

INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

VOLUMEN 7 / NO. DE REVISTA 007

MAYO - AGOSTO 2023

POPULISMOS Y AMLO, LA MAQUINA DE PENSAR, REFORMAS LEGALES Y 4T, CULTURA DE PAZ Y PROCESOS ELECTORALES, MOVILIDAD Y DERECHOS HUMANOS, MINERIA DE DATOS EN SALUD Y LIDERAZGO EN LA UNIVERSIDAD

Dra. Ana Lilia Oropeza Aguilar

"Perspectivas sobre el populismo: El liderazgo de Andrés Manuel López Obrador rumbo a la presidencia y durante su gestión gubernamental".

Dra. Araceli Parra Toledo

"El Dilema de la Nueva Máquina de Pensar en la Administración Pública Contemporánea".

Dr. Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

"Reformas Legales en materia de Administración Pública Federal durante el Gobierno de la 4T".

Dra. Juana Sánchez Ramos

"Cultura de paz en los procesos electorales de México".

Dr. Ricardo Antonio Martínez Pérez

Dra. Cecilia Bernice López Martínez

"Análisis de la Movilidad Internacional de personas y los principios fundamentales de los Derechos Humanos en México".

Dr. Ulises Esteban Bravo Ángel

"El Uso de la Minería de Datos para la Implementación del Expediente Clínico Electrónico en el Hospital Regional de Alta Especialidad Dr. Gustavo A. Roviroso Pérez".

L.A. Alexander de la Cruz Romero

"La Importancia del Liderazgo en el Personal Administrativo de Confianza DACEA-UJAT".



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

Lic. Luis Romeo Gurría Gurría

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 Narvárez 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

Erasmus Martínez Rodríguez COBATAB

Andrés Peralta Rivera IAP Tabasco

Jorge Alberto Lamoyi Bocanegra UJAT

Daniel Armando Barceló Rojas IAP Tabasco

Emilio Alberto De Ygartua y Monteverde Universidad Olmeca

Patricia Guerrero Baldera IAP Tabasco

Carlos Antonio Mejía Gómez IAP Tabasco

PRESENTACION

Hemos cumplido ya dos años de haber iniciado el proyecto editorial de nuestro instituto, la revista digital ***Innovación Gestión y Pública (IGP)*** comprometida a realizar la función de divulgación científica de todos los saberes que abordan la gestión de la administración pública, que han sido realizados por nuestros articulistas y colaboradores, muy destacados en los ámbitos de la academia, la docencia, investigación y la administración pública de los tres niveles de gobierno, a nivel estatal y nacional. En esta ocasión nos complace entregar la séptima edición, y presentamos ***El Populismo y AMLO, La Máquina de Pensar, Reformas Legales y la 4T, Cultura de Paz y Procesos Electorales, Movilidad y Derechos Humanos, Minería de Datos en Salud y Liderazgo en la Universidad.***

Iniciamos con el primer artículo *“Perspectivas sobre el populismo: El liderazgo de Andrés Manuel López Obrador rumbo a la presidencia y durante su gestión gubernamental”*, de Ana Lilia Oropeza Aguilar, politóloga y maestra en Ciencias Sociales, destacada doctora en Gobierno y Administración Pública, egresada de nuestro instituto, politóloga y maestra en Ciencias Sociales analiza el debate actual sobre el Populismo desde diversas perspectivas teóricas. Y analiza el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

A continuación, el segundo artículo *“El Dilema de la Nueva Máquina de Pensar en la Administración Pública Contemporánea”*, presentado por Araceli Parra Toledo, destacada economista, en Gobierno y Asuntos Públicos y doctora en Políticas Públicas y Sociales, Urbanista, sobresaliente catedrática e investigadora nacional e internacional. Hace un análisis contemporáneo de los temas selectos sobre la innovación tecnológica de la Inteligencia Artificial (IA), para el diseño de las plataformas de la gestión gubernamental, muestra algunos ejemplos de la disrupción en el caso de México, y ofrecer las reflexiones para una el diseño de una agenda de investigación en los Institutos de Administración Pública (IAP's).

Seguimos con el tercer artículo, “Reformas Legales en materia de Administración Pública Federal durante el Gobierno de la 4T”, elaborado por Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, doctor en Estudios Políticos y Derecho, en París y doctor en Derecho en México, y docente e investigador en Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Identificar y situar a la administración pública en el contexto del sistema político y del presidencialismo mexicano, describe las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal durante el gobierno de la autodenominada Cuarta Transformación de la República.

Avanzamos al cuarto artículo, *“Cultura de paz en los procesos electorales de México”*, desarrollado por Juana Sánchez Ramos, es politóloga en Administración Pública, maestra y doctora en Métodos de Solución y Conflictos, docente e investigadora de la UJAT, TSJ del Tabasco y funcionaria. Plantea que a pesar de que se cuenta con un sistema de justicia electoral bien definido, este no ha logrado disminuir los conflictos ni combatir las causas que lo originan. En este contexto, la cultura de paz, representada en la mediación, es propuesta como una vía pacífica para hacer frente a la problemática.

Presentamos el quinto artículo, *“Análisis de la Movilidad Internacional de personas y los principios fundamentales de los Derechos Humanos en México”*, realizado por Ricardo Antonio Martínez Pérez y Cecilia Bernice López Martínez, abogados, doctores y maestros en doctora en Métodos de Solución y Conflictos, importantes investigadores y docentes de la UJAT, respectivamente. El análisis jurídico y de política migratoria es sumamente importante, pero no menos la experiencia y la voz propia de los actores de este colectivo que ha vivido las violaciones constantes de los derechos humanos.

En cuanto al sexto artículo, *“El Uso de la Minería de Datos para la Implementación del Expediente Clínico Electrónico en el Hospital Regional de Alta Especialidad Dr. Gustavo A. Roviroza Pérez”*, propuesto por Ulises Esteban Bravo Ángel, doctor en Neurocirugía por la UNAM, docente e investigador de la DACS de la UJAT, doctor adscrito al Centro de Especialidades del ISSET y Hospital del Niño, Rodolfo

Nieto Padrón. Manifiesta que, en la gestión pública, la minería de datos es una herramienta que puede coadyubar en la gestión de la información generada por las diversas Dependencias, Órganos y Entidades; permitiendo su aprovechamiento en la toma de decisiones. Es por tal, como un instrumento idóneo como es la implementación del Expediente Clínico Electrónico (ECE), se busca gestionar y aprovechar las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) para elevar la calidad de los servicios hospitalarios.

Por último, el séptimo artículo, *“La Importancia del Liderazgo en el Personal Administrativo de Confianza DACEA-UJAT”*, propuesto por Alexander De La Cruz Romero, licenciado en Administración por la UJAT, diplomado en Educación Financiera (SHCP), asesor a candidatos políticos y funcionarios públicos. Sugiere llevar a cabo la aplicación del liderazgo democrático para así involucrar a los miembros del equipo de trabajo en cada coordinación de la DACEA-UJAT. Esto coadyuvará a la mejor aplicación del liderazgo y relaciones laborales dentro de su centro de trabajo dando como consecuencia un mejor servicio a los alumnos.

INDICE

Presentación	4
Perspectivas sobre el populismo: El liderazgo de Andrés Manuel López Obrador rumbo a la presidencia y durante su gestión gubernamental.	11
Introducción	12
I. Hacia una definición del populismo	12
II. Cómo surgen los populismos.	16
III. Populismos actuales: de Izquierda y de Derecha	17
IV. Populismo clásico, neopopulismo y populismo de izquierda.	20
V. La formación de “cadenas de equivalencia” y de “significante vacío” bajo el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO).....	22
A. A. Resultados del liderazgo populista Obradorista en Tabasco: movimientos post electorales	25
VI. Gestión Presidencial de Andrés Manuel López Obrador	28
Conclusiones	31
Bibliografía.....	33
El Dilema de la Nueva Máquina de Pensar en la Administración Pública contemporánea	35
Introducción	37
I. Inteligencia Artificial, la nueva máquina de pensar	38
A. IA en el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS) ...	40
B. IA en la AP Europea	43
C. IA en Sociedad Internacional de Investigación en Gestión Pública (IRSPM).....	45
D. IA y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).....	48
II. Estado del arte de IA en la Administración Pública contemporánea ...	50
A. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS)	50
B. Instituto Europeo de Administración Pública	51

C. Sociedad Internacional de Investigación en Gestión Pública (IRSPM)	52
D. Inteligencia Artificial	53
E. Gobernanza algorítmica	53
III. Algunos dilemas con las nuevas máquinas de pensar en México...	54
Conclusiones	56
Bibliografía.....	57

Reformas legales en materia de Administración Pública Federal durante el Gobierno de la 4T.....60

Introducción	61
I. Ley orgánica de la Administración Pública Federal.....	65
II. Administración Pública Centralizada	66
III. Administración Pública Paraestatal.....	70
IV. Decretos de reforma durante el Gobierno de la 4T	72
Conclusiones	87
Bibliografía y fuentes de información	89

Cultura de Paz en los Procesos Electorales de México91

Introducción	93
I. Reforma constitucional de 2011	93
II. Paz como derecho humano.....	96
III. Fundamento Constitucional de la Cultura de Paz y de los Procesos Electorales	101
IV. Procesos electorales y conflictos	104
V. Cultura de Paz en los procesos electorales	107
Conclusión.....	111
Bibliografía.....	113

Análisis de la Movilidad Internacional de Personas y los Principios Fundamentales de los Derechos Humanos en México.....	117
Introducción	119
I. Antecedentes y marco teórico para el estudio de la migración en México.	120
II. Principios fundamentales de los derechos humanos en la migración	123
A. Principios de los Derechos Humanos	127
a. Universalidad.....	128
b. Interdependencia.....	128
c. Indivisibilidad	129
d. Progresividad en el derecho humano a la alimentación	130
Conclusión	132
Bibliografía.....	134

El uso de la Minería de Datos para la implementación del Expediente Clínico Electrónico en el Hospital Regional de Alta Especialidad Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez.....	139
Introducción	141
I. Razón de ser y propósito de la organización	144
A. Estrategia de servicios y el comportamiento global de la organización	146
B. TI disponibles y nivel de aceptación.....	147
C. Identificación de fortalezas y debilidades.....	149
II. Creación de un modelo organizativo	149
A. Análisis del entorno	150
B. Identificación de oportunidades y Amenazas.	152
C. Estrategias de negocio	153
D. Diseño de modelo operativo.....	153
E. Estructura de la organización	155
F. Arquitectura de la información.....	155
III. Desarrollo de un modelo de TI	157

A. Estrategias de TI	157
B. Arquitectura de SI.....	158
C. Arquitectura tecnológica	160
D. Modelo operativo de TI.....	161
E. Estructura organizacional de TI.....	162
IV. Elaboración del modelo planeación	162
A. Prioridades para la implantación de TI.....	164
B. Plan de implementación	165
C. Estudio de recuperación de la inversión	166
D. Administración de riesgo	167
Conclusión	168
Bibliografía.....	170

**La importancia del Liderazgo en el Personal Administrativo de
Confianza de la DACEA-UJAT 172**

Introducción	174
I. Conceptualización del Liderazgo.....	176
A. Tipos de Liderazgo	176
B. Teorías y modelos de Liderazgo	177
II. Material y método	179
A. Diseño del instrumento de recolección de datos.....	180
III. Resultados.....	180
Conclusiones	184
Bibliografía.....	186

Perspectivas sobre el populismo: El liderazgo de Andrés Manuel López Obrador rumbo a la presidencia y durante su gestión gubernamental.

15 de julio, 2023.

Ana Lily Oropeza Aguilar¹

Resumen

El presente artículo analiza el debate actual sobre el populismo desde diversas perspectivas teóricas. Estudia el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y cómo logra articular desde una perspectiva Laclaudiana un “discurso antagónico”, una “cadena de equivalencias”, así como la construcción de “significantes vacíos” que lo llevaron a ganar la presidencia de la República. De igual forma, se analizan los rasgos populistas en el ejercicio del poder en sus primeros 5 años de gobierno.

Palabras claves: Populismo, democracia, populismo de izquierda, populismo de derecha, discurso, significantes vacíos, cadenas de equivalencias.

Summary

This article analyzes the conceptual debate on populism from various theoretical perspectives. Study the leadership of Andrés Manuel López Obrador (AMLO) and how he manages to articulate an “antagonistic discourse” from a Lacludian perspective, a “chain of equivalences”, as well as the construction of “empty signifiers” that will position him for the presidency of the Republic. Similarly, the populist traits in the exercise of power in his first 5 years of government are analyzed.

Keywords: Populism, democracy, left-wing populism, right-wing populism, discourse, empty signifiers, chains of equivalences.

¹ Lic. en Ciencia Política y Administración Pública, con maestría en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). Actualmente es Doctorante en Gobierno y Administración Pública por el Instituto de Administración Pública (IAP).

Introducción

El estudio del populismo es un tema de importancia por ser un modo de hacer política de los gobiernos existentes en la actualidad. De ahí, qué en las ciencias políticas, ciencias sociales y la administración pública, entre otros, el tema sea de suma importancia para entender el presente y futuro de los regímenes donde el cambio político ha dado un giro a las izquierdas o a las otras ideologías, pero con discursos populistas. En el presente estudio, se aborda en la primera parte algunas definiciones en torno al populismo. En la segunda parte, se estudia el surgimiento de los populismos. En un tercer apartado, se propone diferenciar los populismos de derecha y de izquierda, mientras que en la cuarta parte se desarrollan las categorías de populismos clásicos, neoclásicos y de izquierda. En el quinto apartado, se estudian los conceptos de Laclau: las “cadenas de equivalencia”, “las demandas populares” y de “significante vacío” para lograr comprender cómo estas categorías son inherentes a líderes populistas, como Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Además, se sitúa el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador dentro de los populismos de izquierda actuales con un fuerte liderazgo nacional. Finalmente, en el apartado sexto, se aborda cómo durante la campaña y la gestión presidencial de AMLO se utilizan los significantes vacíos, y cómo el discurso antagónico ha seguido siendo parte del uso político para mantener una fuerte popularidad en su quinto año de gobierno.

I. Hacia una definición del populismo

En las últimas décadas abundan los estudios sobre el fenómeno del “populismo”, el cual, de acuerdo con Rosanvallon (2020), se ha ido universalizando, y cada día son más las naciones donde se pueden encontrar movimientos o liderazgos populistas. En este tenor, versan diversas perspectivas de estudio y abordajes teóricos para conocer analíticamente en qué consiste el populismo. Para Urbinati (2019 en Moran 2020), los estudios sobre el populismo se han centrado a partir de dos categorías de análisis: los histórico-políticos con política comparada, que abordan el fenómeno

empíricamente a partir de la estabilización de una definición mínima; y los estudios teórico-políticos y de historia conceptual, que se preocupan por la naturaleza del populismo y sus características. En este sentido, estos análisis permiten conocer su surgimiento, su conceptualización, su historia, así como la comprensión de cómo a partir de un discurso ideológico se logran construir movimientos o liderazgos que tienen como intención cambiar las condiciones de las democracias oligárquicas o autoritarias.

La literatura de hoy en día muestra que aun cuando este fenómeno se ha extendido y se ha estudiado desde diversas perspectivas, no hay una definición consensuada sobre el concepto. En este sentido, autores como Rosanvallon (2020), Mouffe (2014), Laclau (2010), (2005), entre otros, lo catalogan como “una retórica”, “un discurso ideológico”, “formas políticas”, o “liderazgos o movimientos”.

Para Sola (2020), el populismo puede ser una ideología, un estilo comunicativo, un modo de movilización, una estructura organizativa, un tipo de políticas, una forma de liderazgo, o una lógica discursiva, etc. confundándose con la “demagogia”, por lo tanto, ha surgido un amplio debate e interés a partir de lo empírico y teórico. Sumado a esto, el populismo ha tomado arraigo en los últimos años debido a que, con el fin de transformar los gobiernos autoritarios o dictaduras a sistemas más abiertos o democráticos, los líderes populistas han sido indispensables para el derrocamiento de estos regímenes.

En este sentido, para Mudde y Rovira (2017:6 en Sola, 2021), el populismo consiste en “una ideología delgada [thin ideology] que considera que la sociedad está dividida en dos campos homogéneos y antagónicos: el pueblo puro frente a la élite corrupta, donde se sostiene que la política debería ser una expresión de la voluntad general del pueblo”. Por otra parte, para Michael Kazin, dicho término es un lenguaje que utilizan los políticos o líderes para movilizar a la gente del pueblo que no está vinculada a la élite; por lo que hacen uso de un discurso democratizante y en oposición a las élites autoritarias donde el pueblo no tiene voz ni fuerza, y se le excluye o limita de los beneficios de las políticas públicas (Sola, 2021).

Para Weyland (2001 en Salazar, 2006: p. 14), el populismo consiste en: “una estrategia política a través de la cual un líder personalista busca el poder gubernamental o lo ejerce basado en el apoyo directo, no mediado y des institucionalizado de un extenso número de seguidores en su mayoría desorganizados”. En otra perspectiva de análisis, para Rosanvallon (2020), la forma en que se concibe el populismo y el sentido que se le atribuye al término varía en función de las sociedades donde se localice. Para este autor, el populismo se da a partir de la presencia de un líder, caracterizándolo como un “hombre pueblo”, el cual logra tener la capacidad de establecer una comunicación directa con sus seguidores, logra alterar la forma en que se conducen las oligarquías democráticas, además a través de la simpatía y proximidad con el líder, así como el manejo de un discurso ideológico de interés donde sus adeptos consideran que sus circunstancias pueden cambiar.

En este sentido, Rosanvallon (2020), plantea que el líder populista quien aspira a reunir a toda la sociedad y no sólo unos cuantos seguidores, emprenderá movimientos, así como la formación de organizaciones y será el líder quien, dé voz, forma y rostro al pueblo, hasta concebirse como “el pueblo soy yo”.

Por otra parte, el líder tiene como característica inicial motivar mediante el discurso por una transformación democrática apoyada en tres elementos: una democracia directa a través de las elecciones, una visión fundamentada en que las elecciones son la mejor forma de ejercer la democracia, rechazando las instituciones autónomas y cargos no electivos, y finalmente, apelan a que el pueblo no se corrompa por intereses particulares (Rosanvallon, 2020)

Para Laclau (2010), el populismo es una forma de constituir la unidad de un grupo, a la cual denomina “práctica articuladora populista”, la unidad más pequeña para dicha articulación la constituyen las demandas democráticas; aparte, para el autor, el populismo en la práctica está íntimamente vinculado a los sistemas democráticos,

donde la plebe (pueblo) y la élite se encuentran en constante dicotomía, por tanto, de acuerdo con el autor, el eje simbólico del populismo es el “pueblo”. Desde esta perspectiva, Laclau propone tres categorías centrales para el análisis teórico de los populismos: “el discurso”, “significantes vacíos y hegemonía” y “retórica”.

De acuerdo con Laclau (2010), el primero, constituye el eje primario de constitucionalidad de la objetividad como tal. Esto quiere decir que no implica únicamente a la propia noción del discurso que tiene que ver con lo que se dice a través de lo que se habla y la escritura, sino que constituye elementos adicionales en el cual las relaciones juegan un rol constitutivo. En este tenor, el discurso se convierte en el campo donde se ubican las condiciones de posibilidad de los significados que le damos a los objetos y la manera en que los experimentamos por medio de las prácticas sociales. En la segunda categoría, para el autor, un “significante vacío” es el concepto “pueblo”, el cual en los discursos populistas el “pueblo” le da el sentido de representación a las demandas ciudadanas, pero nunca se logra vislumbrar una significación plena de la unidad perdida. Dentro del significante vacío podemos encontrar conceptos como “igualdad”, “libertad”, “revolución”, “derechos”. En este sentido, los “significantes vacíos”, que están carentes de significación, -entiéndase como “vacíos” por la ausencia de una “significación fija”- operan no en una continuidad temporal, sino más bien a través de “eventos”, es así como se van “llenando” de significado; la retórica, por su parte, ofrece herramientas heurísticas –a través de metáforas y analogías– para comprender la construcción de la sociedad y la disputa política (Laclau, 2010).

Por otra parte, Laclau (2005 en Retamazo, 2006) para elaborar su teoría populista, amplía las dimensiones del análisis: “cadenas equivalenciales”, “demandas populares y demandas democráticas”. Las cadenas de equivalencias significan la unificación de una pluralidad de demandas que atraen a grupos sociales nuevos y heterogéneos en cadenas equivalenciales. Una demanda (satisfecha o no) puede catalogarse como demanda democrática, mientras que a una pluralidad de demandas las denomina demandas populares y la unificación de esta pluralidad de

demandas conforman las cadenas equivalenciales. Por otra parte, las categorías de la teoría del discurso postestructuralista de Laclau como “significantes vacíos”, “cadenas de equivalencias”, “significantes flotantes” y “articulación discursiva”, son elementos que permiten componer morfológicamente el concepto de hegemonía como la configuración de juegos de poder de las identidades y subjetividades políticas en el discurso (Laclau 2010: p.13). Además, el autor menciona, que los discursos se constituyen por medio de una dinámica hegemónica que reconoce el carácter contingente y antagónico de todo discurso.

En este marco, analizar el populismo y su discurso a partir de la presencia de un líder, el cual dará forma y rostro a un pueblo que necesita de él para cambiar sus circunstancias y así poder enfrentar a las oligarquías dominantes que oprimen al pueblo (Rosanvallon 2020), contribuye a que también se analice desde la perspectiva Laclaudiana cómo las cadenas equivalenciales, la retórica y los significantes vacíos permiten el posicionamiento de los liderazgos y movimientos populistas. Por lo tanto, desde estas perspectivas, se puede señalar que estos elementos y la articulación de otras coyunturas (como el agotamiento de las democracias) permiten que estos liderazgos puedan finalmente desde sus propios contextos conducirse rumbo al poder.

II. Cómo surgen los populismos.

Los primeros hallazgos sobre liderazgos populistas surgieron en Grecia entre los s. VII y VI a. de C., los cuales fueron: Gíges de Lidia (quien fue esclavo), Ortágoras de Sición (hijo de un carnicero), Cípselo de Corinto (hijo de un alfarero), Denis de Siracusa (hijo de un arriero). Estos personajes, a pesar de no provenir de la aristocracia, lograron convertirse en líderes y tomar el control de las ciudades griegas, debido a que aprovecharon a través del discurso político y la astucia las circunstancias de crisis alimentarias, o peligros exteriores para contar con el respaldo de la población quienes hartos de que las tiranías hacían caso omiso a sus carencias lograron ganarse la aprobación y confianza del pueblo. Sin embargo, a pesar de que estos líderes populistas salieron de las filas del pueblo y lograron un

fuerte liderazgo, así como obtuvieron la legitimidad al tomar el poder, también se convirtieron en tiranos (Delsol, 2015).

Por otra parte, Morán y Alcántara (2021), argumentan que su origen en algunas otras latitudes, como USA o Rusia tiene más de un siglo y cuarto, y surge a partir de grupos políticos populares del sector agrario que organizaron propuestas políticas de acuerdo con su contexto histórico, dotando de protagonismo a las masas populares no organizadas dentro de los sindicatos, pero que tenían una fuerte movilización social. Por su parte, en Barcelona a principios del s. XX el populismo tuvo origen en las políticas implementadas por Alejandro Lerroux quien buscó la aceptación del proletariado inmigrante. En cambio, para el contexto latinoamericano, y en México sus orígenes se sitúan en las décadas de los cincuenta y sesenta presentándose como una forma de cambio de la sociedad tradicional a una moderna.

En este sentido, de acuerdo con los acontecimientos históricos que se han dado en distintos contextos, el surgimiento de los populismos está ligado a la incapacidad para satisfacer las demandas ciudadanas por parte de los gobernantes, teniendo como consecuencia la deslegitimización y que el pueblo se sume a los movimientos o liderazgos populistas.

III. Populismos actuales: de Izquierda y de Derecha

Delsol (2015), centra su análisis sobre el populismo de las democracias contemporáneas europeas. Observa que en la posmodernidad imperan dos discursos dicotómicos: el de las élites gobernantes y el de los populistas. Para esta autora, el pueblo se identifica con los populistas debido a que padece la injusticia de sus gobernantes y, por tanto, encuentran eco en aquellos discursos que representan sus valores.

Delsol (2015), señala que los populistas son estigmatizados por las élites gobernantes, ya que contradicen el pensamiento dominante y, por tanto, ser populista es un insulto. Desde su perspectiva, los liderazgos tanto de izquierda como de derecha son injuriados, y los partidarios de estas corrientes son menospreciados o etiquetados como “idiotas”. En este sentido, los populistas están identificados con el arraigo, los valores de la familia, las costumbres, la comunidad, el trabajo, la ayuda mutua, el nacionalismo y el deseo de protección del Estado. Por su parte, las élites gobernantes caracterizadas con el pensamiento dominante de promover la emancipación del hombre, el cual consiste en lo siguiente: “que el hombre debe estar alejado del arraigo, de la comunidad y de sus costumbres, y que debe ser un hombre con un pensamiento más universal, por lo que pugna por valores más laxos e identificados con la individualidad, así como con la globalización”, por lo que las élites del poder están menos interesadas en que imperen valores como la solidaridad, y además se responsabilizan menos ante los problemas económicos y las desigualdades sociales (Delsol, 2015).

En otra perspectiva de análisis, Mouffe (2014), estudia los conceptos de antagonismo y hegemonía, así como los populismos de izquierda de los contextos europeos. Para la autora, en todo orden social impera una naturaleza hegemónica que se configura a través de relaciones de poder y a partir de una serie de prácticas hegemónicas. Define a las “prácticas hegemónicas” como “las prácticas de articulación mediante las cuales se crea un determinado orden y se fija el significado de las instituciones sociales” (Mouffe, 2014: p. 22). Señala también, que todo orden social manifiesta antagonismos. Por tanto, en las sociedades democráticas es necesaria la pluralidad, así como la diversidad de valores y perspectivas. Es así, que aunque se busque el consenso también es necesario el conflicto y la confrontación sin que se adopten formas de antagonismo o de lucha entre enemigos, sino, que más bien, se deben adoptar formas de “agonismo”, es decir, la

lucha entre adversarios² y no de enemigos. En este sentido, en una democracia eficaz debe haber confrontación de posiciones políticas democráticas (Mouffe, 2014).

En esta tesitura, para Mouffe, ante la crisis hegemónica, el populismo de izquierda tiene un papel central para intervenir y no los populismos de derecha, ya que estos últimos se limitan a articular demandas democráticas en torno a posturas xenofóbicas. Para la autora, la importancia de los populismos de izquierda radica en que tienen como desafío tomar en cuenta la diversidad de demandas democráticas planteadas por distintos movimientos (ambientales, lésbicos gays, feministas, antirracistas, entre otros), así como las diferentes luchas con respecto a la explotación, dominación y/o discriminación. Por lo tanto, la autora considera que la articulación de estas diferentes luchas y la diversidad de grupos y de demandas democráticas, debe tener como objetivo crear una gran cadena de equivalencias con el objeto de presionar por la radicalización de la democracia y establecer una nueva hegemonía, es decir, debe proponer una mejor alternativa al proyecto político dominante y transformar al Estado (Mouffe, 2014).

Para Rosanvallon (2020), el populismo se ha convertido en un movimiento de universalización que puede encontrarse en América del Norte, en Rusia, en Europa, en Asia, en África, el cual se da en las democracias, en un momento de agotamiento o como reacción a la disfuncionalidad de la democracia. Estos movimientos han aumentado hoy en día, ya que hay democracias al límite, que pueden ser desde oligárquicas, totalitarias, tiránicas, y debido a que en gran parte del mundo ha aumentado la desigualdad.

Para Rosanvallon (2020), los populismos se caracterizan por un discurso ideológico, así como por una retórica de polarización y de rechazo a las élites gobernantes

² Para Mouffe, la categoría de “adversario” es aquel con quien se comparte una lealtad común y valores democráticos de libertad e igualdad.

durante las elecciones. Los líderes populistas influyen en los ciudadanos dado que apelan a las emociones de éstos y por el contacto directo con el líder. Se pueden clasificar en populismos de derecha o de izquierda. Se diferencian entre sí, porque los de derecha apelan a la cuestión de la inmigración, y, los de izquierda a la política social redistributiva.

Por otra parte, Rosanvallon (2020), analiza que pueden pasar de ser movimientos a regímenes. Cuando los populismos pasan de movimientos a regímenes se corre el riesgo de que se conviertan en gobiernos autoritarios, y que puedan perpetuarse en el poder. En este sentido, señala que los regímenes populistas como los casos de Polonia o de Hungría (pertenecientes a la Unión Europea) con su autoritarismo han limitado la justicia, las cortes constitucionales, la libertad de prensa y revocar las instituciones independientes. De igual forma, señala que hay liderazgos populistas que instaurados en el poder, manipulan a su favor las instituciones y las leyes autoritariamente. Tal es el caso de los gobernantes de Estados Unidos, Rusia, Venezuela, (Trump, Putin, Chávez, respectivamente). Trump, quien trató de manipular la justicia a pesar de estar vigilado, Putin, por su parte, a través de arreglos constitucionales ha logrado perpetuarse en el poder. Finalmente, en el caso de Venezuela está Chávez quien a través de proyectos de reforma constitucionales logró perpetuarse en el poder. En este sentido, para el autor, los diferentes regímenes populistas tienen en común modificar la definición de la democracia, y proponer constitucionalmente cambios que legitimen electoralmente la permanencia del poder.

IV. Populismo clásico, neopopulismo y populismo de izquierda.

El populismo de América Latina y en México, figura en torno a tres tipos de categorías: populismo clásico, neopopulismo y populismo de izquierda. De acuerdo con Cansino y Covarrubias (2007), en México ha estado presente el fenómeno del populismo. El gobierno de Lázaro Cárdenas en los años treinta del siglo pasado se caracterizó por ser populista junto con el varguismo en Brasil o el peronismo en Argentina, por lo que este populismo sería catalogado como populismo clásico. Este

tipo de populismo se caracterizó por incluir a las clases populares al Estado, y crear una unidad nacional.

Los gobiernos mexicanos de Luis Echeverría y José López Portillo en los años setenta también fueron clasificados como populistas debido a sus políticas de protección social. Posteriormente en los noventa, los gobiernos latinoamericanos de Fujimori en Perú, Menem en Argentina, Collor de Melo en Brasil y Salinas de Gortari en México suscitaron nuevamente el debate del concepto (Cancino y Covarrubias 2007); por lo que a estos gobiernos se les denominó “neopopulistas” por las políticas neoliberales implementadas por esos gobiernos (Moran, 2021).

En otra perspectiva, se puede encontrar, que los populismos de Hugo Chávez en Venezuela; Néstor Kirchner, en Argentina; Evo Morales, en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador, podrían ser identificados como populismos de izquierda por su discurso y por sus políticas interventoras de Estado y por una figura carismática y centrada en la figura del presidente (Moran, 2021).

En este contexto, la figura de Andrés Manuel López Obrador, con un fuerte movimiento de las masas populares a través de la construcción de un liderazgo de más de treinta años, y el cual a través de una retórica polarizadora de amigo-enemigo se ha personificado como un “hombre pueblo”, protector de los intereses de los de abajo, que a través de la creación de su partido MORENA (Movimiento de Regeneración Nacional) en 2014, ha logrado llegar al poder y gobernar el país. En este sentido, puede ser categorizado como como un líder populista de izquierda que a través de su discurso busca las mejores condiciones de los mexicanos, en términos de la igualdad de oportunidades. En el siguiente apartado, se plantea por qué es considerado un líder populista de izquierda, y se describe y analiza cómo logró construir una cadena de equivalencias y un significativo vacío durante su liderazgo.

V. La formación de “cadenas de equivalencia” y de “significante vacío” bajo el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

En México, las elecciones de 1988 estuvieron enmarcadas bajo un contexto de crisis de ruptura entre élites. La disputa por la elección presidencial se llevó a cabo en medio de un conflicto interno al interior del PRI (Partido Revolucionario Institucional) que provocó la división de su élite y el nacimiento de una corriente opositora. De esta forma, la elección permitió una competencia real entre, Carlos Salinas de Gortari, candidato presidencial del PRI, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano por el Frente Democrático Nacional (alianza de partidos pequeños) y finalmente Manuel Clouthier, candidato del PAN, quien tenía un fuerte discurso contra el sistema político de esa década. Por tanto, esta disputa por la elección y a causa de una ruptura de los grupos priístas a nivel nacional, así como por la caída del sistema (consistente en el fraude electoral del '88), tuvo como consecuencia la crisis política en la elección, deslegitimando al nuevo presidente de la República y dando paso a un nuevo sistema de partidos en todo el país.

Este descontento social asentado en el porcentaje de votos alcanzado por un candidato de oposición se manifestó en los estados de la República en los procesos electorales siguientes. En las elecciones para gobernador de Tabasco, la inconformidad política salió a relucir al interior del partido hegemónico en donde Andrés Manuel López Obrador³, quien había sido dirigente estatal del PRI durante

³ Andrés Manuel, un joven político con ideales de cambio, el cual, no era proveniente de la elite tabasqueña, aceptó liderar en Tabasco el movimiento que Cuauhtémoc Cárdenas impulsó a nivel nacional, el Frente Democrático Nacional (FDN). Inició su liderazgo en 1988 como candidato opositor de Salvador Neme Castillo quien con toda la fuerza del aparato de Estado y el apoyo de las oligarquías lo avasalló ganándole con 200 mil votos contra 50 mil obtenidos por él (Antonio, 2017).

el gobierno de Enrique González Pedrero (1983-1987) y quien fuera edificador de los camellones chontales desde el Instituto Indigenista de Tabasco de 1971 a 1977 dimitió del PRI, para postularse por el Frente Democrático Nacional como candidato a la gubernatura (Antonio, 2017).

En esa coyuntura de ruptura de las élites en el espacio nacional, los partidos de izquierda en lo local buscaron unirse y postular una candidatura competitiva que permitiera las posibilidades de ganar, por lo que Andrés Manuel López Obrador fue la clave de unidad para tal propósito.

En este sentido, las oligarquías locales apoderadas de las instituciones políticas y de los medios de producción local acostumbradas a un sistema de privilegios en detrimento de un pueblo sumiso y marginado buscaron continuar con *su status quo*. Élite política del PRI, así como grupos poderosos políticos y económicos arraigados en la entidad vinculados por lazos de sangre, amistad, corporativismo y privilegios que no estaban dispuestos a compartirlos o perderlos, apoyaron a Salvador Neme Castillo como candidato a gobernador por ser un miembro de la élite priista conservador y autoritario.

Aunado a lo anterior, y motivados por el sistema de opresión de la élite local y nacional se articularon tres factores de peso que históricamente confluyeron para que AMLO construyera un liderazgo de corte populista mesiánico. Estos factores permitieron la construcción de un liderazgo político, no experimentado con tal magnitud en la historia reciente de Tabasco. El primero fue la suma de indígenas y campesinos afectados por la industria petrolera agrupados en un movimiento denominado pacto Ribereño, que desde 1970 se habían movilizó exigiéndole al gobierno les pagara todos los daños ocasionados por la industria petrolera y los cuales habían sido reprimidos por el Estado mediante la fuerza del ejército; segundo, la suma de líderes y redes priistas inconformes por su exclusión de las candidaturas del partido.

El candidato a la gubernatura, Salvador Neme Castillo acostumbrado a tomar decisiones autoritarias y unipersonales canceló las famosas consultas a las bases implementadas por González Pedrero en 1985 para designar candidatos e impuso en las candidaturas a cargos de elección a todos sus amigos en el proceso electoral de 1988 y tercero, ante tantas vejaciones del gobierno sobre los indígenas y campesinos apareció en la escena política la participación del sector religioso compuesto por jesuitas que desde los años sesenta habían empezado a crear células de resistencia contra los abusos del Estado autoritario en Tabasco⁴ (Antonio 2017).

En este contexto, López Obrador, se posicionó como un fuerte opositor pues jamás en la historia de Tabasco después de la formación del PRI, ningún partido había obtenido tanto apoyo electoral. El discurso antagónico y de lucha social de López Obrador y su capacidad de movilización de las masas le permitieron construir bajo su figura la categoría Laclaudiana denominada “significante vacío”. Esta construcción de significantes vacíos del líder se dio a partir de lo siguiente: la suma de diversos actores sociales en apoyo de AMLO y la heterogeneidad de demandas ciudadanas de diversos grupos sociales (que más tarde se convertirían en demandas populares) fortalecieron su liderazgo.

Por tanto, estos elementos donde había una disputa por el poder, así como la diversidad de demandas democráticas, movimientos sociales, y la suma de actores sociales y grupos lograron que en la campaña de AMLO se articulara una heterogeneidad de demandas populares que le permitieron construir al líder un discurso democrático identificando de acuerdo con Laclau un “nosotros”- “pueblo” a los grupos y actores sociales excluidos frente a un “ellos”- “las oligarquías” que detentaban el poder.

⁴ Para mayor información, véase págs. 222-227 en Antonio (2017) o Hernández Gerónimo, Cuando al hueso le salió carne. La lucha del PRD, 1979-2003, UJAT, 2017.

A. A. Resultados del liderazgo populista Obradorista en Tabasco: movimientos post electorales

Los factores anteriores lograron confluir para que AMLO creara movimientos sociales en 1988, fortaleciéndose a través de un discurso populista y de la construcción de una ruta política de oposición tanto a nivel local como nacional para exigir la democratización y el respeto de las elecciones en la entidad, además de que se fueron agregando a los movimientos cada vez más gente de la sociedad civil.

Posteriormente, en 1991, después de crear una estructura electoral sólida emprendió a través de la movilización de las masas el “éxodo por la democracia”, con la finalidad de señalar el fraude electoral propiciado por el gobierno de Neme Castillo durante las elecciones intermedias. En dicho éxodo, cientos de manifestantes se sumaron al movimiento, marchando en caravanas desde Tabasco a la Ciudad de México. Por lo tanto, obtuvo como resultado la anulación de las elecciones municipales de Cárdenas, Nacajuca y Macuspana, así como el nombramiento de concejos municipales dirigidos por perredistas y la renuncia del gobernador Neme Castillo. De igual forma, realizó movilizaciones en defensa de trabajadores transitorios despedidos arbitrariamente por PEMEX logrando finalmente el pago de sus prestaciones básicas para los trabajadores tanto de la entidad como en todas las zonas petroleras de la nación (Antonio 2017).

Estos movimientos liderados por AMLO y la pugna por el poder, le permiten que en 1994 se postulara por segunda vez como candidato a gobernador del estado de Tabasco, “obteniendo como resultado 200 mil votos (37%), mientras que su adversario Roberto Madrazo, obtuvo 297 mil (56.10%)” (Antonio 2017: p. 226). Por segunda vez en un proceso cuestionado donde las acusaciones de fraude fueron el elemento clave, Tabasco dio continuidad a un segundo conflicto poselectoral de mayor magnitud movilizadora. A través de la “Caravana por la Democracia” marcha de cientos de ciudadanos orquestada desde Tabasco hacia la Cd. De México, dieron

pauta para la toma de las instalaciones petroleras en la entidad y la toma de palacio para no dejar que el gobernador Madrazo tomara posesión del recinto de gobierno. Los manifestantes opositores se declararon en desobediencia civil y el líder exhibió a través de cajas con documentación los gastos excesivos de campaña de Madrazo y el fraude electoral. Por lo tanto, se tomaron carreteras, se manifestaron a través de la radio y se dio un enfrentamiento entre élite y pueblo. Sin embargo, el poder de las instituciones a favor de la élite permitió la toma de poder del gobernador Madrazo.

En este contexto de manifestaciones, lucha por el poder y con un discurso polarizante en reclamo de una democratización de las elecciones, el liderazgo de AMLO alcanzó amplia proyección y prestigio a fines de los años noventa. Lo mismo ocurrió con el gobernador Madrazo que se posicionó como el defensor de un PRI, que estaba perdiendo terreno en el campo electoral.

En esta tesitura, AMLO desde la perspectiva de Laclau a través de un discurso polarizador de amigo- enemigo donde el pueblo era el bueno y las oligarquías tabasqueñas (representadas en las figuras de los gobernadores Neme Castillo, Mario Trujillo García, Leandro Rovirosa Wade, Manuel Gurría Ordóñez y Madrazo Pintado) las malas, logró ganarse las simpatías de la ciudadanía local y nacional. Además, la suma de los grupos y actores de la entidad tabasqueña (partidos de izquierda, así como los indígenas afectados por la industria petrolera, los líderes y priistas inconformes por la exclusión del partido hegemónico, y la participación del sector religioso de los jesuitas inconformes por los abusos del Estado autoritario) le permitieron articular distintas demandas populares que formaron una gran cadena equivalencial, para posteriormente movilizar a nivel local y nacional a la población y convertir sus movimientos en un liderazgo unificador donde el pueblo y él estarían en contacto directo.

Por tanto, estos movimientos promovidos por AMLO y su liderazgo tuvieron como resultados que de 1996 a 1999 fuera dirigente nacional del PRD⁵ y en el año 2000 se postulara como candidato a jefe de Gobierno de la Ciudad de México, obteniendo el triunfo en las elecciones. Mientras que en Tabasco tuvo como resultado que se mantuviera como la segunda fuerza política con un margen muy cerrado del 1 por ciento contra el PRI, y empezara a tener las primeras alternancias en las alcaldías y tuviera sus primeros diputados locales de mayoría relativa y diputaciones federales (Antonio 2017).

En las elecciones posteriores (de 2006, 2012) se postuló como candidato a la presidencia de la República. Por lo tanto, en Tabasco tendrá un efecto sistémico que provocará que las diputaciones federales y senadurías sean para el PRD en las elecciones de 2006. De igual forma, logró que en el 2012 por primera vez en la historia de Tabasco un candidato opositor, Arturo Núñez Jiménez ocupe la gubernatura bajo las siglas PRD.

El liderazgo nacional mantenido por AMLO tuvo como efecto que en las elecciones federales de 2006 y 2012 se posicionara en segundo lugar con márgenes electorales cerrados ante el ganador. Por otra parte, en 2015 como producto de desacuerdos con las dirigencias nacionales del PRD, creó su propio partido para contender en las elecciones de 2018. Con su partido MORENA en 2018, logró el triunfo de la presidencia de la República, así como la mayoría en la cámara de diputados y senadores. En las elecciones para gobernador de Tabasco, logró que su candidato Adán Augusto López Hernández obtuviera la gubernatura, así como un total de 14 alcaldías morenistas y la mayoría absoluta en el congreso del estado.

⁵ Cabe mencionar, que AMLO se retira de la vida política de la entidad y los movimientos sociales se fueron extinguiendo, por lo tanto, aquellas demandas del pueblo descontento fueron canalizadas por el PRD, partido que, para entonces, había ganado espacios de representación en el congreso estatal y federal, así como en las alcaldías municipales, y que además ocupó el segundo lugar como fuerza política electoral a mediados de los 90's y hasta las elecciones del 2012 en Tabasco (Antonio 2017).

En Tabasco el liderazgo López-obradorista provocará la extinción de las fuerzas partidistas rivales posicionando a Morena como la única fuerza estatal competitiva.

VI. Gestión Presidencial de Andrés Manuel López Obrador

Los movimientos de masas liderados por AMLO durante más de treinta años lograron que consolidara un fuerte liderazgo a nivel nacional, con mayor alcance en el sureste y centro del país. Además, continuó desde la disidencia y logró participar tres veces como candidato a presidente de la República, obteniendo el triunfo en la última elección a través de su partido MORENA.

En la última elección de 2018 para presidente de la República logró al igual que en Tabasco construir un discurso polarizador, así como significantes vacíos y cadenas de equivalencias. Centró su discurso antagónico de pueblo- amigo contra los gobiernos neoliberales de Salinas, Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto- enemigo a quienes acusó de dejar al país en la pobreza y desigualdad y con alta corrupción, mientras que señalaba que el “pueblo era bueno” y “sólo el pueblo podía salvar al pueblo”. Los conceptos presentes durante su campaña fueron los relacionados con el cambio político: “democracia”, “pueblo”, “rendición de cuentas” y “neoliberalismo” (Olvera, 2021).

De acuerdo con Olvera (2021) y desde la perspectiva Laclaudidana AMLO logró articular una gran cadena equivalencial a nivel nacional, a través de las demandas democráticas generadas desde la población en pobreza, así como por parte de la clase media desempleada, con los indígenas, y a través de la adhesión de la izquierda, así como de los simpatizantes a su proyecto, grupos de intelectuales, políticos de distintos partidos que se sumaron a su proyecto, entre otros.

También desarrolló el significativo vacío de “La Cuarta Transformación”, el cual, a través de su retórica propuso la esperanza de cambiar las condiciones sociales,

económicas y políticas de la nación, haciendo alusión a los momentos históricos de la independencia, la reforma, y la revolución del país (Olvera 2021).

En este contexto, los movimientos de masas populares, un liderazgo consolidado, así como una retórica polarizante y el manejo de significantes vacíos, lograron fortalecer la candidatura de AMLO. Además, la democracia mexicana autoritaria no estaba pasando por su mejor momento debido a las condiciones de desigualdad y de agotamiento del sistema democrático, por lo que AMLO se posicionó finalmente como el mejor candidato para gobernar el país. Por lo tanto, de acuerdo con Casar (2018 en Olvera, 2021: p. 321):

El 1 de julio de 2018 no sólo se eligió un nuevo presidente de la República, sino la totalidad de la Cámara de Diputados (300 de elección directa más 200 de representación proporcional) y de la de Senadores (64 directos y 64 de representación proporcional); también nueve gobernadores, incluyendo la Ciudad de México y cuatro de los estados más poblados del país; 1 613 alcaldías, con sus respectivos síndicos y regidores, que representan 66 por ciento de los municipios de México, donde vive el 83 por ciento de la población; 972 diputados locales, esto es, casi todo el poder legislativo local en estados donde vive 90 por ciento de los mexicanos. Por ello fue una elección de importancia histórica.

Cabe mencionar, que también logró crear una coalición electoral, donde se alinearon los partidos PVEM, PT, PES, logrando lo siguiente: “38 por ciento de los votos para el congreso, lo cual demuestra que la ciudadanía votó por López Obrador, pero no por los partidos que lo apoyaban. Sin embargo, usando hábilmente las reglas que el PRI creó para dotarse de mayorías artificiales, la coalición se hizo del 52 por ciento de los escaños en ambas cámaras” (Casar, 2018 en Olvera, 2021: p. 322). Además, con la gran representación parlamentaria que tiene actualmente, ha logrado aprobar leyes y presupuestos, y nombrar tres ministros de la Suprema Corte, así como cambiar la composición de los organismos reguladores y del instituto electoral (Olvera 2021).

Además, como plantea Olvera (2021), AMLO ha continuado con una postura polarizadora, caracterizándose como un gobierno de izquierda y con un halo populista. Su discurso polarizador, forma parte de la política de su gobierno, por lo cual, concibe como enemigos a los ricos, a los exmandatarios, a las élites, a empresarios, así como a los medios de comunicación, y a todo aquél que esté en desacuerdo con él. Sin embargo, aquellos actores políticos cuestionados por la corrupción que se suman a su partido los exonera de sus faltas y se vuelven sus aliados o incluso sus funcionarios (Olvera, 2021).

Su gobierno, por su parte, ha impulsado obras de importancia como el Tren Maya, la Refinería, el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles y el Transístmico programadas que deben incidir en el desarrollo del país a largo plazo. En la parte social se ha centrado en la entrega directa de transferencias económicas de programas sociales a los pobres, a las personas de la tercera edad, a los jóvenes, a los niños de nivel básico, así como por otorgar créditos a la palabra, eliminando la política social anterior, basada en transferencias monetarias condicionadas y focalizadas. Su limitante hasta el momento ha sido la lentitud por las condiciones del país y la política económica internacional, en crear mecanismos para generar un desarrollo económico equilibrado entre regiones que incida en la disminución de las desigualdades sociales (CONEVAL, 2020).

Aparte, no se han podido crear las condiciones que lleven a la descentralización del régimen y a un equilibrio de poderes ordenado, ni establecido un sistema democrático plural. Por otro lado, su partido MORENA todavía no ha logrado constituirse como una organización política con prácticas democráticas como ejemplo de transformación hacia nuevos estadios de convivencia política organizada. Por otro lado, en transparencia y rendición de cuentas se necesita la institucionalización de reglas que fortalezcan estos procesos en las prácticas institucionales. El gobierno de AMLO apenas está despegando con políticas que

llevarán una larga data para dar resultados cuantificables. Su futuro dependerá de sus sucesores.

Conclusiones

Desde las perspectivas analizadas, los populismos a través de sus movimientos o líderes políticos han logrado y representado demandas democráticas planteadas por diferentes grupos, movimientos, actores, etc., en sistemas donde el autoritarismo ha estado presente. En esta tesitura, el empleo de los significantes vacíos, así como la articulación de una retórica antagónica donde el pueblo es el amigo y las élites, oligarquías o grupos de poder hegemónicos son los enemigos, ha permitido crear liderazgos populares capaces de derrocar a estos gobiernos autoritarios que limitaban la construcción de nuevas democracias. Por otro lado, si bien los populismos logran articular mejor las demandas de las capas sociales bajas y proponen mejores alternativas que las oligarquías autoritarias dominantes, en la práctica gubernamental la mayor parte de estos líderes se han quedado con propuestas que han sido más una forma de hacer política que un proyecto político que dé resultados de transformación progresista.

América Latina tiene ejemplos muy claros de liderazgos y gobiernos populistas que en la práctica gubernamental han dado pocos resultados y al contrario han puesto en riesgo la estabilidad de sus países por sus políticas de desinstitucionalización y las tentativas de violación a sus propias constituciones para alargar sus periodos de gobierno. Para el caso de México, se puede inferir que el arribo de la izquierda de AMLO con MORENA, en 2018, su éxito dependerá de sus resultados como gobierno para determinar si “la Cuarta Transformación” sólo fue un discurso con significantes vacíos que se utilizó para ganar las elecciones o un proyecto real de transformación.

Hasta el momento, las prácticas políticas y discursivas implementadas por López Obrador indican que éste no se ha alejado del discurso populista ejercido en gobiernos de este tipo en América Latina en los últimos 20 años. Sin embargo, la

cultura conservadora de la mayor parte de la población mexicana y su organización territorial con gubernaturas de distintos partidos opositores son una limitante para que el gobierno mexicano pueda tomar la ruta de gobiernos como el venezolano o boliviano donde entraron en la tentativa de romper los moldes constitucionales y alargar los períodos de gobierno más allá de 6 años.

Por su parte, respecto a la política gubernamental, si bien AMLO sigue con un discurso de “Primero los pobres” y continúa con la confrontación con la clase empresarial, en la práctica se han dado acuerdos entre ambos actores que permiten el avance y estabilidad del régimen. Respecto a los resultados, el gobierno federal ha logrado avanzar con sus programas sociales de apoyo a las clases necesitadas y con los grandes proyectos nacionales los cuales deberán quedar concluidos al final del sexenio. Los beneficios de estos proyectos de relevancia nacional se verán hasta el nuevo sexenio, por lo que si la izquierda se mantiene en el poder podrá verse si hay continuidad del plan económico o si todo fue un discurso de simulación.

El contexto mexicano puede ser la pauta para la medición de los efectos de los populismos en las prácticas políticas actuales. Las preguntas que surgen a partir de este análisis consisten en: ¿cómo pueden los populismos ser más incluyentes dentro de la sociedad? y ¿cómo los gobiernos populistas pueden llevar a que sus acciones gubernamentales y políticas sean realmente progresistas con resultados positivos para la población de cada territorio nacional?

Bibliografía

Alcantara, Manuel (2021). *El populismo en América Latina: especificidades y modelos.* Universidad de Salamanca.

Antonio Guzmán, Cirilo (2017). *Los movimientos sociales en Tabasco y el populismo López-obradorista (1988-2000).* Revista de Humanidades y Ciencias Sociales de Reribus Gestis. Año 1. Número 1. pp.211-230.

Balance del Sexenio. Coneval. (2020). Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo-2013-2018-Balance-del-Sexenio.aspx>

Cansino, Cesar y Covarrubias, Israel (2007). *Retóricas y dinámicas del populismo en México: Un análisis desde la teoría política.* Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, núm. 7, segundo semestre. pp. 37-72. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96000702>

Laclau, Ernesto (2010). *La razón populista.* Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

Mazzolini, Samuel (2019) *La apuesta por un populismo de izquierda.* Entrevista a Chantal Mouffe.

Molina, Julián; Grosser, Vedia (2008). *La construcción del "pueblo", según Laclau.* *La Lámpara de Diógenes*, Vol. 9, Núm. 16-17, enero-diciembre, 2008, pp. 137-157 Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src>.

Morán, Sabrina (2021). *El populismo o los populismos. Actualidad y particularidades del concepto en América Latina* populism or populisms. Disponible en: <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/index>

Mouffe, Chantal (2014). *Agonística.* Fondo de Cultura Económica.

Olvera Rivera, Alberto Javier (2021). *Populismo y religión en Brasil y México. Una breve reflexión.* Encartes, vol. 3, núm. 6, septiembre 2020-febrero 2021, pp. 113-134 Disponible en: <https://encartesanropologicos.mx>. Consultado el 23 de febrero de 2023.

Retamozo, Martín. (2006). *La razón populista*. Perfiles latinoamericanos, 13(27), 253-258. Recuperado el 27 de febrero de 2023, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532006000100013&lng=es&tlng=es.

Rosanvallon, Pierre (2020). *El siglo del populismo: historia, teoría, crítica*. Editorial Manantial, Buenos Aires, Argentina.

Salazar, Rodrigo (2006). *Populismo y Representación Política en América Latina (1996-2002)*. Tesis. Flacso. Disponible en: http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/salazar_r.pdf

Sola, Jorge. (2021). *La confusión populista: problemas conceptuales y sesgos ideológicos*. Revista Internacional De Sociología, 79(2), e187. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/ris.2021.79.2.20.02>

El Dilema de la Nueva Máquina de Pensar en la Administración Pública contemporánea

13 de Julio, 2023.

Dra. Araceli Parra Toledo. ¹

Resumen

El análisis contemporáneo de los temas selectos sobre la innovación tecnológica de la Inteligencia Artificial (IA), para el diseño de las plataformas de la gestión gubernamental, se ha realizado recientemente en tres foros internacionales, uno organizado por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS, por sus siglas en inglés), otro por la Sociedad Internacional de Investigación en Gestión Pública (IRSPM) y por el Instituto de Administración Pública de Europa (EIPA, por sus siglas en inglés), y del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que de manera permanente realizan el análisis de la estrategia, la metodología y las experiencias para la mejora continua de las nuevas competencias profesionales de los funcionarios públicos, en especial, a nivel directivo.

La velocidad de la implementación analítica, preventiva y de prognosis de los procesos de la IA en la Administración Pública (AP), es real, y el fenómeno de la gestión de riesgo se analiza cómo apocalíptico, utópico o epistémico.

¹ Licenciatura de Economía, Facultad de Economía, UNAM; Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos FCPyS, UNAM; Máster en Administración PyMES, IESCM, Bélgica; Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, FCPyS, UNAM. Profesora en el Programa Político, Programa Ingeniería Civil, Programa de Posgrado en Urbanismo y Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, Facultad Estudios Superiores Acatlán (FESA), UNAM.

El dilema está presente: La propuesta a reflexionar y profundizar en el análisis de los enfoques del fenómeno, se divide en tres partes, la primera se orienta a la descripción de los temas seleccionados expuestos en las conferencias, la segunda, es una aproximación al estado del arte sobre los temas, y la tercera, mostrar algunos ejemplos de la disrupción en el caso de México, y ofrecer las reflexiones para una el diseño de una agenda de investigación en los Institutos de Administración Pública (IAP's).

Palabras claves: Administración Pública, Inteligencia Artificial, Gobernanza Algorítmica, Gobierno Digital.

Summary

Contemporary analysis of selected topics on technological innovation of Artificial Intelligence (IA), for the design of government management platforms, has recently been carried out in three international forums, one organized by the International Institute of Administrative Sciences (IIAS, for its acronym in English), another for the International Society for Public Management Research (IRSPM) and by the Institute of Public Administration of Europe (EIPA, for its acronym in English), and the Latin American Center for Development Administration (CLAD), which permanently carry out the analysis of the strategy, methodology and experiences for the continuous improvement of the new professional skills of public officials, especially at the managerial level.

The speed of the analytical, preventive and prognostic implementation of the processes of the IA in Public Administration (AP), is real, and the phenomenon of risk management is analyzed as apocalyptic, utopian or epistemic.

The dilemma is present: The proposal to reflect on and deepen the analysis of the approaches to the phenomenon is divided into three parts, the first is oriented towards the description of the selected topics presented in the conferences, the second is an approach to the state of the art on the topics, and the third, to show

some examples of disruption in the case of Mexico, and offer reflections for the design of a research agenda in the Public Administration Institutes(IAP's).

Keywords: Public Administration, Artificial Intelligence, Algorithmic Governance, Digital Government

Introducción

Ramón Llull (1235-1316)² y la *máquina de pensar*.³ Filósofo y teólogo del siglo XIII, fue el primer científico que desarrolló un método de pensamiento interdisciplinario, presente hoy en las TIC's, en los saberes interconectados, en la red, en una realidad no jerárquica sino concéntrica y con su *Ars magna*, trató de reducir la complejidad, combinando los conceptos, los símbolos, las palabras, mediante la interconexión para crear, *Ars combinatoria*, para reconstruir la complejidad; ochocientos años después así se trabaja la comunicación tecnificada.

Para Llull, sin la diferencia no hay concordancia, sin la diferencia no hay armonía, por lo que su pensamiento sigue siendo contemporáneo, al resaltar la importancia de mantener las diferencias en armonía, mismas que están en constante movimiento. La complejidad, señaló, es un acuerdo histórico y específico, el progreso no es lineal, es más bien una espiral dinámica, presente desde entonces en los fractales de la cultura árabe del siglo IX y X.

La dimensión del trabajo de Llull con los más de 260 libros escritos, muestra en sus diagramas y símbolos de manera visual y auditiva para su mayor comprensión, un particular lenguaje, a través de la combinación armónica de las imágenes, como un pensamiento lógico que lo identifica como la *máquina de pensar*.

² Video en <https://youtu.be/0LqYyJlrK7s>

³ Llull, Ramón en <https://www.cccb.org/es/exposiciones/ficha/la-maquina-de-pensar/223672>

Llull, menciona que el proceso no es fijo y constante, la *Ars combinatoria*, es un movimiento rotatorio constante de las ideas, del pensamiento y de la información, por lo que todo lenguaje lógico es también capaz de crear las máquinas lógicas, y de ahí la importancia de la exacta pertinencia de las palabras a emplear.

Las herramientas para el conocimiento y la comunicación iniciaron con Llull, el científico experimental del siglo XIII, quien señaló la importancia de estimular la imaginación y ponerla a prueba, de manera que la libertad para experimentar sea la posibilidad de implementar una nueva máquina del conocimiento.

La cultura experimental por lo tanto es la razón de la innovación, la interrelación de la ciencia y la tecnología no debe circunscribirse a obtener los resultados sólo bajo el enfoque económico de la mercadotecnia pública y privada, sino a desarrollar todo proceso dinámico para la funcionalidad de la buena Administración Pública.

I. Inteligencia Artificial, la nueva máquina de pensar

Las competencias y las habilidades para la gestión del buen funcionamiento de los servicios públicos de acuerdo al *Principio de la Buena Administración*,⁴ para el logro de las metas establecidas en el *Objetivo de Desarrollo Sostenible 16*,⁵ de la Agenda 2030, y para el cumplimiento por los países miembros del mandato de la Organización de Naciones Unidas (ONU), a través de la Red de Administración Pública (UNPAN, por su siglas en inglés),⁶ bajo la dirección de la División de

⁴ La buena administración en <http://administracionpublica.cide.edu/>

⁵ ODS 16 en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

⁶ UNPAN en <https://unpan.un.org/>

Instituciones Públicas y el Gobierno Digital (DPIDG),⁷ en el contexto de la *gobernanza efectiva*, hoy, enfrentan el paradigma de la nueva máquina de pensar, la Inteligencia Artificial (IA).

La UNPAN ha logrado un gran desarrollo en los sistemas de capacitación de los funcionarios públicos, a través de las tecnologías de la información y comunicación (TIC's), con las plataformas digitales de aprendizaje y miles de cursos, seminarios, diplomados, carreras en administración y gestión de los recursos, propiciando la creación exponencial de nuevos objetos de conocimiento, de métodos, y estudios de caso de las mejores prácticas profesionales administrativas del sector público.

La automatización de los procesos administrativos de acuerdo con los algoritmos creados como secuencias de instrucciones para la toma de decisiones, y para realizar tareas repetitivas, son aceptados al comprobar la eficacia y la eficiencia en los resultados obtenidos en el manejo de miles de millones de datos en los centros de información del gobierno.

Sin embargo, las competencias y las habilidades de la gestión gubernamental y la gestión pública recientemente han comenzado a experimentar nuevos impactos generados con la introducción de la IA, en algunas de las plataformas del sector público, desatando la inquietud por el insuficiente análisis del fenómeno de la innovación, y el impacto en los contextos jurídicos y económicos, y la información de los ciudadanos como elementos programables, pero esto no es el problema.

El valor e importancia de los mecanismos e instrumentos tecnológicos para el manejo de los centros públicos de datos, tiene como fin la automatización en la prestación de los servicios públicos, y pronosticar la demanda futura de los bienes y las obras públicas que deben proporcionarse.

⁷ DPIDG en <https://publicadministration.un.org/es/About-Us/Who-We-Are>

El sistema de los algoritmos de la IA, pueden representar y realizar soluciones de diseño sin la interacción humana, y puede aparecer una nueva autoridad tecnocrática que al predecir el comportamiento individual en todas las áreas – educación, salud, justicia–, quizás modifique el orden social y cultural, cambie las expectativas e implemente una nueva política, proponga las reglas de operación de los programas y ajuste los presupuestos, en base a la productividad de la automatización con el autoservicio para los contribuyentes.

En el contexto de los procesos de la Administración Pública (AP), el tema a analizar se centra en los criterios para la adopción de los algoritmos, que sirvan para la toma de decisión, respetando la tradicional secuencia utilizada durante décadas, en la automatización, y más bien en conocer los enfoques sobre la prevención en la toma de decisión autónoma de la IA, una vez que aprende a manejar los datos, sin la interacción humana, o de la autoridad.

A. IA en el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS)

En junio de 2022, el IIAS organizó el diálogo científico EUROMENA⁸ en colaboración con las universidades de los países de la región del mediterráneo, entre los que destaca la Red de Administración Pública de Medio Este y Noráfrica (MENAPAR,⁹ por sus siglas en inglés), la Universidad de Roma, la Libera Universidad Internacional de Estudios Sociales (LUISS), el Instituto Universitario de Lisboa, y el Grupo Europeo para la Administración Pública¹⁰ (EGPA, por sus siglas en inglés). Con la asistencia de estudiantes y profesores del posgrado en Administración Pública abordaron el tema central sobre la *gobernanza pública siguiente*

⁸ Conferencia IIAS en <https://iias-euromena-conference2022.org/>

⁹ MENAPAR en <https://my.southsouth-galaxy.org/en/data/menapar>

¹⁰ EGPA en <https://www.inap.es/eipa>

generación, y los desafíos e impactos en la prestación de los servicios públicos con las nuevas tecnologías digitales como la Inteligencia Artificial (IA).

El paradigma de la IA en el sector público incluye repensar la garantía al acceso a los servicios públicos –transporte, salud, educación, ecosistemas, vivienda–, previa la solución tecnológica innovadora de la digitalización de la AP, la estandarización de lenguajes técnicos con la interoperabilidad entre bases de datos para una *gobernanza digital efectiva*.

Bajo la premisa de que la gestión pública debe servir a la ciudadanía, la Administración Electrónica (AE) de acuerdo con una política de innovación gubernamental, toda gestión pública digitalizada de los servicios públicos debe caracterizarse por una ciudadanía involucrada e interactiva, para la verificación empírica del desempeño del gobierno a través de las políticas públicas en la ciberseguridad.

Para un proceso colaborativo en los servicios públicos y de los procedimientos de simplificación, la alianza estratégica público-privada en las soluciones digitales como son las aplicaciones móviles, las plataformas en línea, chatbots y repositorios de información, precisa de nuevas fórmulas jurídicas para la función pública y entre los niveles de gobierno, lo anterior, debido a que la implementación y el mantenimiento digital aún muestra una débil infraestructura tecnológica en el sector público.

La construcción de los modelos digitales para la AE, invita a la revisión epistémica de la literatura respecto de la identificación del objeto de estudio y la metodología de la investigación, de los centros de datos y la clasificación de los factores de la manipulación digital, en especial, de la actualización de los manuales de los procedimientos administrativos

En la actual reingeniería de los procedimientos administrativos para una plataforma IA de la función pública, los temas que más demandan su inmediata atención, a continuación, son:

- La estandarización y regulación para la gestión,
- Las nuevas competencias digitales,
- El riesgo y la responsabilidad y el sistema precautorio,
- La interoperabilidad en la gestión de la información,
- La certificación de blockchain en los procesos,
- El contrato público, calificación del órgano de contratación, y del adjudicador,
- El modelo Fintech¹¹ de eficiencia para la gestión gubernamental,
- la participación ciudadana interactiva en el procedimiento administrativo.

La investigación interdisciplinaria empírica sobre la aplicación de IA en la AP, señala a la mejora continua de la gestión de riesgo, y en especial, a la expedición de las normas regulatorias específicas, entre otras, de los chatbots orientados a los usuarios, de las imágenes capturadas por el gobierno, y del aprendizaje automático en la toma de decisiones, ejemplos.

La demografía organizacional de las competencias y habilidades del servidor público o del gestor público, son esenciales en la digitalización de la AP, al requerir la garantía del regulador estatal por medio de los certificados fiscales digitales de los principios del *buen gobierno*, por lo que el rediseño de la estructura y la organización se basa en la AE y su interacción interna y externa, con los ciudadanos.

Los nuevos modelos para la eficiencia, eficacia y efectividad por la renovación de la gestión pública de los servicios proporcionados por el gobierno, con la calidad, la seguridad y la certificación digital, tienen por ejemplo de ello a la gestión del procedimiento de adjudicación de contratos públicos y su respectivo centro de datos, otro, es la gestión tributaria, con su plataforma de la facturación electrónica

¹¹ Fintech, en <https://www.fintechmexico.org/qu-es-fintech>

en base a la Norma ISO 27001¹² de gestión de la seguridad de la información, y su un centro de datos con auditoría SSAE 16.¹³

B. IA en la AP Europea

En 2018, la Comisión Europea estableció la *Estrategia de IA*, considerándola como una tecnología disruptiva, por lo que en abril de 2021 presentó su respectiva reglamentación a través de la ***Propuesta de Ley de Inteligencia Artificial***. Una ley experimental para facilitar el desarrollo, prueba y validación del sistema innovador IA por un tiempo limitado, y probar la tecnología o servicio.

La experimentación legalmente permitida –disruptiva–, conocida como sandboxes para la IA, tiene dos características: es temporal y es a prueba y error, precisando los objetivos, el proceso y los resultados esperados, también se divide en dos categorías, por derogación de reglas, y por devolución –un gobierno nacional autoriza al gobierno local a establecer una regulación en el área experimental–, y un laboratorio de políticas para la innovación.

Como innovación en la AP, se creó la función del Supervisor Europeo de Protección de Datos (EDPS, por sus siglas en inglés) para el cumplimiento de la Regulación de IA de las instituciones, agencias y organismos de la UE. En especial de la salvaguarda de intereses públicos mediante la evaluación metodológica de la discrecionalidad en el uso posterior de los datos personales.

¹² Norma de seguridad ISO 27001, en <https://normaiso27001.es/>

¹³ Normas de auditoría SSAE 16, en https://www.academia.edu/14074267/Controles_en_las_Organizaciones_de_Servicio_Actualizaci%C3%B3n_de_SAS70_a_ISAE3402_SSAE_16

Un probable conflicto de interés también surgió cuando la interpretación de los órganos de control y supervisión conducían a resultados diferentes, mostrando la importancia de la capacitación sobre los beneficios y riesgos de la innovación, de un sistema IA en el sector público. Los participantes público-privado son los responsables de crear las mejores prácticas en la protección de datos al diseñar IA.

El tema de la desregulación para la innovación IA, continúa en el espacio europeo, en especial en la *Asociación Trans Europea en estudios de Política* ¹⁴(TEPSA, por sus siglas en inglés), quien lidera a los 49 institutos de investigación en los 37 países miembros de la Unión Europea.

En la Asociación se encuentra el *Instituto Europeo de Administración Pública* (EIPA, por sus siglas en inglés),¹⁵ con lo más relevante de los temas sobre gobierno abierto, crea el concepto de *experimentación legalmente disruptiva e IA*, con los *sandboxes para Inteligencia Artificial Responsable*, señalando las principales lagunas legales para la formulación de políticas, los métodos de la gestión pública, al reconocer que la innovación tecnológica con gran capacidad para transformar la vida ciudadana y gubernamental, es disruptiva y requiere la garantía del Estado en la protección de datos personales, los derechos humanos y prevenir lo indeseable para el futuro.

Dentro de los asociados de TEPSA, el Real Instituto ElCano¹⁶ de España, tiene dos importantes proyectos: *RECLAIM*, sobre la metodología y las herramientas para analizar los efectos de la política de la post verdad en la democracia liberal, la deliberación, la información y la educación ciudadana, e *IA para Ciberseguridad*,

¹⁴ TEPSA en <https://www.tepsa.eu/>

¹⁵ EIPA en <https://www.eipa.eu/>

¹⁶ RIEC en <https://www.realinstitutoelcano.org/>

con una amplia revisión de literatura científica y técnica sobre los objetivos cibernéticos defensivos/ofensivos, la información y la ciber influencia.

La regulación específica algorítmica del procedimiento administrativo, para reforzar la garantía sobre la naturaleza, el momento y la forma analítica de datos, requiere de una entidad técnica específica que supervise el Principio de legalidad algorítmica. La revisión de la ley del procedimiento administrativo vía el uso de herramientas de IA debe atender la legalidad en la participación ciudadana y la evaluación del desempeño digital del poder público.

C. IA en Sociedad Internacional de Investigación en Gestión Pública (IRSPM)

En 2005 la IRSPM conformó la red de investigadores entre la comunidad internacional sobre la gestión pública y la implementación de las políticas públicas, y cada año realiza una conferencia para el debate científico de los temas emergentes, para difundir y validar los nuevos conocimientos entre esta comunidad.

La expresión universal de las redes sociales refleja la existencia un conflicto de valor al cuestionar la forma de gobernar y la gestión del espacio público, de ahí la importancia crítica de la investigación por los nuevos procesos de digitalización para la *gobernanza pública*, como un fenómeno que avanza a gran velocidad y con un gran rezago en el análisis del impacto y sus consecuencias por la aplicación de la IA en la gestión pública.

En la Conferencia de la Sociedad Internacional de Investigación en Gestión Pública (IRSPM, por sus siglas en inglés), celebrada recientemente en el Centro KPM para la Gestión Pública de la Universidad de Berna, el debate se centró en la tecnología disruptiva de la AI, por un lado el desarrollo de los procesos del gobierno digital como ventaja y oportunidad, para la innovación continua, la eficiencia, productividad

y la confiabilidad ciudadana, y por el otro lado, la desventaja debido a que en poco tiempo esos procesos se volverán obsoletos y hasta peligrosos.

Para el primer foro de discusión, se aprecia la eficacia de la gestión digital con la automatización de los procesos de flujo de trabajo, la rapidez en la expedición de la información solicitada, y la mejora en la calidad del servicio por una mayor eficiencia laboral del funcionario, así como la política institucional de la innovación para la *gobernanza pública*. Sin embargo, el gobierno digital no ha mejorado la participación ciudadana, y la IA como sistema del procesamiento del lenguaje y el reconocimiento de voz, aún no funciona para que gobierno y ciudadanos, sean reguladores.

En el segundo foro sobre la IA en la gestión de la ciudad, se discutieron los temas de la de los residuos sólidos urbanos (RSU) y el transporte público, afirmando que el centro de datos de la IA en la AP garantiza reconfigurar el tejido urbano con dos dimensiones implícitas, sostenibilidad y habitabilidad, mediante los algoritmos para la planeación, la toma de decisión en la gestión de la infraestructura y el equipamiento necesarios para el manejo de los RSU, y en especial para el pronóstico preciso sobre la generación de desechos.

Dentro del mismo foro se analizó la implementación de la IA en el campo del transporte mediante los modelos de redes neuronales de retroalimentación, con algoritmos de aprendizaje rápido y predictivo con información georeferenciada que se utiliza para el transporte seguro urbano y para la gestión de la información precisa para beneficio de los usuarios –como se puede apreciar en los portales de numerosas ciudades europeas–, o el caso de la movilidad aérea en la zona metropolitana de la ciudad de México. El pronóstico de la demanda del servicio de transporte incluye también las emisiones de CO₂, el problema de la degradación ambiental y las tasas de incremento de los energéticos para su funcionamiento.

En el tercer foro sobre los desafíos frente al desarrollo veloz e implementación de la IA en los sistemas y los procesos de la AP, señalaron a la ausencia de una política

para la gobernanza y la legislación de los algoritmos en tres aspectos de la gestión pública:

- la sustitución laboral del funcionario público al delegar la toma de decisiones,
- la menor participación de los expertos para auditar los mecanismos y resultados,
- la opacidad ante la complejidad de la transparencia, el rastreo y la explicación,
- la responsabilidad de quien implanta la IA y sus algoritmos.

En el sector público se identifica al impacto de la IA en la AP como una amenaza real a mediano plazo, para sustituir el trabajo humano en cientos de procedimientos, y realizarlos de manera más eficiente, efectiva y económica con los algoritmos específicamente creados, con el agravante del insuficiente análisis de los efectos adversos posibles –sociales y éticos–, así como la urgente iniciativa de la capacitación del funcionario ante la innovación tecnológica en el proceso administrativo.

La disrupción de la tecnología IA como la cuarta revolución industrial, muestra la escasa información sobre el análisis de las competencias, destrezas y habilidades que ya son obsoletas y pronto desaparecerán, así como las requeridas para la formación científica y técnica laboral en la prestación de los servicios públicos digitalizados.

Por último, en el foro se discutió la investigación sobre los setecientos efectos adversos y el desafío de la IA en la AP, para adaptarlos al proceso de desarrollo nacional en los países de Latinoamérica, que se puede consultar en la plataforma Redalyc como un proyecto académico de acceso abierto, y que despierta la atención sobre los mecanismos y procesos basados en IA ante la insuficiencia de los cuadros profesionales, identifica los siguientes desafíos:

- la brecha cultura, barrera potencial dentro de ciertos sectores de la población,
- el desempeño humano es deficiente y puede ser reemplazado,
- la capacidad mejora e infiltra más dominios del quehacer de la sociedad.

D. IA y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

El CLAD como centro de investigación y docencia para el fortalecimiento institucional de los gobiernos en la región Latinoamericana, en octubre de 2020 celebró la XIX Conferencia Iberoamericana de ministras y ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, en la que se aprobó *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*.¹⁷

Los temas para el intercambio de conocimientos sobre la IA y la robótica en la AP, señalaban al impacto de la innovación tecnológica y la estrategia por definir para el reemplazo de los nuevos puestos de los funcionarios públicos, comenzando en el proceso de los retiros por jubilación.

La creación de los nuevos puestos interdisciplinarios en la AP sería para los diseñadores de algoritmos y técnicos expertos en IA, y las competencias, destrezas y habilidades se irían definiendo, así como el sentido ético y legal de los científicos sociales para la transformación en el gobierno digital promoviendo la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

¹⁷ Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>

La institucionalización de los nuevos modelos de gestión pública estaría enfocados a la erradicación de la corrupción mediante el diseño de los sistemas de los algoritmos públicos sujetos a la regulación pública, sin embargo, la enorme tarea por realizar demanda incrementar la capacidad institucional para implantar la gobernanza algorítmica de los datos.

La innovación para la prestación de servicios públicos tiene como gran desafío innovar el diseño de la estructura y la organización de las instituciones públicas, analizar, identificar y digitalizar los procesos y mecanismos internos para la gestión pública y de toma de decisiones.

La *Cuarta Revolución para la Transformación* necesita de nuevas metodologías de administración y gestión digital en colaboración público-privada, para autogestión y la cogestión mediante los procesos blockchain, soft law, nudging, el crowdsourcing.

Uno de los compromisos señalados en la Carta para los países miembros del CLAD, fue la creación de un organismo público para la implantación y análisis del impacto de la IA y la digitalización de los procesos en la AP, así como la capacitación, la publicación de métodos, manuales, la creación de cursos que propician el conocimiento y las competencias de las nuevas tecnologías, del funcionario público mediante la sistematización y el análisis de la información.

Aún está pendiente el nuevo diseño organizacional –sectorial o transversal–, para el trabajo colaborativo de los proyectos públicos con enfoque de sustentabilidad y derecho ciudadano a participar, como la inclusión, la equidad, la transparencia que se muestran en un espacio territorial –urbano y rural–, del Smart Cities,¹⁸ el

¹⁸ Smart Cities en https://www.weforum.org/agenda/2021/08/what-is-a-smart-city?DAG=3&gclid=Cj0KCQjwnrmlBhDHARIsADJ5b_Isyo1MKSeWZtAQrADrokrbijUzkvwu7YScu3yFm9qOsHaPLzaKg4caAv2pEALw_wcB

Govtech¹⁹ con principal atención a los gobiernos locales para fortalecer al Estado desde el territorio.

II. Estado del arte de IA en la Administración Pública contemporánea

En este apartado, la intención es ofrecer una selección de los temas y sus enfoques, más representativos y recientes de IA en la AP, como una pequeña plataforma digital de referencia de las aportaciones de los investigadores que conforman la nueva escuela de pensamiento de los principales centros de análisis del fenómeno digital orientado a la gestión pública.

La sugerencia de la consulta de la tabla que elaboré y que a continuación se muestra, tiene como propósito la lectura directa de los autores, para evitar una interpretación distinta si por mi parte como evidencia empírica, lo citara como referente de algún concepto, enfoque o método, también tiene la intención de iniciar el debate por las nuevas líneas de investigación en la agenda de capacitación del funcionario público.

A. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS)

<https://iias-euromena-conference2022.org/>

TEMA	Investigador	Universidad
<i>Digital Tools for the Smart Urban Regeneration</i>	Racca, Gabriela	Universidad de Turín, Italia
<i>IA y New public Services</i>	Ducato, Marco	Universidad de Bolonia, Italia
Digitalization and Emerging Technologies for Resilience and Recovery	Asensio, Maria Islas, Carolina	INA, Portugal, UTU, Finlandia
<i>Digitalization and Public Administration</i>	D'Orlando, Elena	Universidad de Udine, Italia

¹⁹ GOVTECH en <https://www.govtechlatam.org/>

B. Instituto Europeo de Administración Pública

<https://www.eipa.eu>

TEMA	Investigador	Universidad
<i>Artificial Intelligence and Cybersecurity: A Promising but Uncertain Future</i>	Bonfant, Matteo	Elcano, España https://www.tepsa.eu/artificial-intelligence-and-cybersecurity-a-promising-but-uncertain-future-matteo-e-bonfanti-elcano-spain/
<i>Desafíos que plantea la disrupción tecnológica, la protección de datos y la inteligencia artificial</i>	EIPA Maastricht	, https://www.tepsa.eu/online-course-challenges-posed-by-the-technological-disruption-data-protection-and-artificial-intelligence-june-29-30-eipa-maastricht/
<i>Artificial Intelligence: Legal Challenges</i>		
<i>Regulación de la inteligencia artificial</i>	Wischmeyer, Thomas y Rademacher, Timo	https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=2320666
<i>'Experimental Regulations for AI: Sandboxes for Morals and Mores</i>	Ranchordas, Sofía	https://www.ssrn.com/abstract=3839744
<i>Retraso regulatorio, fricción regulatoria y transición regulatoria como inhibidores de FinTech: Calibración de una respuesta de la UE al fenómeno de la caja de arena regulatoria</i>	Ahern, Deirdre	European Business Organisation Law Review https://doi.org/10.1007/s40804-021-00217-zw1

C. Sociedad Internacional de Investigación en Gestión Pública (IRSPM)

<https://www.irspm.org/conferences/conference-2022>

TEMA	Investigador	Conferencia
<i>La tendencia de las competencias laborales con la tecnología IA</i>	Bullock	<i>De cara al futuro: Evolución de las relaciones socio-políticas-administrativas y el futuro de los sistemas administrativos</i>
<i>La IA mejora la participación ciudadana y la prestación de servicios</i>	Mehr, Ash & Fellow	
<i>La responsabilidad e implementación de la IA y la respectiva creación de valor para el sector público.</i>	Wirtz et al	
<i>Iniciativas de capacitación de los trabajadores en el uso de IA</i>	Shava & Hofisi	
<i>Los impactos de la IA en la gestión pública</i>	Dwivedi et al	
<i>La IA una mayor eficiencia laboral</i>	Zheng et al	
<i>IA en la introducción de análisis predictivo y tecnologías de apoyo a la toma de decisiones en el gobierno local</i>	Vogl, Seidelin, Ganesh & Bright	
<i>IA en la gestión de los residuos urbanos</i>	Abbasi & El Hanandeh	
<i>IA en el campo del transporte</i>	Abduljabbar et al	
<i>La IA probada y regulada, teórico, y las posibles direcciones y posibilidades en cuanto al uso</i>	Morkhat, et al	
<i>Inteligencia artificial (IA) aplicada a la gestión pública</i>	Ocaña, Yolvi; Valenzuela, Luis A; Vera, Miguel A; Rengifo, Raúl: U. del Zulia	https://slsp-ube.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_doaj_primary_oai_doaj_org_article_7faf2446fb6f4c7baf29a7796bb059be&context=PC&vid=41SLSP_UBE:UBE&lang=de&search_scope=DN_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=41SLSP_DN_CI&query=any%2Ccontains%2CIA%20y%20gesti%C3%B3n%20p%C3%BAblica&offset=0

D. Inteligencia Artificial

TEMA	Investigador	Revista
<i>Artificial Intelligence and Human Rights</i>	Donahoe, E. y Metzger, M. M.	https://doi.org/10.1353/jod.2019.0029
<i>Inteligencia Artificial en la administración pública: ambigüedad y elección de sistemas de IA y desafíos de gobernanza digital</i>	Filgueiras, F	https://clad.org/wp-content/uploads/2022/03/Revista-del-CLAD-79.pdf
<i>Artificial Intelligence, Transparency, and Public Decision-Making</i>	Fine Licht, K. y Fine Licht, J.	https://doi.org/10.1007/s00146-020-00960-w .
<i>Testing and Evaluating Artificial Intelligence</i>	Freeman, L.	https://doi.org/10.1002/inst.12281 .
<i>Inteligencia artificial, robótica y modelos de administración pública</i>	Ramió, C.	https://clad.org/wp-content/uploads/2022/03/Revista-del-CLAD-79.pdf
<i>Artificial Intelligence and Public Sector: Applications and Challenges</i>	Wirtz, B. W.; Weyerer, J. C.; y Geyer, C.	https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103 .
<i>SmartHS: an AI Platform for Improving Government Service Provision</i>	Zheng, Y.; Han, Y.; Cui, L.; Miao, C.; Leung, C.; y Yang, Q	https://dblp.org/db/conf/aaai/index.html

E. Gobernanza algorítmica

TEMA	Investigador	Revista
Public Administration, Public Leadership and the Construction of Public Value in the Age of the Algorithm and 'Big Data	Andrews, L.	https://doi.org/10.1111/padm.12534
<i>Algorithmic Accountability and Public Reason</i>	Binns, R.	https://doi.org/10.1007/s13347-017-0263-5 .
<i>Algorithmic Governance: Developing a Research Agenda through the Power of Collective Intelligence</i>	Danaher, J.; Hogan. M. J.; Noone, C.; Kennedy, R.; Behan, A.; De Paor, A.; Felzman, H.; Haklay, M.; Khoo, S. M.;	https://doi.org/10.1177/2053951717726554 .

	Morison, J.; Murphy, M. H.; O’Brolchain, N.; Schafer, B.; y Shankar, K.	
<i>Accountability in Algorithmic Decision Making</i>	Diakopoulos, N.	https://doi.org/10.1145/2844110
<i>Governance by Algorithms: Reality Construction by Algorithmic Selection on the Internet</i>	Just, N. y Latzer, M	https://doi.org/10.1177/0163443716643157 .
<i>Administration by Algorithm? Public Management Meets Public Sector Machine Learning</i>	Veale, M. y Brass, I	
<i>Rationality and Politics of Algorithms</i>	Van der Voot, H. G.; Klievink, A. J.; Arnaboldi, M.; y Meijer, A. J.	https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.10.011 .
<i>Knowing Public Services: Cross-Sector Intermediaries and Algorithmic Governance in Public Sector Reform</i>	Williamson, B.	https://doi.org/10.1177/0952076714529139 .

III. Algunos dilemas con las nuevas máquinas de pensar en México

La funcionalidad orgánica de todo sistema depende de la existencia de los subsistemas autónomos creados, y al mismo tiempo interconectados, uno de ellos es el subsistema de información con la especificidad del modelo, el método y de manera preocupante, de los algoritmos creados para ello.

Para la Administración Electrónica (AE), como factor prioritario de la capacidad organizacional para la toma de decisiones en la Administración Pública, el procesamiento en fracción de segundos de todo sistema de información requiere de la introducción, modificación o manipulación, extracción y almacenamiento de datos, y de ahí la importancia del análisis de los fenómenos del control, como la fase más novedosa del procedimiento administrativo electrónico

La garantía de la transparencia y de calidad de la gestión pública como canal de interacción con el ciudadano –en ciertos sectores y en casi todos los niveles de la AP, se ha establecido por decreto, no así las normas para la certificación de la funcionalidad electrónica de todo modelo basado en la autonomía de los subsistemas, y de sus particulares algoritmos.

Desde el 2007 se autorizó el acceso ciudadano a los servicios públicos, para comunicarse vía correo y mensaje oral y escrito con las plataformas gubernamentales –todos los días a todas horas–, sin embargo, éstas –invisibles para el usuario–, sólo responden a las preguntas seleccionadas y catalogadas previamente, de acuerdo con la dirección gubernamental, como ha sido el avance digital para el registro, notificación, factura, firma electrónica.

No así en algunos ejemplos de la mejora en la prestación de los servicios públicos en México, bajo el enfoque del combate a la corrupción, pero con fallas en la implantación de las nuevas plataformas gubernamentales que no se han analizado de manera exhaustiva, y menos explicado las causas y los efectos con graves repercusiones jurídicas, económicas y sociales como a continuación se enumera:

Sistemas de Registro y Control para la Contratación Pública:

1. Proveedores del Sector Salud,
2. Agentes Aduanales,
3. Magistrados en los Tribunales,
4. Derechos de Autor,
5. Contratistas de Obras Públicas.
6. Servicios Subrogados,
7. Servicios de vigilancia y seguridad.

De manera preocupante la falta de parámetros jurisdiccionales y la competencia entre Microsoft y Google con sus más recientes herramientas de la innovación tecnológica de la IA, haciendo mancuerna OpenAI y ChatGPT, es motivo de la revisión internacional de la ciberseguridad, y éste sí es el gran dilema de la AE.

Conclusiones

Por un principio precautorio, es sería conveniente crear un agenda de investigación en la formación del funcionario público, que incluya el laboratorio sobre la gobernanza algorítmica, para profundizar en el análisis de los beneficios o no, de las nuevas máquinas de pensar, y de las consecuencias de la innovación en el proceso administrativo y de gestión pública, al implantar tecnologías disruptivas con modelos de lenguaje gramatical perfecto, pero incoherentes en la dimensión cultural, jurídica y económica.

Bibliografía

Llul, Ramón (1235-1316). Ver video: <https://youtu.be/0LqYyJrK7s>

Llul, Ramón. La máquina de pensar. Consultado: en <https://www.cccb.org/es/exposiciones/ficha/la-maquina-de-pensar/223672>

Principio de la Buena Administración, Consultado: La buena administración en <http://administracionpublica.cide.edu/>

Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, de la Agenda 2030. Consultado: ODS 16 en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Red de Administración Pública (UNPAN, por sus siglas en inglés), Consultado: UNPAN en <https://unpan.un.org/>

Dirección de la División de Instituciones Públicas y el Gobierno Digital (DPIDG), Consultado: DPIDG en <https://publicadministration.un.org/es/About-Us/Who-We-Are>

El IIAS organizó el diálogo científico EUROMENA. Consultado: Conferencia IIAS en <https://iias-euromena-conference2022.org/>

Red de Administración Pública de Medio Este y Noráfrica (MENAPAR, por sus siglas en inglés), Universidad de Roma, la Libera Universidad Internacional de Estudios Sociales (LUISS). Consultado: MENAPAR en <https://my.southsouth-galaxy.org/en/data/menapar>

Grupo Europeo para la Administración Pública (EGPA, por sus siglas en inglés). Consultado: EGPA en <https://www.inap.es/eipa>

El modelo Fintech de eficiencia para la gestión gubernamental. Consultado: Fintech, en <https://www.fintechmexico.org/qu-es-fintech>

Gestión de la seguridad de la información. Consultado: Norma de seguridad ISO 27001, en <https://normaiso27001.es/>

Centro de Datos con auditoría SSAE 16. Consultado: Normas de auditoría SSAE16, en https://www.academia.edu/14074267/Controles_en_las_Organizaciones_de_Servicio_Actualizaci%C3%B3n_de_SAS70_a_ISAE3402_SSAE_16

Asociación Trans Europea en estudios de Política (TEPSA, por sus siglas en inglés). Consultado: EPSA en <https://www.tepsa.eu/>

Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA, por sus siglas en inglés). Consultado: EIPA en <https://www.eipa.eu/>

Real Instituto Elcano de España. Consultado. RIEC en <https://www.realinstitutoelcano.org/>

Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública. Consultado: en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>

Nuevo Diseño Organizacional –sectorial o transversal–, para el trabajo colaborativo de los proyectos públicos del Smart Cities. Consultado: Smart Cities en https://www.weforum.org/agenda/2021/08/what-is-a-smart-city?DAG=3&gclid=Cj0KCQjwnrmlBhDHARIsADJ5b_Isyo1MKSeWZtAQrADrokrbijUzkvwu7YScu3yFm9qOsHaPLzaKg4caAv2pEALw_wcB

El Govtech con principal atención a los gobiernos locales para fortalecer al Estado desde el territorio. Consultado: OVTECH en <https://www.govtechlatam.org/>

Reformas legales en materia de Administración Pública Federal durante el Gobierno de la 4T.

13 de Julio, 2023.

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández¹

Resumen

Después de identificar y situar a la administración pública en el contexto del sistema político y del presidencialismo mexicano, se describen las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal durante el gobierno de la autodenominada Cuarta Transformación de la República.

Palabras claves: sistema político, presidencialismo, administración pública, reformas legales, dependencias y entidades, atribuciones.

Summary

After identifying and situating the public administration in the context of the political system and Mexican presidentialism, the reforms to the Organic Law of the Federal Public Administration during the government of the self-styled Fourth Transformation of the Republic are described.

Keywords: political system, presidentialism, public administration, legal reforms, dependencies and entities, attributions.

¹ Profesor e Investigador. Doctor en Estudios Políticos por la Universidad de París (Francia) y doctor en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado (México).

Introducción

La administración pública no es una función ni estructura exclusiva del Poder Ejecutivo Federal, corresponde atender dichas funciones y estructura a cada uno de los demás poderes federales y a los organismos constitucionales autónomos previstos en la Constitución General. Sin embargo, puesto que la atención y solución de los grandes problemas nacionales y locales corresponde fundamentalmente a los poderes ejecutivos, federal y locales, para los cuales la administración pública es una herramienta indispensable, es habitual referirse indistintamente a dichos poderes ejecutivos como sinónimo de administraciones públicas por el carácter integral del objeto de su acción administrativa. Si bien no es el objetivo de este artículo entrar al estudio de la administración pública en todos los poderes y organismos constitucionales autónomos, es importante al menos dejar la anotación anterior.

En consecuencia, es de señalar también que la administración pública federal, conforme a lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “será descentralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso”, la cual como veremos más adelante distribuye “los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

Dichas relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, así como las relaciones entre éstas y las Secretarías de Estado, igualmente se encuentran reguladas por las leyes correspondientes. Sin embargo, es importante hacer notar que dicha relación tiene como base de sustentación el régimen o sistema político de cada país, que en las democracias occidentales se integra de acuerdo con el sistema de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral. El sistema o forma de gobierno, a su vez, puede ser de carácter parlamentario, presidencial y semipresidencial o semiparlamentario.

El presidencialismo constitucional mexicano, por su parte, puede ser ubicado en algunas de las diferentes clasificaciones del presidencialismo latinoamericano que desde hace muchos años se han realizado, tanto en los estudios constitucionales como en los estudios políticos; clasificaciones que necesariamente están definidas a partir del grado o nivel democrático de las relaciones entre los poderes del Estado Nacional correspondiente, sea que se trate de una república o de una monarquía, o bien de una república federal o de una centralizada o unitaria.

En cualquier hipótesis, la República Mexicana que conforme al artículo 40 de la Constitución General es “una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México”, las actividades administrativas de los ejecutivos federal y locales se encuentran también reguladas en sus aspectos más generales mediante el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo. El propósito de dicho Sistema es el de imprimir “solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación”.

Al efecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 contiene los siguientes cuatro ejes temáticos: 1. Política y Gobierno; 2. Política Social; 3. Economía; 4. Epílogo: visión de 2024. En la presentación que antecede a dichos ejes temáticos, se sostiene lo siguiente con respecto al Estado de derecho:

Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie

Ante el sistemático quebrantamiento de las leyes, tanto en su espíritu como en su letra, hemos de desempeñar el poder con estricto acatamiento al orden legal, la separación de poderes, el respeto al pacto federal, en observancia de los derechos sociales, colectivos y sociales, empezando por los derechos humanos, y el fin de la represión política; nada por la fuerza; todo, por la razón; solución de los conflictos mediante el diálogo; fin de los privilegios ante la ley y cese de los fueros.

Por su parte, al desarrollar el eje temático 1. Política y Gobierno se sostiene, a su vez, lo siguiente:

Recuperar el estado de derecho

Durante décadas, el cumplimiento de las normas legales fue asumido por los gobernantes como optativo y discrecional. Semejante conducta generó un gravísimo daño a las instituciones y a la moral pública, por cuanto generalizó el ejemplo de la ilegalidad en sectores de la población. En el actual gobierno todos los empleados públicos deberán acatar y aplicar el conjunto de leyes vigentes en el país, en la inteligencia de que sólo una autoridad respetuosa de la legalidad puede restaurar la confianza en ella por parte de la población.

Lo anterior significa abstenerse de simulaciones de constitucionalidad como las que practicaron los gobiernos anteriores y, por lo que hace al gobierno federal, atenerse escrupulosamente a las delimitaciones impuestas por el pacto federal y la división de poderes. Explícitamente, el Poder Ejecutivo no intervendrá de manera alguna en las determinaciones del Legislativo ni del Judicial, respetará las atribuciones y jurisdicciones de las instancias estatales y municipales y respetará las decisiones de la Fiscalía General de la República, el Banco de México, las autoridades electorales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Asimismo, el gobierno federal reconocerá y respetará las atribuciones y facultades que el marco legal del país otorga a las comunidades indígenas y a sus instancias de decisión, y se someterá a los fallos de los organismos e instrumentos internacionales de los que México es miembro y signatario, como la Organización de las Naciones Unidas, la Corte Penal Internacional y la Organización Mundial de Comercio.

No se tolerarán las faltas de observancia a las leyes y reglamentos por parte de funcionarios y empleados públicos; éstas darán lugar a las sanciones administrativas que correspondan y serán turnadas, en los casos que lo ameriten, a la Fiscalía General de la República.

Se erradicarán el robo de combustibles y la evasión fiscal y se combatirán el lavado de dinero, el tráfico de armas y otros ilícitos que no podrían perpetrarse sin la complicidad entre infractores y funcionarios públicos.

Las diferencias de salarios entre un agente ministerio público federal, un miembro de una institución policial federal y un juez federal, actualmente abismales, serán reducidas al mínimo, dependiendo del rango y los niveles. Se analizará el establecimiento de mecanismos institucionales y disposiciones legales para evitar que efectivos policiales sometidos a proceso o sancionados por la comisión de delitos sean recontratados en otras corporaciones.

El documento no se refiere de manera específica a la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal como uno de los elementos a considerar para alcanzar los objetivos y cambios que conducirán a la Visión 2024 como resultado de la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo en estudio, ni agrega algo más respecto a lo ya transcrito relacionado con el marco jurídico. Sin embargo, de la evaluación sumaria de las situaciones precedentes, de los diferentes cambios propuestos y de los nuevos programas establecidos en dicho documento, se desprenden una serie de reformas legislativas necesariamente vinculadas a los entes públicos que deberán operar dichos cambios y nuevas políticas públicas, es decir, a la administración y su funcionamiento. La sola lectura de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal durante este periodo de gobierno permite advertir las prioridades de cambio o adición de atribuciones administrativas a los diferentes entes públicos federales.

Durante el ejercicio de las LXIV y LXV Legislaturas del Congreso de la Unión, cuyo desempeño corresponde a los años de ejercicio del Poder Ejecutivo Federal en funciones al momento de escribir esta contribución, se han expedido 45 nuevas leyes, se han reformado 350 ordenamientos legales y se han aprobado 50 nuevos instrumentos internacionales². El propósito de este artículo es el de identificar y

² Datos aportados por el secretario de Servicios Parlamentarios del Senado de la República durante los trabajos del Congreso Nacional de Derecho Parlamentario, Edición 2023, organizado conjuntamente por el Senado de la República, LXV Legislatura, y el Colectivo Juventud Real, los días 29 y 30 de junio de 2023 en el Recinto

describir el impacto que dichas reformas a la LOAPF tienen en la administración pública federal en las políticas públicas.

Cabe señalar que de manera habitual todo nuevo ordenamiento legal o la reforma de cualquiera de los ya existentes implica un cambio de políticas públicas, sean entendidas éstas en sentido estricto o en el sentido más amplio de políticas de Estado o de gobierno. Ciertamente, la ratificación, fortalecimiento o modificación más habitual de las políticas públicas se deriva o inscribe en cuatro documentos fundamentales al efecto: el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y el dictamen de aprobación de la Cuenta Pública. Excepcionalmente, una sentencia del tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede modificar una ley o una porción normativa de una reforma legal aprobada por el Congreso de la Unión, como veremos más adelante.

I. Ley orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se compone por tres títulos dedicados a regular la estructura y funcionamiento de la administración pública federal, tanto de la administración pública centralizada como de la paraestatal. Esta Ley consta de 56 artículos distribuidos en cinco capítulos, de los cuales tres corresponden al Título Segundo, De la Administración Pública Centralizada, y un capítulo único a los otros dos títulos, De la Administración Pública Federal y De la Administración Pública Paraestatal, respectivamente.

Este ordenamiento fue expedido el 29 de diciembre de 1976 y le han correspondido 72 decretos de reforma, de los cuales los aprobados por las Legislaturas LXIV y LXV del Congreso de la Unión han sido 13 decretos de reforma. Con fecha 30 de noviembre de 2018 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación dos decretos por los que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de este ordenamiento, que definen la nueva estructura administrativa de la administración pública federal ahora vigente. Dichos decretos fueron suscritos

Parlamentario del Senado. En dicho Congreso presenté la ponencia con el tema *Teoría de la Legislación y Racionalidad Legislativa*.

todavía por el anterior presidente de la República, pero fueron aprobados por la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión en la que el nuevo presidente en funciones tiene el respaldo de la mayoría legislativa en ambas cámaras federales.

II. Administración Pública Centralizada

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados en Materia de Energía (a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución) integran la Administración Pública Centralizada. En tanto que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos componen la Administración Pública Paraestatal.

Las Secretarías de Estado tienen igual rango y entre ellas no hay preeminencia alguna. Sin embargo, por acuerdo del presidente de la República, la Secretaría de Gobernación coordina las acciones de la Administración Pública Federal para cumplir sus acuerdos y órdenes (artículo 10); aunque los titulares de las Secretarías de Estado ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República (a. 11).

Cada Secretaría de Estado formula, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República (a. 12). Dichos reglamentos, decretos y acuerdos deben, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el secretario de Estado respectivo y, cuando se refieren a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deben ser refrendados por todos los titulares de las mismas. Cuando se trate de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requiere el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación (a. 13).

Al frente de cada Secretaría hay un secretario de Estado, quien, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxilia de los Subsecretarios, Titular de la Unidad de Administración y Finanzas, Jefes de Unidad, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, y los demás funcionarios, en los términos que establezca

el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. Las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Hacienda y Crédito Público cuentan cada una con una Oficialía Mayor (a. 14).

Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo pueden delegar en los funcionarios a que se refiere el artículo 14 cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deben ser ejercidas precisamente por dichos titulares. Estos titulares pueden readscribir las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo; pero los acuerdos de delegación de facultades o de readscripción de unidades administrativas se publican en el Diario Oficial de la Federación (a. 16).

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado pueden contar con órganos administrativos desconcentrados que les están jerárquicamente subordinados y tienen facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables (a. 17).

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuentan con oficinas de representación en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa; dichas oficinas se coordinan con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo (a. 17 BIS).

El Poder Ejecutivo Federal cuenta en las entidades federativas con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo que tienen a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y programas a cargo que ejercen algún beneficio directo a la población, de conformidad con los lineamientos que emiten la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo. Al efecto, para la coordinación de las delegaciones respectivas, el Titular del Poder Ejecutivo Federal

cuenta con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, bajo el mando directo del presidente de la República. Las delegaciones mencionadas estarán adscritas jerárquica y orgánicamente a la Secretaría del Bienestar y sus titulares son designados por el titular de la Secretaría a propuesta de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo (a. 17 TER).

El reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado es expedido por el Presidente de la República (a. 18). El titular de cada Secretaría de Estado expide los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para su funcionamiento (a. 19).

Las dependencias cuentan con una Unidad de Administración y Finanzas encargada de ejecutar los servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, tecnologías de la información, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, archivos, y los demás que sean necesarios. En los casos de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Defensa Nacional y de Marina dichos servicios se llevarán a cabo por sus respectivas oficialías mayores (a. 20).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece lineamientos y directrices aplicables a las unidades administrativas que realicen las funciones antes referidas en las entidades paraestatales; tales disposiciones son igualmente aplicables a las delegaciones u oficinas de representación, en los Estados y la Ciudad de México, de las entidades paraestatales (a. 20).

El presidente de la República, para el mejor despacho de los asuntos a su cargo, puede constituir comisiones intersecretariales, consultivas y presidenciales a través de decretos (a. 21).

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas (a. 22).

Los secretarios de Estado, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias, dan cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos; asimismo, cuando cualquiera de las Cámaras los cite cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades (a. 23).

Para el despacho de los asuntos de orden administrativo, el Poder Ejecutivo Federal cuenta con las siguientes dependencias (a. 26):

Secretaría de Gobernación;

Secretaría de Relaciones Exteriores;

Secretaría de la Defensa Nacional;

Secretaría de Marina;

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;

Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Secretaría de Bienestar;

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

Secretaría de Energía;

Secretaría de Economía;

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural;

Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes;

Secretaría de la Función Pública;

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud;

Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;

Secretaría de Cultura;

Secretaría de Turismo, y

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

En este conjunto de porciones normativas referidas se encuentran incluidas ya las reformas publicadas en el **DECRETO** por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 30-11-2018), así como el siguiente de la misma fecha.

III. Administración Pública Paraestatal

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten (a. 45).

Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.
- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
- Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
- Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por, o
- Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno. Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores

públicos federales que participan debido a sus propios cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes (a. 46).

Los fideicomisos públicos son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos. En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada (a. 47).

A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupa por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que las leyes atribuyan a las Secretarías de Estado (a. 48). Dicha intervención se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo (a. 49).

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se lleva a cabo en la forma y términos que disponen las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de las atribuciones que competan a la coordinadora del sector correspondiente (a. 50).

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública emiten criterios para la clasificación de las entidades paraestatales conforme a sus objetivos y actividades, en aquellas que cumplan una función institucional y las que realicen fines comerciales con el propósito de, en su caso, establecer mecanismos

diferenciados que hagan eficiente su organización, funcionamiento, control y evaluación. Estos mecanismos contemplan un análisis sobre los beneficios y costos de instrumentar prácticas de gobierno corporativo en las entidades con fines comerciales, a efecto de considerar la conveniencia de su adopción (a. 50).

En los dos decretos de fecha 30 de noviembre de 2018 no hubo reformas a los artículos del Título Tercero, De la Administración Pública Paraestatal, pero sí las hubo posteriormente. Pasamos en seguida a la descripción del contenido de los siguientes decretos de reforma a la LOAPF durante el periodo constitucional del Ejecutivo Federal y la mayoría legislativa en ambas cámaras federales en funciones al momento de escribir este artículo.

IV. Decretos de reforma durante el Gobierno de la 4T

Durante el periodo que corresponde a las Legislatura LXIV y LXV del Congreso de la Unión ha habido trece decretos de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, periodo que coincide con el desempeño del titular del Poder Ejecutivo Federal y las legislaturas citadas; ambos poderes federales, en el caso del Poder Legislativo la mayoría legislativa correspondiente, como ya se ha señalado, se proponen como forma de legitimación política y escenario prospectivo una Cuarta Transformación de la República. Se hace notar que, en los acápites anteriores de este artículo, se incluyen las reformas relativas al primer decreto de reforma de los trece que corresponden a este periodo político e institucional del Poder Ejecutivo Federal. El total de reformas a la LOAPF desde su expedición el 29 de diciembre de 1976 incluye 72 decretos.

Según el **primer decreto publicado el 30 de noviembre de 2018**, se reformaron 25 artículos, se adicionaron porciones normativas a 12 artículos más y se adicionaron los artículos 17 TER y 30 BIS, además de haberse derogado la fracción XXVI del artículo 34 (respecto de la intervención de la Secretaría de Energía en las reglas de operación del mercado eléctrico mayorista).

Las reformas a los artículos 4º y 6º fueron para actualizar sus disposiciones, toda vez que la Fiscalía General de la República sustituye a la Procuraduría General de la República.

En la reforma y adición al artículo 8º se especifican nuevas unidades de apoyo y se faculta al Presidente de la República para crear nuevas unidades conforme a la disponibilidad presupuestal. Dichas nuevas unidades específicas son para definir las políticas del Gobierno Federal en temas de informática, tecnologías de la información, comunicación y gobierno digital; formular y conducir la política de comunicación social con la intervención que corresponda a la Secretaría de Gobernación, así como difundir y proyectar el derecho a la memoria de la Nación.

Con excepción de las tres Secretarías de Estado que ya han sido señaladas, en las demás la Oficialía Mayor se convierte en unidad de administración y finanzas (a. 14). En consecuencia, la reforma al artículo 16 suprime la palabra Oficialía Mayor en las demás Secretarías.

Las reformas y adiciones al artículo 17 BIS cambiaron la denominación “delegaciones” por “oficinas de representación”, además de establecer lineamientos para el caso de las dependencias o entidades responsables de la ejecución de programas para entregar un beneficio directo a la población.

Mediante la adición del artículo 17 TER se crea la Coordinación General de Programas de Desarrollo y las delegaciones correspondientes en las entidades federativas. La reforma al artículo 20 regula el cambio de Oficialía Mayor a Unidad de Administración y Finanzas.

En el artículo 26 se restablece la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (actividad situada en el periodo presidencial anterior y su APF correspondiente, al interior de la Secretaría de Gobernación); el de la Secretaría de Desarrollo Social por el de Secretaría de Bienestar; la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación se convierte en Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; se mantiene la denominación Secretaría de Comunicaciones y Transportes que será modificada, mediante decreto publicado el 20/10/21, en Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; y se restablece plenamente la Secretaría de la Función Pública.

Las atribuciones de la Secretaría de Gobernación anteriormente reguladas en XLVIII fracciones fue ahora regulada en XXIV fracciones, en realidad 27 si se tienen en cuenta las fracciones BIS, TER y QUATER de la fracción VII. Uno de los cambios a destacar es el cambio de adscripción y denominación del anterior Comisionado Nacional de Seguridad, así como de la readscripción del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del de Seguridad Nacional, que pasaron a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

En el artículo 28, relativo a la Secretaría de Relaciones Exteriores, solo se modifica en la fracción XI la denominación Procurador General de la República por la de Fiscal General de la República. En el artículo 29, relativo a la Secretaría de la Defensa Nacional, solo hubo una reforma a la fracción XVI respecto a su intervención en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, pero solamente para actualizar la redacción conforme al artículo 30 BIS anteriormente derogado y nuevamente restablecido. En el caso de la Secretaría de Marina no hubo modificación alguna en dichos primeros dos decretos de reforma, en este periodo en estudio.

El artículo 30 BIS regula las funciones de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, a la cual se adscribe el Centro Nacional de Inteligencia. El artículo 31, por su parte, establece entre las nuevas atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las de designar y remover a los titulares de las unidades de administración y finanzas, con excepción de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina que cuentan con sus respectivas oficialías mayores; planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas; y participar en las negociaciones comerciales internacionales relacionadas con las compras del sector público.

En el artículo 32 que regula las actividades de la Secretaría de Bienestar es de destacarse que se le señala “Coordinar, en conjunto con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, las Delegaciones Estatales de Programas para el Desarrollo de las Entidades Federativas, así como la planeación, ejecución y

evaluación de los planes, programas y acciones que desarrollen”. El artículo 32 BIS regula las actividades de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El artículo 33, relativo a la Secretaría de Energía dispone la facultad de esta dependencia en su fracción XXI, de “Requerir la información necesaria para el desarrollo de sus funciones a órganos desconcentrados, órganos reguladores coordinados, entidades paraestatales y empresas productivas del Estado y en general, a toda persona física o moral que realice cualquiera de las actividades a que se refieren la Ley de Hidrocarburos, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear y la Ley de la Industria Eléctrica.

La Secretaría de Energía coordinará con la Comisión Reguladora de Energía, la determinación de las tarifas reguladas de los servicios establecidos en la Ley de la Industria Eléctrica”.

En el artículo 34, a la Secretaría de Economía, a su anterior facultad de fomentar en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores el comercio internacional, se le agrega la de atraer inversión extranjera. En el artículo 35, a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, entre las reformas y adiciones es de destacar que se le señala la atribución de “Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponda a las Secretarías de Economía y de Bienestar bajo principios que eviten su uso o aprovechamiento indebido o ajeno a los objetivos institucionales”.

En el artículo 37, a la Secretaría de la Función Pública se le señala la atribución de “Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental y de sus resultados; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los Presupuestos de Egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables”; así como la de “Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la Administración

Pública Federal, conforme a las bases y principios que al respecto emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción”.

El artículo 38 regula las actividades de la Secretaría de Educación Pública, cuya modificación más amplia de sus competencias será consecuencia de la posterior reforma en materia educativa publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de mayo de 2019.

El artículo 39 regula las atribuciones de la Secretaría de Salud, entre las que destacan “Elaborar y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos, servicios médicos gratuitos universales y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen”, así como “Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud. Asimismo, propiciará y coordinará la participación de los sectores social y privado en dicho sistema y determinará las políticas y acciones de concertación entre los diferentes subsistemas del sector público”.

En el artículo 40, relativo a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, son de destacar las siguientes adiciones a sus atribuciones tradicionales: Promover la democracia sindical y el acceso a la contratación colectiva; Dar cumplimiento a los convenios internacionales en materia de derechos laborales; y Promover la organización de los jornaleros agrícolas y garantizar la protección laboral y de seguridad social que establece la legislación aplicable.

En el artículo 41 que regula las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, fueron adicionadas las siguientes atribuciones: “Promover y propiciar el adecuado cumplimiento de la normatividad en materia de ordenamiento del territorio, desarrollo urbano y vivienda; Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia; Participar en la elaboración de los métodos e instrumentos para identificar zonas de

alto riesgo ante fenómenos naturales, para su prevención y mitigación; Emitir opinión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los proyectos de inversión pública con impacto territorial, regional y urbano; Diseñar los programas de modernización de los registros públicos inmobiliarios así como los catastros, a través de la administración de la plataforma nacional de información a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano”.

El artículo 41 BIS fue reformado y adicionado para ampliar las atribuciones de la Secretaría de Cultura. El artículo 42 relativo a la Secretaría de Turismo no tuvo modificaciones. En el artículo 43 que regula las atribuciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal destacan la siguiente reforma y adición: “El Consejero Jurídico nombrará y, en su caso, removerá a los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, quienes estarán adscritos administrativa y presupuestalmente a las dependencias y entidades respectivas”. Por su parte, la reforma al artículo 43BIS precisa lo siguiente: “Las dependencias de la Administración Pública Federal enviarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión o a una de sus cámaras, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentar, salvo en los casos de las iniciativas de Ley de Ingresos y proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y en aquellos otros de notoria urgencia a juicio del Presidente de la República; en su caso, estos últimos serán sometidos al titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Consejería Jurídica”.

DECRETO por el que se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 30-11-2018).

Se **reforman** los párrafos primero y segundo y se **adicionan** los párrafos tercero, cuarto y sexto, pasando el actual segundo a ser quinto, del artículo 21 de la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue (las porciones normativas reformadas o adicionadas son resaltadas con letras negrillas):

Artículo 21. El presidente de la República, **para el mejor despacho de los asuntos a su cargo**, podrá constituir comisiones intersecretariales, **consultivas y presidenciales a través de decretos.**

Las comisiones intersecretariales serán aquellas creadas por el presidente de la República para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado. Estarán integradas por los secretarios de Estado o aquellos funcionarios de la Administración Pública Federal. Las entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a las comisiones intersecretariales, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. (el párrafo reformado respectivo era muy breve)

Serán comisiones consultivas aquellas conformadas por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, de reconocida capacidad o experiencia, designados por el presidente de la República con la finalidad de resolver una consulta determinada o emitir una opinión sobre algún tema especificado en el objeto de su Decreto de creación. Estas comisiones podrán ser ubicadas dentro de la estructura de una dependencia del Ejecutivo. Sus conclusiones no serán vinculantes.

Las comisiones presidenciales podrán ser conformadas por integrantes descritos en cualquiera de los párrafos anteriores, así como ex servidores públicos y servidores públicos de otros poderes u órdenes de gobierno. Estas comisiones se constituyen como grupos de trabajo especial para cumplir con las funciones de investigación, seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes que deberán servir como base para la toma de decisiones o el objeto que determine su Decreto de creación, en los términos previstos por el presente artículo.

Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el presidente de la República.

El Decreto de creación de las comisiones descritas en este artículo deberá contener al menos las siguientes disposiciones:

- I. Su denominación;
- II. El nombre de sus integrantes y sus respectivos cargos, así como la definición de quien la presidirá;
- III. Su objeto y las funciones que se les asignan;
- IV. Su ubicación dentro de la estructura de la Administración Pública Federal, precisando si dependen directamente del presidente de la República o de alguna Secretaría de Estado;
- V. El período de su existencia, mismo que podrá ser prolongado por acuerdo del presidente de la República, y
- VI. Cuando sea necesario, la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de la entidad pública de la cual dependen.

El cargo de miembro de cualquiera de las comisiones será honorífico y de confianza, por lo que no inhabilitará la posibilidad de desempeñar ninguna otra función pública o actividad privada.

DECRETO por el que se reforma la fracción X del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 12-04-2019).

La reforma adiciona la porción normativa de dicha fracción resaltada con letras negrillas:

“Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. **En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para**

la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas;”

DECRETO por el que se reforma la fracción XX del artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la fracción IX del artículo 8 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (DOF 14-05-2019).

La reforma adiciona la porción normativa de dicha fracción resaltada con letras negrillas:

“Promover **y ejecutar** la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;”.

DECRETO por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, de la Ley de Concursos Mercantiles y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 09-08-2019).

Se adicionan las fracciones XXII, XXIII y XXIV, pasando la anterior XII a ser XXV, al artículo 32 que regula las atribuciones de la Secretaría de Bienestar y, también, se adiciona un Capítulo III al Título II, denominado “Del Gabinete Social de la Presidencia de la República”, con los artículos 44 BIS, 44 TER y 44 QUÁTER.

DECRETO por el que se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y, el Artículo Séptimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para la

Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, de la Ley de Concursos Mercantiles y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 9 de agosto de 2019 (DOF 22-01-2020).

Por cuanto corresponde a la Ley Orgánica de la Administración Pública:

“Se reforma la fracción VII del artículo 44 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 44 Bis.- ...

I. a VI. ...

VII. La persona Titular de la Dirección General del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado, quien encabezará la Secretaría Técnica;”.

Lo anterior, en virtud del cambio de denominación del ente público respectivo.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Puertos (DOF 07-12-2020).

La reforma adiciona o modifica, entre otras, las porciones normativas de la fracción correspondiente al artículo 30 de la LOAPF resaltada con letras negrillas:

“Se reforman los artículos 30, fracciones V, incisos c) y d), VI y IX; 36, fracciones I, XII, y XV; se adicionan el artículo 30, fracciones V Bis, VI Bis, XII Bis, XII Ter, XIV Bis, XIV Ter y XIV Quáter, y se deroga el artículo 36, fracciones XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 30. ...

I. a IV. ...

V. Ejercer la Autoridad **Marítima Nacional** en las zonas marinas mexicanas, costas, puertos, recintos portuarios, terminales, marinas e instalaciones

portuarias nacionales; así como, en su caso, aguas nacionales donde se realicen actividades de su competencia, en las materias siguientes:

a) y b) ...

c) Prevención de la contaminación marina originada por embarcaciones o artefactos navales, así como el vertimiento de desechos y otras materias al mar distintas al de aguas residuales, y

d) Protección marítima y portuaria, en los términos que fijan los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte y la normatividad nacional en (antes “leyes de”) la materia, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias de la Administración Pública Federal;

V Bis. Regular las comunicaciones y transportes por agua, así como formular y conducir las políticas y programas para su desarrollo, de acuerdo con las necesidades del país **(fracción adicionada)**;

VI. Dirigir la educación naval militar **y la educación náutica mercante**;

VI Bis. Regular, promover y organizar a la marina mercante, así como establecer los requisitos que deba satisfacer el personal técnico de la marina mercante y conceder las licencias y autorizaciones respectivas; **(fracción adicionada)**.

VII. y VIII. ...

IX. Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada **y la Secretaría de Marina, así como las obras marítimas, portuarias y de dragado que requiera el país y, en su caso, autorizarlas cuando sobrepasen sus capacidades técnicas y operativas**;

X. a XII. ...

XII Bis. Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones y transportes por agua con embarcaciones o artefactos navales; **(fracción adicionada)**

XII Ter. Coordinar la implementación de las acciones necesarias con las demás dependencias de la Administración Pública Federal, para el cumplimiento de las

disposiciones nacionales e internacionales en materia marítima, en el ámbito de su competencia; **(fracción adicionada)**

XIII. y XIV. ...

XIV Bis. Coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento; **(fracción adicionada)**

XIV Ter. Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios; **(fracción adicionada)**

XIV Quáter. Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes por agua y las tarifas para el cobro de los mismos; otorgar concesiones y permisos, y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con las comunicaciones y transportes por agua; así como participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la Administración Pública Federal de comunicaciones y transportes por agua; **(fracción adicionada)**

XV. a XXVI. ...”.

Las fracciones derogadas del artículo 36 que regula las atribuciones de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes corresponden a las nuevas atribuciones de la Secretaría de Marina reguladas en el artículo 30.

DECRETO por el que se adiciona una fracción XX al artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 11-01-2021).

Se adiciona una nueva fracción XX al artículo 29 con el corrimiento de la actual, numeral que regula a la Secretaría de la Defensa Nacional, para incluir entre sus atribuciones la de “Establecer acuerdos de colaboración con las instituciones

ambientales a efecto de capacitar a los integrantes del servicio militar para la ejecución de actividades tendientes a proteger el medio ambiente”.

DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 20-10-2021).

Se cambia la denominación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por la de Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.

DECRETO por el que se adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley General de Archivos (DOF 05-04-2022).

Se deroga la fracción III del artículo 8º relativa a la difusión y proyección del derecho a la memoria de la Nación para pasar al ámbito competencial de la Ley General de Archivos.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública (DOF 09-09-2022).

Se reforman los artículos 29 y 30 BIS relativos a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, respectivamente, para los siguientes efectos:

Se especifica la atribución de la SEDENA para “ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana”;

anteriormente la fracción IV de este numeral solo se refería al “activo” de la Guardia Nacional.

En el artículo 30 BIS, relativo a la SSyPC se reforman las fracciones I a III para efecto de incluir entre sus atribuciones la formulación expresa de la Estrategia de Seguridad Nacional, la coordinación del gabinete de seguridad del Gobierno Federal, así como la plena sujeción a los derechos humanos y las libertades fundamentales en el ejercicio de sus atribuciones; y se adicionan las fracciones XXV y XXVI, para efecto de “Recibir las solicitudes de indulto y amnistía formuladas en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, con excepción de los delitos del orden militar. Asimismo, promover el reconocimiento de inocencia o anulación de sentencia en los casos previstos en el Título XIII del Código Nacional de Procedimientos Penales”; así como para “Prestar servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los órganos de carácter federal de los Poderes Legislativo y Judicial, organismos constitucionalmente autónomos y demás instituciones públicas que así lo soliciten. Quedan exceptuadas de la presente disposición las instalaciones consideradas estratégicas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; además de que “podrá prestar dichos servicios a personas físicas o morales cuando se requiera preservar la seguridad de bienes nacionales, de actividades concesionadas o permitidas por el Estado, u otras que por su condición, relevancia o trascendencia contribuyan al desarrollo nacional, así como a representaciones de gobiernos extranjeros en territorio nacional”.

PUNTOS RESOLUTIVOS de la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 137/2022, promovida por senadoras y senadores de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión en contra de la reforma de diversos ordenamientos legales.

Respecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública se declaró la invalidez del artículo 29, fracción IV, en su porción normativa “, *y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana*”. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos al primero de enero de 2024.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 03.05.2023).

Se adicionan las fracciones VIII Bis, VIII Ter, VIII Quáter y VIII Quinquies al artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para ampliar las atribuciones de la SEDENA y quedar como sigue:

“Artículo 29.- ...

I. a VIII.- ...

VIII Bis.- Salvaguardar la soberanía y defender la integridad del territorio nacional, incluyendo su espacio aéreo, en coordinación con la Secretaría de Marina en lo correspondiente a la protección del espacio situado sobre el mar territorial;

VIII Ter.- Establecer acciones para garantizar que las operaciones aéreas en el territorio nacional no se realicen con fines ilícitos o atenten contra la seguridad nacional;

VIII Quáter.- Participar, con la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, en las operaciones de búsqueda y salvamento aéreo, en términos de artículo 80 de la Ley de Aviación Civil;

VIII Quinquies.- Establecer, en coordinación con la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, las zonas de vigilancia y protección del espacio aéreo;

IX.- a XXI.- ...”.

Conclusiones

Este reporte de investigación documental es solamente una primera aproximación hacia una evaluación integral de la amplitud que necesariamente tiene el énfasis puesto en la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal, por el Poder Ejecutivo y la mayoría legislativa en ambas cámaras federales que reivindican una 4T en y como resultado de su ejercicio de gobierno.

Es una primera aproximación porque las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a pesar de incluir hasta el momento trece decretos de reforma, no son suficientes para mostrar de manera integral los factores que impactan en la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal. Es indispensable considerar también algunas de las reformas constitucionales que han sido iniciadas durante el periodo en estudio y que tienen un impacto directo para lograr importantes cambios en dicha estructura y funcionamiento; igualmente deben ser consideradas, para dicho objeto de estudio, las iniciativas de reforma constitucional que no prosperaron.

Paralelamente a dichas reformas legales y constitucionales, hay que considerar los nuevos ordenamientos legales que han sido aprobados y publicados durante el mismo periodo, así como los instrumentos internacionales que igualmente han sido suscritos por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República.

Más aún, como ya se apuntó en su oportunidad, incluso las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los demás órganos del Poder Judicial de la Federación, cuando se impugna la validez constitucional de algún nuevo ordenamiento o de la reforma de los vigentes, es igualmente importante a considerar en dicha evaluación integral.

Los decretos administrativos del Ejecutivo Federal y las demás disposiciones generales y obligatorias dictadas por las diferentes autoridades de la APF, son igualmente útiles para identificar la amplitud, congruencia y armonía de las acciones

administrativas entre sí y con los objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Pero no obstante la dimensión de un ejercicio de evaluación integral del periodo en el aspecto que nos ocupa, el estudio de las reformas legales aprobadas y ahora reseñadas nos puede permitir una serie de primeras conclusiones respecto a su importancia, significado y ubicación al interior del ordenamiento jurídico nacional.

Solo de las reformas legales a la LOAPF es posible advertir la importancia atribuida a las siguientes materias: seguridad y protección ciudadana, programas sociales y atribuciones administrativas a las Fuerzas Armadas. Sin duda hay muchos otros aspectos del ejercicio administrativo que no alcanzan a reflejarse en estas reformas; ya se ha hecho referencia a las reformas constitucionales, instrumentos internacionales y nuevos ordenamientos. Pero también están, reitero, las reformas a los ordenamientos vigentes y los decretos administrativos del Ejecutivo Federal y demás disposiciones administrativas antes señaladas.

Es igualmente oportuno considerar que las reformas observadas privilegian la legitimación política e ideológica o, en otros términos, las reformas en comento se convierten en un instrumento de legitimación, como es normal que suceda en los países democráticos o que pretendan serlo; la sola denominación de algunos entes públicos permite constatarlo.

Se trata, sin duda, que la evaluación integral del objeto de identificación y análisis aquí expuesto merece la atención cuidadosa de quienes nos dedicamos al estudio y la práctica de la APF, particularmente desde los campos de la docencia y la investigación.

Bibliografía y fuentes de información

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, **Gobernabilidad democrática en la transición y alternancia en México**, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Editorial Porrúa, México 2004.

....., **El fomento de la cultura de la legalidad como política pública**, Secretaría de Gobernación, México 2010.

....., **El proceso administrativo público. Fundamento constitucional**, artículo publicado en la Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, número 134, Volumen XLIX, No. 2 (mayo-agosto 2014), México.

....., **Nuevo Derecho Electoral Mexicano**, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Trillas, México 2014.

....., **Técnica Legislativa, Control Parlamentario y Gobiernos de Coalición**, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Editorial Flores, México 2018.

....., **El presidencialismo mexicano durante la 4T**, Universidad de Xalapa, México 2019.

....., **Constitucionalismo Multinivel, Argumentación, Deontología y otros temas jurídicos**, Poder Judicial de Oaxaca, Editorial Tirant lo Blanch, México 2021.

....., **Análisis Político y Jurídico de la Justicia Electoral en México**, Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, Editorial Tirant lo Blanch, México 2021.

....., **Puro choro mareador. México en tiempos de la 4T**, Amazon, México 2024.

Agenda de la Administración Pública Federal 2013, Ediciones Fiscales ISEF.

Agenda de la Administración Pública Federal 2018, Ediciones Fiscales ISEF.

Agenda de la Administración Pública Federal 2022, Ediciones Fiscales ISEF.

Página web del **Diario Oficial de la Federación**. Fecha de consulta: 13 y 14 de julio de 2023.

Página web de la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**. Fecha de consulta: 13 y 14 de julio de 2023.

Cultura de Paz en los Procesos Electorales de México

15 de junio de 2023

Juana Sánchez Ramos¹

Resumen

El reconocimiento de la paz como un valor inalienable e inherente a las personas ha ido evolucionando al grado de ser considerado un derecho humano. Este derecho puede ser ejercido a través del acceso a la justicia, de manera concreta a través de la justicia alternativa, representada por los métodos de negociación, mediación, conciliación y arbitraje.

La aplicación de dichos métodos constituye una alternativa diferente para gestionar los conflictos en los procesos electorales. Como en todo país politizado, en México, los conflictos electorales son comunes y, en algunos casos, la agresión o violencia se vuelve crítica. A pesar de que se cuenta con un sistema de justicia electoral bien definido, este no ha logrado disminuir los conflictos ni combatir las causas que lo originan. En este contexto, la cultura de paz, representada en la mediación, es propuesta como una vía pacífica para hacer frente a la problemática.

Palabras Claves: Conflicto, Derechos humanos, Procesos electorales, Cultura de paz, Mediación.

¹ Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Popular de la Chontalpa (UPCh), Maestría y Doctorado en Métodos de Solución de Conflictos (PNCP), DACSyH-UJAT. Profesor-investigador de Licenciatura y Maestría en la UJAT; Profesor en el Centro de Especialización Judicial del TSJ de Tabasco, Profesora de la Universidad Corporativa del Sureste (UCS). Es Subsecretaria de Transportes de la Secretaría de Movilidad del Gobierno Tabasco.

Summary

The recognition of peace as an inalienable and inherent value of people has evolved to the degree of being considered a human right. This right can be exercised through access to justice, specifically through alternative justice, represented by methods of negotiation, mediation, conciliation and arbitration.

The application of these methods is a different alternative to manage conflicts in electoral processes. As in any politicized country, in Mexico, electoral conflicts are common and, in some cases, aggression or violence becomes critical. Although there is a well-defined electoral justice system, it has failed to diminish conflicts nor to combat the root causes. In this context, the culture of peace, represented in mediation, is proposed as a peaceful way to deal with the problem.

Keywords: Conflict, Human rights, Electoral processes, Peace culture, Mediation.

Introducción

La paz o cultura de paz debe ser asumida como un derecho humano que en el sistema constitucional mexicano toma forma a través del derecho al acceso a la justicia y dentro de este concretamente en la justicia alternativa y en los métodos de solución de controversias inherentes a esta. Al ser parte del acceso a la justicia, la cultura de paz puede ser aplicada en los conflictos emanados de los procesos electorales.

México, es un país cuyo nivel de conflictos electorales destaca en cada elección realizada, por ello es importante buscar vías de solución que se alejen de los procesos jurisdiccionales tradicionales, ataquen la problemática desde sus inicios, partiendo de herramientas como el diálogo y la búsqueda de consensos, y en donde los actores principales del conflicto desempeñen un rol activo al momento de la toma de decisiones.

I. Reforma constitucional de 2011

El 10 de junio de 2011 se publicó en México, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional más importante en materia de derechos humanos desde la promulgación de nuestra Carta Magna en 1917. De esta manera, a partir de la modificación sustantiva de once artículos,² se inició un cambio en la interpretación y reconocimiento de estos derechos al grado de generarse una nueva cultura de derechos humanos cuyo enfoque central radica en la dignidad. Esta última, como lo expone Islas Colín (2007:50) es reconocida como la cualidad propia de la condición humana y la fuente de la que emanan todos los derechos, la cual permite que la persona no sea instrumentada o utilizada.

² Dichos artículos constitucionales fueron el 1°, 3°, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105.

Algunos de los cambios paradigmáticos que trajo consigo la reforma de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), fueron:

- El reconocimiento de los derechos contenidos en los tratados internacionales como derechos humanos y constitucionales;
- El establecimiento de la misma jerarquía entre los tratados internacionales y la Constitución, en materia de derechos humanos;
- La aplicación del principio pro-persona o *pro homine*;
- La obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos;
- El fomento de los derechos humanos en todos los niveles educativos;
- La obligación del Estado mexicano de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos;
- El establecimiento de los principios que deben guiar la garantía y protección de los derechos humanos; y
- El reforzamiento de los mecanismos de garantía y protección de los derechos humanos.

Ahora bien, en el marco de un poco más de una década de la citada reforma, cabe analizar ¿Cuál es el alcance que se han logrado en la labor de difusión de estos derechos en la sociedad en general? Por increíble que parezca, este tema ha quedado limitado a ciertos sectores y aún no logra ser de dominio común en la población. En este tenor, en México, un buen porcentaje de la población desconoce con exactitud qué son los derechos humanos e incluso cuáles son estos derechos.

Por citar algunos datos, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados a través de la encuesta Derechos Sociales y Cohesión Sociales (2018: 5 y 8) dio a conocer que para el 2017, solo el 53.3%³ de la población mexicana conocía o había escuchado hablar sobre los derechos sociales, y que el

³ Este porcentaje es mayor en niveles socioeconómicos altos y en personas menores de 60 años.

86.2% considera que hay una asociación entre la violencia en México y los citados derechos.

La importancia que las personas conozcan los derechos humanos queda plasmada en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que el desconocimiento de tales derechos ha dado origen a actos de barbarie para la conciencia de la humanidad. Y es que, en efecto, el conocimiento de ellos propicia que la sociedad exija e imponga límites a la actuación desmedida y violatoria del Estado.

En cuanto al concepto de derechos humanos, una definición precisa y que parte de la filosofía sostiene que los derechos humanos son la facultad de protección hacia las personas, atribuida por la norma⁴ en cuanto “a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política y social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción” (Peces-Barba, 1997:27).

Desde el punto de vista iusnaturalista⁵, se puede establecer que los derechos humanos son aquellos que se tienen básicamente por existir como seres humanos y que son universales e inherentes a todas las personas, con independencia de la nacionalidad, género, origen étnico o nacional, color, religión, idioma o cualquier otra condición, sin que exista posibilidad de discriminación alguna en su garantía, como se establece en el artículo 1° de la CPEUM.

⁴ Esta definición parte desde la fundamentación iuspositivista que sostiene que los derechos humanos son tales y, por tanto, exigibles, solo si se encuentran reconocidos por escrito en una norma u ordenamiento jurídico.

⁵ Esta corriente parte del derecho natural y sostiene que los derechos humanos no parten de la Ley positiva sino de la naturaleza intrínseca del ser humano.

En la constitución, antes mencionada, se reconocen y protegen derechos humanos como el trabajo, la vivienda, la salud, la educación y la libertad, sin embargo, hay otros más que son tan necesarios e importantes como los ya mencionados. Uno de estos derechos es la paz o la cultura de paz, la cual en el presente artículo se vinculará con los procesos electorales, encuadrando este tema en el derecho de acceso a la justicia y los derechos políticos electorales.

II. Paz como derecho humano

Antes de analizar la paz como un derecho, es necesario precisar la existencia de una fórmula paz-derechos humanos la cual es indivisible, dado que no es posible concebir alguno de estos conceptos sin la relación intrínseca que tienen. En este sentido, se coincide con Cornelio Landero, (2019:16) cuando sostiene que hablar de paz requiere obligatoriamente del respeto de los derechos humanos, del mismo modo, hablar de la garantía de tales derechos, necesita de un contexto donde impere la paz.

Al ser así, tanto los derechos humanos como la paz son principios inalienables del ser humano, de hecho, así “como la dignidad es un elemento inherente a la personalidad humana de todos los individuos, así como los derechos humanos, todos los derechos humanos, son patrimonio común e inalienable de todas las personas, la idea de paz y de la necesidad de su realización anida en la mente y en el corazón de todos los seres humanos”. (Gros Espiell, 2005:519) De esta manera, no existe realización en las personas o no se puede hablar de la dignidad de estas sino se cuenta con la garantía y protección de los derechos humanos y de la paz.

En esta vinculación intrínseca se considera que los derechos humanos constituyen uno de los cimientos de la cultura de paz al erigirse como los valores y principios que orientan la convivencia humana en la vida colectiva y realizan al individuo como ciudadano (Silva, 2015:23) e incluso como persona. En efecto, el respeto a los

derechos y garantías de terceros, así como su defensa coadyuvan a que la paz, entendida en su acepción positiva como la reducción o eliminación de la violencia, pueda ser alcanzada.

El binomio paz-derechos humanos es tan reconocido que incluso la Declaración Universal de Derechos Humanos en sus dos primeros considerandos sostiene que la paz en el mundo tiene como base el reconocimiento de la dignidad y de los derechos inalienables de la familia humana, así como que el desconocimiento y menosprecio de tales derechos han originado grandes barbaries a lo largo de la historia.

Lo expuesto anteriormente, ha dado pauta para el reconocimiento de la paz o cultura de paz como un derecho humano, como se verá en párrafos posteriores. La cultura de paz consiste en el conjunto de valores, actitudes y comportamientos que reflejan e inspiran la interacción social y animan a compartir basándose en los principios de libertad, justicia y democracia, todos los derechos humanos, tolerancia y solidaridad que rechaza la violencia y se esfuerzan en prevenir los conflictos abordando sus raíces para resolver los problemas a través del diálogo y la negociación; todo esto garantiza el ejercicio de todos los derechos humanos y los medios para participar plenamente en el proceso de desarrollo de la sociedad (ONU, 1998: A/RES/52/13).

En relación con lo anterior, es necesario precisar que la paz no es solamente un valor que deba regir las relaciones internacionales, sino que también es un derecho humano del que todas las personas, los grupos y los pueblos debemos gozar. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO) ha reconocido que la paz es un derecho humano cuya titularidad recae en todas las personas, grupos y pueblos y que todos tenemos derecho a una paz justa, sostenible y duradera (UNESCO, 2011).

En términos generales, la paz es un concepto amplio que engloba, entre otros derechos, el derecho a ser educado en y para la paz; el derecho a la seguridad

humana y a vivir en un entorno seguro y sano; el derecho al desarrollo y a un medio ambiente sostenible; el derecho a la desobediencia civil y a la objeción de conciencia frente a actividades que supongan amenazas contra la paz; el derecho a la resistencia contra la opresión de los regímenes que violan los derechos humanos; el derecho a exigir a todos los Estados un desarme general y completo (*Idem*).

Al haber sido definido el concepto de paz, es pertinente hacer referencia al término cultura de paz, dado que es por medio de esta cultura que se ejerce o se puede exigir la garantía de este derecho. Esta cultura, asegura Rojas Bonilla (2018: 1 y 2) es parte del proceso de socialización, por medio del cual se adquiere un sistema de valores, habilidades, actitudes y modos de actuación, que coadyuvan al respeto a la vida, al ser humano y a la dignidad; propician la participación, la valoración y la convivencia; rechazan la violencia y evitan los conflictos, por medio de relaciones asertivas y del diálogo.

En similitud y desde el punto de vista doctrinal, se reconoce que dicha cultura involucra un esfuerzo generalizado para transformar las mentalidades y actitudes con el interés de promover la paz. Además, es hacer que los niños y los adultos comprendan y respeten valores universales como la justicia, la libertad, la democracia, los derechos humanos, la igualdad, la tolerancia, la cooperación y la solidaridad (Cabello Tijerina y Vázquez Gutiérrez, 2018:74).

Las definiciones anteriores permiten establecer que la cultura de paz propicia resolver las diferencias y conflictos entre las personas de una forma razonable y utilizando la vía de la negociación y el diálogo, de manera que los enfrentamientos y la violencia dejen ser medios para resolver los conflictos. En este punto cabe precisar que los conflictos, en su acepción positiva, son inherentes al ser humano y, por lo tanto, es imposible que no surjan, no obstante, lo que marca la diferencia es la forma de hacerles frente. En otras palabras, la cultura de paz gestiona los desacuerdos de manera no violenta.

Una vez definida la cultura de paz, puede ser planteado el reconocimiento de la paz como derecho humano, mismo que puede encontrarse en tratados internacionales sin que exista un instrumento o convención que lo consagre de manera específica, lo que sería recomendable e incluso necesario. De esta manera, la Carta de Naciones Unidas (1945: Preámbulo), enuncia que las finalidades de los pueblos que firmaron este instrumento eran practicar la tolerancia y convivir en paz, unir fuerzas para el mantenimiento de este valor y la seguridad internacional y asegurar, a través de la aceptación de principios y la adopción de métodos, que la fuerza armada no se usaría sino en servicio del interés común.

La Carta de Naciones Unidas (1945: artículo 1) al establecer sus propósitos, señala que uno de estos es mantener la paz y seguridad internacionales y que en la persecución de tal fin podrán tomar medidas para prevenir y eliminar sus amenazas, así también señala que toda controversia o situación internacional que pudiese ocasionar un quebrantamiento a la paz podrá ser arreglada por medios pacíficos y de conformidad con los principios de justicia y del derecho internacional.

La Constitución de la UNESCO (1945, Preámbulo) acertadamente reconoce que, dado que las guerras se originan en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben ser erigidos los baluartes de la paz. Ahondando más en el tema, este instrumento determina que la paz debe fundamentarse en la solidaridad intelectual y moral de la humanidad debido a que una paz cuya base sean acuerdos políticos y económicos entre gobiernos, no obtendrá un apoyo unánime y perdurable.

Por otra parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948: artículo 26), al enmarcar la paz dentro del derecho a la educación sostiene que la educación debe favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y los grupos étnicos o religiosos, así como promover el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Sin hacer referencia de manera directa a la paz, pero sí a la prohibición de la guerra, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966: artículo 20), señala que está prohibida toda propaganda en favor de la guerra, así como toda apología del odio nacional, racial o religioso que inciten a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Teniendo en cuentas experiencias pasadas, los Estados parte de este pacto, han reconocido que cualquier incitación a la guerra o violencia, por menor que sea, no debe ser tolerada ni permitida, dado que puede poner en riesgo la paz en y entre las naciones.

Dada la importancia que tiene la educación en el logro de la paz, la UNESCO, dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas, ha logrado impulsar la paz como derecho humano a través de diferentes declaraciones tales como la Declaración sobre la Preparación de las Sociedades para Vivir en Paz, la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, la Declaración sobre el Fomento entre la Juventud de los Ideales de Paz, Respeto Mutuo y Comprensión entre los Pueblos y la Declaración sobre Utilización del Progreso Científico y Tecnológico en Interés de la Paz y en Beneficio de la Humanidad.

Es notorio que, si bien, en los instrumentos jurídicos anteriores se hace referencia a la paz, esta referencia no enuncia de manera específica que esta sea un derecho humano, esta categorización surge de manera posterior. En palabras de Gros Espiell (2015: 522), la idea de un derecho humano a la paz nació varias décadas después de 1945. De hecho, fue resultado de la conceptualización de la existencia de una categoría de derechos humanos, individuales y colectivos a la vez, cuyo surgimiento en la reflexión jurídica y política se debió a la aparición de nuevas necesidades humanas.

El reconocimiento jurídico de la paz como un derecho inherente al hombre es una labor que aún no puede considerarse completa y la cual los Estados deben seguir impulsando. Es una necesidad primaria de toda persona el poder gozar de la paz y contar con una cultura de paz, desde su papel como individuo, así como desde su faceta como elemento de la colectividad y esto vuelve imperativo la existencia de

medios o métodos pacíficos en la resolución de controversias o conflictos de distinta naturaleza.

III. Fundamento Constitucional de la Cultura de Paz y de los Procesos Electorales

En lo referente al reconocimiento de la paz como un derecho en la CPEUM, es preciso mencionar que nuestra Carta Magna no reconoce de manera precisa este derecho⁶, sin embargo, gracias a una amplia interpretación jurídica es posible ubicarlo o considerarlo como un derecho implícito en otros derechos reconocidos por el texto constitucional, lo cual vuelve exigible su efectiva tutela y garantía. En este sentido, la educación y la justicia alternativa son los principales derechos a través de los cuales se puede difundir y ejercer el derecho a la paz.

Como contexto del reconocimiento constitucional de la paz o cultura de paz es preciso mencionar que además de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 11 de junio del 2011, hubo otra reforma constitucional efectuada el 18 de junio del 2008, en materia de procuración e impartición de justicia. Ambas reformas han representado para México un cambio de paradigma en su sistema jurídico.

Dentro de los elementos rectores de los cambios realizados en el sistema jurídico por las citadas reformas, los juicios orales y la justicia alternativa se convirtieron en ejes fundamentales. En este contexto, los métodos alternos de solución de conflictos son un modelo de justicia pronta y expedita que permite a los ciudadanos

⁶ Partiendo del derecho comparado, es posible identificar algunos textos constitucionales que resguardan la paz como un derecho fundamental y humano, por mencionar algunos se tiene a la Constitución de Japón, Preámbulo y artículo 9; la Constitución Política de Colombia, artículo 22; la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículos 10 y 108 y la Constitución Política de Perú, artículo 2.

construir el puente de comunicación que por algún motivo se ha roto y encontrar una solución pacífica y efectiva a sus diferencias con la ayuda de un tercero neutral y profesional.

Dichos mecanismos buscan descongestionar la pesada carga de trabajo que actualmente tienen los juzgados civiles, familiares, mercantiles y penales y permiten que los ciudadanos diriman sus conflictos de una manera diferente basada en el diálogo y el respeto, desde una perspectiva negociadora, mediadora o conciliadora, coadyuvando así a lograr una cultura de paz.

En tales circunstancias, la cultura de paz como un derecho humano en la CPEUM tiene fundamento en el artículo 17 constitucional, el cual se regula el derecho humano de acceso a la justicia y en su párrafo tercero establece que “siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales”, así también, en concordancia con lo anterior, en su párrafo quinto, regula que las “leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”.

Estos mecanismos alternativos de solución de controversias o conflictos (MASC) son la negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje, los cuales buscan a través del diálogo, llegar a un acuerdo de manera amigable y conservar o reestablecer las relaciones humanas existente entre las partes. Lo anterior, exceptuando la negociación, con la ayuda de un tercero neutral que asume el rol de actuación establecido por cada uno de los métodos citados.

En consecuencia, se puede considerar que los MASC constituyen la base del sistema acusatorio adversarial, dado que funcionan como un muro de contención en donde descansa cualquier sistema de justicia y constituyen el primer contacto

con el gobernado, así como la forma más eficaz para que todo ciudadano tenga acceso a la justicia (Cobos Campos *et al.*, 2018:334).

Por su parte al tener presente el tema de cultura de paz y procesos electorales, estos últimos pueden ser ubicados dentro del derecho humano a participar en la dirección de los asuntos públicos, mismo que de acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), incluye el derecho a votar y a ser votado, que forma parte del núcleo de los gobiernos democráticos que se fundamentan en la voluntad popular. Las elecciones libres y auténticas son componente necesario y fundamental de todo Estado que proteja y promueva los derechos humanos. Por lo que este derecho se puede clasificar dentro del catálogo de derechos políticos electorales.

En la CPEUM, este derecho se encuentra reconocido en el artículo 35 que, en el marco de los derechos de la ciudadanía, establece que, entre otros, son derechos reconocidos para este grupo:

- Votar en elecciones populares;
- Poder ser votado en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, y
- Asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país de manera pacífica.

Relacionado con lo anterior, la ACNUDH, sostiene que el derecho humano a votar y a ser elegido en elecciones genuinas y periódicas está fuertemente vinculado a otros derechos, cuya garantía y disfrute es decisivo para todo proceso electoral democrático y auténtico. Entre esos derechos figuran los derechos a vivir libre de discriminación, a la libertad de expresión y opinión, a la libertad de asociación y reunión pacífica y a la libertad de movimiento.

Cuando en los procesos electorales, que incluyen la jornada electoral o de sufragio siempre y cuando se trate de procesos ordinarios, no se respetan los principios democráticos o el Estado, de manera indebida, toma parte, es probable que surjan inconformidades y conflictos que al ser desatendidos o atendidos de una manera ineficiente escalarán y conducirán a crisis posteriores a las elecciones e incluso durante el proceso, donde la violencia se hará presente. En estas condiciones es donde toma relevancia la aplicación de la paz en este tipo de procesos.

IV. Procesos electorales y conflictos

Todo proceso electoral democrático necesita el acatamiento estricto a las reglas y normatividades aplicables por parte de las autoridades, actores políticos y ciudadanía, así como de una garantía por parte del Estado, de respeto a los derechos humanos, puesto que, al no existir estas condiciones, la ilegalidad, la confrontación y la violencia se harán presentes y surgirá un ambiente en el que la democracia no será la que impere.

Alrededor del mundo y en nuestro propio país durante los últimos años, hemos sido testigos de procesos electorales en los que impera la violencia y en los que los conflictos durante los procesos electorales se hacen presentes. Este tipo de conflictos deben ser gestionados con rapidez y de una manera eficiente pues pueden generar una situación de crisis e inestabilidad política.

En México, de manera particular, no se puede hablar de procesos electorales sin relacionarlos con los conflictos. La importancia de que tales procesos se lleven a cabo en paz o en casos de conflictos se recurra a la cultura de paz a través de los MASC, se debe a que como reconoce Infante (2005:65), en estos se dirimen aspectos de suma importancia tales como ciudadanía, representación, organización política y gobernabilidad, todas estas características del régimen político y sus formas concretas.

En cuanto al tiempo o fase en que surgen los conflictos en los procesos electorales, es posible afirmar que no surgen en un tiempo o periodo determinado, pues estos pueden surgir en cualquier momento de dicho proceso, ya sea en el período de campaña, el día de la elección o jornada electoral, durante el plazo de cómputo y validez de los resultados electorales e incluso después de darse a conocer de manera oficial al candidato y partido político ganador.

Infante (2005:68), nos proporciona un listado preciso de los tipos de conflictos⁷ que puedan surgir dependiendo del tiempo o etapa en que surjan.

- Previo a la jornada electoral:
 - enfrentamientos entre los candidatos y/o entre sus partidarios a través de ataques verbales o agresión física;
 - maniobras negativas para registrar o impedir el registro en el padrón de quienes son considerados amigos o adversarios;
 - ataques a oficinas;
 - robo o destrucción de propaganda electoral;
 - violación a las normas vigentes, en relación con los recursos económicos relacionados con donaciones económicas u otro tipo de apoyos;
 - Descalificación a través de rumores y calumnias hacia candidatos.
- Durante la jornada electoral:
 - maniobras para impedir votar a ciertas personas o grupos;
 - manipulación de los electores o autoridades electorales;
 - robo o destrucción de urnas, y
 - ataques físicos y verbales.

⁷ Para una clasificación detallada de los conflictos electorales se recomienda consultar la obra Conflictos electorales y estrategias de intervención del Programa Democracia Activa-Perú, pp. 39-45.

- Después de la jornada electoral:
 - acusaciones y reclamos sobre la violación o inobservancia de las reglas;
 - acciones legales, y
 - actos masivos de inconformidad o protesta.

Por su naturaleza, los conflictos enunciados anteriormente pueden ser clasificados como conflictos electorales. Un conflicto electoral es considerado “un tipo de conflicto social entre grupos organizados o actores sociales y políticos con el propósito de intervenir en la competencia por el poder y donde el factor del conflicto está dado por las reglas de elección” (Programa Democracia Activa-Perú, 2011:36). Tales conflictos pueden surgir en cualquier momento del proceso electoral, como ya se ha dicho anteriormente y pueden escalar principalmente por dos causas: porque algún candidato o partido político no reconoce los resultados electorales y por la ciudadanía no legítima la elección al considerarla una elección de Estado.

Aunque se ha hecho referencia a contrarrestar o combatir los conflictos electorales, esto no es una tarea fácil puesto que estos son inherentes a todo proceso democrático o en palabras de Peza Berríos (2022:16) “son una expresión de la democracia” y, por ello, es conveniente darles un tratamiento administrativo o jurisdiccional adecuado que imponga límites con la finalidad de que la democracia no se vea amenazada.

Si bien es cierto que en el Estado mexicano se cuenta con instituciones y procesos jurisdiccionales bien definidos para el arreglo de los conflictos electorales, la finalidad del presente artículo es proponer y dar difusión a la cultura de paz, a través de un método fundamentado en el diálogo y que permita la resolución pacífica de los conflictos, como vía para acceder a la justicia electoral.

Se reconoce que el análisis, detección y gestión de los conflictos electorales no es una tarea sencilla y que para realizar estas acciones de manera eficiente se debe

conocer primero a fondo la teoría del conflicto y a partir de ella tratar de vincular y hacer compatibles las interacciones de los actores electorales. En este sentido, la cultura de paz no evita la aparición de conflictos electorales, pero sí permite poner en acción mecanismos que coadyuvan a un sistema democrático de justicia electoral regido por el interés de preservar la paz social ante cualquier circunstancia.

Los datos proporcionados por el Primer Informe de Violencia Política en México, proceso electoral (Etellect, 2022) y los registros de conflictos y sucesos violentos vinculados con la materia electoral en nuestro país, muestran que el nivel de agresión y violencia que existe obliga a fortalecer la justicia electoral e incentivar los MASC como herramientas de la cultura de paz que pueden gestionar los conflictos antes de que escalen y resulten en hechos o actos violentos.

En ese sentido, es momento de hacer realidad lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), en lo relativo a emprender la construcción de la paz y la promoción de la cultura de paz. La cual rechaza la violencia e intenta atacar sus causas y prevenir los conflictos mediante el diálogo y la negociación. La cultura de paz, por medio de los MASC, ha demostrado ser una vía de acceso a la justicia cuyos resultados en otras materias permiten considerarla como una alternativa de solución viable ante el surgimiento de conflictos electorales

V. Cultura de Paz en los procesos electorales

En México, frente a toda acción tendiente a impedir que las elecciones y los procesos electorales sean libres, democráticos, equitativos y auténticos, como parte de la justicia electoral, se erigen procedimientos electorales cuya característica esencial es su judicialización, de manera que la resolución de los conflictos electorales recaerá en órganos judiciales. Amparados en la legislación en materia electoral, los ciudadanos exigen o acceden a la justicia por la vía de los medios de impugnación electoral.

Afortunadamente, las reformas electorales llevadas a cabo en los últimos años han concretado cambios “cada vez más tendientes a favorecer el acceso de la justicia, la visibilización de grupos vulnerables y protección material de derechos constitucionales”. (Carrillo Gasca y Villanueva Ramírez, 2020). Recordemos que uno de los principales problemas en torno a la justicia en nuestro país es la dilación para resolver los asuntos. El sistema de justicia tradicional ha provocado que la capacidad de respuesta de los órganos jurisdiccionales se vea superada por la cantidad de asuntos y expedientes presentados y en espera de respuesta.

Este panorama, además de la necesaria procuración de la paz social, obliga a mirar hacia la cultura de paz a través de los MASC y a razonar sobre su aplicación en los ámbitos político y electoral. Villegas Alarcón y Velasco Becerra (2022:22), mencionan que la solución de los asuntos en un período más corto que los procesos jurisdiccionales es una de las ventajas de estos métodos, sobre todo en el tiempo de la contienda electoral que es donde se incrementan de manera considerable las cargas de trabajo. Derivado de esto, proponen viable establecer alguno de los mecanismos alternos en materia electoral, cambiando así el paradigma de solución de los conflictos electorales.

En materia de legislación a nivel federal en materia electoral, es preciso citar que, exceptuando la Ley General de Partidos Políticos,⁸ no existe referencia directa hacia la aplicación de los MASC y quizá esto sea la principal causa por lo que la aplicación de la justicia alternativa no se ha extendido hacia el ámbito electoral, como herramienta para dirimir los conflictos emanados de los procesos electorales.

⁸ Que en su artículo 46 establece que: “Los estatutos de los partidos políticos establecerán medios alternativos de solución de controversias sobre asuntos internos, para lo cual deberán prever los supuestos en los que serán procedentes, la sujeción voluntaria, los plazos y las formalidades del procedimiento.”

En lo referente a los estados de la República, en estos se han hecho intentos por añadir los MASC a la normatividad que rige la materia electoral. Un ejemplo de ello, son el Estado de México y Oaxaca. De este último destacan los Lineamientos y Metodología para el Proceso de Mediación en casos de Controversias respecto a las Normas o Procesos de Elección en los Municipios que se rigen por Sistemas Normativos Internos y el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca.⁹ Se considera que en este estado se eligió el proceso de mediación, debido a que, dadas las características de los conflictos electorales, este es el MASC más viable.

Aunado a lo anterior, es posible establecer que las técnicas de mediación y negociación son inherentes a la política, sobre todo en un marco democrático donde, según Román Marugán (2013:9), se presenta la oportunidad de analizar el conflicto desde la perspectiva de la ciencia política y desde la teoría del conflicto vinculada a la justicia alternativa, teniéndose como objetivo en ambas la obtención de consensos y satisfacción de intereses.

Contrario a lo que pudiera pensarse, la cultura de paz, tomando la forma de mediación política, puede obtener resultados positivos en aquellos escenarios dominados por conflictos violentos o profundamente arraigados. (Román Marugán, 2012:47). Además, puede también ayudar a la democracia, la rendición de cuentas y la alternabilidad, pero sobre todo al refuerzo del poder ciudadano y las formas de participación e involucramiento en la resolución de los problemas (Vera Carrera, 2022:109).

Para que la cultura de paz cumpla sus fines en los procesos electorales es necesario que en el proceso de mediación política participen y colaboren los órganos electorales, los partidos políticos, los actores políticos y la sociedad en general. En

⁹ El cual con sus artículos 264, 265 y 266, conforma un capítulo denominado De la Mediación (*sic*) y de los Procedimientos para la Resolución de Conflictos Electorales.

idea similar, Vera Carrera (2022:110), sostiene que la mediación electoral es, un mecanismo para abordar las disputas relacionadas con las elecciones durante el ciclo electoral por lo que, contrario a la práctica convencional, la mediación de conflictos electorales no es competencia exclusiva de los partidos políticos u órganos reguladores, sino que también involucra a la sociedad civil en general.

Entendida así, la cultura de paz contribuye a la democratización de los poderes judiciales, de los órganos electorales, de los partidos políticos, de la ciudadanía y del conflicto mismo. Por su parte, la mediación puede ser considerada una herramienta o elemento de paz que “auxilia a fundar un entorno pacífico, puesto que ayuda a transformar los conflictos en ideas, fomentando el diálogo, la empatía, la solidaridad, la no-violencia, la comprensión, la integración, la creatividad, la participación y el consenso, elementos de carácter *sine qua non* de la paz”. (Cabello Tijerina, 2012:150).

Cabello Tijerina (2012:152) también sostiene que la mediación puede ser un instrumento para la construcción de sociedades más pacíficas, que puede lograr esto por medio de la institución de una nueva cultura regida por el diálogo, la tolerancia, el respeto y la solidaridad. Esta nueva cultura asimilará los conflictos en su acepción positiva, transformando las circunstancias adversas en áreas de oportunidad para concretar el crecimiento y desarrollo.

La cultura de paz aplicada a los procesos electorales busca instaurar una justicia electoral alternativa, que además de agilizar el proceso de gestión del conflicto, empoderará a los ciudadanos al hacerlos parte de la solución y no solo del problema. Lo cierto es que para que esto sea una realidad se necesita primeramente una legislación precisa en cuanto al tema, sin embargo, el contexto social es propicio para impulsar la cultura de paz impuse y generar conciencia en la población sobre la importancia de esta y de la educación para la paz.

De esta manera, nuestros legisladores tienen un gran reto y una exigencia social, ante lo cual deberán estudiar a fondo el tema, debiendo saber que incluso en la aplicación de la justicia electoral alternativa, hay límites. En este caso, a pesar de que exista voluntariedad de las partes no se podrá aplicar el método de mediación política ni ningún otro MASC, como acertadamente lo establecen Carrillo Gasca y Villanueva Ramírez (2020), cuando en los conflictos que se pretendan dirimir existan violaciones a los principios constitucionales y democráticos, al interés superior del menor y violencia política contra las mujeres por razones de género.

Conclusión

La cultura de paz a partir de la justicia alternativa es un derecho humano de todo gobernado el cual le permite ser parte de la solución de los conflictos surgidos de los procesos electorales y en el cual ellos son actores. En tales circunstancias, la mediación política es el método que gestiona de una mejor forma los conflictos electorales y que tiene un vínculo intrínseco con los temas derivados de la Ciencia Política.

Los MASC son herramientas de la cultura de la paz que al conformar en su conjunto la justicia alternativa, ofrecen a la sociedad la oportunidad de acceder a una justicia pronta y expedita, sin embargo, es importante precisar que no deben entenderse como una simple alternativa del procedimiento clásico jurisdiccional, sino a la par de este. No se trata de un complemento sino de un tipo de justicia que privilegia el diálogo, la tolerancia, la empatía, el restablecimiento de las relaciones humanas y la participación directa de los involucrados en los conflictos, no con la finalidad de confrontarlos sino de establecer consensos y puntos de acuerdo.

En un país tan proclive a los conflictos electorales, como el nuestro, es necesario asumir y poner en práctica la cultura de paz como una filosofía de vida. Para poder lograr lo anterior es necesario que el Estado deje de prolongar el reconocimiento de la justicia electoral alternativa y que, por lo tanto, este tema deje de ser un pendiente

en la agenda gubernamental, pero también que impulse la educación para la paz. En lo referente a la sociedad, el derecho humano a la paz o cultura de paz en los procesos electorales solo podrá tenerse por cumplido cuando los mexicanos entendamos nuestros conflictos electorales y tengamos las habilidades para gestionarlos sin tener que recurrir a la violencia y a procesos jurisdiccionales confrontativos.

Bibliografía

ACNUDH, *El ACNUDH las elecciones y los derechos humanos*, disponible en <https://www.ohchr.org/es/elections>

CABELLO TIJERINA, Paris A. y Vázquez Gutiérrez, Reyna L. (2018), *Cultura y educación para la paz. Una perspectiva transversal*, México, Tirant lo Blanch.

CABELLO TIJERINA, Paris Alejandro (2012), Tesis doctoral “*La mediación como política social aplicada al fortalecimiento de la cultura de paz en México y España*”, Murcia, Facultad de Trabajo social de la Universidad de Murcia.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2014), *Ley General de Partidos Políticos*, México.

CÁMARA DE DIPUTADOS, CESOP (2018), “*Derechos Sociales y Cohesión Social, México*”, disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Derechos-Sociales-y-Cohesion-Social>

CARRILLO GASCA, Claudia y VILLANUEVA RAMÍREZ, Erick Alejandro (2020), ponencia “*Mecanismos alternativos de solución de conflictos en materia electoral*”, en *Foro virtual Medios alternativos de solución de conflictos en materia electoral*, México, AMMEL, disponible en http://www.teqroo.org.mx/2018/Articulos/2020/10_2020.pdf
Carta de las Naciones Unidas, 1945.

COBOS CAMPOS, Amalia Patricia et al. (2018), “*Medios alternativos de solución de conflictos y su relación con los acuerdos reparatorios en materia penal: una nueva forma de acceso a la justicia*, en *Espaço Jurídico*”. Journal of Law, número 2, mayo-agosto, Joaçaba, Universidad del Oeste de Santa Catarina.

CORNELIO LANDERO, Eglá (2019), *“Bases fundamentales de la cultura de paz”*, en Eirene. Estudios de Paz y Conflictos, número 3, julio-diciembre, Monterrey. Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

ETELLEKT, Investigación y desarrollo (2022), *Primer Informe de Violencia Política en México, proceso electoral, 2022, México*, disponible en <https://www.ettellect.com/reporte/primer-informe-de-violencia-politica-en-mexico-proceso-electoral-2022-ettellect.html>

GROS ESPIELL, Héctor (2005), *“El derecho humano a la paz”* en: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, tomo II, Montevideo, Konrad.Adenauer-Stiftung E.V.

INFANTE, José María (2005), *“Elecciones en México: restricciones, fraudes y conflictos”*, en CONfines, número 1/2, agosto-diciembre, Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León.

INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA (2013), *Lineamientos y Metodología para el Proceso de Mediación en casos de Controversias* respecto a las Normas o Procesos de Elección en los Municipios que se rigen por Sistemas Normativos Internos.

ISLAS COLÍN, Alfredo (2007), *“Derecho a la dignidad: de cómo debe protegerse la dignidad”*, en Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, número 4, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

NACIONES UNIDAS, Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, 1984.

NACIONES UNIDAS, Declaración sobre el Fomento entre la Juventud de los Ideales de Paz, Respeto Mutuo y Comprensión entre los Pueblos, 1965.

NACIONES UNIDAS, *Declaración sobre la Preparación de las Sociedades para Vivir en Paz, 1978*-NACIONES UNIDAS, *Declaración sobre la Utilización del Progreso Científico y Tecnológico en Interés de la Paz y en Beneficio de la Humanidad, 1975*.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Asamblea General, A/RES/52/13. *Cultura de paz*, 15 de enero de 1998.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

PECES-BARBA, Gregorio (1979), *Derechos fundamentales*, Madrid, Editorial Latina Universitaria.

PEZA BERRÍOS, Fernando de la (2022), *“Conflictos electorales: perspectiva de la evolución histórica de la justicia electoral en México”*, en: Ruvalcaba García, Gabriela y Báez Silva, Gabriela (Coords.), *Manual de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

PROGRAMA DEMOCRACIA ACTIVA-PERÚ (2011), *Conflictos electorales y estrategias de intervención*, Lima, Bellido Ediciones E.I.R.L.

ROJAS BONILLA, Elsa (2018), *“La cultura de paz y su importancia en el proceso de formación ciudadana en el contexto educativo colombiano”*, en VARONA. *Revista Científico-Metodológica*, edición especial, La Habana, Universidad de Ciencias Pedagógicas Enrique José Varona.

ROMÁN MARUGÁN, Paloma (2013), *“La mediación política: concepto, procesos y problemáticas”*, en: *Política y Sociedad*, número 1, enero-abril, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

ROMÁN MARUGÁN, Paloma (2013), *“La mediación y la negociación políticas: algunas cuestiones de debate en torno a una estrategia provechosa”*, en: Revista de Mediación. Análisis y Resolución de Conflictos, número 12, julio-diciembre, Madrid, Instituto Motivacional Estratégico.

SEGOB, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, DOF.

SILVA, Erwin (2015), *“Educar en los valores universales de la Cultura de Paz”*, en Cultura de Paz, número 66, mayo-agosto, Managua.

UNESCO, *Constitución de la UNESCO*, 1945.

UNESCO, *La paz es un derecho humano*, 2011, disponible en <https://www.unesco.org/archives/multimedia/document-2800>

VERA CARRERA, Jessica Marisol (2022), *“La participación ciudadana como medio para la construcción de cultura de paz: elecciones 2021 en Nuevo León,”* en: Roiz Elizondo, Alfonso (Coord.), Democracia en punto de inflexión. Reflexiones del proceso electoral 2020-2021, Monterrey, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

VILLEGAS ALARCÓN, Luigui y VELASCO BECERRA, Sofía, *“Los métodos alternos de solución de controversias, un reto para la autoridad electoral”*, en: MSC Métodos de Solución de Conflictos, número 3, julio-diciembre, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Análisis de la Movilidad Internacional de Personas y los Principios Fundamentales de los Derechos Humanos en México

13 de junio, 2023.

Ricardo Antonio Martínez Pérez.¹

Cecia Bernice López Martínez.²

Resumen

El fenómeno migratorio está siempre en un constante cambio, es crucial para las instituciones en México dar importancia a los derechos humanos y el sentido estricto de las políticas migratorias obedece a una historicidad que durante décadas han sido constantes luchas. Los derechos humanos se han visto afectados por el endurecimiento de la política migratoria en el ámbito internacional, las instituciones han sido rebasadas por la intolerancia, xenofobia y discriminación. El análisis jurídico y de política migratoria es sumamente importante, pero no menos la

¹ Dr. Ricardo Antonio Martínez Pérez: Doctor y Maestro en Métodos de Solución de Conflictos y Derechos Humanos por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, profesor investigador de la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades. Ha escrito capítulos de libro, artículos científicos, actualmente aborda son relacionados a la movilidad internacional de personas, derechos humanos, seguridad humana, trabajadores migrantes, migración en tránsito y mediación intercultural.

² Dra. Cecia Bernice López Martínez: Licenciada en Derecho, Maestra en Métodos de Solución de Conflictos y Derechos Humanos; Doctorado en Métodos de Solución de Conflictos y Derechos Humanos, por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco y Programa Nacional de Posgrado de Calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Candidata a Investigador del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Áreas de especialización: Seguridad alimentaria, Derechos Humanos y Mecanismos de Solución de Conflictos.

experiencia y la voz propia de los actores de este colectivo que ha vivido las violaciones constantes de los derechos humanos; es así, como se pone en énfasis una situación compleja y preocupante, la región fronteriza de México en el sur y norte es un espacio de intercambio comercial, mano de obra y de movilidad internacional de personas que se refleja también en una crisis humanitaria.

Palabras claves: Derechos humanos, movilidad internacional de personas y políticas migratorias.

Summary

The migratory phenomenon is always in constant change, it is crucial Mexican's institutions to give importance to human rights and the strict sense of migration policies obeys a historicity that for decades have been in constant struggles. Human rights have been affected by the hardening of migration policy in the international arena, institutions have been exceeded by intolerance, xenophobia and discrimination. The legal and migration policy analysis is extremely important, is also relevant the experience and the own voice of the actors of this group that has experienced constant violations of their human rights; This is how a complex and concerning situation is highlighted, the border region of Mexico in the south and north is a space for commercial exchange, labor and international mobility of people that is also reflected in a humanitarian crisis.

Keywords: Human rights, international mobility of people and migratory policies.

Introducción

Los Estados han adquirido una escalada de leyes y tratados que invitan a respetar el derecho internacional de los derechos humanos; las personas en movilidad internacional son los actores principales, independientemente de sus características sociales, económicas y culturales. Los que cuentan con alguna documentación pertinente no tienen algún problema mayor para el traspaso entre las fronteras. Sin embargo, el fenómeno de la movilidad de personas contrae una diversidad de situaciones especiales y comunes de los países expulsores. La normativa nacional en México conecta con otros países por algunos pactos y tratados que se han firmado y ratificado, por lo que velar por su correcta aplicación es tarea de cada país independientemente de su condición económica.

En este mismo sentido algunos instrumentos internacionales han establecido una base amplia de derechos que no deben ser transgredidos y que son inherentes a todos sin excepción alguna. La movilidad internacional de personas es algo cotidiano y una práctica social que tienen todos los países del mundo. Las migraciones enteran una temática política, la cual instituye el actuar de los gobiernos en turno, estos a su vez se componen de intereses de por medio, en el ámbito internacional lleva a los Estados prestar más atención, en especial a este continuo flujo de migrantes, ya que en ocasiones genera conflictos que involucran a todas las partes.

En los últimos años el Estado mexicano ha promulgado una serie de políticas migratorias que abastecen los derechos y obligaciones de los extranjeros; este marco de leyes, planes y programas tan completos en el papel, incluyen acuerdos internacionales. Es entonces que la política migratoria impulsada por las instituciones conforma una antesala de estos grandes flujos de migrantes en situación regular e irregular.

I. Antecedentes y marco teórico para el estudio de la migración en México.

En México se han establecido cambios constantes y medulares en los flujos migratorios internacionales. Por su posición geográfica es fundamental en el tránsito, destino y origen o de la movilidad internacional de personas continentales y extracontinentales. Es trascendental el estudio de las migraciones de personas centrado en un enfoque de seguridad pues provee asistencia, pero al mismo tiempo por su propia naturaleza violaciones a los derechos humanos de los diferentes flujos, sobre todo aquellas en situación de vulnerabilidad y que carecen de documentos.

La importancia radica en sus fronteras de México (Norte y Sur), no menos importante por el continuo flujo de personas en países de Centro y Sur de América como del Caribe y por la crisis que hay de seguridad y pobreza, así como la violencia en los diferentes lugares expulsores de población que obligan a estar en una constante movilidad de personas, así como, por la falta de políticas migratorias encaminadas al desarrollo humano que existe en estos países expulsores.

Según el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, a finales de septiembre del 2017 se examinó el tercer informe de México que presentó ante dicho Comité, cabe resaltar que los otros dos informes presentados por el Estado mexicano fueron en los años 2005 y 2010 respectivamente, dentro de los aspectos positivos nos encontramos los que acontecieron en la última década, donde nacen las leyes y reglamentos referentes a la protección a los derechos humanos de las personas migrantes en los años 2011 y 2012 (tercer informe, 2017), así como de las que protegen a la integridad del interés superior del menor. También recalca el Comité los aspectos tangibles en cuanto a programas y políticas públicas instaurados en los últimos años.

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU) considera que la migración internacional esta alrededor de 230 millones de personas que no viven en su lugar de origen (SEGOB, 2015: 5), muchas de ellas lo hacen amparadas en la falta de empleo que hay en sus lugares de origen. El diagnóstico que emite la

Unidad de Política Migratoria (UPM) estima que en el 2015 hay amenazas a la seguridad de personas en cuanto a la movilidad de un país a otro, el crecimiento de estos movimientos en México ha generado desconfianza por parte de los nacionales, es por ello que el Estado mexicano tiene retos específicos y generales en cuanto a los flujos internacionales, porque consideran atrae consigo ciertas prácticas delincuenciales que hacen más complejo el tránsito (SEGOB, 2015: 6 y 7).

En la frontera sur de México hay dos colindancias internacionales, una de ellas es con Belice y colinda con los estados de Quintana Roo y Campeche; la otra frontera es con Guatemala que limita con Chiapas, Tabasco y Campeche. En la frontera entre Belice, Guatemala y México hay 11 cruces internacionales que son los formales y en donde hay personal del Instituto Nacional de Migración (INM); sin embargo, hay más de 370 cruces informales por los cuales pasan la mayoría de los migrantes transfronterizos, esto arroja como resultado una frontera que tiene conflictos de infraestructura, tecnología, recursos humanos y limitaciones de toda índole, lo que complica el control de la línea fronteriza (INM, 2020).

Las fronteras de México y Guatemala a lo largo de la historia han conformado diferencias que marcan el contexto económico y cultural, algunos conflictos de los cuales podemos mencionar son de tipo: jurisdiccional, territorial, invasión, recursos naturales, políticos, entre otros (Abreu, 2015, 119-123). Sin embargo, en lo referente a la relación laboral y a la mano de obra también con el paso del tiempo se configuran de manera positiva en algunos aspectos.

La movilidad internacional de personas atrae una gran cantidad de recursos, esto se puede ver reflejado en las remesas y la clara forma de crecimiento en el Producto Interno Bruto (PIB), específicamente a nivel regional se deben a la búsqueda de una condición de vida mejor de la que ya se tuvo o supervivencia. Pero también, la migración se forma en parte debido a una búsqueda de seguridad e implica nuevos tipos y riesgos de inseguridad” (Gasper, 2016: 19-63), el Convenio sobre Trabajadores Migrantes que se adoptó en Ginebra (se ratificó el 22 de enero de 1952) considera que en Estados deberán propiciar y adoptar condiciones dignas,

así como incentivar el trabajo migratorio y de crear servicios gratuitos donde debe haber el apoyo tanto del Estado receptor como el de origen.

Asimismo, es importante señalar que las causas conducentes que obligan a las personas a salir de su país de origen son muchas, algunos suelen guardar relación entre sí, el tránsito de estas personas en el Sur de México cada día va en aumento, en su gran mayoría provienen del Triángulo Norte de Centroamérica (TNC) y su destino primero se encuentra en las distintas zonas de Chiapas, Campeche, Tabasco y Quintana Roo. No es casualidad que dichos estados también componen la red ferroviaria y de la misma manera integran rutas diferentes las cuales son las más importantes de tránsito para los migrantes desde la frontera sur hacia el norte del México (OIM, 2014).

En el aspecto conceptual podemos empezar definiendo la migración, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2006) tiene que ver con los cambios de un territorio a otro, independiente de sus causas o secuelas que hayan originado el cambiar de lugar, ya sea en el interior de un país o fuera de el mismo, cuando las personas salen del país se le llama migración internacional. Dentro de este contexto de la migración entran los asilados, apátridas, refugiados, desplazados, migración económica, laboral, migración al interior de un país y fuera de este, así como la migración regular e irregular.

El protocolo de actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), señala que la migración es una “característica inherente de la especie humana” lo que implica también que toda acción migratoria seguirá y se conservará hasta aumentar en las próximas décadas (Protocolo de Actuación de la SCJN, 2015: 11).

Por lo anterior, se precisa importante para aclarar el término emigrante. La emigración se define como el “acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro. Las normas internacionales de derechos humanos establecen el derecho de toda persona de salir de cualquier país, incluyendo el suyo. Sólo en

determinadas circunstancias el Estado puede imponer restricciones a este derecho. Las prohibiciones de salida del país reposan, por lo general, en mandatos jurisdiccionales” (SCJN, 2015: 23).

II. Principios fundamentales de los derechos humanos en la migración

En las fronteras internacionales se gestan obligaciones entre los países, en tanto los derechos humanos obedecen a factores de responsabilidad compartida, los Estados tienen derecho a ejercer su jurisdicción en las fronteras internacionales, pero también con miras a las obligaciones que tiene el mismo con el cumplimiento de los derechos humanos, es por ello por lo que la movilidad internacional de personas se vuelve un tema de agenda pública y primordial (ONU, 2014: 1-2). Por tal motivo, los derechos humanos de las personas migrantes regulares o irregulares administrativamente deben de respetarse independiente de su condición.

En este sentido, cada persona que se dirige hacia una frontera internacional tiene distintas formas de hacerlo, así como diferente es la situación que lo orille a hacerlo, independientemente de la situación o lo que esté llevando a estas personas a realizar algún tipo de movilidad, el Estado tiene obligación de proteger y velar por la seguridad y los derechos humanos sin importar siquiera el motivo o móvil que sea.

En el 2013 El Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, ofrece una oportunidad primordial para abordar de forma diferente el trato de los migrantes en los derechos humanos en la mira internacional. Trata de ofrecer una coherencia y trabajo en conjunto entre los Estados y las organizaciones mundiales con la sociedad civil (ONU, 2013: 7). Se considera que la gestión de la migración internacional para que sea requisitada y aprobada por cada Estado tiene este la facultad para controlar sus fronteras con su soberanía, pero con las miras internacionales se podría hacer diferencia en cuanto a abordar la migración de una forma mucho más humana e incluyente (OIM, 2013: 34).

El estado mexicano tiene en la fundamentación de los derechos humanos tratados internacionales de los que es parte, estos a su vez los convierte en sujetos obligados de protección, uno de los más importantes es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; provee la obligación de respetar, proteger y cumplir el derecho a la salud, alimentación, vivienda digna principalmente y otros de los sujetos bajo su potestad. La obligación de respetar en concreto demanda a los gobiernos y su representación el abstenerse de contrariar lo ofrecido en este pacto. En este mismo sentido, de manera directa o indirecta para las personas migrantes obedezca las mismas condiciones que sus nacionales del disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales (Alto Comisionado de la ONU, 2014: 38)

La responsabilidad es atender la protección de todas las personas incluidas las que están en movilidad internacional, quizá la tarea más importante es evitar en la medida de lo posible cualquier obstrucción de terceros en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales asociados a los derechos humanos. De la misma forma la obligación de cumplir reclama a los Estados que protejan las medidas necesarias para crear las condiciones en que esos derechos logren hacerse plenamente seguros.

La ONU es el organismo de protección más influyente y claro de la protección internacional, obedece a las sinergias de las normas internacionales del respeto a los derechos humanos; el derecho internacional humanitario, el derecho penal internacional y el derecho internacional de los refugiados principalmente (ONU, 2014: 6), la protección del derecho internacional ha dejado un vacío enorme en la obediencia de los países, estos carecen del principio de *Bona fide*, pues claramente está implícito en todos los tratados internacionales de los que México también es parte, por el contrario, se siguen documentando casos de violación a los derechos humanos, militarización en las fronteras, endurecimientos de las normas, políticas migratorias no incluyentes que se refieren más a la seguridad del Estado.

El derecho humanitario en algunos países casi es nulo cuando debe ser la base de toda política, la creación de muros fronterizo y el uso excesivo de la fuerza acompaña casi siempre a las detenciones de las personas migrantes en situación irregular disfrazadas de aseguramiento (Alto Comisionado de la ONU, 2017: 12). Una de sus preocupaciones para el Estado mexicano en el 2018 es la construcción de un muro fronterizo por parte de Estados Unidos de América, el principal socio económico considera que es la mejor forma de frenar la eminente llegada de emigrantes a su país, asiste pues la irracionalidad moderna creando barreras cada vez más robustas que justifiquen sus pretensiones.

Cualquier persona sea migrante o no, independiente de su condición administrativa en el país que no es nacional, se deben de salvaguardar los derechos de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, así como el derecho a la vida, educación, salud, trabajo digno, alimentación, dignidad entre otros; el disfrute de estos derechos es responsabilidad del Estado tanto receptor como expulsor. No se omite mencionar, que, de igual forma, se obstaculiza con prácticas tradicionales para que a los migrantes se les impida los derechos más elementales, es una realidad que se trate por todos los medios posibles el querer regular su tránsito sin tener en cuenta que estas personas pudieran estar en condición de peligro, dejando de lado las formas de la delincuencia organizada que ve en estas barreras la facilidad de negocio.

Por otra parte, en el derecho internacional de los derechos humanos se gestan principios básicos de protección a la movilidad internacional de personas, son garantías universales que resguardan a las personas contra acciones y omisiones de los Estados, estos interfieren con las libertades y la dignidad humana. La comunidad internacional a través de los pactos y convenios son los que conforman y hacen la posibilidad de este sistema de protección. Los Estados buscan como objetivo tener un orden y ejercer su jurisdicción en las fronteras internacionales, pero también con miras a las obligaciones que tiene el mismo con el cumplimiento de los derechos humanos.

Los derechos humanos se concentran en la dignidad inherente a todo ser humano y a la igualdad de todas las personas. Se considera a la dignidad como la fuente de todos los derechos, su esencia es lo humano del hombre (Colín y Argáez, 2016: 152). También es un derecho reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), quien claramente prohíbe toda discriminación motivada que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular los derechos y las libertades de las personas, de manera particular a los migrantes.

Asimismo, los derechos humanos se definen como “aquéllos que el hombre posee por el mero hecho de serlo (considerado individual y colectivamente), que emanen de los atributos de las personas, y que las normas jurídicas les otorga facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural” (Cornelio, 2014: pp. 81-95). Estas prerrogativas se encuentran reguladas en la Constitución, tratados internacionales y leyes, las cuales deben ser respetadas y protegidas por las autoridades competentes.

En 1992 en la CPEUM se incorporó por primera vez el concepto de derechos humanos, al ordenar organismos de protección lo que se denomina (ombudsman). Con posterioridad, fue reformada el 10 de junio de 2011, en donde se aceptó en el artículo 1 plenamente la designación de los derechos humanos, considerando a todas las personas de gozar de los derechos reconocidos por la constitución y tratados internacionales de los que forme parte el Estado Mexicano, así como las garantías para su protección.

En la Declaración de la Conferencia de Viena (1993) se afirma que todos los “derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos, su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos”. (Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993). Es un elemento en la construcción progresiva de los derechos humanos, en la declaración se reforzó sus principios, entre ellos la universalidad y la obligación del Estado de garantizarlos.

De igual manera, se considera a los derechos humanos como las “garantías jurídicas universales que protegen a individuos y grupos contra acciones que interfieran en sus libertades fundamentales y en la dignidad humana” (OMS,2021). Como se ha mencionado, se centra en la dignidad del ser humano, por lo que no pueden ignorarse ni abolirse, están relacionados entre sí, de los cuales los migrantes también tienen derecho a disfrutar y a que se les garantice.

Se entiende que, para garantizar cualquier derecho humano, se deben de atender una serie de deberes. Es una responsabilidad dirigida en primer orden a los Estados y autoridades y, en segundo lugar, a los particulares quienes también están obligados a tutelar y respetar los derechos esenciales de las personas.

Dentro de las teorías que explican los derechos humanos se hace referencia al Italiano Luis Ferrajoli, quien propone el modelo garantista a modo de alternativa para generar el aumento de garantías individuales (derechos humanos) y los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los cuales se encuentran el derecho a la salud, trabajo, educación y alimentación.

Es una ideología jurídica que trata de explicar el derecho y su aplicación en la realidad social, surge como respuesta a la distancia que existe entre el ser y deber ser. Esta teoría se encarga de dotar de plena eficacia y vigilar el cumplimiento de los derechos fundamentales, es así estos se formarán como vínculos impuestos a la clase política que ocupa los cargos públicos (Ferrajoli, 199:314).

A. Principios de los Derechos Humanos

Conforme al párrafo tercero del artículo 1 de la Constitución se regulan los principios de los derechos humanos, así como la obligación de toda autoridad de promover, respetar y garantizarlos, garantizando la protección de las personas de conformidad con lo siguiente:

a. Universalidad

Este principio consiste en que “la valoración de los derechos fundamentales queda vinculada a la premisa de que deben de respetarse en beneficio de todo ser humano, sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias” (Tesis: IV.2o.A.15 K (10a.), 2013:1289). Deben ser respetados porque son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana (Tesis: I.4o.A.9 K (10a.), 2013.2254).

Los derechos humanos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna, de ello se desprende el principio de universalidad. Los individuos son titulares de todos los derechos humanos, por lo que este principio se relaciona con los derechos a la igualdad y no discriminación.

b. Interdependencia

Los derechos humanos son interdependientes, porque están vinculados entre ellos y son indivisibles, es decir, que no pueden separarse unos de otros. Los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales deben comprenderse como un conjunto. Esto implica que el goce y ejercicio de un derecho está vinculado a que se garantice el resto de los derechos; así como la violación de un derecho, también expone a los demás derechos (CNDH, 2016:10). Por eso las autoridades al proteger un derecho a los migrantes deben vigilar los efectos que se causan en los otros, el objetivo es tener una visión conjunta e integral que les permita disfrutar de los mismos.

Por otra parte, los derechos civiles y políticos (derecho a la vida, la igualdad y la libertad de expresión); los derechos económicos, sociales y culturales, (derecho

al trabajo, la seguridad social y la educación); o los derechos colectivos (derecho al desarrollo y a la libre determinación), son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes (ACNUDH). El goce y ejercicio de todos los derechos por igual permiten a todas las personas a desarrollarse y construir su proyecto de vida satisfaciendo sus necesidades

Los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se consideran interdependientes, interrelacionados, indivisibles y tienen la misma importancia. Asimismo, el derecho internacional de los derechos humanos señala que toda persona, sin distinción alguna, debe tener acceso a los derechos fundamentales que emanan de la Constitución y tratados internacionales, motivo por el cual, las autoridades están obligadas a velar de que se garanticen cada uno de los derechos de las personas migrantes.

Asimismo, los Estados están obligados a tomar medidas o adoptar las necesarias para lograr este objetivo, ya que los migrantes son un grupo vulnerable que pueden ser objeto de discriminación por su condición, por lo que deben de protegerse, respetarse y cumplir con cada uno de sus derechos. La obligación de respetar exige a los Estados a que se abstengan de toda injerencia en el disfrute de los migrantes a sus derechos. Por lo que hace a la obligación de proteger, exige a los Estados que impida que terceros limiten el ejercicio de sus derechos; y la obligación de cumplir exige a los Estados que adopten las medidas pertinentes para crear las condiciones en que esos derechos puedan ser efectivos.

c. Indivisibilidad

En materia de derechos humanos, se entiende por indivisibilidad aquello que no puede ser dividido, separado o fragmentado, en su análisis, aplicación y exigibilidad, carece de jerarquía, sólo se concreta de una forma conjunta. Aunque cada derecho humano tiene un contenido diverso, no puede decirse que existe una diferencia

entre los mismos. Por lo que hace a la interdependencia, es un principio que afirma la existencia de un derecho, su reconocimiento y disfrute, está relacionada con la de otros derechos, de tal manera que el respeto, garantía y protección de uno impacta en el otro.

Los principios de interdependencia e indivisibilidad fueron plenamente reconocidos por la Declaración y Programa de Viena, aprobado por la Conferencia Mundial que se llevó a cabo en esa ciudad en 1993, al señalarse en el punto 1.5 lo siguiente:” Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. De tal manera, que la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso” (Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993). La indivisibilidad significa que todos los derechos humanos están unidos por un mismo cuerpo situado en un mismo nivel, no hay derechos humanos más importantes que otros.

De esa manera, se hace énfasis a que todos los derechos humanos son indivisibles e interdependientes debido a que derivan de una concepción integral de los derechos, en donde no opera ninguna forma de jerarquía. Los principios de interdependencia e indivisibilidad generan la obligación de otorgar igual importancia a todos los derechos humanos, cualquiera del que se trate, ya sea civiles, políticos, económicos, sociales o culturales.

d. Progresividad en el derecho humano a la alimentación

La progresividad de los derechos humanos implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, para el cumplimiento de ciertos derechos se requiere la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible (CNDH, 2016:11). Este principio hace énfasis a la prohibición de retrocesos o regresividad por parte de los Estados, para dar

marcha atrás en los niveles alcanzados para satisfacer los derechos humanos de las personas.

Si bien las autoridades ya sean legislativa, administrativa o judicial tienen un margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos, también lo es, que esa libertad se restringe cuando está en juego la garantía de diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico.

Con este principio el nivel de protección reconocido a los derechos humanos tanto por la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, como por los instrumentos internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado mexicano tiene la obligación inmediata de respetar, y desarrollar de una forma sucesiva. Es un principio para consolidar la garantía de la protección de la dignidad humana.

De lo anterior se puede advertir que los derechos humanos son prerrogativas que se basan en la dignidad humana, el ser efectivos en su garantía resulta esencial para el desarrollo integral de las personas. Tales derechos originan una responsabilidad social de cómo hacerlos valer ante las instancias correspondientes y respetar los derechos de los demás.

Así también, la aplicación de los derechos humanos a las que se encuentran las autoridades obligadas a garantizar se rige por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los cuales, deben ser efectivos para las personas migrantes, independientemente del lugar donde se encuentren, se les debe brindar un trato digno como personas.

Conclusión

Una de las principales tareas de los gobiernos consiste en brindar y facilitar los medios y recursos necesarios para que puedan moverse de manera segura atendiendo lo establecido en los tratados internacionales, mismos que consideran la estructura y procedimientos que se deben seguir para brindar la atención de la migración y la movilidad en sus distintos enfoques que se presentan. Asimismo, la migración plantea representativos desafíos en cuanto a la vulnerabilidad por la situación de las personas, pues al no tener acceso y disfrutar de los derechos humanos se ve afectado su desarrollo en el entorno donde se encuentren.

La migración es un fenómeno complejo que se ha venido presentado a lo largo de la historia de la humanidad, México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de movilidad de persona, por eso es importante diseñar políticas migratorias para proteger los derechos humanos de los migrantes, personas que debido a su situación económica, política o social se ven en la necesidad de salir de su país de origen, transitar o llegar a un país de destino, en donde buscan oportunidades para tener mejores condiciones de vida y proveer a sus familiares.

No obstante, el hecho de que tengan que moverse a otro lugar, no significa que pierdan sus derechos humanos como el derecho a la salud, educación, al trabajo, a una vida digna, acceso a la justicia e información, a su integridad, entre otros derechos, ya que estos son inherentes a las personas. Además, promover políticas migratorias que tengan como fin proteger los derechos humanos de las personas migrantes son necesarias para su garantía, más si éstas se encuentran en un estado de vulnerabilidad.

Los principios fundamentales de los derechos humanos contribuyen a la inserción teórica y práctica social de los migrantes y sus familias, tal y como lo establece la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que reconoce la contribución de la migración al desarrollo; éstas son una respuesta del Estado a la problemática migratoria y movimientos masivos que se dan en las fronteras internacionales.

Los Estados están obligados a implementar mecanismos para resolver los conflictos y situaciones que se han venido dando con respecto a la movilidad internacional de personas, como programas, marco normativo que garanticen la protección a sus derechos humanos, independientemente de su condición.

Bibliografía

AGENCIA de la ONU para los Refugiados (2016), *Respuesta regional a la situación del Triángulo Norte de Centroamérica*, México, ACNUR-UNHCR.

ASAMBLEA GENERAL de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, sobre su misión a México, 22 de abril a 2 de mayo de 2013*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/139/97/PDF/G1413997.pdf?OpenElement>.

Fecha de consulta 22 febrero 2023.

Carbonel, Miguel (2016), *ABEC de los derechos humanos y del control de convencionalidad*, México, Porrúa.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016), *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, México.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observaciones finales sobre el tercer informe*. Periódico de México, septiembre 2017.

Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ONU, (2017).

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, tercer informe periódico de México, (2017).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma DOF 24 de febrero de 2017,

CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley de Migración*. Última reforma publicada en el DOF el 19 de mayo 2017.

CONGRESO DE LA UNIÓN, *Reglamento de la Ley de Migración*. Última reforma publicada en el DOF el 23 de mayo 2014.

CONVENCIÓN Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Adoptada en Ginebra, 1 de julio 1949.

Convenio relativo a los trabajadores migrantes, revisado en 1949, Entrada en vigor el 22 enero 1952, Adopción Ginebra.

CONVENCIÓN sobre el Estatuto de Refugiados, Adoptada en Ginebra, 28 de julio de 1951.

Cornelio Landero, Eglá (2014), “*Los mecanismos alternativos de solución de controversias como derecho humano*”, *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, Toledo, España, núm. 17, junio.

DECLARACIÓN de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, El 19 de septiembre de 2016.

Declaración y Programa de Acción de Viena, *Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, 25 de junio de 1993.

Declaración y Programa de Acción de Viena, *aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos* el 25 de junio de 1993.

DECLARACIÓN sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven, *Adopción Asamblea General de la ONU*, Resolución 40/144, 13 de diciembre de 1985.

DECLARACIÓN Universal de los derechos humanos, 10 de diciembre de 1948.

DIÁLOGO DE ALTO NIVEL sobre *Migración Internacional y Desarrollo*, ONU.

Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado, *Los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en situación irregular*, HR/PUB/14/1, Ginebra, Naciones Unidas, (2014).

Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado, *Justicia transnacional y derechos económicos, sociales y culturales*, Ginebra, Naciones Unidas, (2014).

Derechos Humanos Oficina del alto Comisionado, *Migración y Derechos Humanos, Mejoramiento de la Gobernanza Basada en los Derechos Humanos de la migración Internacional*, Ginebra, Naciones Unidas, 2013.

Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado, *Situación de los migrantes en tránsito*, informe A/HRC/31/35, resolución 29/2 del Consejo de Derechos Humanos.

Ferrajoli, L, (1999), *“Los fundamentos de los derechos fundamentales”*, Madrid, Trotta.

Gaspar, Des y Sinatti, Giulia, (2016), “Una investigación sobre migración en el marco de la seguridad humana”, *Migración y Desarrollo*, 2016, vol.14, Núm. 27.

Islas Colín, Alfredo (2016), *“Derecho a la dignidad”*, en Islas Colín Alfredo y Argáez de los Santos, Jesús Manuel, *Derechos humanos. Un escenario comparativo entre los sistemas universal, regional y nacional*, México, Flores.

NACIONES UNIDAS, *“Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos”*, Nueva York, Naciones Unidas, 2004.

Oficina del Alto Comisionado, *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales*, Ginebra, Naciones Unidas. (2014)

Oficina contra la Droga y el Delito, Crimen y desarrollo en Centroamérica, ONU, <https://www.unodc.org/pdf/Estudio%20de%20Centroam%20E9rica.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones, *Hechos y cifras 2014, migración en México*, <http://oim.org.mx/hechos-y-cifras-2/>, Fecha de consulta 20 de mayo 2023.

Organización Internacional para las Migraciones, “*Derecho internacional sobre migración*”, no. 17, *glosario sobre migración*, Ginebra, 2006,

RUIZ ABREU, Carlos Enrique y Capdepont Ballina, Jorge Luis, “*Las fronteras del agua, historia de los límites territoriales de Tabasco, México*”, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2015.

Secretaría de Relaciones Exteriores, México en el mundo. Diagnóstico y perspectivas de las relaciones internacionales, <http://mexicoenelmundo.senado.gob.mx/Com-de-Asuntos-Fronterizos-sur.php>, Fecha de consulta 20 diciembre 2023.

SUPREMA CORTE de Justicia de la Nación, “*Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en caso de que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional*”, 2a. ed., México, SCJN, 2015.

TESIS aislada: 2000296. 1a. XI/2012 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V, febrero de 2012.

Tesis: IV.2o.A.15 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. 2, junio de 2013, p. 1289.

Unidad de Política Migratoria, *Diagnóstico del programa presupuestario,* Secretaría de Gobernación, 2015, http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_4/04E008.pdf, Fecha de consulta 2 de mayo 2023.

El uso de la Minería de Datos para la implementación del Expediente Clínico Electrónico en el Hospital Regional de Alta Especialidad Dr. Gustavo A. Roviroso Pérez

8 de agosto, 2023.

Ulises Esteban Bravo Ángel*

Resumen

En la gestión pública, la minería de datos es una herramienta que puede coadyubar en la gestión de la información generada por las diversas Dependencias, Órganos y Entidades; permitiendo su aprovechamiento en la toma de decisiones. Es por tal, que es catalogada como un instrumento idóneo en la implementación del Expediente Clínico Electrónico (ECE), el cual busca gestionar y aprovechar las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) para elevar la calidad de los servicios hospitalarios, centrándose en los usuarios y la trazabilidad de dichos servicios, que, en la mayoría de los casos, conlleva a realizar infinidad de acciones como citas, laboratorios, operaciones quirúrgicas, etc.

Por otro lado, desde el punto de vista de la administración de servicios de salud, los grandes impactos que tendría el ECE universal sobre el Sistema Nacional de Salud son muy evidentes. En primer lugar, coadyuvaría a una mayor integración y articulación del sistema, se lograría una mayor conectividad entre las instituciones de salud que lo conforman, se evitarían duplicidades en la operación de los expedientes clínicos y se abatirían de manera importante los costos de operación.

*Doctor en Neurocirugía por la UNAM. Profesor Invitado a la Asignaturas de Neurocirugía y Prácticas Profesionales de Pediatría, DACS, UJAT, ciclo (2014, 2015, 2016 y 2018). Socio activo de Sociedad Mexicana de Cirugía Neurológica 2014, del Colegio de Neurocirujanos de Tabasco (2015), y del Colegio de Neurocirugía de México A.C 2020 N.0191. Médico Adscrito al Servicio Neurocirugía Pediátrica Centro de Especialidades Médicas ISSET Vhsa. Tabasco, México; al Servicio de Neurocirugía, Hospital del Niño Dr. Rodolfo Nieto Padrón, Villahermosa, Tabasco, México. Profesor y Miembro de Congreso Latinoamericano de Neurointensivismo (CLaNi). Ponente nacional e internacional. Autor de Maestrante en Administración y Políticas Públicas, Instituto de Administración Pública de Tabasco A.C.

Palabras claves: Minería de Datos, Gestión Pública, Expediente Clínico Electrónico, Tecnología de la Información y Comunicación (TIC).

Summary

In public management, data mining is a tool that can contribute to the management of information generated by the various Dependencies, Bodies and Entities; allowing its use in decision making. It is for this reason that it is classified as an ideal instrument in the implementation of the Electronic Clinical Record (ECE), which seeks to manage and take advantage of Information and Communication Technologies (ICT) to raise the quality of hospital services, focusing on the users and the traceability of said services, which, in most cases, leads to an infinite number of actions such as appointments, laboratories, surgical operations, etc.

On the other hand, from the point of view of the administration of health services, the great impacts that the universal ECE would have on the National Health System are very evident. In the first place, it would contribute to a greater integration and articulation of the system, greater connectivity between the health institutions that make it up would be achieved, duplication in the operation of clinical records would be avoided, and operating costs would be significantly reduced.

Keywords: Data Mining, Public Management, Electronic Medical Record, Information and Communication Technology (ICT).

Introducción

La minería de datos es el proceso de detectar la información procesable de los conjuntos grandes de datos. Utiliza el análisis matemático para deducir los patrones y tendencias que existen en los datos. Normalmente, estos patrones no se pueden detectar mediante la exploración tradicional de los datos porque las relaciones son demasiado complejas o porque hay demasiado datos. Estos patrones y tendencias se pueden recopilar y definir como un modelo de minería de datos. Los modelos de minería de datos se pueden aplicar en escenarios como los siguientes:

- Pronóstico: cálculo de las ventas y predicción de las cargas del servidor o del tiempo de inactividad del servidor.
- Riesgo y probabilidad: elección de los mejores clientes para la distribución de correo directo, determinación del punto de equilibrio probable para los escenarios de riesgo, y asignación de probabilidades a diagnósticos y otros resultados.
- Recomendaciones: determinación de los productos que se pueden vender juntos y generación de recomendaciones.
- Búsqueda de secuencias: análisis de los artículos que los clientes han introducido en el carrito de la compra y predicción de posibles eventos.
- Agrupación: distribución de clientes o eventos en grupos de elementos relacionados, y análisis y predicción de afinidades.

La generación de un modelo de minería de datos forma parte de un proceso mayor que incluye desde la formulación de preguntas acerca de los datos y la creación de un modelo para responderlas, hasta la implementación del modelo en un entorno de trabajo (Microsoft, 2022).

Esencialmente, la minería de datos es un método innovador de aprovechar la información ya existente en cualquier organización a fin de, por ejemplo, mejorar procesos, mejorar el rendimiento de la inversión u optimizar el uso de recursos.

La minería de datos revela información exhaustiva utilizando técnicas avanzadas de análisis y creación de modelos. Mediante la minería de datos, puede hacer consultas mucho más complejas de sus datos que utilizando métodos de consulta convencionales. La información que la minería proporciona puede mejorar notablemente la calidad y fiabilidad de la toma de decisiones. Las herramientas de minería de datos facilitan y automatizan el proceso de descubrir esta clase de información en bases de datos de gran tamaño (IBM, 2022).

En la gestión pública, la minería de datos es una herramienta que puede coadyubar en la gestión de la información generada por las diversas Dependencias, Órganos y Entidades; permitiendo su aprovechamiento en la toma de decisiones. Es por tal, que es catalogada como un instrumento idóneo en la implementación del Expediente Clínico Electrónico (ECE), el cual busca gestionar y aprovechar las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) para elevar la calidad de los servicios hospitalarios, centrándose en los usuarios y la trazabilidad de dichos servicios, que, en la mayoría de los casos, conlleva a realizar infinidad de acciones como citas, laboratorios, operaciones quirúrgicas, etc.

El contar con un Expediente Clínico Electrónico (ECE), es una de las aspiraciones más importantes que las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Salud han tenido desde hace aproximadamente dos décadas. Los beneficios que se obtendrían con la instrumentación del ECE representarían toda una revolución en la medida en que mejorarían significativamente la calidad y la seguridad en la atención de los pacientes. El ECE incrementaría sensiblemente la seguridad en la atención de los pacientes en la medida en que permitiría contar con información más oportuna y precisa sobre la salud-enfermedad del paciente y favorecería que la atención médica fuera más eficaz y segura.

Algunos de los impactos más sobresalientes de esta revolución tecnológica sobre la atención de los usuarios serían los siguientes:

- Los médicos podrían realizar diagnósticos clínicos más precisos y oportunos gracias a que se tendría acceso inmediato a resultados de laboratorio y de imagenología generados en otras áreas.
- Se podría acceder al expediente desde cualquier unidad médica del sistema nacional de salud a las que acudiera el paciente a requerir atención médica.
- El expediente estaría también accesible al propio paciente desde su propio domicilio para acceder por ejemplo a citas médicas, información sobre sus padecimientos o esquemas de vacunación.
- El historial clínico del paciente se podría registrar desde el nacimiento a lo largo de toda su línea de vida, favoreciendo la atención más oportuna y eficaz en sus diversas etapas.

Desde el punto de vista de la epidemiología y de la salud pública el ECE universal brindaría información muy valiosa sobre el proceso salud-enfermedad de la población que permitiría instrumentar intervenciones sanitarias muy eficaces para la prevención y control de las enfermedades. Por otro lado, desde el punto de vista de la administración de servicios de salud, los grandes impactos que tendría el ECE universal sobre el Sistema Nacional de Salud son muy evidentes. En primer lugar, coadyuvaría a una mayor integración y articulación del sistema, se lograría una mayor conectividad entre las instituciones de salud que lo conforman, se evitarían duplicidades en la operación de los expedientes clínicos y se abatirían de manera importante los costos de operación. A pesar de todas estas ventajas y beneficios que traería a nuestro país la instrumentación del ECE, los avances logrados hasta el momento son todavía incipientes, de lo cual no están exentos los Hospitales de Alta Especialidad del Gobierno del Estado de Tabasco, como el Hospital Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez (Ochoa Moreno, 2018).

I. Razón de ser y propósito de la organización

El Hospital Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez, nace como una institución del sector salud, encaminada a salvaguardar las vidas de todos los tabasqueños. El Lic. Mario Trujillo García inicia durante su administración la construcción de lo que posteriormente sería el hospital, su construcción que duró muchos años obligó a que previo a la inauguración tuvieran que rehabilitarse algunas áreas, es inaugurado durante el régimen del Ingeniero Leandro Rovirosa Wade, siendo inaugurado por el presidente José López Portillo el día 23 de abril de 1980, recibe su nombre en honor al ilustre médico Tabasqueño Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez.

A pesar de que el hospital es inaugurado en el mes de abril de 1980, por múltiples circunstancias y dificultades para la contratación de personal especializado, inicia sus actividades hasta el mes de julio, proporcionando únicamente atención a través de la consulta externa especializada.

En sus inicios contaba con 120 camas de las cuales sólo funcionaron en ese momento 54 camas por falta de recursos humanos y las cuatro especialidades básicas, siendo su primer director el Dr. Bartolomé Reynés Berezaluce de 1980 a 1981, posteriormente se incorporan a él subespecialistas, se convierte en campo clínico de la escuela de Medicina de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco y pasa a formar parte del programa de residentes de posgrado de la Secretaría de Salud. Actualmente atiende a buena parte de la población de Tabasco y estados aledaños, cuenta con 120 camas de hospitalización y es sede del Sistema Estatal de Urgencias.

Desde su fundación, el personal de la unidad ha manifestado un interés continuo en los programas de capacitación y la respuesta de la institución ha permitido, con el apoyo de la Secretaría de Salud del estado constituirse en uno de los hospitales que más enseñanza y capacitación proporcionan en el estado, con la certeza de que el recurso humano es el arma más valiosa con la que contamos.

De esta manera, en apoyo al Sistema Estatal de Urgencias, la Coordinación de Enseñanza del hospital, en conjunto con los responsables de este programa, han tenido a bien implementar diferentes cursos dirigidos a grupos médicos, de enfermería y paramédicos, para la capacitación del personal que interviene en todo el sector:

- Curso de Urgencias Médicas
- Formación de Técnicos en Urgencias Médicas
- Curso “Yo Puedo Salvar Una Vida”.
- Curso “Inmovilización y Traslado Profesional”

Cuenta con un cuerpo de instructores integrado por:

- Instructores A.T.L.S.
- Instructores P.H.T.L.S.
- Médicos especialistas en el área a impartir con el curso de A.T.L.S. aprobado
- Técnicos en urgencias médicas certificados con el curso P.H.T.L.S. aprobado.

Estos cursos están avalados por la Secretaría de Salud, la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco y por el Hospital Gral. “Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez.” De la misma manera, también se imparte el A.T.L.S. (Programa avanzado de apoyo vital en trauma para médicos), en el cual se capacita a los participantes, para que trabajen con un criterio uniforme para el traumatismo del paciente accidentado.

Este curso del cual, el Hospital Rovirosa es sede, es avalado por el Colegio Americano de cirujanos desde el 24 de julio de 1998, fecha en que egresó su primera generación, amén de que todo médico que apruebe este curso, deberá reverificarse cada cuatro años, con el fin de mantener su vigencia. Actualmente el Hospital Rovirosa, es el hospital que cuenta con el mayor número de médicos graduados del A.T.L.S., en todo el Sureste Mexicano. Además, el P.H.T.L.S. (Curso

de Apoyo Vital Prehospitalario en Trauma), se implementa en 1984, posterior a cursos pilotos de la Universidad de Tulane y Michigan, y nace de la necesidad de llevar a cabo una rápida evaluación del paciente críticamente traumatizado, tratamiento del estado de choque, de la hipoxemia y de un veloz traslado al hospital adecuado. El P.H.T.L.S., proporciona un nuevo panorama de atención en trauma, en el mismo lugar del accidente, y son participes de este curso personal médico, de enfermería y técnicos en urgencias médicas (Carrillo Gutiérrez & Mier y Terán Suárez, 1999).

Lo anterior pone en evidencia que este hospital tiene como especialidad el traumatismo y la atención de urgencias, en su mayoría de accidentes, por lo que se requiere tener un control en tiempo real de las acciones y atenciones que se dan a los pacientes, ya que de ello depende su atención eficaz que no redunde en un mayor riesgo de su integridad.

A. Estrategia de servicios y el comportamiento global de la organización

De acuerdo con el Reglamento Interior del “Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez.”, publicado el 04 de agosto de 2012 en el Suplemento “E” al Periódico Oficial del Estado de Tabasco Núm. 7295; el Hospital Regional de Alta Especialidad “Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez”, es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Salud, de acuerdo con el artículo 6, numeral 4, apartado 4.1.1. del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud y tiene como objeto fundamental proteger la salud de la población tabasqueña, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4º Fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Salud y la Ley de Salud del Estado de Tabasco.

Menciona que el proceso de desconcentración de los servicios estatales de salud es un proceso permanente que constantemente cede nuevas responsabilidades a la Entidad, ocasionando cambios estructurales y organizacionales al Hospital Regional de Alta Especialidad “Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez”.

El Hospital a través de sus unidades administrativas, jefaturas de departamento y coordinaciones, conducirá sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de sus objetivos y prioridades del Sistema Estatal de Salud y de los programas a cargo del Hospital, fijen y establezcan los Ejecutivos Federal y Estatal, así como el secretario.

Con base en el artículo 8, para el ejercicio de las atribuciones y despacho de los asuntos de su competencia, el Hospital contará con la siguiente Estructura Orgánica:

1. Dirección.

1.1. Unidad de Calidad.

1.2. Unidad de Planeación.

1.3. Unidad de Enseñanza e Investigación.

1.4. Unidad de Relaciones Públicas.

1.5. Unidad de Asuntos Jurídicos.

1.6. Unidad de Información y Análisis del Seguro Popular.

1.7. Enlace de la Unidad de Acceso a la información.

1.8. Unidad de Administración.

1.9. Unidad Médica.

1.10. Unidad de Enfermería (Gobierno del Estado de Tabasco, 2012).

B. TI disponibles y nivel de aceptación

En cuanto al nivel de tecnología del Hospital en análisis, esta se centra en los equipos médicos, mas no en dispositivos y equipos para la gestión administrativa. Tal es así que, en 2017, el gobierno estatal destinó más de 24 millones de pesos al equipamiento de seis hospitales y a rehabilitar la Unidad de Terapia Intensiva del Hospital Regional de Alta Especialidad 'Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez' –la mejor equipada del sureste–, con el fin de seguir fortaleciendo la infraestructura

hospitalaria y avanzar en la mejora de la calidad de los servicios que brindan a los tabasqueños.

Esta inversión se suma a los 124.48 millones, que en 2016 se invirtieron en el mantenimiento de infraestructura y equipo de los cinco hospitales de alta especialidad de la capital del estado. Para consolidar el Sistema Estatal de Urgencias –con sede en el Hospital ‘Dr. Gustavo A. Rovirosa’–, el gobernador Arturo Núñez Jiménez le otorgó dos nuevas ambulancias, y para reforzar los programas de atención a la salud de la mujer, sobre todo de comunidades apartadas, puso en operación la Unidad Móvil para la Detección Oportuna de Cáncer Cérvico Uterino.

Además, para fortalecer los servicios pre-hospitalarios, se dotó de equipos de ultrasonografía a los nosocomios generales de los municipios de Cárdenas, Comalcalco y Cunduacán, así como a los hospitales regionales de alta especialidad de la Mujer, ‘Dr. Juan Graham Casasús’ y ‘Dr. Gustavo A. Rovirosa’; éste también recibió 15 sillas de ruedas y 15 colchones de aire, donados por el Voluntariado de la Secretaría de Salud.

La remodelación de la Unidad de Terapia Intensiva del Hospital ‘Rovirosa’ se contempló la instalación de equipos de alta tecnología, además de ocho camas para cuidados intensivos e igual número de ventiladores volumétricos y monitores de signos vitales de última generación, que la colocan como una de las mejores del sureste del país, incluyendo servicios de medicina privada (Rumbo Nuevo, 2017).

En febrero de 2020, se puso en servicio en el Hospital Regional de Alta Especialidad “Gustavo A. Rovirosa” el nuevo tomógrafo computarizado de 64 cortes, un equipo de última generación donado por Petróleos Mexicanos (Pemex), y que es considerado el más moderno de todo el Sureste del país, el gobernador Adán Augusto López Hernández, subrayó la reciprocidad de la empresa productiva del Estado mexicano con Tabasco. El tomógrafo también permitirá adquirir de forma rápida imágenes en 2D y 3D, además cuenta a partir de su puesta en marcha con

dos años de garantía, lo que incluye su mantenimiento preventivo y correctivo y estará en posibilidad de realizar hasta 22 mil estudios anuales, con un costo en el mercado actual de 66 millones de pesos (Gobierno del Estado de Tabasco, 2020).

C. Identificación de fortalezas y debilidades

En cuanto al uso de la minería de datos para la implementación del Expediente Clínico Electrónico (ECE), se tienen las siguientes fortalezas y debilidades.

Tabla 1. Fortalezas y debilidades de la propuesta.

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none">● Conocimientos sobre los procedimientos del Hospital.● Cuenta con personal operativo calificado.● El hospital se integra de un equipo multidisciplinario.	<ul style="list-style-type: none">● Falta de cultura digital.● Resistencia al cambio.● Pocos equipos de cómputo.● Falta de sistematización y digitalización de sus procedimientos.

Fuente: Elaboración propia.

II. Creación de un modelo organizativo

Con base en el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Tabasco para el periodo 2019-2024, la transformación digital es un elemento clave en la competitividad de un país y el Estado tiene un rol muy importante en la puesta al servicio de los ciudadanos y empresas de las capacidades digitales.

En este sentido, la transformación digital no debe ser entendida como un cambio cosmético-tecnológico, sino que es una forma completamente nueva de operar y aproximarse a las personas.

Las políticas públicas para transformar la administración estatal en un gobierno digital son estratégicas para el desarrollo económico y social de la población y las empresas. Dos de ellas son: automatizar la gestión pública hacia el interior de la administración para que incida al público exterior y disminuir la brecha digital que acerque al mismo público al gobierno en forma electrónica.

Los procedimientos para brindar y recibir los trámites y servicios de manera presencial y documental pueden ser superados, ya que recientemente Tabasco se sumó como uno de los 23 estados que cuentan con una Ley de Gobierno Digital y Firma Electrónica, la cual establece las bases para sistematizar, simplificar y transparentar la administración gubernamental, mejorar y agilizar trámites y servicios, así como propiciar una mayor participación de los usuarios en las tareas de gobierno, adoptando la firma electrónica avanzada en los sistemas de información de las dependencias, órganos desconcentrados y descentralizados (Gobierno del Estado de Tabasco, 2019).

A. Análisis del entorno

En el ámbito económico en el estado de Tabasco, hoy en día la interacción entre el gobierno y la ciudadanía y el sector empresarial es dispersa, presencial y documental. El INEGI, en su Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de 2017, revela que en Tabasco solo el 4.5% de los ciudadanos efectuó trámites por Internet.

Por otra parte, el porcentaje de hogares que no dispone del servicio de Internet es de 55.2%, de los cuales 54% se ubica en zonas rurales. Este dato evidencia la acentuada brecha digital que se requiere superar.

En materia de uso, aprovechamiento y acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, Tabasco tiene dos retos: el primero, que se universalice el acceso

a Internet en todo su territorio; y el segundo, que gobierno e iniciativa privada terminen de adoptar la red de Internet para sus sistemas administrativos y de prestación de servicios al público que los demanda.

El Estado de Tabasco aún tiene comunidades sin acceso a la red de telefonía móvil y por consecuencia al servicio de Internet. Es necesario que la iniciativa privada y los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, se coordinen para desarrollar estrategias y proyectos que permitan atender este rezago.

En el ámbito tecnológico, el Índice de Gobernanza Digital Estatal mide la manera en que los portales web y las redes sociales de los gobiernos estatales contribuyen a la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y el empoderamiento ciudadano. En 2018, la Universidad Iberoamericana Ciudad de México y Data Lab Mx, a través del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad (EQUIDE), publicaron que Tabasco se posicionó en el lugar 17, por debajo del promedio nacional (Gobierno del Estado de Tabasco, 2019).

En el ámbito político, el incremento de la burocracia en el sector público, la corrupción, el decrecimiento económico local, la inseguridad, el desequilibrio presupuestal y la ausencia de un programa de modernización e innovación para lograr una eficiente gestión gubernamental, acredita que no se ha comprendido la naturaleza compleja y multidisciplinaria de la administración pública y su finalidad. Ahora son más servidores públicos, sin embargo, conservaron los parámetros de ineficiencia administrativa e inseguridad jurídica en la relación laboral, por falta de una normatividad que garantice permanencia y ascenso a través de la profesionalización y prestaciones sociales dignas.

No debemos dejar de lado, que todo lo anterior, se basa en la gobernabilidad de las tecnologías de la información y comunicaciones, que permite la Ley de Gobierno Digital y Firma Electrónica para el Estado de Tabasco y sus Municipios, y su Reglamento; donde se establece el Consejo Estatal de Gobierno Digital, instancia

que será la encargada de proponer, promover, diseñar, facilitar y aprobar las políticas, programas, soluciones, instrumentos y medidas en materia de Gobierno Digital en el Estado. En este orden de ideas, será en este Consejo donde se aprobará la Agenda Digital y los Estándares en materia de TIC's, los cuales regularán esta materia en los próximos seis años.

En el terreno de lo social, en el Estado de Tabasco, del total de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos realizados por los usuarios, en 44.6% de ellos se presentó algún tipo de problema para realizarlo. El problema más frecuente fue el de barreras al trámite con 88.3%. Considerada un derecho humano porque delimita nivel de crecimiento y desarrollo, las tecnologías son una poderosa herramienta en los procesos de cambio gubernamental. Al revisar la información de la que disponen los sitios gubernamentales estatales se observa poca accesibilidad y falta de trámites en línea por lo que la calidad de los datos debe mejorar. Es evidente que el paradigma en el sector público es la reorganización de atribuciones, instituciones, presupuesto y personas, instrumentando la planeación para el desarrollo y políticas públicas (Gobierno del Estado de Tabasco, 2019).

B. Identificación de oportunidades y Amenazas.

Tabla 2. Oportunidades y Amenazas de la propuesta.

Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none">• Diversas investigaciones acerca de minería de datos, Expediente Clínico Electrónico e innovación gubernamental.• Acceso a financiamiento, código abierto y mejores prácticas en la materia.	<ul style="list-style-type: none">• Falta de coordinación entre instancias federales y estatales en materia de salud.• Poca disposición de los usuarios de salud por utilizar este mecanismo de atención.

<ul style="list-style-type: none">• Normatividad internacional, nacional y local en materia de Expediente Clínico Electrónico.	
--	--

Fuente: elaboración propia.

C. Estrategias de negocio

Las estrategias de organización que se pretenden implementar son:

- Identificar la legislación y normatividad en materia de Expediente Clínico Electrónico aplicables a nivel local.
- Caracterizar las áreas del Hospital Regional de Alta Especialidad Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez vinculadas con la implementación del Expediente Clínico Electrónico.
- Analizar los recursos técnicos y tecnológicos disponibles para la implementación del Expediente Clínico Electrónico.

D. Diseño de modelo operativo.

En el Programa Especial Transversal Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública 2019-2024, se cuenta con un proyecto vinculado con esta materia. Así, el proyecto 10 se denomina “Programa de implementación de servicios digitales en Hospitales Regionales de Alta Especialidad en Tabasco” el cual tiene las siguientes características que pueden servir como base para su ejecución.

- Objetivo. Modernizar los servicios de salud a través de una plataforma transaccional y con interoperabilidad, donde se generen expedientes clínicos electrónicos de los usuarios y se puedan generar citas para los diferentes

servicios médicos que ofrecen los Hospitales Regionales de Alta Especialidad del Estado de Tabasco.

- Descripción. Este proyecto busca ser implementado en los Hospitales Regionales de Alta Especialidad del Estado de Tabasco: Hospital Regional de Alta Especialidad “Dr. Juan Graham Casasús”. Hospital Regional de Alta Especialidad “Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez”, Hospital Regional de Alta Especialidad del Niño “Dr. Rodolfo Nieto Padrón”, Hospital Regional de Alta Especialidad de la Mujer y Hospital Regional de Alta Especialidad de Salud Mental; para modernizar los servicios de salud aprovechando las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, creando un sistema de expedientes clínicos electrónicos y un sistema de agenda electrónica de citas. Lo anterior, mejorará la eficiencia y eficacia de los servicios de salud que ofrecen los hospitales antes mencionados, de igual forma, disminuirá los gastos de movilidad y de gestión de los pacientes.
- Justificación. Con base a las atribuciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco en el artículo 33 fracción XXXII establece que a la Secretaría de Administración e Innovación Gubernamental le corresponde definir y conducir la política de modernización administrativa del gobierno estatal, con base en tecnologías de información y comunicaciones, a través de la formulación y ejecución de los programas de mejora regulatoria, calidad y mejora continua, diseño de procesos, simplificación de trámites, medición y evaluación de la gestión pública y fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público. Además, coordinar y ejecutar las acciones necesarias para garantizar la interoperabilidad e interconectividad de los sistemas, aplicaciones, plataformas y tecnologías desarrollados a partir de la estrategia de Gobierno; por lo que la implementación de estos servicios mejorará la calidad en la prestación servicios de salud, siendo esta una herramienta que ofrece información sobre el historial clínico del paciente. Adicionalmente, el artículo 13 fracción IV de

la Ley de Gobierno Digital y Firma Electrónica para el Estado de Tabasco y sus Municipios, menciona que se deben promover los servicios digitales para mejorar la salud, incorporando los servicios digitales a la construcción de expedientes médicos electrónicos y servicios de diagnóstico y atención remota, así como utilizar sistemas de detección y predicción epidemiológica para el combate a enfermedades e informar oportunamente a los usuarios de temas de salud, por medios digitales.

- Alcance. Estos servicios permitirán tener una visión general a través del expediente clínico electrónico de cada paciente, brindando una información más completa a los médicos y personal de salud, de igual forma mejorará la comunicación entre los diferentes Hospitales Regionales de Alta Especialidad del Estado, agilizando de igual forma la calendarización de citas a través de un sistema electrónico, generando beneficios a la población (Gobierno del Estado de Tabasco, 2019).

E. Estructura de la organización

Con base en la estructura orgánica establecida en el Reglamento Interior del Hospital en comento, sería la Unidad de Información y Análisis del Seguro Popular a quien le correspondería la implementación del Expediente Clínico Electrónico, ya que cuenta con atribuciones vinculadas con la gestión de la información médica y de los usuarios, de acuerdo con el artículo 16 de este documento (Gobierno del Estado de Tabasco, 2012).

F. Arquitectura de la información

Para este tema, es fundamental abordar la Norma Oficial Mexicana NOM-024-SSA3-2012, Sistemas de información de registro electrónico para la salud. Intercambio de información en salud; en ella se menciona que el Intercambio de Información entre Prestadores de Servicios de Salud en nuestro país es un

requerimiento esencial para otorgarle continuidad a la atención médica entre los mismos. El avance tecnológico que presenta la informática médica posibilita que los Sistemas de Información de Registro Electrónico para la Salud, entre los que se encuentran los Expedientes Clínicos Electrónicos, puedan intercambiar información útil con este objetivo, además de permitir explotar información de salud pública, lo que facilita la toma de decisiones en el sector.

La Norma Oficial Mexicana NOM-024-SSA3-2010 Que establece los objetivos funcionales y funcionalidades que deberán observar los productos de Sistemas de Expediente Clínico Electrónico para garantizar la interoperabilidad, procesamiento, interpretación, confidencialidad, seguridad y uso de estándares y catálogos de la información de los registros electrónicos en salud, fue publicada el 8 de septiembre de 2010 en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor 60 días posteriores a su publicación. Sin embargo, del análisis de la aplicación, efectos y observancia de la Norma Oficial Mexicana NOM-024-SSA3-2010, la Secretaría de Salud, por conducto de la Dirección General de Información en Salud, ha detectado la necesidad de especificar a cabalidad los estándares a los que la Norma Oficial Mexicana NOM-024-SSA3-2010 hace referencia, tales como Guías de Implementación y Catálogos de Terminología. Se prevé mejorar la redacción y estructura para facilitar la comprensión, interpretación, aplicación y evaluación de esta Norma Oficial Mexicana.

El objetivo de la modificación a la NOM-024-SSA3-2010, a esta de 2012, es adecuar los criterios bajo los cuales se deben generar, procesar, conservar, interpretar y asegurar el intercambio de información entre Sistemas de Información de Registro Electrónico para la Salud, entre los que se encuentran los Expedientes Clínicos Electrónicos, así como los mecanismos mediante los cuales se emitirán especificaciones técnicas para los posibles escenarios de intercambio y para el diseño de este tipo de sistemas (Secretaría de Salud, 2012).

III. Desarrollo de un modelo de TI

De acuerdo con la NOM antes analizada, el Expediente Clínico Electrónico es el Conjunto de información almacenada en medios electrónicos centrada en el paciente que documenta la atención médica prestada por profesionales de la salud con arreglo a las disposiciones sanitarias, dentro de un establecimiento de salud. El sistema por el que se administra un Expediente Clínico Electrónico es un Sistema de Información de Registro Electrónico para la Salud.

Aunado, se menciona que el Sistema de Expediente Clínico Electrónico es un tipo de Sistema de Información de Registro Electrónico para la Salud en el cual el personal de salud registra, anota y certifica su intervención relacionada con el paciente, con arreglo a las disposiciones jurídicas sanitarias aplicables (Secretaría de Salud, 2012).

A. Estrategias de TI.

Las estrategias que se utilizarán para la implementación del Expediente Clínico Electrónico en el Hospital Regional de Alta Especialidad Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez son las siguientes:

- Identificación de las variables necesarias para la conformación de la base de datos y realizar acciones de minería de datos, conforme a la normatividad aplicable y las necesidades de los médicos y usuarios de la salud.
- Caracterización de los procedimientos vinculados con la gestión de un sistema informático para el uso del Expediente Clínico Electrónico, con base en las mejores prácticas internacionales y nacionales.

- Análisis de las alternativas en el mercado y de desarrollo propio para la conformación del Expediente Clínico Electrónico.
- Conformación de la unidad institucional en el Hospital Regional de Alta Especialidad Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez que gestionará el Expediente Clínico Electrónico.
- Programación del proyecto del sistema para el Expediente Clínico Electrónico y realización de pruebas, para su posterior implementación.

B. Arquitectura de SI

Como se ha descrito, esta NOM es relevante para la gestión de la información que se requiere analizar por medio de la minería de datos para implementar el Expediente Clínico Electrónico; y es que en esta se establecen los Sistemas de Información en Salud de las Unidades Administrativas de la Secretaría.

Los sistemas de información de la Secretaría para recopilación y consulta de información deben implementar interfaces de intercambio de información de acuerdo con los estándares definidos en esta norma, así como apegar su diseño a la Arquitectura de Referencia que emita la Secretaría por conducto de la DGIS (Dirección General de Información en Salud).

Los SIRES (Sistemas de Información de Registro Electrónico para la Salud) deben implementar interfaces de intercambio de información de acuerdo con lo especificado en las Guías y Formatos correspondientes a cada escenario que aplique al Prestador de Servicios de Salud que lo opera. Es obligación de los Prestadores de Servicios de Salud que utilicen SIRES, mantener actualizada esta implementación, de acuerdo con las Guías y Formatos publicados.

Para todo tipo de intercambio de información entre SIREs los Prestadores de Servicios de Salud involucrados deben desarrollar las Guías y los Formatos correspondientes en caso de que éstas no existan, observando lo dispuesto en el apartado

Los SIREs deben registrar al menos la información requerida por las variables especificadas en las Guías y Formatos que les apliquen de acuerdo con su alcance y disposiciones jurídicas aplicables en materia de salud. Los SIREs deben registrar la información derivada de la prestación de servicios de salud en forma de documentos electrónicos estructurados e inalterables.

Con el fin de lograr la Interoperabilidad semántica entre Prestadores de Servicios de Salud y la alineación de sistemas en el ámbito nacional e internacional, los SIREs deben utilizar los estándares de formato de mensajes, transporte y terminología definidos en las Guías aplicables a cada SIREs de acuerdo con su alcance.

Los SIREs deben utilizar los catálogos fundamentales establecidos en el Apéndice Normativo A de la presente norma "Matriz de Catálogos Fundamentales", en su versión vigente de acuerdo con lo publicado por la Secretaría a través de la DGIS y siguiendo los lineamientos de uso que en su caso establezca el órgano rector de acuerdo con el Apéndice Normativo A. Es obligación de los Prestadores de Servicios de Salud que utilicen SIREs, mantener actualizados los catálogos y cumplir sus lineamientos de acuerdo con lo publicado en la página electrónica de la DGIS www.dgis.salud.gob.mx.

Con fines de intercambio de información en salud, la CURP validada de acuerdo con los lineamientos emitidos por la Secretaría de Gobernación, debe ser el atributo de identificación única de personas. Los SIREs no deben autogenerar la CURP. Cada SIREs puede soportar el manejo de identificadores adicionales a la CURP, de acuerdo con los requerimientos del Prestador de Servicios de Salud. Cada

Prestador de Servicios de Salud debe ser capaz de reportar a la Secretaría a través de la DGIS, los datos mínimos para la identificación de personas especificados en la Tabla 1 "DATOS MINIMOS PARA LA IDENTIFICACION DE PERSONAS" a partir de la información contenida en sus SIREs, de acuerdo con las Guías y Formatos que se emitan para tal fin (Secretaría de Salud, 2012).

C. Arquitectura tecnológica

Los elementos claves con que debe contar el Expediente Clínico Electrónico son:

- Disponibilidad de la información de los usuarios.
- Acceso en tiempo real.
- Veracidad e integridad de la información.
- Confidencialidad, seguridad y calidad de la información.
- Intercambio de la información.
- Posibilidad de integración de la información.
- Capacidad para la interoperabilidad.

Actualmente, es evidente que se cuenta con muchos sistemas, pero la mayoría no están certificados, no aseguran una estandarización de la información, y los rubros que cubren son diferentes; lo anterior conlleva a una desintegración de la información, al uso de diferentes datos, al uso desorganizado de catálogos y a reportes generados conforme a criterios o intereses particulares de las instituciones o SES.

Aunado a lo anterior, sería interesante analizar el gasto que ha representado en estos años la generación de tantos sistemas de expedientes clínicos electrónicos, cuando todos deben perseguir un mismo fin: integrar la información fidedigna, oportuna, completa de los eventos médicos que presenten los ciudadanos y éstos sean atendidos en establecimientos médicos públicos o privados. Es necesario evitar gastos en diversas soluciones de desarrollo de software, o la inversión en

sistemas comerciales que constantemente se actualizan o deben ser personalizados a los requerimientos institucionales, situaciones que generan gastos y no siempre es posible adquirir de forma global las actualizaciones para todas las licencias en uso en una institución, en esos casos se genera el uso de herramientas diferentes y obsoletas, lo que conlleva a la falta de estandarización en el uso de expedientes clínicos electrónicos.

Por lo anterior es necesario destacar la importancia de unificar esfuerzos y contar con un liderazgo a nivel nacional para el desarrollo de un SIRES unificado que cumpla la normatividad y estándares nacionales e internacionales. Es importante procurar un gasto unificado y organizado para generar un desarrollo estándar, modular y escalable que permita integrar datos de intervenciones específicas, sin dejar de lado el objetivo primordial de los expedientes clínicos electrónicos, y evitar gastos desasociados en desarrollos múltiples y procesos de liberación dispersos para la implementación de nuevas versiones (Neme Meunier, 2019).

D. Modelo operativo de TI

El área de TI del Hospital Regional de Alta Especialidad Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez tendrá como misión la de planear, dirigir, controlar y mejorar la implementación, operación y administración de tecnologías de la información y comunicaciones, para brindar servicios de cómputo, telecomunicaciones, seguridad de información y sistemas tanto sustantivos como administrativos, documentales y de acceso a la información, a fin de contribuir a alcanzar las metas y objetivos del Hospital.

Su visión será incorporar tecnologías de información y comunicaciones como herramienta estratégica que coadyuve a garantizar el acceso a servicios de salud de calidad para los usuarios del Hospital Regional de Alta Especialidad Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez, asegurando disponibilidad, acceso y resguardo de la información utilizada para la ejecución de procesos dentro del Hospital.

E. Estructura organizacional de TI

Con base en la anterior, la Unidad de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del Hospital Regional de Alta Especialidad Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez, tendrá las siguientes funciones;

- Generar información en materia de salud a través de sistemas de información electrónicos.
- Administrar los padrones en materia de salud con información de los usuarios y personal en salud.
- Coordinar la gestión de los datos e información del Hospital, para promover y vigilar el adecuado uso de clasificaciones internacionales y estándares que deben considerar los sistemas informáticos.
- Establecer estrategias para la sistematización y digitalización de los documentos en versión impresa y electrónica.
- Gestionar el cumplimiento de la NOM-024-SSA3-2012, Sistemas de Información de Registro Electrónico para la Salud.
- Gestionar la implementación del Expediente Clínico Electrónico.

IV. Elaboración del modelo planeación

Históricamente, el expediente clínico, es “el conjunto de información ordenada y detallada que recopila cronológicamente todos los aspectos relativos a la salud de un paciente y a la de su familia en un periodo determinado de su vida; representa una base para conocer las condiciones de salud, los actos médicos y los diferentes

procedimientos ejecutados por el equipo médico a lo largo de un proceso asistencial”. Con el avance de las ciencias y la tecnología, este concepto evoluciona, considerándose como un “Sistema Informático que almacena los datos del paciente en formato digital, que se almacenan e intercambian de manera segura y puede ser accesado por múltiples usuarios autorizados. Contiene información retrospectiva, concurrente y prospectiva y su principal propósito es soportar de manera continua, eficiente, con calidad e integra la atención y cuidados de salud”.

El contar con un expediente clínico electrónico constituye una de las mayores aspiraciones por parte de las Instituciones del Sistema Nacional de Salud (SNS), en la medida que su manejo incrementa sensiblemente la seguridad en la atención de los pacientes al contar con información más oportuna y precisa sobre la salud-enfermedad de la población usuaria favoreciendo con ello que la atención médica sea más eficaz y segura.

Presenta evidentemente múltiples ventajas, que en obvio del espacio no podremos detallar; no obstante, basta mencionar que el adecuado funcionamiento del ECE en todas las instituciones del país “coadyuvaría a una mayor integración y articulación del sistema, se lograría una mayor conectividad entre las instituciones de salud que lo conforman, se evitarían duplicidades en la operación de los expedientes clínicos, se abatirían de manera importante los costos de operación y los médicos estarían mejor protegidos desde el punto de vista legal”.

Adicionalmente es importante destacar la diversidad de usos que puede darse a la información obtenida de los ECE, mismos que generalmente se clasifican como usos primarios y usos secundarios. Entre los primeros se destacan la provisión de los servicios de salud, la gestión de la atención médica, el soporte de los procesos financieros y administrativos y la gestión del cuidado personal, no solo respecto a la calidad de la atención brindada sino al cuidado de la seguridad del paciente. En cuanto a los usos de carácter secundario, pueden mencionarse como los más recurrentes los relativos a la investigación médica, la regulación clínica, la salud

pública, los procesos educativos del personal de salud y el soporte de la política de salud (Neme Meunier, 2019).

A. Prioridades para la implantación de TI

De lo analizado hasta este momento, se puede distinguir un sinnúmero de esfuerzos desarticulados que nos llevan a no contar como país, o al menos al interior de las instituciones con mayor población adscrita para la atención de servicios de salud (SES e IMSS), con un SECE (SIREs) integral y robusto que permita el intercambio de información en todo el sector salud. Por otro lado, hace falta la homologación con las unidades de otras instituciones públicas y privadas.

Cuando se observa la situación que prevalece en México y los pasos seguidos en el proceso de implementación del ECE en cada institución (o incluso al interior de cada una de ellas), ocasionado en gran medida por la fragmentación que existe dentro de nuestro sistema de salud aunado a la falta de visión y planeación sobre las decisiones de carácter regional o estatal (bajo una mal entendida descentralización o una autonomía de gestión) al permitirse que sin dar seguimiento o atención a un modelo único de desarrollo de un ECE (contenido, estructura, lenguajes de desarrollo y estándares de comparación), la utilidad de los productos obtenidos resultan gravemente cuestionables, en el sentido que dicho proyecto (cuyo costo no ha sido nada despreciable) no cumple ni mínimamente los objetivos planteados.

Al contrario, generándose incluso en muchos casos, un sentimiento de decepción y desesperanza al ver que los esfuerzos (y presupuestos) invertidos no son lo suficientemente valorados en cuanto a las supuestas ventajas pretendidas. Debido al propósito establecido por el siguiente artículo, con alcances muy generales sobre el estado actual del proceso de implementación del Expediente Electrónico en las instituciones nacionales, sabemos ahora que si bien existen aproximadamente 65 modelos diferentes, lamentablemente no se cuenta, para cada uno de ellos con la

descripción técnica que pudiera proporcionar más información, por ejemplo respecto a las diferencias de cobertura conceptual (o programáticas) de cada modelo, el grado de integridad de los registros existentes en relación al universo de la población por atender, así como en qué medida dichos registros cuentan con antecedentes de carácter histórico.

De particular importancia resultaría conocer el tipo de estándares que maneja cada tipo de expediente electrónico, lo que finalmente determinaría el nivel de comparabilidad e interoperabilidad que pudiera tener el intercambio de datos en el contexto nacional (Neme Meunier, 2019).

B. Plan de implementación

Tabla 3. Plan de implementación.

Acciones	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril
Conformación de equipo de trabajo						
Análisis del entorno						
Caracterización de alternativas de implementación del ECE.						
Elección de la alternativa de implementación						
Identificación de procedimientos del ECE.						
Creación de prototipo de ECE con base en minería de datos						

Pruebas e implementación del Sistema de ECE						
Análisis de resultados de implementación						
Gestión de la información que genera el ECE para la identificación de mejoras						

Fuente: Elaboración propia.

De lo anterior, se concluye que pese a que la inversión para este proyecto será de 3.5 millones de pesos, los ahorros que se generarán en el primer año serán de 6 millones de pesos. Siendo factible económicamente su desarrollo e implementación.

C. Estudio de recuperación de la inversión

Tabla 4. Inversión.

Concepto	Monto
Recursos humanos	\$1,500,000.00
Equipos tecnológicos	\$2,000,000.00
Remodelación	\$250,000.00
Total	\$3,750,000.00

Tabla 5. Ahorros.

Ahorros	Año 1
Papel	\$400,000.00
Sistema de gestión de citas	\$300,000.00
Sistema de gestión de laboratorios	\$400,000.00
Sistema de medicamentos	\$400,000.00
Vehículos	\$1,250,000.00

Combustible	\$250,000.00
Personal por honorarios	\$3,000,000.00
Total	\$6,000,000.00

De lo anterior, se concluye que pese a que la inversión para este proyecto será de 3.5 millones de pesos, los ahorros que se generarán en el primer año serán de 6 millones de pesos. Siendo factible económicamente su desarrollo e implementación.

D. Administración de riesgo

Los riesgos en la implementación del Expediente Clínico Electrónico con base en el uso de la minería de datos conforme a la NOM-024-SSA3-2012, debe considerar los siguientes elementos:

- Impulsar y generar una normatividad encaminada a la modernización y estandarización de sistemas.
- Impulsar e implementar un gobierno de datos.
- Permanecer con una visión objetiva y firme para lograr las metas.
- Asignación de recursos para nuevos desarrollos Instituciones que han unificado esfuerzos para contar con soluciones integrales.
- Dar seguimiento a la adopción de las normas y el contenido de los sistemas Verificar el apego al gobierno de datos.
- Estar alerta a los cambios necesarios, para lograr un trabajo que integre voluntades para el bien común.
- Analizar, verificar y comprometerse a identificar las soluciones comunes al sector salud o en cualquier otro ámbito.
- Adoptar ejemplos de éxito y complementar o mejorar la solución.

Conclusión

Actualmente, es evidente que se cuenta con muchos sistemas, pero la mayoría no están certificados, no aseguran una estandarización de la información, y los rubros que cubren son diferentes; lo anterior conlleva a una desintegración de la información, al uso de diferentes datos, al uso desorganizado de catálogos y a reportes generados conforme a criterios o intereses particulares de las instituciones o SES.

Aunado a lo anterior, sería interesante analizar el gasto que ha representado en estos años la generación de tantos sistemas de expedientes clínicos electrónicos, cuando todos deben perseguir un mismo fin: integrar la información fidedigna, oportuna, completa de los eventos médicos que presenten los ciudadanos y éstos sean atendidos en establecimientos médicos públicos o privados.

El contar con un expediente clínico electrónico constituye una de las mayores aspiraciones por parte de las Instituciones del Sistema Nacional de Salud (SNS), en la medida que su manejo incrementa sensiblemente la seguridad en la atención de los pacientes al contar con información más oportuna y precisa sobre la salud-enfermedad de la población usuaria favoreciendo con ello que la atención médica sea más eficaz y segura.

De lo analizado hasta este momento, se puede distinguir un sinnúmero de esfuerzos desarticulados que nos llevan a no contar como país, o al menos al interior de las instituciones con mayor población adscrita para la atención de servicios de salud (SES e IMSS), con un SECE (SIRES) integral y robusto que permita el intercambio de información en todo el sector salud. Por otro lado, hace falta la homologación con las unidades de otras instituciones públicas y privadas.

El área de TI del Hospital Regional de Alta Especialidad Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez tendrá como misión la de planear, dirigir, controlar y mejorar la implementación, operación y administración de tecnologías de la información y comunicaciones, para brindar servicios de cómputo, telecomunicaciones, seguridad de información y sistemas tanto sustantivos como administrativos, documentales y de acceso a la información, a fin de contribuir a alcanzar las metas y objetivos del Hospital.

Bibliografía

Carrillo Gutiérrez, C., & Mier y Terán Suárez, J. (1999). *Hospital “Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez”*. Salud en Tabasco, 289.

Gobierno del Estado de Tabasco. (2012). *Reglamento Interior del Hospital Regional de Alta Especialidad “Dr. Gustavo A. Rovirosa Pérez”*. Villahermosa: Periódico Oficial del Estado de Tabasco.

Gobierno del Estado de Tabasco. (2019). *Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024*. Villahermosa: COPLADET.

Gobierno del Estado de Tabasco. (2019). *Programa Especial Transversal Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública 2019-2024*. Villahermosa: COPLADET.

Gobierno del Estado de Tabasco. (20 de febrero de 2020). *Gobierno del Estado de Tabasco*. Obtenido de Tiene hospital Rovirosa el tomógrafo más moderno de todo el sureste: Adán Augusto: <https://tabasco.gob.mx/noticias/tiene-hospital-rovirosa-el-tomografo-mas-moderno-de-todo-el-sureste-adan-augusto>

IBM. (28 de noviembre de 2022). *IBM*. Obtenido de *Objetivos de la minería de datos*: <https://www.ibm.com/docs/es/db2/11.1?topic=overview-data-mining-goals>

Microsoft. (27 de septiembre de 2022). *Microsoft*. Obtenido de *Conceptos de minería de datos*: <https://learn.microsoft.com/es-es/analysis-services/data-mining/data-mining-concepts?view=asallproducts-allversions>

Neme Meunier, S. (2019). “A 20 años de la implementación del Expediente Clínico Electrónico en México”. Boletín CONAMED, 75-90.

Ochoa Moreno, J. (2018). *Boletín CONAMED-OPS, 27-28.*

Rumbo Nuevo. (12 de mayo de 2017). *Rumbo Nuevo. Obtenido de Tabasco, con la mejor unidad de terapia intensiva del sureste:* <https://www.rumbonuevo.com.mx/tabasco-con-la-mejor-unidad-de-terapia-intensiva-del-sureste/>

Secretaría de Salud. (2012). *NORMA Oficial Mexicana NOM-024-SSA3-2012, Sistemas de información de registro electrónico para la salud. Intercambio de información en salud.* México: Gobierno de México.

La importancia del Liderazgo en el Personal Administrativo de Confianza de la DACEA-UJAT

Junio 23, 2023.

Alexander De La Cruz Romero. *

Resumen

Objetivo: Analizar el impacto del liderazgo en el personal administrativo de confianza de la División Académica de Ciencias Económico Administrativa de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco en las diferentes coordinaciones, a partir del análisis de los resultados del instrumento de investigación aplicado a la muestra.

Material y Método: La investigación realizada es tipo cualitativa con un diseño de investigación exploratorio-descriptivo porque se indagó de manera innovadora sobre el liderazgo en el personal administrativo de la DACEA-UJAT. El instrumento que se aplicó fue la entrevista estructurada con preguntas cerradas (alternativas fijas) a una población de 40 de manera virtual en un cuestionario de Google Forms.

Resultados: Los resultados obtenidos confirman la teoría que se planteó en el trabajo de investigación donde los aspectos motivacionales, la manera de dirigirse a los miembros del equipo, el tomar en cuenta las opiniones de los demás para la toma de decisiones se hizo presente.

Conclusiones: Se sugiere llevar a cabo la aplicación del liderazgo democrático para así involucrar a los miembros del equipo de trabajo en cada coordinación de la DACEA-UJAT. Esto coadyuvará a la mejor aplicación del liderazgo y relaciones laborales dentro de su centro de trabajo dando como consecuencia un mejor servicio a los alumnos.

*Licenciatura en Administración, División Académica de Ciencias Económico Administrativa (DACEA-UJAT), Diplomado en Educación Financiera, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Asesorías a Directivos y Funcionarios Públicos en 10 instancias de gobierno federal, estatal y municipal, Coordinador de Campaña Política de aspirantes a cargos públicos en los tres niveles de gobierno, secretario particular y asesor de la Dirección de la División Académica de Ciencias Económico Administrativa (DACEA), Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

Palabras Clave: Aspectos motivacionales, Estrategia, Impacto, Implementación, Liderazgo.

Summary

Objective: To analyze the impact of leadership on trusted administrative personnel of the Academic Division of Administrative Economic Sciences of the Universidad Juárez Autónoma de Tabasco in the different coordinations, based on the analysis of the results of the research instrument applied to the sample.

Material and Method: The research carried out is qualitative with an exploratory-descriptive research design because leadership in the administrative staff of the DACEA-UJAT was investigated in an innovative way. The instrument that was applied was the structured interview with closed questions (fixed alternatives) to a population of 40 virtually in a Google Forms questionnaire.

Results: The results obtained confirm the theory that was raised in the research work where the motivational aspects, the way of addressing the team members, taking into account the opinions of others for decision making were present.

Conclusions: It is suggested to carry out the application of democratic leadership in order to involve the members of the work team in each coordination of the DACEA-UJAT. This will contribute to the best application of leadership and labor relations within your workplace, resulting in a better service to students.

Keywords: Motivational aspects, Strategy, Impact, Implementation, Leadership.

Introducción

Dentro de cada organización, el liderazgo es de suma importancia, porque a través de él se transmiten las funciones para un área, departamento o coordinación determinada y, a su vez, involucra la toma de decisiones cuando surge alguna eventualidad. El líder, es el encargado de supervisar que las tareas asignadas a su personal sean realizadas de la mejor manera, dando un seguimiento continuo para evitar haya errores y esto conlleve a crear un problema. En este sentido, se ha detectado que en las diferentes coordinaciones de la DACEA-UJAT el personal administrativo encargado de supervisar las funciones de sus subordinados no están aplicando el liderazgo de manera apropiada, lo que ha ocasionado la queja de los alumnos por el trato recibido a la hora de solicitar un documento, apoyo o seguimiento a un trámite; provocando que éstos tengan que acudir a realizar un trámite con el temor de ser mal atendidos o en su caso, que no quieran recibirlos. Los objetivos que se persiguieron en este trabajo de investigación fue analizar el tipo y verdadera aplicación de liderazgo en las diferentes coordinaciones de la DACEA-UJAT. De igual forma, se determinó qué tan positivo es el impacto del liderazgo en el personal administrativo de confianza de la división, y por último, se llevó a cabo una propuesta de mejora destacando los puntos principales detectados a raíz de la obtención de los resultados del instrumento de investigación aplicado a 40 trabajadores de confianza de las diferentes coordinaciones. Aunado a esto, se muestran las diferentes teorías que fundamentan cómo el liderazgo ha sido estudiado desde la antigüedad y cómo ha ido evolucionando para mejorar su aplicación en la actualidad.

Breve historia del Liderazgo

Desde tiempos remotos el liderazgo ha sido evidente en las sociedades humanas a través de los grandes emperadores, reyes, guerreros, etc., quienes con sus hazañas lograron plasmar sus nombres en la historia de la humanidad, y han sido sujetos de estudio en diferentes temas, siendo uno de los principales, el liderazgo (Coll-Morales & Westreicher, 2021). Continuando con la misma autora, la evolución del

liderazgo tiene sus orígenes desde el quehacer de los grandes líderes a través de registros en distintos momentos de la historia porque dirigieron el esfuerzo de otros hombres, administraron países, otros planearon y organizaron exploraciones, otros más encabezaron y controlaron guerras; todo lo anterior destacado principalmente en las civilizaciones antiguas como Sumeria, Egipto, Babilonia, China, Grecia, Roma y Hebreos quienes a su vez tuvieron influencia o contribución de militares y la iglesia católica hasta llegar a la edad media con el arsenal de Venecia, sistema feudal, la ética protestante y todas las formas de organización que contribuyeron a la organización de la culminación con la Revolución Industrial.

Civilizaciones antiguas

De acuerdo con Estrada-Mejía (2007, citado en Acosta-Peña, 2018) cuando aparece el hombre se inició la transformación en el propio desarrollo de la naturaleza, se produjeron los primeros instrumentos de trabajo, descubrieron el fuego, invención del arco y la flecha, etc.; todo esto permitió que los inventores no se tomaran en cuenta y en ocasiones hasta los tachaban de “locos”, sin embargo, cuando alcanzaban los resultados se convirtieron en modelos a seguir por los miembros de su comunidad, lo que los convirtió en líderes coordinadores de esfuerzos y también apoyaban a la división de trabajo natural acordes con la edad, género, así como niños, adultos y ancianos. En Egipto, en el siglo XX a.C., Ptah-hopet escribió un libro de instrucciones en donde orienta a su hijo sobre los comportamientos que un líder debe tener, sin embargo, cinco siglos después se utilizaban todavía en escuelas con el texto literalmente que dice: si eres un líder que dirige negocios de la multitud, busca para ti todos los efectos benéficos, hasta que la obra quede libre de defectos. En este mismo siglo, pero en Babilonia se establece un conjunto de regulaciones en el Código Acadiano de Eshnunna donde se establecen responsabilidades para los ciudadanos con relación a los posibles crímenes; posteriormente, en el reinado de Hammurabi por los siglos XX al XXII a.C., las ciudades del valle de los ríos Tigres y Eúfrates se unieron obligatoriamente para mantener la paz y así elaborar el famoso código Hammurabi en donde se

puede visualizar el pensamiento administrativo a través del cual se controlaba a las personas y procesos de producción.

I. Conceptualización del Liderazgo

Pedraja-Rejas y Rodríguez-Ponce (2008) menciona que el liderazgo “es la facultad de dirigir a un grupo de personas en una determinada tarea o misión” (p.12); y aunado a este concepto, Costa-Marcé (2015) afirma que es entendido como la capacidad de tomar iniciativa, gestionar, convocar, incentivar, motivar, promover y evaluar un grupo determinado para el logro de objetivos empresariales.

Por su parte, Torcatt (2020) define al liderazgo como “una relación de influencia entre un líder y sus seguidores en la que se pretende generar un cambio y llegar a resultados reales que reflejen los propósitos compartidos” (párr. 5).

En conclusión, las anteriores definiciones concuerdan en que el liderazgo involucra influencia, responsabilidad, cambio, seguidores, motivaciones, evaluación, todo esto con el fin de ayudar a los colaboradores al cumplimiento de los objetivos.

A. Tipos de Liderazgo

Weber (2009) uno de los clásicos del liderazgo menciona tres tipos de liderazgo:

1. **El líder carismático:** su principal característica es generar entusiasmo; sus seguidores son quienes lo eligen porque entusiasman y motivan.
2. **El líder tradicional:** es aquél que anteriormente algún familiar ha tenido el poder y en consecuencia recibió por herencia el cargo.
3. **El líder legítimo:** su poder es adquirido a través de la demostración de sus capacidades para convocar y convencer a sus seguidores, sin embargo, este tipo de liderazgo no tiene el entusiasmo carismático.

Por su parte, Viveros (2003) afirma que el liderazgo puede ser analizado con relación entre el líder y sus seguidores. Desde su perspectiva fueron definidos de la siguiente manera:

4. **Liderazgo dictador:** este tipo de líder no crea responsabilidad e independencia, tampoco es flexible y, al contrario, ordena y manda destruyendo la creatividad de sus seguidores.

5. **Liderazgo autocrático:** la comunicación en este líder no es bidireccional porque es él quien toma decisiones del grupo a cargo sin consultar ni justificarlas.
6. **Liderazgo democrático:** a diferencia que el líder autocrático, el democrático para tomar decisiones, debe tomar decisiones basados en la discusión del grupo a través de una explicación clara de los criterios de evaluación y las normas que las rigen.
7. **Liderazgo liberal:** el líder tiene una actitud pasiva y deja el mando en manos del grupo antes que él lo adopte. Como él no cuestiona ninguna de las decisiones que los integrantes del grupo, estos disponen de libertad absoluta.
8. **Liderazgo ausente:** como su nombre lo indica, este tipo de líder no se preocupa en lo absoluto por los integrantes del grupo ni toma decisiones; en este sentido que la gran parte de su trabajo es lograr que los demás logren sus metas. En pocas palabras, él vive en su mundo y **no motiva ni inspira**.

Por último, Daft (2006, citado en Villar-Vargas y Araya-Castillo, 2019) de acuerdo con la actualidad menciona dos últimos tipos de Liderazgo:

9. **Liderazgo Transaccional:** como su nombre lo indica, existe una transacción al conocer las necesidades de sus seguidores ofreciendo recompensas para poder satisfacer sus necesidades con el propósito de cumplir tanto con las metas como de los objetivos organizacionales.
10. **Liderazgo Transformacional:** este tipo de liderazgo es considerado el más apropiado porque sirve de inspiración para sus seguidores con el fin de lograr en ellos mismos el espíritu de dirección alineándose a los objetivos y metas que la organización a la que pertenezcan tengan planeados.

B. Teorías y modelos de Liderazgo

Las teorías del liderazgo tienen como objetivo principal exponer cuáles son los motivos y procesos que sirven para convertirse en un líder. Particularmente se centran en la identificación de los comportamientos que los individuos adoptan para el mejoramiento de sus habilidades de liderazgo en situaciones con escenarios

diferentes (Rodríguez, 2018). A continuación, se describen las principales teorías que fundamentan este trabajo de investigación:

Tabla 1

Teorías y Modelos del Liderazgo

Autor (es)	Teoría / Modelo	Breve descripción
Thomas Carlyle.	Teoría del Gran Hombre	Basada en la premisa que los individuos nacían con rasgos que los identificaban como líderes con la capacidad de poder expresar una actitud de poder e influencia sobre otros haciendo que un grupo de personas se conviertan en sus seguidores; creada por Thomas Carlyle quien a su vez lo consideraba como una cualidad netamente masculina haciendo énfasis al liderazgo militar.
Fred Fiedler.	Teoría de rasgos	Su principal característica es que observa los rasgos de personalidad y comportamiento que ayudan al liderazgo, por ello, su principal enfoque en la personalidad de cada persona y los rasgos de comportamiento que los líderes comparten mutuamente. Ahora bien, los principales rasgos que se tomaron en cuenta fueron la inteligencia, la estatura y la energía que transmitían a fin de designar quiénes eran realmente líderes.
Herbert Simón.	Teoría del comportamiento	Esta teoría se confirma que los líderes se crean, esto porque como se mencionó en el párrafo anterior, se pueden capacitar para convertirlos en líderes eficaces, y no solamente pueden “nacer” siendo ya líderes.
Fred Fiedler.	Teoría de la contingencia	La teoría de contingencia se basa en el estilo de liderazgo que depende de las situaciones en las que el líder se encuentre, a su vez se centra en las variables que tienen relación con su entorno para poder determinar cuál es el mejor estilo de liderazgo por aplicar

		acorde a la situación en la que se encuentren.
Fred Fiedler.	Modelo de contingencias de Fiedler	Creado por el mismo Fred Fiedler, afirma que el liderazgo exitoso tiene relación con el estilo del líder que cada individuo es, junto con las demandas de la situación en que se presente.
Hersey y Blanchard.	Modelo situacional de Hersey y Blanchard	Este modelo señala que el nivel de disposición de los seguidores debe basarse en los niveles de conducta y de apoyo de los líderes.
Robert House.	Modelo ruta-meta de House	afirma que aquellos líderes eficaces son claros en la especificación de las tareas para sus subordinados.

Nota: Elaboración propia con base en (Rodríguez, 2018); (Ruiz-Mitjana, 2019); (Canals, 2019); (Novinson, 2018).

II. Material y método

El enfoque de la investigación es de tipo Cualitativa, porque el presente estudio pretende identificar la importancia del liderazgo en el personal administrativo de confianza de la DACEA-UJAT a través de la descripción, interpretación de un fenómeno estudiado mediante las percepciones de los participantes entrevistados (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2018).

Ahora bien, continuando con los mismos autores mencionados anteriormente, el diseño utilizado fue de tipo exploratoria y descriptiva porque se pretende indagar de manera innovadora sobre el liderazgo en el personal administrativo de la DACEA-UJAT, a su vez, se busca detallar cómo es y cómo se aplica el concepto de interés en este trabajo

El alcance es de tipo explicativo porque se pretende mostrar las causas principales de un acontecimiento, sucesos o fenómenos que han sido explicados por otros autores (tal es el caso de la aplicación del liderazgo) buscando explicar las condiciones en las que se puede manifestar el evento (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018).

El muestreo por conveniencia que se tomó en cuenta para realizar la aplicación del instrumento de investigación fue a 40 de trabajadores de las coordinaciones de la DACEA-UJAT.

El tipo de muestreo utilizado en este proyecto fue No probabilístico, porque no se pretende aplicar la estadística a los resultados obtenidos en la aplicación de la entrevista que se menciona más adelante (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018).

A. Diseño del instrumento de recolección de datos

El instrumento de recolección de datos utilizado es la entrevista estructurada con preguntas cerradas (alternativas fijas), que de acuerdo con Hernández-Sampieri y Mendoza (2018) tiene la ventaja de reducir sesgos que la presencia del entrevistador pueda ocasionar. Es un formato simple, facilitando el análisis y reducir los costos, puesto que se realizará de manera virtual a través de un cuestionario de Google Forms.

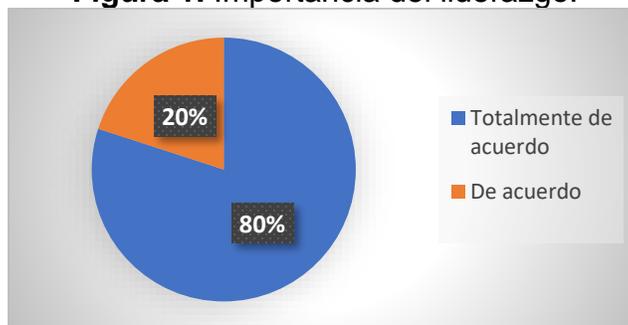
III. Resultados

Después de realizar el análisis de los resultados obtenidos del instrumento de investigación se puede determinar lo que a continuación se describe:

Como primer punto, la muestra aplicada fue a 40 trabajadores de confianza del personal administrativo, de los cuales 18 fueron hombres (45%) y 22 mujeres (55%); en este sentido, se contemplaron todas las coordinaciones administrativas de la DACEA, donde se obtuvo una mayor participación de la coordinación administrativa con un 42% de los entrevistados.

En la primera pregunta del instrumento, se cuestionó a los participantes si consideran importante la aplicación del liderazgo en su coordinación, para lo cual se obtuvo un 80% que estuvo totalmente de acuerdo y un 20% de acuerdo. Esto quiere decir, que el 100% de los entrevistados consideran que el liderazgo es de suma importancia dentro de su coordinación, siendo un parteaguas para las siguientes interrogantes. En la figura 1 se ejemplifican los resultados obtenidos.

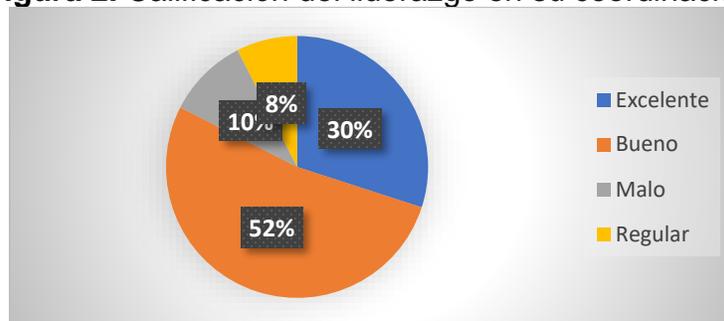
Figura 1. Importancia del liderazgo.



Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos de la aplicación del instrumento.

En la segunda pregunta, era preponderante conocer la calificación que los subordinados tienen sobre el liderazgo que aplica su coordinador directo, para ello se tomaron en cuenta los valores: “Excelente”, “Bueno”, “Malo” y “Regular”, donde el 52% afirma que su jefe directo ejerce un liderazgo bueno, el 30% por su parte califican como Excelente el liderazgo que aplican en su coordinación; mientras que el 10% respondió de manera negativa en cuanto a la pregunta en cuestión y solo el 8% lo considera regular. Por lo que se puede determinar que el liderazgo percibido en las diferentes coordinaciones es bueno. En la figura 2 se ejemplifican los resultados descritos anteriormente.

Figura 2. Calificación del liderazgo en su coordinación.



Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos de la aplicación del instrumento.

El siguiente punto importante por destacar en este trabajo de investigación es, conocer qué tanto influye la aplicación del liderazgo en el desarrollo de las

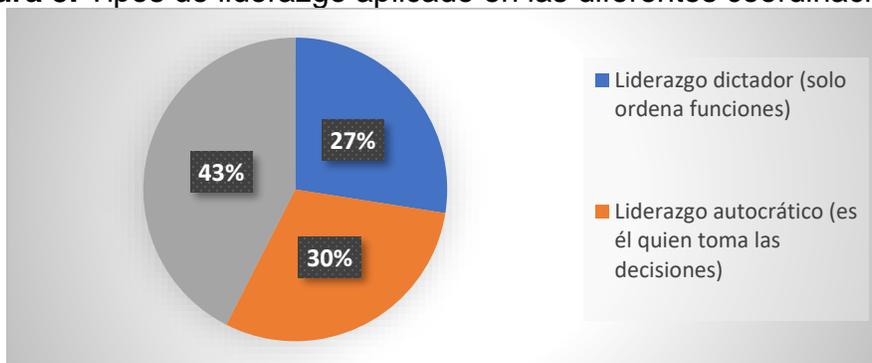
actividades en las diferentes coordinaciones, donde el 57% afirma que la aplicación del liderazgo influye totalmente en el desarrollo de sus actividades diarias, así también el 33% respondió estar de acuerdo con la premisa antes mencionada, mientras que el 10% se tornó indiferente en sus respuestas.

Con el fin de contrastar las respuestas obtenidas con la teoría expuesta en este proyecto, se toma en cuenta la motivación aplicada por parte de los superiores en cada coordinación de la DACEA-UJAT, para lo cual se cuestionó a los entrevistados si su jefe inmediato promovía actos motivadores dentro de su centro de trabajo, donde el 25% está totalmente de acuerdo con esta premisa junto con el 37% quienes también refutaron de manera positiva, mientras que el 20% se mantuvo indiferente en sus respuestas y el 18% afirma que sus jefes inmediatos no promueven actos motivadores dentro de su coordinación.

Ahora bien, continuando con esta premisa, se cuestionó a los entrevistados sobre la influencia de la motivación al momento de aplicar el liderazgo, en donde el 39% dijo estar totalmente de acuerdo junto con el 45% quienes respondieron de manera positiva, mientras que el 16% se mostró indiferente en sus respuestas.

Para reforzar las teorías expuestas con los diferentes tipos de liderazgo que existen, se les dio la oportunidad de exponer qué tipo de liderazgo está aplicando el personal de confianza de las diferentes coordinaciones de la DACEA-UJAT. En este sentido, se les proporcionaron tres opciones de liderazgo: el dictador, el autocrático y el democrático, en donde se obtuvieron las siguientes respuestas: el 43% afirma que se está aplicando un liderazgo democrático, mientras que el 30% respondió que también existe la aplicación del liderazgo autocrático, por último, el 27% refuta que el liderazgo que se aplica es el dictador. Con esto se puede notar que las respuestas no están tan alejadas la una de la otra, y es ahí donde se debe poner mayor énfasis para la propuesta de mejora de este trabajo de investigación. En la figura 3 se describen los resultados obtenidos.

Figura 3. Tipos de liderazgo aplicado en las diferentes coordinaciones.



Nota: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos de la aplicación del instrumento.

Ahora bien, basándose en las respuestas anteriores, la principal causa por la que el 27% de los entrevistados afirme que el liderazgo dictador es aplicado en su coordinación es porque sus opiniones no son tomadas en cuenta en la toma de decisiones. Es por ello por lo que se procedió a cuestionarles si consideran influyente ser tomados en cuenta por sus jefes inmediatos al momento de tomar decisiones. En este sentido, el 37% está totalmente de acuerdo con esta premisa, al igual que el 45% quienes afirman que el ser tomado en cuenta influye en la aplicación del liderazgo, mientras que el 15% se mantuvieron indiferentes en sus respuestas y el 3% restante dicen estar en total desacuerdo con respecto al planteamiento de la interrogante.

Por último, se necesitaba identificar el impacto del liderazgo en el personal administrativo de confianza de cada coordinación de la DACEA-UJAT; para lo cual se procedió a interrogar a los entrevistados obteniendo los siguientes resultados: el 55% está totalmente de acuerdo con la premisa que el liderazgo impacta directamente el personal administrativo de confianza, al igual que el 42% de los entrevistados, quienes respondieron estar de acuerdo, mientras que el 3% se mantuvo indiferente en sus respuestas. A través de las respuestas obtenidas en cada pregunta de investigación se pudo confirmar el objetivo planteado al principio de este artículo.

Conclusiones

De acuerdo con el análisis realizado, se puede determinar que el liderazgo que predomina en el personal administrativo de confianza de la DACEA-UJAT es el “Democrático” con un 43% y en segundo lugar se encuentra el “Autocrático” con un 30%. En este sentido, al haber una estrecha diferencia, hay que tomar en cuenta que existe un grupo de personas que considera que sus jefes directos son quienes toman las decisiones en sus coordinaciones y no los toman en cuenta, tal como se muestra en los resultados de la influencia que tiene el ser tomado en cuenta, con altos porcentajes. Cabe señalar que, la mayoría de los entrevistados afirman que el impacto del liderazgo en el personal administrativo de confianza de la DACEA-UJAT es de manera directa; por ello, con todos los datos anteriores se sugiere lo siguiente:

- **Tomar en cuenta las opiniones del grupo de trabajo:** los resultados obtenidos muestran que cuando los miembros de un equipo trabajan en conjunto, las relaciones se vuelven más familiarizadas y con ello, se puede lograr una aplicación de liderazgo “Democrático” en mayor porcentaje. Al declinar esta opción, se obtendrá negativa del personal para realizar sus actividades de una mejor manera.
- **Realizar actos motivacionales:** en este rubro, es de suma importancia que los jefes directos se personalicen en las diferentes necesidades de su equipo de trabajo. Cuando se mencionan actos motivacionales no siempre serán de manera monetaria, esto puede ser de manera afectiva, psicología y social. El preguntar: ¿cómo amaneciste? ¿Qué tal estuvo tu fin de semana? Son parte de estos actos que motivan a sentirse parte de un equipo de trabajo. No todo el tiempo se debe hablar de trabajo, también hay que tomar un tiempo de convivencia para conocer las necesidades de los integrantes de la coordinación. Cabe señalar que esta propuesta surge a raíz de que los entrevistados afirman que la motivación es influyente en la aplicación de un buen liderazgo.

- **Liderazgo democrático:** de acuerdo con los resultados obtenidos en el instrumento de investigación se sugiere trabajar sobre la aplicación continua del liderazgo democrático, puesto que los entrevistados aseguran que este es el mejor predominante en las diferentes coordinaciones, sin embargo, también se muestra que existe un porcentaje a la par de este, por lo que, para contrarrestar la participación del liderazgo autocrático y dictador, es mejor llevar a cabo una mayor influencia de la participación de los miembros del equipo de trabajo involucrándolos de manera conjunta y afectiva. Cabe señalar, que los participantes entrevistados confirman el impacto directo del liderazgo en el personal administrativo de la DACEA-UJAT.

Con los puntos anteriores, se pretende coadyuvar a la aplicación del liderazgo en las diferentes coordinaciones de esta división académica y por supuesto, obtener resultados satisfactorios en el desempeño de sus miembros de trabajo.

Bibliografía

Acosta-Peña, J. (2018). *El concepto de liderazgo: una mirada a sus antecedentes históricos y enfoques teóricos recientes.* Universidad Ciencia Unisalle, 1-15.

Canals, C. (22 de septiembre de 2019). *Qué es el liderazgo situacional de Hersey y Blanchard.* unir.net. <https://www.unir.net/empresa/revista/que-es-el-liderazgo-situacional-de-hersey-y-blanchard/>

Coll-Morales, F., & Westreicher, G. (01 de Julio de 2021). *Historia del Liderazgo.* economipedia.com. <https://economipedia.com/definiciones/historia/historia-del-liderazgo.html>

Costa-Marcé, A. (2015). *Liderazgo y Dirección de Empresas en el siglo XXI.* Universidad Oberta de Catalunya.

Daft, R. (2006). *La experiencia del Liderazgo.* Learning.

Estrada-Mejía, S. (2007). *Liderazgo a través de la historia.* Universidad Tecnológica de Pereira, 8(34), 343-348.

Hellriegel, D., Jackson, S., & W.-Slocum, J. (2009). *Administración: Un enfoque basado en competencias.* Cengage Learning.

Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la Investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta.* McGraw-Hill.

Hersey, P., & Blanchard, K. (1993). *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources.* Prentices-Hall.

House, R., & Mitchell, T. (1974). Path-goal theories of leadership. *Journal of Contemporary Business*, 81-97.

Novinson, E. (01 de febrero de 2018). *La Teoría de Liderazgo de Trayectoria de Metas.* <https://www.cuidatudinero.com/13174236/la-teoria-de-liderazgo-de-trayectoria-de-metas>

Pedraja-Rejas, L., & Rodríguez-Ponce, E. (2008). Estudio comparativo de la influencia del liderazgo y la congruencia de valores en la eficacia de empresas privadas e instituciones públicas. *Interciencia*, 33(1), 8-13.

Rodríguez, E. (07 de septiembre de 2018). *Principales teorías del Liderazgo*. lamenteesmaravillosa.com. <https://lamenteesmaravillosa.com/las-principales-teorias-del-liderazgo/>

Ruiz-Mitjana, L. (29 de agosto de 2019). *Modelo de Contingencia de Fiedler*. psicologiaymente.com. <https://psicologiaymente.com/organizaciones/modelo-contingencia-fiedler>

Torcatt, T. (2020). *Liderazgo gerencial y desempeño laboral en docentes del Estado Nueva Esparta, Venezuela*. *Revista de Ciencias Sociales*, 21(2), 42-53.

Villar-Vargas, M., & Araya-Castillo, L. (2019). *Consistencia entre el enfoque de liderazgo y los estilos de liderar: clave para la transformación y el cambio*. *Universidad del Norte* (46), 187-221.

Viveros, J. (2003). *Liderazgo, comunicación efectiva y resolución de conflictos*. OIT.

Vroom, V., & Jago, A. (1988). *The New Leadership*. Prentice-Hall.

Vroom, V., & Yetton, P. (1973). *Leadership and Decision-Making*. University of Pittsburg Press.

Weber, M. (2009). *From Max Weber: essays in sociology*. Routledge.

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

 IAP Tabasco, A. C.  @IAPTabascoac

 iaptabascoac  www.iaptabasco.org.mx