléctrica, el ampere; de intensidad luminosa, la candela; y de cantidad de sustancia, el mol, así como con las suplementarias, las derivadas de las unidades base y los múltiplos y submúltiplos de todas ellas, que apruebe la Conferencia General de Pesas y Medidas (CGPM) y se prevean en normas oficiales mexicanas. También se integra con las no comprendidas en el sistema internacional que acepte el mencionado organismo y se incluyan en dichos ordenamientos.

Respecto a la medición de flujo y calidad de hidrocarburos, los instrumentos, equipos o sistemas de medición que sirvan de base para una transacción comercial, industrial o de servicios, así como en la transferencia de custodia de los hidrocarburos inter-intra-Organismos Subsidiarios, deben cumplir con las disposiciones de La ley de Infraestructura de la Calidad (LIC, 2020).

El Sistema Internacional de Unidades es conocido como “SI” en todos los idiomas y fue adoptado por la Conferencia General de Pesas y Medidas (CGPM), máxima autoridad internacional en metrología de la cual nuestro país es miembro. En México, este sistema se adoptó con el nombre de Sistema General de Unidades de Medida contenido en la Norma Oficial Mexicana NOM-008-SCFI-2002, de la cual a continuación se indica el Objetivo y campo de aplicación.- *“Esta Norma Oficial Mexicana establece las definiciones, símbolos y reglas de escritura de las unidades del Sistema Internacional de Unidades (SI) y otras unidades fuera de este Sistema que acepte la CGPM, que en conjunto, constituyen el Sistema General de Unidades de Medida, utilizado en los diferentes campos de la ciencia, la tecnología, la industria, la educación y el comercio”*

### III. MAGNITUDES Y UNIDADES DEL SI

Para establecer el Sistema Internacional de Unidades (SI), es necesario en primer lugar determinar un sistema de magnitudes, que incluya una serie de ecuaciones que definan las relaciones entre estas magnitudes. También es conveniente elegir las definiciones de un pequeño número de unidades, denominadas unidades básicas, y entonces definir las unidades de todas las demás magnitudes, denominadas unidades derivadas, como producto de potencias de las unidades básicas. De forma similar, las magnitudes correspondientes se denominan magnitudes básicas y magnitudes derivadas y las ecuaciones que expresan las magnitudes derivadas en función de las magnitudes básicas se emplean para expresar las unidades derivadas en función de las unidades básicas. Así la elección de las magnitudes y de las ecuaciones que relacionan las magnitudes precede a la elección de las unidades.

La magnitud velocidad  $v$ , puede expresarse en función de las magnitudes distancia,  $x$ , y tiempo,  $t$ , por medio de la ecuación  $v = dx/dt$ . En la mayor parte de los sistemas de magnitudes y de unidades, la distancia  $x$  y el tiempo  $t$  se consideran magnitudes básicas, para las cuales se pueden elegir unidades básicas el metro,  $m$ , y el segundo,  $s$ . La velocidad  $v$  se considera entonces magnitud derivada, con la unidad derivada metro por segundo,  $m/s$ .

#### 1. El Sistema Internacional de Unidades (SI) y el sistema de magnitudes correspondiente

Las magnitudes básicas empleadas en el SI son longitud, masa, tiempo, intensidad de corriente eléctrica, temperatura termodinámica, cantidad de sustancia e intensidad luminosa. Las magnitudes básicas se consideran independientes, por convención. Las unidades básicas correspondientes del SI, elegidas por la CGPM, son el metro, el kilogramo, el segundo, el amperio, el kelvin, el mol y la candela. Las unidades derivadas del SI se forman como producto de potencias de las unidades

básicas, según las relaciones algebraicas que definen las magnitudes derivadas, en función de las magnitudes básicas

## **2. Unidades coherentes, unidades derivadas con nombres especiales y prefijos SI**

Las unidades derivadas se definen como productos de potencias de unidades básicas. Cuando el producto de potencias no incluye ningún factor numérico distinto del uno, las unidades derivadas se llaman unidades derivadas coherentes. Las unidades básicas y las unidades derivadas coherentes del SI forman un conjunto coherente designado como conjunto coherente de unidades SI. La palabra coherente se emplea aquí con el significado siguiente: cuando se utilizan unidades coherentes, las ecuaciones entre los valores numéricos de las magnitudes toman exactamente la misma forma que las ecuaciones entre las magnitudes propiamente dichas. *Por tanto, si solamente se utilizan unidades de un conjunto coherente, no se requieren nunca factores de conversión entre unidades.*

La expresión de la unidad coherente de una magnitud derivada puede obtenerse a partir del producto dimensional de esa magnitud, reemplazando el símbolo de cada dimensión por el símbolo de la unidad básica correspondiente. Como ejemplo de nombre especial, la combinación particular de unidades básicas  $\text{m}^2 \text{kg s}^{-2}$  para la energía ha recibido el nombre especial joule, símbolo J, donde por definición,  $J = \text{m}^2 \text{kg s}^{-2}$ .

La CGPM ha adoptado, además, una serie de prefijos que se usan para formar los múltiplos y submúltiplos decimales de las unidades SI coherentes. Estos son convenientes para expresar los valores de magnitudes mucho más grandes o mucho más pequeños que la unidad coherente. A estos se les ha dado el nombre de Prefijos SI. (Estos prefijos se emplean también a veces con unidades fuera del SI). Sin embargo, cuando los prefijos se usan con unidades SI, las unidades obtenidas ya no son coherentes, pues efectivamente un prefijo en una unidad

derivada introduce un factor numérico en la expresión de la unidad derivada en función de las unidades básicas.

El conjunto completo de las unidades SI, incluyendo tanto el conjunto coherente como los múltiplos y submúltiplos de estas unidades formados al combinarlas con los prefijos SI, se designa como conjunto completo de unidades SI, o simplemente unidades SI, o unidades del SI. Sin embargo, los múltiplos y submúltiplos decimales de las unidades SI no forman un conjunto coherente. El metro por segundo, símbolo m/s, es la unidad coherente SI de velocidad. El kilómetro por segundo, km/s, el centímetro por segundo, cm/s y el milímetro por segundo, mm/s, son también unidades SI, pero no son unidades SI coherentes.

#### IV. DEFINICIONES DE LAS UNIDADES BASICAS DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE UNIDADES

##### 1. Sistema anterior (hasta 1983)

Las definiciones oficiales de todas las unidades básicas del SI son aprobadas por la CGPM. La primera de estas definiciones fue aprobada en 1889 y la más reciente en 1983. Es importante distinguir entre la definición de una unidad y su realización. La definición de cada unidad básica del SI está redactada cuidadosamente, de forma que resulte única y que proporcione una base teórica sólida para que se puedan hacer medidas con exactitud y reproducibilidad máximas. La realización de la definición de una unidad es el procedimiento según el cual puede utilizarse la definición de la unidad para establecer el valor y la incertidumbre asociada de una magnitud del mismo tipo que la unidad. Las unidades SI derivadas coherentes se definen de forma única y en función exclusivamente de las unidades básicas del SI

No obstante que las siete magnitudes básicas – longitud, masa, tiempo, intensidad de corriente eléctrica, temperatura termodinámica, cantidad de sustancia e intensidad luminosa – se consideran independientes por convenio, las unidades básicas – metro, kilogramo, segundo, amperio, kelvin, mol y candela – no lo son. Así la definición del metro incluye al segundo, la definición del amperio incluye al metro, al kilogramo y al segundo, la definición del mol incluye al kilogramo y la definición de la candela incluye al metro, al kilogramo y al segundo.

## 2. Nuevo Sistema Internacional de Unidades (SI), a partir de 2020.

El 16 de noviembre de 2018 en Versalles, la Conferencia General de Pesas y Medidas votó por una resolución para redefinir el Sistema Internacional de Unidades (SI). Revisión que expone uno de los cambios más significativos para el SI desde su creación, también marca el final del vínculo entre el SI y los artefactos; representa la culminación de muchos años de cooperación científica intensiva entre los Institutos Nacionales de Metrología y el BIPM.

*“Una decisión histórica, a favor de redefinir el Sistema Internacional de Unidades (SI), cambiando la definición mundial del kilogramo, el ampere, el kelvin y el mol, para siempre. La decisión significa que todas las unidades del SI ahora se definirán en términos de constantes que describen el mundo natural. Con esto se asegurará la estabilidad futura del **SI** y abrirá la oportunidad para el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías cuánticas, para implementar las definiciones. Los cambios pondrán fin al uso de objetos físicos para definir las unidades de medida. BIPM*

*“La definición del kilogramo por más de 130 años, el Prototipo Internacional del Kilogramo (IPK), un cilindro de una aleación de platino almacenada en el BIPM en Francia ahora será retirada. Será reemplazada por la constante de Planck, la constante fundamental de la física cuántica. Mientras la estabilidad del IPK solo podría confirmarse mediante comparaciones con copias idénticas, un proceso difícil*

y potencialmente inexacto, la constante de Planck está lista para usarse en cualquier lugar y siempre” BIPM.

*"La redefinición del SI es un momento histórico en el progreso científico", confirió Martin Milton, director de la Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM), "Al utilizar las constantes fundamentales que se observan en la naturaleza como fundamento de conceptos importantes como la masa y el tiempo significa que se tiene una base estable desde la cual avanzar en la comprensión científica, desarrollar nuevas tecnologías y abordar algunos de los mayores desafíos de la sociedad". BIPM*

*"El nuevo SI, marca la culminación de décadas de trabajo de científicos de la medición en todo el mundo, la importancia de esto es inmensa" comentó Barry Inglis, director del Comité Internacional de Pesas y Medidas (CIPM). "Ahora ya no se tendrán limitaciones por las restricciones de los objetos en la medición del mundo, sino que se tendrán unidades accesibles universalmente que pueden allanar el camino a una mayor precisión e incluso acelerar el avance científico". (CIPM).*

Las nuevas definiciones afectan a cuatro de las siete unidades base del SI: el kilogramo, el amperio, el kelvin y el mol, y todas las unidades derivadas de ellos.

- El kilogramo – será definido por la constante de Planck ( $h$ )
- El amperio – será definido por la carga eléctrica elemental ( $e$ )
- El kelvin – será definido por la constante de Boltzmann ( $k$ )
- El mol – será definido por la constante de Avogadro ( $N_A$ )

Aunque el tamaño de estas unidades no cambiará (un kilogramo seguirá siendo un kilogramo), las cuatro unidades redefinidas se unirán al segundo, el metro y la candela para asegurar que el conjunto de unidades base del SI continuará siendo estable y útil. El SI revisado mantendrá su relevancia al facilitar innovaciones

técnicas. Así como la redefinición del segundo en 1967 proporcionó la base para la tecnología que ha transformado la forma en que nos comunicamos en todo el mundo, a través del GPS y el internet, los nuevos cambios tendrán un gran impacto en la ciencia, la tecnología, el comercio, la salud y el medio ambiente, entre muchos otros sectores. (CGPM). Para mayor detalle consultar la Tabla 1.- Nuevas definiciones del Sistema Internacional de Unidades (SI).

**Tabla 1.- Nuevas definiciones del Sistema Internacional de Unidades (SI).**

Unidad	Definición	Conversión	Diagrama
segundo (s)	<b>El segundo es la unidad SI del tiempo.</b> Se define a través de la fijación del valor numérico de la frecuencia de transición $\Delta\nu_{Cs}$ (la transición no perturbada entre los dos niveles hiperfinos del estado fundamental de átomos del isótopo $^{133}\text{Cs}$ ) en 9 192 631 770, expresado en la unidad Hz o $\text{s}^{-1}$ .	$1 \text{ s} = 9\,192\,631\,770 / \Delta\nu_{Cs}$	
metro (m)	<b>El metro es la unidad SI de longitud.</b> Se define a través de la fijación del valor numérico de la velocidad de la luz $c$ en el vacío en 299 792 458, expresado en la unidad $\text{m s}^{-1}$ , donde el segundo está definido por la frecuencia del cesio $\Delta\nu_{Cs}$ .	$1 \text{ m} = (c / 299\,792\,458) \text{ s}$ $= 30,663\,318\dots c / \Delta\nu_{Cs}$	
kilogramo (kg)	<b>El kilogramo es la unidad SI de la masa.</b> Se define a través de la fijación del valor numérico de la constante de Planck $h$ en 6,626 070 15 · 10 <sup>-34</sup> , expresado en la unidad $\text{J s}$ o $\text{kg m}^2 \text{ s}^{-1}$ , donde el metro y el segundo están definidos por las constantes $c$ y $\Delta\nu_{Cs}$ .	$1 \text{ kg} = (h / 6,626\,070\,15 \cdot 10^{-34}) \text{ m}^2 \text{ s}$ $= 1,475\,521\dots \cdot 10^{40} h \Delta\nu_{Cs} / c^2$	
ampere (A)	<b>El ampere es la unidad SI de la intensidad de la corriente eléctrica.</b> Se define a través de la fijación del valor numérico de la carga elemental $e$ en 1,602 176 634 · 10 <sup>-19</sup> , expresada en C o A s y donde el segundo está definido por $\Delta\nu_{Cs}$ .	$1 \text{ A} = e / (1,602\,176\,620\,8 \cdot 10^{-19}) \text{ s}^{-1}$ $= 6,789\,687\dots \cdot 10^8 \Delta\nu_{Cs} e$	
kelvin (K)	<b>El kelvin es la unidad SI de la temperatura termodinámica.</b> Se define a través de la fijación del valor numérico de la constante de Boltzmann en 1,380 649 · 10 <sup>-23</sup> en la unidad $\text{J K}^{-1}$ o $\text{kg m}^2 \text{ s}^{-2} \text{ K}^{-1}$ , donde el kilogramo, el metro y el segundo están definidos por las constantes $h$ , $c$ y $\Delta\nu_{Cs}$ .	$1 \text{ K} = (1,380\,649 \cdot 10^{-23} / k_B) \text{ kg m}^2 \text{ s}^{-2}$ $= 2,266\,665 \Delta\nu_{Cs} h / k_B$	
mol (mol)	<b>El mol es la unidad SI de la cantidad de sustancia de un sistema,</b> que está formado por partículas individuales específicas como átomos, moléculas, iones, electrones, otras partículas o grupos especificados de tales partículas. Se define a través de la fijación del valor numérico de la constante de Avogadro $N_A$ en 6,022 140 76 · 10 <sup>23</sup> , expresada en la unidad $\text{mol}^{-1}$ .	$1 \text{ mol} = 6,022\,140\,857 \cdot 10^{23} / N_A$	
candela (cd)	<b>La candela es la intensidad luminosa en una determinada dirección.</b> Se define a través de la fijación del valor numérico de la intensidad de radiación $K_{cd}$ de una radiación monocromática de frecuencia 540 · 10 <sup>12</sup> Hz en 683, expresado en la unidad $\text{lm W}^{-1}$ o $\text{cd sr W}^{-1}$ o $\text{cd sr kg}^{-1} \text{ m}^{-2} \text{ s}^3$ , donde el kilogramo, el metro y el segundo están definidos por las constantes $h$ , $c$ y $\Delta\nu_{Cs}$ .	$\text{cd} = (K_{cd} / 683) \text{ kg m}^2 \text{ s}^{-3} \text{ sr}^{-1}$ $= 2,614\,830 \cdot 10^{10} \Delta\nu_{Cs} h \cdot K_{cd}$ con $K_{cd} = 683 \text{ lm W}^{-1}$	

Fuente: PTB-Mitteilungen 126 (2016), Número 2

### 3. Símbolos para las siete unidades básicas

Las unidades básicas del Sistema Internacional se indican en la **Tabla 2**, que relaciona las magnitudes básicas con los nombres y símbolos de las siete unidades básicas: 10ª CGPM (1954, Resolución 6; CR, 80); 11ª CGPM (1960, Resolución 12; CR, 87); 13ª CGPM (1967/68, Resolución 3; CR, 104); 14ª CGPM (1971, Resolución 3; CR, 78)).

### 4. Unidades derivadas

Las unidades derivadas se forman a partir de productos de potencias de unidades básicas. Las unidades derivadas coherentes son productos de potencias de unidades básicas en las que no interviene ningún factor numérico más que el 1. Las unidades básicas y las unidades derivadas coherentes del SI forman un conjunto coherente, denominado conjunto de unidades SI coherentes.

#### a) Unidades derivadas expresadas en función de unidades básicas

El número de magnitudes utilizadas en el campo científico no tiene límite; por tanto, no es posible establecer una lista completa de magnitudes y unidades derivadas. Sin embargo, la **Tabla 3** presenta algunos ejemplos de magnitudes y las unidades derivadas coherentes correspondientes, expresadas directamente en función de las unidades básicas.

**Tabla 2. Unidades básicas del SI**

Magnitudes básicas		Unidades básicas del SI	
Nombre	Símbolo	Nombre	Símbolo
Longitud	l, x, r, etc.	metro	m
Masa	m	kilogramo	kg
Tiempo, duración	t	segundo	s
Corriente eléctrica	I, i	amperio	A
Temperatura termodinámica	T	kelvin	K
Cantidad de sustancia	n	mol	mol
Intensidad luminosa	Iv	candela	cd

Fuente: (OIPM, 2019)

**Tabla 3. Ejemplos de unidades SI derivadas coherentes a partir de las unidades básicas**

Magnitud derivada		Unidad SI derivada coherente	
Nombre	Símbolo	Nombre	Símbolo
área, superficie	A	metro cuadrado	m <sup>2</sup>
volumen	V	metro cúbico	m <sup>3</sup>
velocidad	v	metro por segundo	m/s
aceleración	a	metro por segundo cuadrado	m/s <sup>2</sup>
número de ondas	$\sigma, \nu \sim$	metro a la potencia menos uno	m <sup>-1</sup>
densidad, masa en volumen	$\rho$	kilogramo por metro cúbico	kg/m <sup>3</sup>
densidad superficial	$\rho_A$	kilogramo por metro cuadrado	kg/m <sup>2</sup>
volumen específico	v	metro cúbico por kilogramo	m <sup>3</sup> /kg
densidad de corriente	j	amperio por metro cuadrado	A/m <sup>2</sup>
campo magnético	H	amperio por metro	A/m
concentración	c	mol por metro cúbico	mol/m <sup>3</sup>
concentración másica	$\rho, \gamma$	kilogramo por metro cúbico	kg/m <sup>3</sup>
luminancia	Lv	candela por metro cuadrado	cd/m <sup>2</sup>
índice de refracción	n	uno	1

permeabilidad relativa	$\mu_r$	uno	1
------------------------	---------	-----	---

Fuente: (NIST, 2008)

### b) Unidades con nombres y símbolos especiales

Determinadas unidades derivadas coherentes han recibido nombres y símbolos especiales. Son en total veintidós y se indican en la **Tabla 3**. Estos nombres y símbolos especiales pueden utilizarse con los nombres y los símbolos de las unidades básicas o derivadas para expresar las unidades de otras magnitudes derivadas. Algunos ejemplos de ello figuran en la **Tabla 4**. Los nombres y símbolos especiales son una forma compacta de expresar combinaciones de unidades básicas de uso frecuente, pero en muchos casos sirven también para recordar la magnitud en cuestión. Los prefijos SI pueden emplearse con cualquiera de los nombres y símbolos especiales, pero al hacer esto la unidad resultante no será una unidad coherente.

**Tabla 4. Unidades SI derivadas coherentes con nombres y símbolos especiales**

Unidad SI derivada coherente <sup>o</sup>				
Magnitud derivada SI básicas	Nombre	Símbolo	Otras unidades SI	Unidades
ángulo plano	radián	rad	1	m/m
ángulo sólido	estereorradián	sr	1	m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>
frecuencia	hercio	Hz		s <sup>-1</sup>
fuerza	newton	N		m kg s <sup>-2</sup>
presión, tensión	pascal	Pa	N/m <sup>2</sup>	m <sup>-1</sup> kg s <sup>-2</sup>
energía, trabajo	julio	J	N m	m <sup>2</sup> kg s <sup>-2</sup>
potencia, flujo energético	vatio	W	J/s	m <sup>2</sup> kg s <sup>-3</sup>
carga eléctrica,	culombio	C		s A
diferencia potencial eléctrico	voltio	V	W/A	m <sup>2</sup> kg s <sup>-1</sup>

<sup>3</sup>A-1

capacidad eléctrica A <sup>2</sup>	faradio	F	C/V	$m^{-2}kg^{-1}s^4$
resistencia eléctrica <sup>3</sup> A <sup>-2</sup>	ohmio	$\Omega$	V/A	$m^2 kg s^{-1}$
conductancia eléctrica <sup>1</sup> s <sup>3</sup> A <sup>2</sup>	siemens	S	A/V	$m^{-2}kg^{-1}$
flujo magnético <sup>2</sup> A <sup>-1</sup>	weber	Wb	V s	$m^2 kg s^{-1}$
densidad de flujo magnético	tesla	T	Wb/m <sup>2</sup>	$kg s^{-2}A^{-1}$
inductancia <sup>2</sup> A <sup>-2</sup>	henrio	H	Wb/A	$m^2 kg s^{-1}$
temperatura Celsius grado	Celsius	oC		K
flujo luminoso	lumen	lm	cd sr	cd
iluminancia	lux	lx	lm/m <sup>2</sup>	$m^{-2}cd$

Fuente: (NIST, 2008)

**Tabla 5. Ejemplos de unidades SI derivadas coherentes cuyos nombres y símbolos contienen unidades SI derivadas coherentes con nombres y símbolos especiales**

Magnitud derivada básicas	Unidad SI derivada coherente		
	Nombre	Símbolo	SI
viscosidad dinámica	pascal segundo	Pa s	$m^{-1}kg s^{-1}$
momento de una fuerza	newton metro	N m	$m^2 kg^{-2}$
tensión superficial	newton por metro	N/m	$kg s^{-2}$
velocidad angular	radián por segundo	rad/s	$m m^{-1}s^{-1}= s^{-1}$
aceleración angular s <sup>-2</sup>	radián por segundo cuadrado	rad/s <sup>2</sup>	$m m^{-1}s^{-2}= s^{-2}$
densidad superficial de flujo térmico	vatio por metro cuadrado	W/m <sup>2</sup>	$kg s^{-3}$

capacidad térmica entropía -1	julio por kelvin	J/K	$m^2 kg s^{-2} K^{-1}$
capacidad térmica másica,	julio por kilogramo y kelvin	J/(kg K)	$m^2 s^{-2} K^{-1}$
energía másica	julio por kilogramo	J/kg	$m^2 s^{-2}$
conductividad térmica 1	vatio por metro y kelvin	W/(m K)	$m kg s^{-3} K^{-1}$
densidad de energía	julio por metro cúbico	J/m <sup>3</sup>	$m^{-1} kg s^{-2}$
campo eléctrico 21	voltio por metro	V/m	$m kg s^{-3} A^{-1}$
densidad de carga eléctrica	culombio por metro cúbico	C/m <sup>3</sup>	$m^{-3} s A$
densidad superficial de carga eléctrica	culombio por metro cuadrado	C/m <sup>2</sup>	$m^{-2} s A$
densidad de flujo eléctrico	culombio por metro cuadrado	C/m <sup>2</sup>	$m^{-2} s A$

Fuente: (NIST, 2008)

## 5. Múltiplos y submúltiplos decimales de las unidades SI

Tabla 6. Prefijos SI

Factor	Nombre	Símbolo	Factor	Nombre	Símbolo
$10^1$	deca	da	$10^{-1}$	deci	d
$10^2$	hecto	h	$10^{-2}$	centi	c
$10^3$	kilo	k	$10^{-3}$	mili	m
$10^6$	mega	M	$10^{-6}$	micro	$\mu$
$10^9$	giga	G	$10^{-9}$	nano	n
$10^{12}$	tera	T	$10^{-12}$	pico	p
$10^{15}$	peta	P	$10^{-15}$	femto	f
$10^{18}$	exa	E	$10^{-18}$	atto	a
$10^{21}$	zetta	Z	$10^{-21}$	zepto	z
$10^{24}$	yotta	Y	$10^{-24}$	yocto	y

Fuente: (NIST, 2008)

Los símbolos de los prefijos se escriben en caracteres romanos (rectos), como los símbolos de las unidades, independientemente del tipo de letra del texto adyacente, y se unen a los símbolos de las unidades, sin dejar espacio entre el símbolo del prefijo y el de la unidad. Con excepción de da (deca), h (hecto) y k (kilo), todos los símbolos de prefijos de múltiplos se escriben con mayúsculas y todos los símbolos de prefijos de submúltiplos se escriben con minúsculas. Todos los nombres de los prefijos se escriben con minúsculas, salvo al comienzo de una frase.

El grupo formado por un símbolo de prefijo y un símbolo de unidad constituye un nuevo símbolo de unidad inseparable (formando un múltiplo o un submúltiplo de la unidad en cuestión) que puede ser elevado a una potencia positiva o negativa y que puede combinarse con otros símbolos de unidades compuestas.

Ejemplos:

$$2,3 \text{ cm}^3 = 2,3 (\text{cm})^3 = 2,3 (10^{-2} \text{ m})^3 = 2,3 \times 10^{-6} \text{ m}^3$$

$$1 \text{ cm}^{-1} = 1 (\text{cm})^{-1} = 1 (10^{-2} \text{ m})^{-1} = 10^2 \text{ m}^{-1} = 100 \text{ m}^{-1}$$

Del mismo modo, los nombres de los prefijos son inseparables de los nombres de las unidades a las que se unen. Así, por ejemplo, milímetro, micropascal y meganewton se escriben en una sola palabra.

Entre las unidades básicas del Sistema Internacional, la unidad de masa es la única cuyo nombre, por razones históricas, contiene un prefijo. Los nombres y los símbolos de los múltiplos y submúltiplos decimales de la unidad de masa se forman añadiendo los nombres de los prefijos a la palabra “gramo” y los símbolos de estos prefijos al símbolo de la unidad “g”.

## 6. Unidades no pertenecientes al SI

El Sistema Internacional de Unidades, SI, es un sistema de unidades adoptado por la CGPM, que proporciona las unidades de referencia aprobadas internacionalmente, en función de las cuales se definen todas las demás unidades. Se recomienda su utilización en la ciencia, la tecnología, la ingeniería y el comercio. Las unidades básicas del SI, y las unidades derivadas coherentes, incluyendo aquellas que tienen nombres especiales, tienen la importante ventaja de formar un conjunto coherente con el efecto de que no es necesario efectuar conversiones de unidades cuando se dan valores particulares a las magnitudes en las ecuaciones que las ligan. Como el SI es el único sistema de unidades reconocido a nivel mundial, ofrece la clara ventaja de establecer un lenguaje universal.

Se considera útil establecer, en las tablas que siguen, listados de las unidades más importantes no pertenecientes al SI. Debe tenerse presente, sin embargo, que, al emplear estas unidades, se pierden las ventajas del SI.

Es deseable evitar el uso conjunto de unidades no pertenecientes al SI y de unidades SI; en especial, la combinación de unidades no pertenecientes al SI y de unidades SI, para la formación de unidades combinadas, debe restringirse a casos particulares, a fin de no perjudicar las propiedades del SI. Cuando se usen las unidades no pertenecientes al SI que figuran en las Tablas 7, 8 y 9, es conveniente definir las en función de las unidades SI correspondientes.

### a) Unidades no pertenecientes al SI aceptadas para su uso con unidades SI

El CIPM (2004) ha revisado la clasificación de unidades no pertenecientes al SI publicada en la 7ª edición de esta publicación. La **Tabla 7** incluye las unidades no pertenecientes al SI cuyo uso con el Sistema Internacional está aceptado.

**Tabla 7. Unidades no pertenecientes al SI cuyo uso con el SI está aceptado**

Magnitud	Nombre de la unidad	Símbolo de la unidad	Valor en unidades SI
Tiempo	minuto	min	1 min = 60 s
	hora	h	1 h = 60 min = 3600 s
	día	d	1 d = 24 h = 86 400 s
ángulo plano	grado	°	1° = (π/180) rad
	minuto	'	1' = (1/60)° = (π/ 10 800)
	segundo	"	1" = (1/60)' = (π/ 648 000)
	rad		
área	hectárea	ha	1 ha = 1 hm <sup>2</sup> = 10 <sup>4</sup> m <sup>2</sup>
volumen	litro	L, l	1L = 1l = 1dm <sup>3</sup> = 10 <sup>3</sup> cm <sup>3</sup> = 10 <sup>-3</sup> m <sup>3</sup>
masa	tonelada	t	1 t = 10 <sup>3</sup> kg

Fuente: (NIST, 2008)

No obstante, como las unidades SI son la base internacional a partir de la cual se definen todas las demás unidades, las unidades de las **Tablas 8 y 9** deben indicar siempre su definición en unidades SI.

**Tabla 8. Otras unidades no pertenecientes al SI**

Magnitud	Nombre de la unidad	Símbolo de la unidad	Valor en unidades SI
presión	bar	bar	1 bar = 0,1 MPa = 100 kPa = 10 <sup>5</sup> Pa
	milímetro de mercurio	mmHg	1 mmHg ≈ 133,322 Pa
longitud	ångström	Å	1 Å = 0,1 nm = 100 pm = 10 <sup>-10</sup> m
distancia	milla náutica	M	1 M = 1852 m
superficie	barn	b	1 b = 100 fm <sup>2</sup> = (10 <sup>-12</sup> cm) <sup>2</sup> = 10 <sup>-28</sup> m <sup>2</sup>
velocidad	nudo	kn	1 kn = (1852/3600) m/s

Fuente: (NIST, 2008)

### **b) Otras unidades no pertenecientes al SI, cuyo uso no se recomienda**

Hay muchas más unidades no pertenecientes al SI, demasiado numerosas para poderlas citar aquí, que presentan un interés histórico o que son utilizadas todavía en campos especializados (por ejemplo, el barril de petróleo) o en ciertos países (como la pulgada, el pie o la yarda). El CIPM no empleando estas unidades en los trabajos científicos y técnicos modernos. Sin embargo, es importante conocer la relación entre estas unidades y las unidades SI correspondientes, lo cual seguirá siendo necesario durante muchos años. Por ello, el CIPM ha decidido preparar una lista de factores de conversión a unidades SI para estas unidades y hacerlo accesible en la página web del BIPM en la dirección: [www.bipm.org](http://www.bipm.org)

### **c) El SI en USA**

Relativo a la metrología y unidades de medida en los Estados Unidos de América es el NIST quien coordina la política Gubernamental Federal sobre la conversión al SI de las Agencias Federales y el uso del SI por la industria de los EUA y el público en general, el NIST es el representante oficial de los EUA ante los cuerpos internacionales de la Convención del Metro y aplica la Federal Standard 376B: 1993 Uso del sistema métrico por las Agencias Federales de los EUA.

Resumen de la metrología en los USA:

- 1975, Ley de la Conversión Métrica
- El Sistema Métrico de Medición, es el sistema preferido de Pesas y Medidas en los EUA.
- Las Agencias Federales deben usar el Sistema Métrico.
- 1998, Ley Pública, cambia el nombre de NBS al NIST
- Política de Conversión Métrica para Agencias Federales 15 CFR 1170, remueve el aspecto voluntario de conversión al SI para las agencias federales

- NIST, 2008

Se citan ejemplos de factores de equivalencia conforme al NIST, Guía para el uso del SI, 2008

**Tabla 13s1 m del NIST (Volumen)**

Unidad [Q]	Corresponde [Q']	Multiplicándolo por
barrel (oil, 42 gal)	metro cúbico (m <sup>3</sup> )	1,589 873*E-01
gallon (U.S. liquid)	metro cúbico (m <sup>3</sup> )	3,785 412*E-03

Fuente: (NIST, 2008)

## **7. Reglas de escritura de los nombres y símbolos de las unidades, y expresión de los valores de las magnitudes**

Los principios generales referentes a la escritura de los símbolos de las unidades y de los nombres fueron propuestos durante la 9ª CGPM (1948, Resolución 7). Posteriormente fueron adoptados por la ISO y por otras organizaciones internacionales. Como resultado, existe en la actualidad un consenso general sobre cómo deben expresarse los símbolos y nombres de unidades, incluyendo los símbolos y nombres de los prefijos, y los símbolos y valores de las magnitudes

### **a) Símbolos de las unidades**

Los símbolos de las unidades se imprimen en caracteres romanos (rectos), independientemente del tipo de letra empleada en el texto adyacente. Se escriben en minúsculas excepto si derivan de un nombre propio, en cuyo caso la primera letra es mayúscula.

Una excepción, adoptada por la 16ª CGPM (1979, Resolución 6), es que se permite el uso de la letra L en mayúscula o l en minúscula como símbolos del litro, a fin de evitar la confusión entre la cifra 1 (uno) y la letra l (ele).

Un prefijo de múltiplo o submúltiplo, si se usa, forma parte de la unidad y precede al símbolo de la unidad, sin espacio entre el símbolo del prefijo y el símbolo de la unidad. Un prefijo nunca se usa solo y nunca se usan prefijos compuestos.

Los símbolos de las unidades son entidades matemáticas y no abreviaturas. Por tanto, no van seguidos de un punto, salvo al final de una frase, ni se usa el plural, ni se pueden mezclar símbolos de unidades con nombres de unidades en una misma expresión, pues los nombres no son entidades matemáticas.

Para formar los productos y cocientes de los símbolos de las unidades, se aplican las reglas habituales de multiplicación o de división algebraicas. La multiplicación debe indicarse mediante un espacio o un punto centrado a media altura ( $\cdot$ ), para evitar que ciertos prefijos se interpreten erróneamente como un símbolo de unidad. La división se indica mediante una línea horizontal, una barra oblicua ( $/$ ), o mediante exponentes negativos. Cuando se combinan varios símbolos de unidades, hay que tener cuidado para evitar toda ambigüedad, por ejemplo, utilizando corchetes o paréntesis, o exponentes negativos. En una expresión dada sin paréntesis, no debe utilizarse más de una barra oblicua, para evitar ambigüedades.

### **b) Nombres de las unidades**

Los nombres de las unidades se imprimen en caracteres romanos (rectos) y se consideran como nombres (sustantivos) comunes. En español, los nombres de unidades empiezan por minúscula (incluso cuando el símbolo de la unidad comience por mayúscula), salvo que se encuentren situados al comienzo de una frase o en

un texto en mayúsculas, como un título. Para cumplir esta regla, la escritura correcta del nombre de la unidad cuyo símbolo es °C es “grado Celsius” (la unidad grado comienza por la letra g en minúscula y el atributo Celsius comienza por la letra C en mayúscula, porque es un nombre propio).

Aunque los valores de las magnitudes se expresan generalmente mediante los nombres y símbolos de las unidades, si por cualquier razón resulta más apropiado el nombre de la unidad que su símbolo, debe escribirse el nombre de la unidad completo. Cuando el nombre de la unidad está combinado con el prefijo de un múltiplo o submúltiplo, no se deja espacio ni se coloca guion entre el nombre del prefijo y el de la unidad. El conjunto formado por el nombre del prefijo y el de la unidad constituye una sola palabra.

### **c) Escritura de los números y del separador decimal**

El símbolo utilizado para separar la parte entera de su parte decimal se denomina “separador decimal”. Desde la 22ª Conferencia General (2003, Resolución 10), “el símbolo del separador decimal puede ser el punto o la coma, en la propia línea de escritura. El separador decimal elegido será el de uso corriente en el contexto en cuestión. Si el número está comprendido entre +1 y -1, el separador decimal va siempre precedido de un cero.

Desde la 9ª Conferencia General (1948, Resolución 7) y la 22ª Conferencia General (2003, Resolución 10), los números con muchas cifras pueden repartirse en grupos de tres cifras separadas por un espacio, a fin de facilitar la lectura. Estos grupos no se separan nunca por puntos ni por comas. Sin embargo, cuando no hay más que cuatro cifras delante o detrás del separador decimal, es usual no separar una cifra mediante un espacio. La práctica de agrupar de esta manera las cifras queda a elección personal; no siempre se sigue en ciertos campos especializados como el dibujo industrial, los documentos financieros y los escritos que ha de leer un ordenador.

### d) Multiplicación y división de símbolos de magnitudes, valores de magnitudes y números

Para multiplicar o dividir los símbolos de magnitudes, puede emplearse cualquiera de las formas escritas siguientes:  $ab$ ,  $a b$ ,  $a \cdot b$ ,  $a \times b$ ,  $a/b$ ,  $b a$ ,  $a b^{-1}$ .

Cuando se multiplican valores de magnitudes, es conveniente utilizar bien un signo de multiplicación,  $\times$ , bien paréntesis (o corchetes), pero no el punto a media altura (centrado). Cuando se multipliquen números, debería utilizarse únicamente el signo de multiplicación,  $\times$ . Cuando se dividen valores de magnitudes mediante una barra oblicua, se emplean paréntesis para evitar ambigüedad.

## CONCLUSIONES

Conforme a la Importancia de la medición de flujo y calidad de hidrocarburos y dado que los sistemas de medición de flujo son como las cajas registradoras de una empresa o país, si esta caja registradora está mal calibrada, afecta sin duda la equidad de la transacción de alguna de las partes interesadas. Con la aplicación del Sistema Internacional de unidades de medida (SI) en la medición de flujo y calidad de hidrocarburos, se pueden llevar a cabo los procesos metroológicos fundamentales para la obtención del Certificado de Calibración y de la Carta de trazabilidad y por lo tanto la determinación de la incertidumbre. **Ver Anexo 2 Importancia de la aplicación del SI en la determinación de la incertidumbre.**

Con la aplicación del Sistema Internacional de Unidades (SI) en la medición de hidrocarburos, los instrumentos, equipos o sistemas de medición serán calibrados utilizando patrones calibrados por el Centro Nacional de Metrología (CENAM) o laboratorios de calibración acreditados por una entidad de acreditación reconocida con base en La ley de Infraestructura de la Calidad (LIC, 2020) o por organismos de acreditación equivalentes en otros países que sean signatarios de

acuerdos de reconocimiento mutuo con base en La ley de Infraestructura de la Calidad (LIC, 2020) trazables a patrones nacionales o internacionales. En los casos en donde dichos patrones nacionales o internacionales no existan, la trazabilidad debe ser establecida a otros patrones de medición, que sean internacionalmente aceptados en el campo de que se trate. En ambos casos los patrones deben ser trazables a las unidades del **Sistema Internacional de Unidades de Medida (SI)**, según lo establece la ley de Infraestructura de la Calidad (LIC, 2020). Todos los resultados de medición deben ser trazables a las unidades del SI, la trazabilidad a las unidades del SI se debe lograr por referencia a un patrón primario apropiado o a una constante natural, cuyo valor se conozca en términos de las unidades del SI pertinentes y sea recomendado por la CGPM y el Comité Internacional de Pesas y Medidas (CIPM). **Ver Anexo 3. Trazabilidad**

## REFERENCIAS

BIPM, 2006. BIPM. Oficina Internacional de Pesas y Medidas, 2006. *El Sistema Internacional de Unidades (SI)*.

CNH, 2020. Comisión Nacional de Hidrocarburos. Resolución CNH.13.005/2020. *Lineamientos técnicos de medición de hidrocarburos*. 23 de febrero de 2021.

ILAC Acuerdo de Mutuo Reconocimiento del International Laboratory Accreditation Cooperation

LIC, 2020, *LEY DE INFRAESTRUCTURA DE LA CALIDAD*, DOF, 01-07/2020

NMX, 2009. NMX-Z-055-IMNC-2009/OIML V 2:2012. *Vocabulario Internacional de Metrología*

NOM, 2002. NOM-008-SCFI-2002. *Sistema General de Unidades de Medida*

NIST 2008. National Institute of Standards and Technology, NIST Special Publication 811, 2008 *Edition Guide for the Use of the International System of Units (SI)*. *Guía para el uso del SI*.

OIPM, 2019. Oficina internacional de pesas y medidas, El Sistema Internacional de Unidades, 9ª Edición, 2019.

PTB, 2016. PTB mitteilungen Edición Especial Experimentos para el nuevo SI, *el Sistema Internacional de Unidades, Segunda edición 04/2019*

SI, 2019. Sistema Internacional de Unidades\_ 9ª edición, 2019.

### ANEXOS

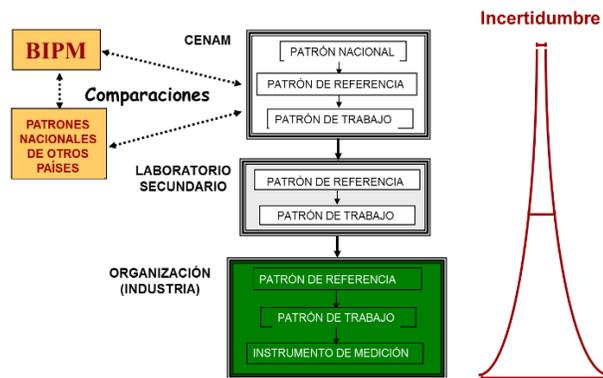
1. Sinopsis histórica de la legislación sobre metrología en México
2. Importancia de la aplicación del SI en la determinación de la incertidumbre
3. Trazabilidad
4. Reglas generales para la escritura de los símbolos de las unidades del SI
5. Esquema de puntos de medición de hidrocarburos

#### Anexo 1 Sinopsis histórica de la legislación sobre metrología en México.

<b>Ley sobre Pesas y Medidas: 1895</b> (Porfirio Díaz). - Adopta el Sistema Métrico Internacional de Pesas y Medidas. <b>1905</b> (Porfirio Díaz). - Se establece que los patrones nacionales de longitud es el metro, prototipo No. 25 y el de masa es el kilogramo prototipo No. 21, ambos de platino iridio. <b>1928</b> (Plutarco Elías Calles). - Establece una incipiente cadena metrológica teniendo como origen los patrones nacionales
<b>Ley General de Normas y de Pesas y Medidas de 1961</b> (Gustavo Díaz Ordaz). - Conjunta las actividades de metrología, normalización, verificación y control de la calidad, cuyo Título II referente al Sistema General de Unidades de Medida fue modificado en 1970
<b>Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1988.</b> (Miguel de la Madrid Hurtado). - Establece y eleva a rango de Ley, el Centro Nacional de Metrología, el Sistema Nacional de Calibración y el Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Pruebas.
<b>Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1992.</b> (Carlos Salinas de Gortari)
<b>Reformas a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización</b> (Ernesto Zedillo Ponce de León). - Modifica procedimientos y funciones de los organismos antes citados. <b>Se reforma en 1996 y se vuelve a reformar en 1997</b> ; ambas reformas bajo la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. El sector privado se ocupará de las actividades de normalización, acreditación, certificación y verificación
<b>Ley de infraestructura de la Calidad</b> julio de 2020.- Abroga y deroga la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y se integra al T-MEC.

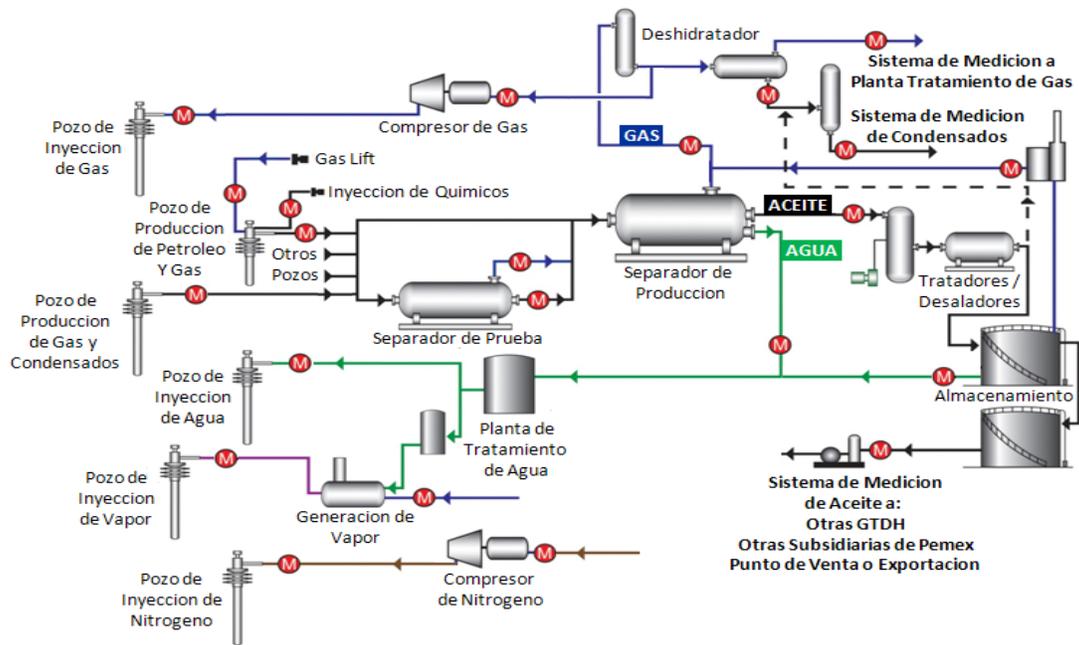


#### Anexo 2. Importancia de la aplicación del SI en la determinación de la incertidumbre.



**Anexo 3. Trazabilidad.**

<b>Anexo 4. Reglas generales para la escritura de los símbolos de las unidades del SI.</b>
1.- Los símbolos de las unidades deben ser expresados en caracteres romanos, en general, minúsculas, con excepción de los símbolos que se derivan de nombres propios, en los cuales se utilizan caracteres romanos en mayúsculas Ejemplos: m, cd, K, A
2.- No se debe colocar punto después del símbolo de la unidad
3.- Los símbolos de las unidades no deben pluralizarse Ejemplos: 8 kg, 50 kg, 9 m, 5 m
4.- El signo de multiplicación para indicar el producto de dos o más unidades debe ser de preferencia un punto. Este punto puede suprimirse cuando la falta de separación de los símbolos de las unidades que intervengan en el producto, no se preste a confusión. Ejemplo: Nm o Nm, también mN pero no: mN que se confunde con milinewton, submúltiplo de la unidad de fuerza, con la unidad de momento de una fuerza o de un par (newton metro)
5.- Cuando una unidad derivada se forma por el cociente de dos unidades, se puede utilizar una línea inclinada, una línea horizontal o bien potencias negativas. Ejemplo: m/s o ms <sup>-1</sup> para designar la unidad de velocidad: metro por segundo
6.- No debe utilizarse más de una línea inclinada a menos que se agreguen paréntesis. En los casos complicados, deben utilizarse potencias negativas o paréntesis. Ejemplos: m/s <sup>2</sup> o ms <sup>-2</sup> , pero no: m/s/s mkg / (s <sup>3</sup> A) o mkg·s <sup>-3</sup> A <sup>-1</sup> , pero no: mkg/s <sup>3</sup> A
7.- Los múltiplos y submúltiplos de las unidades se forman anteponiendo al nombre de éstas, los prefijos correspondientes con excepción de los nombres de los múltiplos y submúltiplos de la unidad de masa en los cuales los prefijos se anteponen a la palabra "gramo". Ejemplo: dag, Mg (decagramo; megagramo) ks, dm (kilosegundo; decímetro)
8.- Los símbolos de los prefijos deben ser impresos en caracteres romanos (rectos), sin espacio entre el símbolo del prefijo y el símbolo de la unidad. Ejemplo: mN (milinewton) y no: m N
9.- Si un símbolo que contiene a un prefijo está afectado de un exponente, indica que el múltiplo de la unidad está elevado a la potencia expresada por el exponente. Ejemplo: 1 cm <sup>3</sup> = (10 <sup>-2</sup> m) <sup>3</sup> = 10 <sup>-6</sup> m <sup>3</sup> 1 cm <sup>-1</sup> = (10 <sup>-2</sup> m) <sup>-1</sup> = 10 <sup>2</sup> m <sup>-1</sup>
10.- Los prefijos compuestos deben evitarse. Ejemplo: 1 nm (un nanómetro) pero no: 1 μm (un milimicrómetro).



Anexo 5 Esquema de puntos de medición de hidrocarburos.

# INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA



**Dirección:** Boulevard Adolfo Ruiz Cortines esquina  
Av. de Las Américas s/n, Local G3 planta alta, Plaza  
City Center Service. 86100 Villahermosa.



[www.iaptabasco.org.mx](http://www.iaptabasco.org.mx)

 IAP Tabasco, A. C.  @IAPTabascoac

 iaptabascoac  [www.iaptabasco.org.mx](http://www.iaptabasco.org.mx)