

ISSN: en trámite

An@lítica

1

Vol.1 Num. 1 enero-diciembre de 2018


Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Lerma

Índice

Editorial	I
Gerardo Vázquez Hernández	
TEMA CENTRAL	
La gobernabilidad metropolitana en México: mecanismos institucionales posibles y existentes	1
Alberto Arellano Ríos	
Misma arena, nuevas reglas, más actores: elementos para reflexionar la participación en las políticas públicas	22
Abigail Martínez Mendoza	
Veinte años de política social en la Ciudad de México. Entre el deslinde, la incongruencia y la compactación	44
Ángel Mundo López	
OTROS TEMAS	
Ensayo por una sociología futura	74
Fernando R. Beltrán Nieves	
Especificación de un modelo para el estudio de la formación profesional	97
Erendira Fierro Moreno, Cruz García Lirios, María de los Ángeles Delgado Carrillo	
Los datos personales en México: reflexiones sobre su importancia, su divulgación y sus repercusiones en los jóvenes al usar las nuevas tecnologías	128
Jesús Alberto Palma Hernández	
ENTREVISTAS	
Entrevista al Doctor Luis F. Aguilar Villanueva	156
Raúl Hernández Mar	
RESEÑAS	
La nostalgia del pasado y el miedo al futuro. Reseña del libro <i>Retrotopía</i>, de Zigmunt Bauman	167
Paola P. Vázquez Almanza	
El aprendizaje como atributo humano y sus teorías contemporáneas. Reseña del libro <i>Teaching, learning, literacy in our high-risk, high-tech world: A framework for becoming human</i>, de James Paul Gee	171
María Guadalupe López Sandoval	

Editorial

Como ha sido señalado por Luis Aguilar Villanueva en diversas ocasiones, si bien la realización del bien público implica necesaria y absolutamente al gobierno, que es la autoridad legítima, en las condiciones contemporáneas su actuación es insuficiente debido a la amplitud multidimensional y la complejidad de los problemas y objetivos públicos. Esto es así ya que en la actualidad las causas, componentes y efectos de los problemas públicos más desafiantes rebasan por mucho las atribuciones y facultades específicas de las dependencias públicas y las de los gobiernos en lo individual, lo que empuja hacia el establecimiento de nuevas formas interorganizacionales, intergubernamentales del ejercicio gubernamental.

En ese sentido, por la actualidad y relevancia académica de este tema, el contenido principal de este número de la Revista An@lítica está integrado por artículos monográficos en los que se analizan estas nuevas formas del ejercicio del gobierno. De esta manera, en la sección Tema Central, Alberto Arellano Ríos, en “La gobernabilidad metropolitana en México: mecanismos institucionales posibles y existentes”, hace un análisis sobre el tipo de gobernabilidad metropolitana que existe en México, al identificar los mecanismos de coordinación intergubernamental existentes y posibles en el marco institucional del Estado mexicano, sin considerar el caso de la Ciudad de México y su zona conurbada en las evidencias que sustentan su argumentación y conclusiones.

Por su parte, en la misma sección, Abigail Martínez, en “Misma arena, nuevas reglas, más actores: elementos para reflexionar la participación en las políticas públicas”, analiza las nuevas formas interorganizacionales e intergubernamentales en el diseño de las políticas públicas, que representan una democratización del proceso en tanto que el Estado ha dejado de ser el único actor que define los cursos de acción. En ese sentido, plantea la

aurora, la mayor participación es el catalizador que apuntala a las instituciones, influye en la creación de nuevas reglas e incita a la gobernanza. Para reflexionar sobre este tema, la autora contempla tanto a los actores como a las instituciones y las reglas con las que se juega en la arena de la política, tomando como referente la analogía de las arenas, planteada por Lowi, al igual que las reglas del juego que plantean los concepto de instituciones y gobernanza.

Por último, cerrando la sección, en “Veinte años de política social en la Ciudad de México. Entre el deslinde, la incongruencia y la compactación”, Ángel Mundo López, analiza los cambios en materia de política social que iniciaron en 1997 en el Distrito Federal, que dieron paso a amplias modificaciones no solo en la organización de la administración pública sino también en la forma de atender las necesidades y responder a las demandas de la población. Así, a partir de ese año el autor realiza un repaso por las principales acciones instrumentadas en las administraciones capitalinas, las cuales se engloban en tendencias que denomina de deslinde, apuntalamiento, incongruencia y compactación, que han implicado nuevas formas interorganizacionales e intergubernamentales de coordinación en el diseño e implementación de políticas públicas de corte social. Antes de revisar las otras secciones, señalamos que la coordinación de los temas de ésta estuvo a cargo del Mtro. Gerardo Vázquez Hernández.

El contenido de este número de la revista está también integrado, en la sección Otros Temas, por artículos de actualidad y relevancia no monográficos referidos a temas de ciencias sociales y humanidades; así, en “Ensayo por una sociología futura”, Fernando R. Beltrán plantea que la literatura confronta siempre dos problemáticas enlazadas pero conceptualmente diferentes: la forma y el contenido; la sociología, vista de cerca, dice, se le parece, ya que ambas actividades buscan imponer un orden intelectual al mundo social o al mundo narrado. En ese sentido, tomando en consideración ciertos planteamientos contemporáneos sobre la literatura, en el ensayo se analiza la forma y contenido de una sociología convergente con la literatura, intentando explorar salidas para una sociología interesada en conectar con audiencias más amplias, para evitar que esta disciplina, en

palabras del autor, termine por ser a mediano plazo solo para “una secta de monjes que hacen culto a un Dios olvidado”.

En la misma sección, en “Especificación de un modelo para el estudio de la formación profesional”, de Eréndira Fierro *et al.*, se plantea un modelo para el estudio del capital humano basado en relaciones de dependencia entre las variables determinantes e indicativas de la formación profesional y la inserción laboral. El modelo alude al diseño de rutas explicativas entre variables a partir de una revisión de la literatura y siguiendo presupuestos teóricos. Para sustentarlo, sus autores llevaron a cabo un estudio no experimental, documental, transversal y exploratorio con una selección de fuentes indexadas a repositorios líderes de América Latina. De acuerdo con sus autores, en virtud de que el modelo especificado puede ser contrastado, se recomienda la inclusión de factores tales como estrés, hostigamiento, *mobbing* y *burnout* para establecer los alcances y límites del mismo.

Por último, la sección concluye con un artículo “Los datos personales en México: reflexiones sobre su importancia, su divulgación y sus repercusiones en los jóvenes al usar las nuevas tecnologías”, en el que Jesús Alberto Palma Hernández hace un recorrido teórico reflexivo y legal que enuncia qué son los datos personales y la concepción que se tiene de ellos en México; asimismo, menciona la relación que guardan los ámbitos de los derechos humanos y la violencia con este tema; posteriormente, hace una vinculación entre la comunicación, los datos personales y la Internet, con la finalidad de mostrar la importancia de los tipos de comunicación y la explotación de los datos personales desde las diferentes plataformas disponibles en la red para, por último, generar una contraposición de conceptos entre los tipos de comunicación y los tópicos de lo íntimo, lo privado y lo público, puntualizando algunas situaciones referidas a los jóvenes, que son los principales implicados en la mala praxis de divulgación de la información al usar las nuevas tecnologías.

Un tercer apartado de esta publicación la constituye la Sección de Entrevistas, en la que se presentan trayectorias sobresalientes de académicos relacionados con las disciplinas de las ciencias sociales y humanidades; en ese sentido, en este número Raúl Hernández Mar

presenta una entrevista realizada al Doctor Luis F. Aguilar Villanueva, uno de los más reconocidos investigadores mexicanos que existen en la actualidad en materia de políticas públicas.

Por último en el último apartado de esta publicación, la Sección Reseñas, en la que se presentan notas sobre libros recientes y relevantes de ciencias sociales y humanidades, Paola P. Vázquez Almanza presenta un texto sobre el libro *Retrotopía*, publicado en 2017 por la editorial Paidós, del gran sociólogo polaco Zygmunt Bauman. En *Retrotopía*, el autor utiliza la discusión en torno a la “retrotopía” para pensar sobre las sociedades contemporáneas a partir de ciertas tendencias culturales que éste considera como retrocesos. A su vez, en la misma sección, María G. López Sandoval presenta una reseña del libro *Teaching, learning, literacy in our high-risk, high-tech world: A framework for becoming human*, de James Paul Gee, publicado por Teachers College Press. En catorce apartados, de cara a los conceptos de inteligencia artificial o aprendizaje computarizado, con base en teorías contemporáneas del aprendizaje como atributo humano, el libro presenta un novedoso marco interpretativo para comprender los retos que los sistemas educativos tienen frente al mundo contemporáneo para la formación de la niñez.

No podemos dejar de hacer esta presentación sin dejar de señalar que con la publicación de este número de la Revista An@lítica, se concreta uno más de los objetivos establecidos en el proyecto editorial de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM Lerma planteados durante la gestión del Dr. Pablo Castro Domingo: generar una plataforma digital con base en la cual se pudiesen publicar periódicamente revistas digitales institucionales como medios privilegiados de comunicación con la comunidad académica y cultural, nacional e internacional, para cumplir una de las funciones sustantivas de nuestra universidad que es la divulgación del conocimiento y la cultura. A partir de ahora, una vez sentadas todas las bases para su publicación (sus linamientos, su Comité, su plataforma digital y sus procedimientos de procesamiento), como lo establece el cintillo legal de la Universidad Autónoma Metropolitana, la revista aparecerá dos veces por año en los periodos enero-junio y julio-diciembre.

La gobernabilidad metropolitana en México: mecanismos institucionales posibles y existentes

Alberto Arellano Ríos¹

RESUMEN

Este ensayo tiene como objetivo valorar el tipo de gobernabilidad metropolitana que hay en México. El texto se estructura en dos apartados. En el primero se precisa la cuestión de la gobernabilidad metropolitana. En la segunda parte se delimitan las instituciones o mecanismos que, desde una perspectiva político-gubernamental, se formulan para gestionar estos espacios urbanos.

PALABRAS CLAVE: gobernabilidad metropolitana, coordinación intergubernamental, diseño institucional.

ABSTRACT

This paper values the metropolitan governance in Mexico. The text is divided into two sections. The first specifies the issue of metropolitan governance. Then the institutions or mechanisms that are formulated to manage these urban spaces are delineated.

KEY WORDS: metropolitan governance, intergovernmental coordination, institutional design.

¹ El Colegio de Jalisco.

I. INTRODUCCIÓN

Cuál es el tipo de gobernabilidad metropolitana que se promueve en México. Si bien los gobiernos metropolitanos están impedidos por disposición constitucional y hay un amplio sector de la función pública y académico que aboga por su implantación, la cuestión sociológica es saber cómo los gobiernos municipales inmersos en este fenómeno están haciéndole frente. Y esta es la inquietud que este ensayo académico intenta responder. El texto se propone como objetivo valorar el tipo de gobernabilidad metropolitana que hay en México, al identificar los mecanismos de coordinación intergubernamental existentes y posibles en el marco institucional del Estado mexicano.

Cabe precisar que la evidencia en la cual se sustenta la argumentación de este texto, y sus conclusiones, hacen a un lado el caso de la Ciudad de México y su zona conurbada, toda vez que esta ciudad-región o megalópolis distorsionaría la situación en la que se encuentran la mayor parte de las zonas metropolitanas del país. De ahí que el caso de la capital del país solo sea más acorde y pertinente compararlo con otras capitales y ciudades globales (véase Hurtado y Arellano, 2011). No obstante, hay que reconocer a partir del caso de la Ciudad de México y su extensa área conurbada, la existencia de una desterritorialización y transterritorialización de la política y la instauración de complejas relaciones intergubernamentales (véase Rosique, 2014).²

Para la consecución de tal fin, el texto se estructura en dos apartados. En el primero se precisa la cuestión de la gobernabilidad metropolitana; se contrasta brevemente con otros conceptos, como el de gobernanza metropolitana y metropolítica, en la medida que en la práctica hacen alusión a cuestiones institucionales de coordinación en los espacios metropolitanos. En el segundo apartado se delinea el problema de la coordinación metropolitana y la forma cómo algunas entidades federativas están atendándolo; asimismo, se hace ver cómo se formulan instituciones o mecanismos para gestionar o

² Se debe precisar que la evidencia y las conclusiones de este ensayo están pensadas para zonas metropolitanas como las definen el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), además de que se tiene como base el municipio libre y áreas urbanas con una población de hasta cinco millones de habitantes.

gobernar las metrópolis desde una perspectiva político-gubernamental que va más allá de los asuntos de la gestión de servicios, la planeación o el ordenamiento territorial de estos espacios urbanos.

II. LA GOBERNABILIDAD METROPOLITANA

En los sistemas políticos, tanto nacionales como subnacionales, el ejercicio del poder en un entorno democrático es un tema fundamental. La ciencia política ha concebido esta problemática en los esquemas de la gobernabilidad, en particular de la gobernabilidad democrática, debido al interesante y difícil equilibrio entre legitimidad y eficacia para alcanzar estabilidad (véase Camou, 1997). Por lo que toca al tema que nos ocupa, los estudios político-gubernamentales podrían comprender el problema de las zonas metropolitanas en la cuestión de la “gobernabilidad metropolitana”. Si bien en el caso mexicano la legitimidad podría ser indirecta en tanto que es en los gobiernos municipales en quienes se sustentan los asuntos metropolitanos y la ciudadanía poco interviene, se observa también que la eficacia no es del todo certera debido a la fragmentación institucional. De manera enfática, se debe decir que la gobernabilidad metropolitana en México, ante la imposibilidad de conformar gobiernos metropolitanos o regionales y la existencia del municipio libre, es posible solo dentro de esquemas mínimos, bajo el mecanismo de la coordinación intergubernamental o el asociacionismo intermunicipal. Esto como consecuencia del diseño del sistema federal en el Estado mexicano. Los esquemas institucionales que aquí se cavilan derivan de una inquietud político-constitucional y no una jurídica, ligada a la planeación o el ordenamiento territorial.³

³ Al respecto se debe señalar que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), promulgada el 28 de noviembre de 2016, intenta dar respuesta a algunas de las inquietudes planteadas en este texto. Pero como se dijo, los alcances político-constitucionales son de otra índole, es decir, no consideran la organización política del territorio, no se trastocan (el sistema federal) o reflexionan y son centrales las cuestiones de legitimidad y eficacia del sistema político (gobernabilidad). Así, la LGAHOTDU define al “desarrollo metropolitano” como “el proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones” (artículo 3, fracción XIV). La concurrencia entre órdenes de gobierno, coordinación y concertación es definida en la ley como “Las

Previo a abordar y trazar cuestiones de arquitectura político-institucional, es decir, las proyecciones, la forma y las estructuras del entramado institucional, es necesario dar cuenta de la emergencia del problema metropolitano. El consenso generalizado indica que los temas metropolitanos ya son un asunto de política global, nacional y subnacional; esto es así porque, siguiendo a Newman (2006), se debe recordar que en los últimos cien años las regiones metropolitanas se han convertido en las unidades económicas dominantes en el sistema global, especialmente en las naciones más adelantadas. Y en términos de política metropolitana, por decirlo de otra forma, gobernar y gestionar estos espacios urbanos se vuelve complejo debido a que en ellos hay una multiplicidad de redes de organismos y actores, los cuales rebasan los límites geográficos de una localidad y región que entrañan múltiples escalas o niveles de gestión. Ante esta realidad ha surgido una idea central que indica que la problemática se incrusta en la noción de una gestión multiescala con diferentes capacidades institucionales. Y ante la debilidad institucional y las dificultades de coordinación y cooperación, ha emergido la noción de gobernanza metropolitana, la cual se centra en la atención de prácticas de innovación (véase Newman, 2006).

La situación anterior es resultado del hecho de que las aglomeraciones metropolitanas, en particular en América Latina, buscan una institucionalidad que afronte tales desafíos. Surge así una “metropolítica” que intenta dotar de una institucionalidad facilitadora para

atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen. Coordinación y concertación” (artículo 7). Finalmente, la forma en cómo se daría la coordinación está considerada en los artículos 12 y 13, los cuales plantean la participación de la secretaría encargada en la materia con la participación, en su caso, de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, la cual promoverá la celebración de convenios y acuerdos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas con la intervención de los municipios, así como de convenios de concertación con los sectores social y privado. El papel de los gobiernos municipales y los de las entidades federativas consiste en que podrán suscribir convenios de coordinación, con el propósito de que estos últimos asuman el ejercicio de funciones que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano les correspondan a los municipios, o bien para que los municipios asuman las funciones o servicios que les correspondan a las entidades federativas.

la coordinación interjurisdiccional y el establecimiento de políticas públicas que afronten los problemas y propongan nuevas alternativas de desarrollo metropolitano (véase Iracheta, 2009). De este modo, el problema de gobernar y gestionar dichos conglomerados urbanos ha condicionado a que, desde el ámbito académico y en varios organismos internacionales, se propugne por una “gobernanza metropolitana”.

Al respecto, se debe precisar que la noción de gobernanza se ha instaurado en el discurso político y académico, incluso ha emergido un concepto nuevo: “buena gobernanza”, la cual hace énfasis en la gestión local de los países en desarrollo por medio de diversos mecanismos de coordinación. Sin embargo, aun cuando se hable de “gobernanza metropolitana”, lo que se nota en diferentes trabajos son alusiones a cuestiones de diseño institucional y mecanismos para la toma de decisiones. Esto hay que aclararlo porque la gobernanza metropolitana tendría que ver con las prácticas políticas y sociales de innovación, además de que es un proceso de gobernar diferente que propugna por la coordinación inter e intra organizacional (Aguilar, 2006). En cuanto a cuestiones analíticas, la gobernanza tendría implicadas cuestiones de relaciones intergubernamentales (Wright, 1997), una perspectiva de políticas públicas (Aguilar, 1996a, 1996b, 1996c, y 1996d), y la instauración de una arena o subsistema de políticas públicas en un entorno democrático (Evans, 1998; y Hecló, 1978), entre otras temáticas.

Si bien diversos estudios asientan la complejidad de los contextos metropolitanos y que éstos responden a realidades concretas, se ha concluido que un fin a alcanzar es la “gobernanza metropolitana horizontal”, donde los retos son: a) la diversidad territorial y social, b) la fragmentación política, c) la globalización económica y la competitividad, y d) los conflictos sociopolíticos. Y las respuestas para atender estas problemáticas provocan que se erijan alternativas institucionales para lograr la gobernanza en las áreas metropolitanas sobre tres pilares: 1) un reformismo supramunicipal, b) un policentrismo territorial, y c) un nuevo regionalismo (Sellers y Hoffman, 2008: 276-279). El proceso anterior generaría que se instituyeran instituciones que garanticen la gobernanza metropolitana a partir de considerar: a) una cobertura espacial, b) la consideración institucional del tipo de cooperación intergubernamental, c) la intensidad democrática, d)

la relación con los gobiernos de nivel superior, y e) la diversidad sectorial y los límites de la convergencia (Sellers y Hoffman, 2008: 279-284). De tal modo que una agenda metropolitana emergente se sustenta en cuatro cimientos: 1) una gobernanza con distintos núcleos, 2) mayores niveles de participación en la gobernanza metropolitana, 3) un cuidado del medio ambiente más sólido, y 4) la erradicación de desigualdades sociales y territoriales (Sellers y Hoffman, 2008: 290).

Con base en los mecanismos de gobernanza metropolitana, mega urbana o metropolítica, se ha intentado gobernar o gestionar estos espacios urbanos en el mundo a partir de cuatro modelos: 1) el modelo fragmentado, en donde hay una serie de gobiernos locales autónomos con jurisdicción sobre territorios particulares; en éste, la coordinación entre estos entes es esporádica y débil; es el modelo típico de la aproximación que hay en Estados Unidos, y es equiparable a la idea de gobernanza metropolitana que se enarbola, aunque también existen algunos ejemplos en los países en vías de desarrollo; 2) el modelo mixto, donde el gobierno central, en conjunto con el local, determinan la administración de una región; es el modelo de la mayoría de las regiones mega urbanas de los países en desarrollo; 3) el tercero es el modelo centralizado, que está dominado por el gobierno central y se localiza en sociedades transicionales, un ejemplo es Vietnam; y 4) el modelo comprensivo, en donde existe una unidad de coordinación para la región mega urbana o un sistema en el que los gobiernos locales o municipalidades ejercen algunas funciones locales, pero ceden a una autoridad metropolitana (subnacional) las funciones de escala regional; un modelo como este opera en Sudáfrica y China, cuyas ciudades son gobernadas como provincias (Montgomery *et al.*, 2003: 407).⁴

⁴ Sin embargo, aun cuando son importantes las instituciones diseñadas para gobernar y gestionar las áreas metropolitanas, al hablar de la gobernanza metropolitana en un sentido normativo se deben considerar los siguientes principios: a) que la ciudad sea para los ciudadanos; b) que haya coherencia en la política; c) que exista y se dé la coordinación intergubernamental; d) se impulse una perspectiva de desarrollo endógeno; e) se cuente con una eficiente gestión financiera; f) haya flexibilidad para hacer frente a los procesos globales; g) se impulse y exista la participación ciudadana; h) se atienda la particularidad; i) se fomente la cohesión social; j) exista subsidiariedad; y k) que haya sostenibilidad (OCDE, 2001: 18-19).

En otra valoración de los problemas y políticas metropolitanas, y por tanto de la gobernabilidad, y acorde con la realidad mexicana, Cárdenas (2014) ubicó siete perspectivas o dimensiones. La primera dimensión es la urbano-territorial, que se encarga de estudiar los aspectos y elementos que tienen que ver con la delimitación de las zonas metropolitanas. La segunda dimensión es la demográfica, la cual da seguimiento a las tendencias poblacionales ocurridas en las zonas metropolitanas. La tercera es una perspectiva social, que se focaliza en analizar y estudiar las problemáticas de las zonas metropolitanas en México. Luego, en la cuarta perspectiva están los estudios comparativos entre las distintas zonas metropolitanas del país. La quinta es la ambiental y en ella se analizan diferentes temáticas medioambientales; entre ellas, la recolección y gestión de la basura ocupa un lugar importante. La sexta es la político-institucional, que estudia la gobernabilidad, coordinación y gestión metropolitana. Y, finalmente, existe otra que hace una mixtura de algunas de las dimensiones anteriores (Cárdenas, 2014: 73).

No obstante, reiterando, se puede notar que aun cuando se utilice la noción de gobernanza metropolitana, se hace más referencia a temas de gobernabilidad metropolitana al poner el acento en las instituciones y los mecanismos de interacción política para la toma de decisiones. Y este documento desea dar cuenta de la forma en cómo los gobiernos mexicanos institucionalmente intentan responder a este problema. La inquietud es más de índole empírica y de comprensión de un problema político que de aspiraciones o inquietudes en el plano normativo.

Para tal fin es pertinente ubicar el debate entre los defensores acérrimos del municipio y los que pugnan por gobiernos metropolitanos y regionales, así como los que en abstracto y normativamente hablan de una forma diferente de gobernar (véase Arellano, 2013; y Arellano, 2011). Ante ello se debe acotar y precisar que el marco institucional mexicano permite por el momento, para hacer frente a la gobernabilidad metropolitana, el mandato constitucional, la aspiración política de la coordinación intergubernamental y la cooperación, respectivamente. De ahí que en el corto plazo sea difícil implantar la gobernanza metropolitana, como se prescribe, y a lo que se podría aspirar es a una eficaz

coordinación intergubernamental con destellos de una participación ciudadana y social más activa.

Con mayor énfasis, el diseño constitucional en México lo que prevé para gobernar y hacer gestionables las zonas metropolitanas es la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno o bien la asociación intermunicipal (Arellano, 2013). Hecha la precisión es necesario resaltar que en el estudio de la gobernabilidad metropolitana hay dos perspectivas: una es de tipo urbana, funcional y económica, que se centra en estudiar el fenómeno metropolitano, construir tipologías, generar exhaustivos diagnósticos urbanos y dar cuenta de algunos elementos de la gestión metropolitana (por ejemplo: Garrocho, 2012; Iracheta, 2009, Sobrino, 2003; Alicia Ziccardi, 1991; y Unikel, 1978); la otra es político-institucional, que parte de los gobiernos locales y da cuenta de la gobernabilidad metropolitana vía el análisis de los mecanismos de coordinación intergubernamental, la cooperación y la asociación intermunicipal (por ejemplo: Arellano, 2016; Galván y Santín, 2012; Ugalde, 2007; Zentella, 2007; y Rodríguez y Tuirán; 2006).

Ambas perspectivas coinciden en dilucidar si el problema de la gobernabilidad y la gestión metropolitana es de planeación o de gestión. Mientras los enfoques funcionales y geoeconómicos consideran que el problema es de planeación, la perspectiva político-gubernamental enfatiza que es de gestión. Para la segunda perspectiva el problema radica en que se requiere gestión e incentivos para lograr la cooperación política, pues cuando una urbe está fuera de control tiene problemas de residuos sólidos, transporte, contaminación, corrupción o falta de democracia en la toma de decisiones, lo que se debe a la incapacidad de los actores e instituciones para gestionar y canalizar las situaciones conflictivas. De ahí que el problema no sea de planeación, sino que los factores políticos e institucionales impiden la cooperación.⁵

⁵ La zona metropolitana de Guadalajara es el mejor ejemplo del problema anterior. En la segunda área urbana mexicana existe una amplia tradición en materia de planeación y ordenamiento territorial desde el punto de vista técnico. En momentos de su historia funcionó pero, desde la década de 1990 y en un marco de democratización y descentralización en el país, la planeación quedó en el plano indicativo, normativo, preceptivo, y dejó de ser ejecutiva y real (véase Urquidez, 2010; Cabrales, 2010; Fausto, 2005; y Ramírez, 1999).

Planteado el asunto en los aspectos nodales de la gobernabilidad metropolitana en México: el diseño institucional y los mecanismos para la toma de decisiones existentes, es necesario resaltar que la problemática sociopolítica radica en saber si tales mecanismos son eficaces y efectivos para la toma de decisiones políticas, y no tanto de planeación, en los conglomerados metropolitanos. Esto es así porque el diseño institucional y las decisiones políticas, además de estar vinculadas a las cuestiones clásicas de legitimidad y eficacia, definen los propósitos o metas generales considerando los medios y limitaciones que impone el sistema político. En tales términos, se entiende a la coordinación como una actividad política y gubernamental compleja que tiene que ver con la concertación o confrontación de intereses en un complejo entramado de actores e instituciones que interactúan constantemente.

No obstante, un marco institucional claro y lógico se ha reclamado desde hace tiempo en la reforma del Estado, en la medida en que el tema del federalismo ha estado ausente. La cuestión anterior busca ser cavilada a partir de tener en cuenta el diseño y los mecanismos para la toma de decisiones en las zonas metropolitanas del país en el marco de la gobernabilidad. En suma, en este ensayo la gobernabilidad metropolitana en México es valorada en términos de la búsqueda de coordinación intergubernamental, la cual debe entenderse como la capacidad que tienen los gobiernos para concertar sus acciones frente a objetivos o metas comunes: en este caso, en materia metropolitana.

Por lo tanto, la coordinación intergubernamental, de modo general, es un proceso en el que los participantes logran acuerdos y convienen en los instrumentos y la forma de gobernar, y si bien esta coordinación ensalza un imperativo de cooperación, desde una perspectiva politológica la discusión entre diseño institucional y cómo se canalizan y resuelven situaciones conflictivas en las zonas metropolitanas mexicanas lleva a valorar la gestión como resultado de la capacidad o incapacidad política. El error en el que caen muchas investigaciones, así como el medio político y público, es que han circunscrito el problema, y su solución, a la llamada falta de “voluntad de política”. Esto, lejos de ser una respuesta mínimamente satisfactoria, es una respuesta en la que todo cabe y nada explica. En nuestro país, para bien o para mal, se han dado incipientes resoluciones para

alcanzar o tener una mínima gobernabilidad metropolitana, esta temática será abordada en los párrafos siguientes.

III. DISEÑO INSTITUCIONAL Y LA BÚSQUEDA DE MECANISMOS PARA LA GOBERNABILIDAD METROPOLITANA

Los procesos ocurridos durante el siglo XIX en Europa y Estados Unidos, así como en el siglo XX en América Latina: la industrialización, la urbanización resultante de la migración y la centralización del poder político, constituyen la transformación tangible y clásica de la modernización. Sin embargo, en las últimas tres décadas, como resultado de la globalización económica, los procesos de descentralización y democratización, así como de nuevos fenómenos en los flujos migratorios, se ha concretizado territorialmente un proceso al que perspectivas de corte urbano, funcional y geoeconómico han llamado “metropolización”. Este proceso devino con mayor claridad a partir de la década de 1980, cuando se presentó una acelerada urbanización en el mundo que conformó grandes áreas, zonas o regiones metropolitanas (OCDE, 2001: 30).

Sin entrar al debate del fenómeno metropolitano a partir de definir y diferenciar un área, zona o región metropolitana, la metropolización debe entenderse básicamente como la concentración de una gran población en un territorio específico cuyas actividades económicas y sociales conforman un área funcional donde convergen diversas autoridades gubernamentales. De tal modo que en el mundo, y a grandes rasgos, los conglomerados metropolitanos son de dos tipos: policéntricos o polinucleares (OCDE, 2001: 31).

Otras líneas de reflexión y evolución del fenómeno metropolitano las da Esteban Valenzuela (2006 y 2007), quien dice que el concepto de área metropolitana surgió cuando la noción de *ciudad* dejó de ser equivalente a lo *urbano*, por lo que fue necesario encontrar otro concepto que diera cuenta de las áreas *urbanizadas* en torno a la ciudad central. Además indica que el término de área metropolitana no ha significado siempre lo mismo; en ese sentido, menciona, por ejemplo, que en los años de 1950 prevaleció, al

menos en la tradición estadounidense, la definición de que las áreas metropolitanas se identificaban por cierto número de habitantes. Posteriormente, en los años de 1960, también en Estados Unidos, se intentó una precisión del concepto al mantenerse los criterios poblacionales y la proximidad física, pero se incluyó el criterio de que 75 por ciento de la población de los municipios alrededor del lugar central no se dedicara a actividades agrícolas y que éstos tuvieran una densidad cuando menos de 50 habitantes por kilómetro cuadrado (Valenzuela, 2007: 6-8).

En contraste, en la tradición europea la definición del área metropolitana es menos clara porque existe una gran diversidad de delimitaciones administrativas y porque, para efectos estadísticos, el área metropolitana no es reconocida como tal. Sin embargo, podría decirse que en Europa prevalece una visión económica del fenómeno; fue hasta la década de 1990 cuando tardíamente se incluyeron criterios poblacionales y se le reconoció. Como sea, el artículo de Valenzuela es un texto que se introduce en la problemática de las áreas metropolitanas latinoamericanas y anuncia sus problemas de gobernabilidad al referir que en estos territorios hay: 1) la ausencia de una autoridad metropolitana; 2) una imprecisa y desdibujada ordenación urbanística; 3) una gestión sectorializada a través de organismos específicos; y 4) una ausencia de coordinación de los organismos creados que inciden en la pésima o carente planificación metropolitana (Valenzuela, 2007: 6-8).

Con base en la ruta anterior, como resultado de procesos de urbanización acontecidos en décadas anteriores en México, para el año 2010 había 59 zonas metropolitanas en la que estaban incrustados 367 municipios del país. En estas 59 zonas se asentaba el 56.8 por ciento de la población nacional al vivir en ellas 63.8 millones de habitantes (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2010: 12-13). Cabe precisar que la definición y delimitación de zona metropolitana comúnmente seguida y aceptada en México es la elaborada por CONAPO y SEDESOL, conjuntamente con el INEGI, la cual dice que una zona metropolitana es “el conjunto de dos o más municipios en donde se localiza una ciudad de 50 000 habitantes,

cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente contenía” (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2005: 21).⁶

La característica principal del fenómeno metropolitano, además de la urbanización y su interrelación con otros procesos socioeconómicos, es que en la ciudad están inmiscuidos al menos dos municipios. Y desde el punto de vista político-administrativo se da la fragmentación institucional: un mal para gestionar y gobernar las zonas metropolitanas en México; el punto de partida para entender la gobernabilidad metropolitana como se ha planteado en este texto.

Para comenzar con el estudio y reflexión de la gobernabilidad metropolitana a nivel mundial, no se puede dejar de mencionar un trabajo altamente citado: el de Jordi Borja y Manuel Castells (2006). En el análisis de las aglomeraciones metropolitanas que hicieron, diferenciaron las que: a) tienen algún tipo de gobierno metropolitano; b) no tienen un gobierno metropolitano pero están coordinadas en un nivel supranacional; y c) no tienen ningún tipo de coordinación (véase Borja y Castells, 2006: 284-285). No obstante, si bien es ampliamente reconocida y utilizada, esta diferenciación no es muy esclarecedora, aun cuando intenten precisarla más adelante. Esto es así porque en el estudio de la gobernabilidad metropolitana se ignora el sistema de organización política; en nuestro caso, hacer de lado el sistema federal y las cuestiones de coordinación, asociacionismo y cooperación intergubernamental. Aunque se compartan las inquietudes por estudiar e intentar hacer más congruentes y funcionales los territorios o, de igual modo, la crítica de que los límites político-administrativos son a menudo obsoletos y son desbordados

⁶ Las dependencias federales consideraron tres criterios para conformar las zonas metropolitanas en el país : 1) un “municipio central” en el que municipios comparten una conurbación intermunicipal y cuya población en conjunto asciende a 50 000 o más habitantes; 2) una metropolización en la que se incluyen municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos; y 3) una metropolización con base en criterios de planeación y política urbana (SEDESOL, CONAPO, INEGI: 2005: 21-24).

por la realidad, se coincide en que se generan relaciones intergubernamentales no solo complejas sino asimétricas (véase Cadaval y Caramés, 2006).

Por lo que respecta al análisis de los mecanismos de gobernabilidad metropolitana permitidos en los países federales de América Latina, se encontró: 1) que en los países federales latinoamericanos, para hacer frente a la gestión metropolitana, solo cuentan con los mecanismos del asociacionismo o coordinación intermunicipal; 2) que los mecanismos para la gobernabilidad metropolitana son escasos, y cuando la asociación y coordinación municipal son insuficientes, se recurre a instrumentos legales, estatales y nacionales, para que el área o región metropolitana no solo se reconozca jurídicamente sino que cuente con mecanismos legales que buscan hacer “más obligatoria” la coordinación y gestión metropolitana (véase Arellano, 2016; y Arellano, 2014a).

También se observó que en los países federales de América Latina hay matices en su solidez institucional. En el fondo, si bien los gobiernos municipales no quieren perder autonomía, la existencia de estas instancias y su desenvolvimiento se debe a factores de innovación pública, buenas prácticas y propuestas de cambio institucional para hacer frente a una realidad socio-urbana compleja y caótica (Arellano, 2016; y Arellano, 2014a). En el caso mexicano, se debe precisar que el concepto de área, zona o región metropolitana no aparece en la Constitución federal, las constituciones locales y las leyes secundarias. El fenómeno metropolitano se entiende jurídica e institucionalmente hasta ahora en el término de zonas conurbadas; aunque hay esfuerzos en materia federal (véase Arellano, 2013). Algunas de estas cuestiones serán abordadas en los párrafos siguientes.

IV. LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO⁷

En cuanto a los esfuerzos de las entidades federativas mexicanas por dar respuestas institucionales de gobernabilidad metropolitana (véase Arellano, 2016; y 2014a), se ha observado como hecho contundente que ante el surgimiento de diversos problemas de la fragmentación institucional que se derivan del artículo 115 constitucional, el cual

⁷ Este apartado tiene como base Arellano, 2014b.

expresamente, por un lado, prohíbe la conformación de instancias de gobierno entre el municipio y los estados de la República y, por otro, solo permite la coordinación intergubernamental o el asociacionismo intermunicipal, algunas entidades federativas del país, como Colima, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca y Zacatecas, se han aventurado a definir jurídicamente el fenómeno metropolitano y a diseñar mecanismos de coordinación metropolitana que intentan hacer más sólida la gestión de estos territorios a partir de considerar tres espacios que buscan su gobernabilidad: el político, el técnico y uno más que considera la participación ciudadana.

Con base en una visión general del tema de gobernabilidad metropolitana en México, se puede decir que, desde el ámbito político-institucional, en el país el fenómeno se encuentra en una fase de formulación. Previamente, la existencia de este fenómeno urbano provocó que diversas instancias de planeación federal como la SEDESOL, el CONAPO y el INEGI no solo definieran las zonas metropolitanas sino que se sentaran las bases de algunas políticas en la materia. Sin embargo, cuando el asunto se dirige a la gestión y coordinación intergubernamental, el problema es de tipo político-gubernamental, e indudablemente de diseño institucional. Es cierto que antes se necesita definir jurídicamente el fenómeno metropolitano, y en el ámbito federal hay una propuesta (Arellano, 2013), pero también algunas entidades federativas han querido sentar una enunciación jurídica que los lleve a gestionar y gobernar las zonas metropolitanas de sus respectivos territorios. En este caso se debe señalar, ante la evidencia mostrada, que en su mayoría siguen la definición programática de las instancias federales. El problema socio-urbano y demográfico está en los mismos términos que las dependencias federales enuncian.

Sin embargo, hay matices. Se observó que las definiciones jurídicas de las zonas metropolitanas de los estados de Hidalgo, Morelos y Oaxaca son similares, corresponden a la definición socio-urbana de la SEDESOL, el CONAPO y el INEGI.⁸ Por lo tanto, cabe sostener que estas enunciaciones de lo metropolitano se quedan en el ámbito urbano,

⁸ Si acaso el estado de Oaxaca agregó una cuestión demográfica al precisar una población mínima de 50 000 habitantes.

aunque a lo largo de la legislación quizá esté dicha inquietud. En contraste, las definiciones legales del fenómeno metropolitano en los estados de Colima y Jalisco están íntimamente ligadas a la coordinación, ya que parecen tenerla como eje articulador de la ley. Al menos esto se visualiza desde la definición jurídica del fenómeno, en consecuencia, encaminada a los lineamientos de la coordinación intergubernamental. En un plano intermedio está el caso de Zacatecas, que en su definición del fenómeno metropolitano sigue la tesitura urbana del problema pero limita la coordinación al ámbito de la planeación.⁹

Cabe decir que en la declaración del área o zona metropolitana, en el caso de las entidades federativas que tiene un marco legal para atenderlas, el Congreso local es el ente que las declara y reconoce para efectos jurídicos. En cuanto a la arquitectura institucional de la coordinación metropolitana, las legislaciones estatales diseñan organismos de tipo político, técnico y de participación o consulta ciudadana. Desde luego, en esta observación general hay matices.

Con ajustes y grados, hay diseños en los que la lógica de la coordinación va del gobierno estatal hacia los municipios: son los casos de Hidalgo, Morelos y Oaxaca. En su diseño participan diversas instancias estatales, federales y, desde luego, municipales, pero la lógica de la coordinación, se podría decir, es vertical; en el caso de Oaxaca es hasta burocráticamente más abigarrada. De este modo, en el caso hidalguense hay un Consejo Estatal Metropolitano, que es un órgano de consulta y opinión donde participan diferentes instancias estatales y municipales. Luego existe el ente denominado Coordinación de Desarrollo Metropolitana, que es un órgano de consulta y opinión concebido como una unidad de apoyo del Ejecutivo estatal. Finalmente están las comisiones metropolitanas, que son organismos de opinión y consulta a la ciudadanía y la sociedad. En el diseño de la ley del estado de Hidalgo, la coordinación metropolitana es un asunto completamente estatal, no intermunicipal. En Morelos, igualmente, hay dirección

⁹ Finalmente, cabe resaltar que si bien la legislación de Jalisco pareciera ser la más sólida en los lineamientos de la coordinación intergubernamental, mantiene discordancias con algunas definiciones de las instancias federales. El caso jalisciense atiza y mantiene el debate sobre la definición del fenómeno metropolitano, y al mismo tiempo cómo trasladarlo y encontrarle un sustento jurídico.

vertical, pero los matices institucionales son otros.¹⁰ La lógica de coordinación, además de vertical, se incrusta en la idea de crear y gestionar recursos de fondos metropolitanos. Cabe precisar que en la lógica de la gestión y asignación de recursos metropolitanos está el diseño de la ley en la materia del estado de Zacatecas, en la cual están consideradas dos instancias: el Consejo Metropolitano de Desarrollo, que es una instancia de consulta, opinión y concertación, coordinada para la ejecución de planes y proyectos, y el Fondo de Desarrollo Metropolitano, que es un fondo monetario integrado por recursos para financiar la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras de carácter metropolitano. Pero, a diferencia de los casos de Morelos e Hidalgo, el matiz vertical de la coordinación en el caso de Zacatecas no está tan acentuado. El caso de Oaxaca quizá es donde la coordinación, por mandato jurídico, es más vertical y hay un diseño institucional más rebuscado.¹¹

En donde la coordinación metropolitana considera la participación del Ejecutivo, se podría decir más horizontal e intermunicipal, es en Colima y Jalisco. Sus diseños institucionales reconocen con mayor claridad y distinción la existencia de tres instancias: una política, otra técnica y una de participación. En el caso de Colima existen la Comisión Metropolitana para el Desarrollo, que es un órgano de opinión y decisión integrado por el gobernador y autoridades municipales; el Instituto Metropolitano para el Desarrollo, órgano de consulta, opinión y técnico, dependiente de la Comisión Metropolitana para el Desarrollo; y el Consejo Metropolitano de Participación Ciudadana, órgano de consulta y opinión de la sociedad. En tanto que en Jalisco hay una Junta de Coordinación Metropolitana, que es la instancia política y de decisión, integrada por el gobernador y los

¹⁰ En este estado hay un Consejo para el Desarrollo Metropolitano que es un órgano jerárquico de consulta de la planeación metropolitana; un Comité Técnico del Fideicomiso, que es una instancia facultada para autorizar los recursos; y un Subcomité de Evaluación de Proyectos, que es un órgano técnico para ejercer los recursos.

¹¹ En Oaxaca se tienen consideradas cuatro instancias: 1) el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, que es un órgano estatal de coordinación intergubernamental; 2) el Instituto de Planeación Metropolitana para el Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca, un órgano técnico y de consenso intermunicipal de los municipios jurisdicionados en la zona metropolitana; 3) el Consejo Honorario Metropolitano de Participación Ciudadana, órgano de consulta y consenso con la sociedad civil; y 4) la Comisión de Concertación y Propuesta Sectorial, órgano técnico y de apoyo de los Consejos Honorarios Metropolitanos de Participación Ciudadana.

presidentes municipales que integran la zona metropolitana; un Instituto Metropolitano de Planeación, que es la instancia técnica; y un Consejo Ciudadano Metropolitano, la instancia de consulta y participación ciudadana.¹²

Al final, el fenómeno metropolitano y la gestión de estos territorios vía la coordinación, como se dijo, está en una fase de formulación. Esto es acorde con lo que en América Latina se vive intensamente; por un lado, un proceso de metropolización y, por otro, procesos y discusiones sobre cómo crear mecanismos para intentar una gobernabilidad metropolitana eficaz. Sin embargo, las medidas resolutivas no terminan por institucionalizarse, ser estables o duraderas, precisamente porque hay problemas de diseño institucional o hay un sistema de estructuras administrativas que derivan del sistema de organización política. No obstante, algunas entidades que se han aventurado, con sus aciertos y desaciertos, ayudan a comprender la dimensión del fenómeno metropolitano y las líneas de acción del problema de gestión y gobernabilidad metropolitana como un asunto público que debe ser incluido en la agenda.

V. CONCLUSIONES

En la travesía hecha en este ensayo se puede concluir como hecho contundente que ante la emergencia del fenómeno metropolitano se están diseñando e implementando mecanismos para lograr una mejor gestión de estos espacios urbanos. En cuanto a los mecanismos que buscan una incipiente gobernabilidad metropolitana hay matices en la solidez institucional; un hecho estructural es que para gestionar estos espacios urbanos solo se cuenta con los mecanismos del asociacionismo intermunicipal y la coordinación intergubernamental al valorar, en diferentes grados, la autonomía municipal.

También se puede concluir que aún no terminan por diferenciarse en lo metropolitano las cuestiones técnicas y de planeación de las político-gubernamentales, es decir, aquellas orientadas a la toma de decisiones políticas derivadas de la legitimidad, que inciden en el

¹² En febrero de 2014 se creó una cuarta instancia técnica llamada Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana.

desempeño gubernamental. Pero un hecho contundente es que el fenómeno metropolitano se ha situado como un problema de política pública. En los ámbitos de algunas entidades federativas se han diseñado diferentes instancias y mecanismos de coordinación, además de tratar jurídicamente el fenómeno. El análisis de las diferentes experiencias institucionales de coordinación metropolitana en México indica que la atención al problema de la gobernabilidad metropolitana está en una fase de formulación de diferentes instancias y mecanismos de coordinación; en otras palabras, en un entorno en que se expresan, exponen y buscan modelos de gobernabilidad metropolitana. Es un ambiente en el que se diseñan mecanismo e instituciones dentro de las restricciones que impone el Estado mexicano y se busca dar una solución a los problemas en este ámbito; en tal sentido, y con matices, sociológicamente se encontró que los mecanismos diseñados se agrupan en tres tipos o vertientes: instituciones de tipo político, técnico y de participación o consulta ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (1996a). *El estudio de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- (1996b). *La hechura de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- (1996c). *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- (1996d). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México: FCE.
- Arellano Ríos, A. (2011). “El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional”, en *Región y Sociedad*, 23 (52), pp. 59-90.
- (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, México: UNAM-IJ-El Colegio de Jalisco.
- (2014a). “La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 22 (14), pp. 33-70.
- (2014b). “Los mecanismos para la gestión metropolitana en los países federales de América Latina”, en *Revista Análisis Público*, 3 (3), pp. 13-36.
- (2016). *La coordinación metropolitana en el sistema federal. Experiencias y trazos institucionales*, Zapopan: El Colegio de Jalisco/UAM-Unidad Lerma.
- Borja, J., y Castells M. (2006). *La gestión de las ciudades en la era de la información*, México: Taurus.
- Cabrales Barajas, L. F. (2010). “El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara”, en Urquidez, O. (2010). *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Camou, A. (1997). *Gobernabilidad y democracia*, México: IFE.
- Cárdenas Gómez, E. (2014), “Dinámicas demográficas en tres zonas metropolitanas de México: Acapulco, Cancún y Puerto Vallarta”, en *Espacios Públicos*, núm. 40, pp. 69-93.
- Cadaval, M. y L. Caramés (2006). “Una aproximación a los modelos de intermunicipalidades”, en *Urban Public Economics Review*, España: Universidad de Santiago de Compostela, núm. 6, pp. 33-67.
- SEDESOL-CONAPO-INEGI (2005). *Delimitación de las zonas metropolitanas 2010*, México: Sedesol-Conapo-Inegi.
- SEDESOL-CONAPO-INEGI (2010). *Delimitación de las zonas metropolitanas 2010*, México: Sedesol-Conapo-Inegi.
- Evans, M. (1998). “Análisis de redes de política pública: una perspectiva británica”, en *Gestión y Políticas Públicas*, 8 (2), pp. 229-266.
- Fausto Brito, A. (2005). “La liberalización económica sobre la gestión del crecimiento urbano”, en *Ciudades*, (65), pp. 22-30.

- Frey, K. (2008). "Development, good governance and local democracy", en *Brazilian Political Science Review*, 2 (2), pp. 39-73.
- Garrocho Rangel, C. (2012). *Estructura funcional de la red de ciudades de México*, Zinacantepec: El Colegio Mexiquense/Fondo de Población de las Naciones Unidas/CONAPO.
- Galván Meraz, F. J. y Santín del Río, L. (2012). (eds.). *Asociacionismo intermunicipal. Estrategias para el desarrollo sustentable del territorio y de los servicios públicos en México*, Guadalajara: Arlequín.
- Hecló, H. (1978). "Issue Networks and the Executive Establishment", en King, A. (ed.). *The New American Political System*, Washington: American Enterprise Institute.
- Hurtado, J. y Arellano, A. (2011). *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, México: IJJ-UNAM.
- Iracheta, A. (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis*, Zinacantepec: El Colegio Mexiquense/Miguel Ángel Porrúa.
- Montgomery, M., Stren, R., Cohen, B. y Reed, H. (2003). "The challenges of urban governance", en *Cities Transformed: Demographic Change and its Implications in the Developing World*, Londres: Earthscan, pp. 355-409.
- Newman, M. (2006). "La gobernanza regional metropolitana. Grandes redes institucionales y fenómenos de multiescala". *Urban*, 11 (2), pp. 6-23.
- OCDE (2001). "Executive Summary", en *Cities for Citizen. Improving Metropolitan Governance*, París: OCDE.
- Ramírez Sáiz, J. M. (1999). "Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas", en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 6 (16), pp. 187-225.
- Rodríguez-Oreggia, E. y Tuirán Gutiérrez, R. (2006). "La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar", en *Gestión y Política Pública*, 15 (2), pp. 393-409.
- Rosique Cañas, J. A. (2014). *Megalópolis ingobernables: más allá de las revoluciones urbanas*, México: UAM.
- Sellers, J. y Hoffman-Martinot, V. (2008). "Metropolitan Governance", en *Cities and Local Governments. World Report and Decentralization and Local Democracy*, Washington: World Bank, pp. 225-279.
- Sobrino, J. (2003). *Competitividad de las ciudades*, México: El Colegio de México.
- Ugalde, V. (2007). "Sobre el gobierno de las zonas metropolitanas de México", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22 (2), pp. 443-460.
- Urquidez, O. (2010). "Epilogo. La metrópoli de todos tan mentada", en Urquidez, O. (coord.), *La reinvencción de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Unikel, L. (1978). *El desarrollo urbano: diagnóstico e implicaciones futuras*, México: El Colegio de México.

- Valenzuela Van Treek, E. (2006). “Las áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio”, en *Urbano*, 9 (14), pp. 4–13.
- (2007). “Las áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio (2ª. parte)”, en *Urbano*, 10 (15), pp. 7–19.
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México: FCE.
- Zentella, J. C. (2007). “¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo”, en Coislik, T. (comp.). *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*, México: Fundación Este País, pp. 7–24.
- Ziccardi, A. (1991). *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los Noventa*, México: FLACSO/Miguel Ángel Porrúa.

Misma arena, nuevas reglas, más actores: elementos para reflexionar la participación en las políticas públicas

Abigail Martínez Mendoza¹

RESUMEN

Siguiendo la analogía de Lowi (1964), las instituciones son el sistema de reglas para cada arena en donde tienen lugar las relaciones de poder de los diversos actores. De este modo, las políticas públicas expresan las reglas del juego a través de su instrumentación. La instrumentación no es una etapa concreta del ciclo de las políticas públicas, en cambio es un proceso transversal, pues se encuentra en planes, programas y proyectos de cada política correspondiente a una arena o sector en los que el Estado interviene. Y las reglas del juego responden a las condiciones de cada arena, al tipo y cantidad de actores.

El nuevo institucionalismo incorpora, además de aspectos históricos, jurídicos, culturales, elementos cualitativos que permiten observar las reglas y actores de cada arena en la que se diseñan las políticas. Desde el nuevo institucionalismo, es factible analizar la participación en políticas públicas en dos vertientes: considerando el contexto histórico, jurídico, cultural y socio-político, aunado a la perspectiva del conductismo (*behaviorism*) o bien, incorporando la elección racional (*the rational choice*).

PALABRAS CLAVE: políticas públicas, instrumentación, instituciones, gobernanza.

¹ Profesora-investigadora del Departamento de Procesos Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Lerma.

ABSTRACT

Following the analogy of Lowi (1964), institutions are the system of rules for each arena in which the power relations of the different actors take place. In this way, public policies express the rules of the game through their implementation. The instrumentation is not a specific stage of the public policy cycle; rather, it is a transversal process, since they are found in the plans, programs and projects of each policy corresponding to an arena or sector in which the State intervenes. And the rules of the game, respond to the conditions of each arena, the type and number of actors.

The new institutionalism incorporates, in addition to historical, legal, cultural aspects, qualitative elements that allow observing the rules and actors of each arena in which the policies are designed. From the new institutionalism, it is feasible to analyze the participation in public policies in two aspects: Considering the historical, legal, cultural and socio-political context, together with the perspective of behaviorism or incorporating rational choice.

KEYWORDS: public policies, instrumentation, institutions, governance.

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente existen nuevas formas interorganizacionales e intergubernamentales en el diseño de las políticas públicas, esto representa la democratización del proceso, en tanto que el Estado ha dejado de ser el único actor que define los cursos de acción. Es la mayor participación, el catalizador que apuntala a las instituciones, influye en la creación de nuevas reglas e incita a la gobernanza.

Las nuevas formas de gobernar, con mayor horizontalidad y cooperación, han planteado un modo distinto en el diseño de las políticas públicas. Reflexionar sobre la democratización requiere contemplar tanto a los actores como a las instituciones y las reglas con las que se juega en la arena de la política; ese es el objetivo de los siguientes apartados, los cuales toman como referente la analogía de las arenas de Lowi (1964) y las reglas del juego que plantean los concepto de instituciones y gobernanza.

II. BREVE PANORAMA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Es vasto el número de adjetivos para las políticas públicas si se considera que responden a las necesidades que el Estado debe cumplir: políticas educativas, sociales, agrarias, fiscales, etcétera. En este sentido, las políticas son “el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido [...] es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones [...] una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos” (Aguilar, 1992: 5-6). De tal modo que, el diseño de políticas está lejos de ser azaroso; por el contrario, es una tarea determinada por un conjunto de factores o circunstancias. Entre los factores más relevantes está la interacción de actores, ya sean políticos o sociales (Aguilar, 1992).

Ya que las políticas son cursos de acción, las políticas públicas son cursos de acción específicos; de esto da cuenta Lahera (2004) cuando señala que las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos; concretamente, el mismo autor anota que “la política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información, en relación a un objetivo público definido en forma democrática; desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2002: 16).

Por su parte, Dey (1975) indica que una política pública es aquello que una autoridad pública decide hacer o no hacer. Larrue, por ejemplo, indica que la misma trata de una sucesión de decisiones:

Actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de ‘grupos que conforman blancos’, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver (Kauffer, 2002: 4).

De acuerdo con O'Donnell y Oszlak (1981) las políticas públicas no deben ser vistas como una respuesta a una demanda específica; constituyen respuestas en función de las condiciones del problema. Por otra parte, Meny y Thoenig (1992) indican que una política pública trata de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico; de manera particular:

Una política pública propone un conjunto de actos y no actos para alterar algún contexto existente o modo de conducta [...] Las políticas describen o postulan de manera más o menos implícita tres componentes: 1) una condición deseada, 2) una condición presente supuesta, y 3) un conjunto de medios para cambiar la condición presente en el futuro (Thoenig, 2006: 246).

De todo lo anterior, es factible observar las siguientes correspondencias:

- A. La agenda pública: detección de problemas o necesidades, y determinar su magnitud e impacto.
- B. La etapa de diseño: las políticas se generan desde el gobierno en forma de acciones con el fin de dar solución a problemas de orden social. Con base en su alcance, pueden participar otros actores no gubernamentales.
- C. Su instrumentación: en su normatividad es necesario señalar el problema, la solución esperada, los medios requeridos, el proceso de su implementación, población objetivo, acceso a los beneficios, y las reglas de operación.

Frente a la descripción de las políticas públicas, es necesario contar con referentes tipológicos que permitan mayor comprensión de la dirección que pueden tomar los cursos de acción. Aquí se anotan dos propuestas clasificatorias, la primera con un enfoque teórico y la segunda desde una postura institucional.

La primera clasificación corresponde a la propuesta de Lowi (1964), quien coloca como eje articulador de su propuesta a los actores que participan en el diseño de las políticas de manera particular, tales actores guardan relaciones de poder y éste se altera según el espacio en donde tienen lugar las decisiones políticas:

- a. Las relaciones sociales están constituidas por expectativas recíprocas.
- b. En la política, las expectativas se centran en los productos gubernamentales o políticas.
- c. La relación política queda determinada por la política en juego, y la posibilidad de participar en su elaboración genera relaciones de poder.

Las relaciones políticas implican relaciones de poder, “en consecuencia, la existencia y magnitud de la relación de poder está determinada por lo que está en juego en la política. Por ende, las políticas —su diseño y desarrollo— [...] (son) una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas” (Aguilar, 1992: 31). Las arenas políticas son los espacios donde se decide respecto a una política y cada arena tiene su propia dinámica de poder; de este modo, Lowi (1964) propone cuatro tipos de arenas, es decir, tipos de política pública: distribución, regulación, redistribución y constitutivas.

1. Distributiva: es la desagregación de recursos a repartir, se trabaja con recursos públicos divisibles y opera a corto plazo.
2. Regulatoria: requiere de negociaciones entre grupos de poder, indica a los afectados/beneficiados en el corto plazo, y se desagrega sectorialmente.²
3. Redistributiva: impacta a las mayorías, se caracteriza por el señalamiento de los criterios de acceso a determinados beneficios.
4. Constitutiva: se enfoca en modificaciones al régimen político o administrativo, con la particularidad de ser colectivamente obligatoria e implicar alguna sanción.

La segunda propuesta de clasificación de las políticas públicas proviene de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2002), la cual se expresa desde la postura de los derechos, indicando al ejecutor y los beneficiarios:

1. Políticas básicas: tienen una perspectiva universal y su cumplimiento es un deber del Estado y un derecho de la población, normalmente son de orden

² Un sector es el conjunto de bienes o servicios comunes o sustituibles, o cualquier otra forma de interacción económica establecida, varían en tamaño de acuerdo con su fuerza económica (Aguilar, 2003).

constitucional y hacen referencia a servicios básicos de salud y educación.

2. Políticas asistenciales: están a cargo del Estado y son un derecho de la población en caso de necesidades específicas, no necesariamente son de orden constitucional.
3. Políticas de protección especial: están dirigidas a resolver situaciones urgentes de grupos específicos de la población y su cobertura es reducida.
4. Políticas de garantía: apuntan a la administración de justicia en situaciones de conflicto con la ley, con el fin de garantizar derechos y trato justo.

Por otra parte, y con el fin de observar un panorama más amplio del tipo de políticas públicas, es factible integrar las dos clasificaciones descritas anteriormente. Es decir, la propuesta de Lowi (1964) y de la OEA (2002) no son mutuamente excluyentes, por el contrario, son complementarias, y de ello surge un abanico más amplio y diverso para la comprensión de la diversidad y complejidad de las políticas públicas.

FIGURA 1
ADJETIVOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que la base está en las políticas constitutivas, es decir que, de acuerdo con Lowi (1964), se caracterizan por tener relación estrecha con el régimen político-administrativo; sobre esa base se erigen las políticas de garantías regulatorias, distributivas y redistributivas, y sobre este piso se sostienen las políticas de acceso a servicios básicos, de tipo asistencial y de protección especial. En esta tesitura, una política pública A genera

impactos de diversos órdenes sobre otras políticas públicas B o C (Meny y Thoening, 1992).

Esto permite observar claramente porque en la propuesta de Lowi las políticas constituyen una arena de lucha de poder; esto es porque los otros tipos de políticas, en este caso la propuesta de la OEA (2002), difícilmente podrían prosperar sin que previamente ocurra tensión y pugna de poder para definir el curso de las acciones.

III. LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ahora bien, considerando todo lo anterior, es factible decir que las políticas públicas son esos cursos de acción que se diversifican y complejizan según las tensiones y pugnas de poder de los principales actores, y en ese sentido es necesario tener presente que el diseño, implementación o evaluación de las políticas requiere de normatividades.

Considerando esto, viene bien retomar a Lowi (1964) cuando señala que en las arenas políticas existen mecanismo de sanción; el autor indica que en la arena distributiva y regulatoria se sancionan los comportamientos individuales, y particularmente en la arena distributiva la pena es en el largo plazo o remota, mientras que en la arena regulatoria esto ocurre de forma directa o inmediata. Por otra parte, en la arena constitutiva y redistributiva se castiga la conducta de los afectados, y es de forma remota o indirecta en la arena constitutiva, pero en la de tipo redistributiva esto es de forma inmediata.

FIGURA 2
TIPOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y SANCIONES DE LOWI

	Sanción al comportamiento individual	Sanción al comportamiento de los afectados
Sanción indirecta o a largo plazo	POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS	POLÍTICAS CONSTITUTIVAS
Sanción directa o inmediata	POLÍTICAS REGULATORIAS	POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS

Fuente: Elaboración propia con base en Lowi (1964).

De este modo, se conforman cuatro cuadrantes que permiten visualizar que las políticas públicas, al ser arenas de pugna y tensiones, requieren marcos normativos que regulan y sancionan las acciones. Al respecto, Mény y Thoenig (1992: 89) señalan que “una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos”. Merino (2013: 39) indica que el factor coercitivo de las políticas públicas “podría identificarse como un paquete de normas y procedimientos que persigue el propósito definido. Ese paquete diseñado para cumplir una política pública puede expresarse en forma de normas jurídicas y/o de programas escritos”. En suma, las políticas públicas son factibles por la regulación de las pugnas que ocurren en cada arena. De esta forma se requiere de instrumentos, en tanto que éstos contienen ordenamientos jurídicos; es decir, los instrumentos son el “conjunto de reglas escritas, principios y valores que regulan la organización del poder, las relaciones con los ciudadanos y las garantías de los derechos y las relaciones entre éstos, así como ordenan las políticas públicas en el beneficio del interés general” (DEJ-RAE, 2017). Esto es, que como resultado del debate en determinada arena, los cursos de acción requieren de una forma jurídica, de instrumentos que apunten al cumplimiento del objetivo:

- Los instrumentos de política son aquellas herramientas que promueven, restringen, orientan o inducen a la consecución de ciertos objetivos de política plenamente definidos. Para cada objetivo de política puede establecerse un instrumento (Segovia, 2007: 128).
- Son aquéllos que asignan recursos “económicos, financieros, físicos, técnicos y humanos” para lograr una determinada finalidad (Fernández, Bello y Messarini, 2016: 24).
- Esos instrumentos o condiciones necesarias pueden ser agrupados en tres tipos de instrumentos: un dispositivo normativo que estructure y oriente sus actividades, un dispositivo de gestión que las sostenga y concrete, y un conjunto de recursos básicos que las torne viables (Isuani, 2012: 58).

- Los instrumentos de política pública son el conjunto de técnicas por medio de las cuales las autoridades gubernamentales ejercen su poder, en el intento de garantizar apoyo e impactos, o prevenir el cambio social (Howlett, 2005: 31). Se clasifican en tres tipos a) instrumentos estatales: regulaciones, organizaciones del Estado, empresas públicas; b) instrumentos mixtos: subsidios, impuestos y contribuciones, campañas y exhortaciones; y c) instrumentos privados: como familias, organizaciones o el mercado (Howlett y Ramesh, 1995).

Considerando lo anterior, es posible señalar que la instrumentación de políticas públicas no es una etapa concreta del ciclo de las misas, más bien se trata de procedimientos transversales pues se encuentran en planes, programas y proyectos de cada política, de cada arena o sector en los que el Estado interviene, de tal modo que existen diversos tipos de instrumentos:

1. *Instrumentos de planeación*

- a. Administrativa: acciones de coordinación y evaluación.
- b. Técnica: desarrollo de metodologías, instructivos, manuales.

2. *Instrumentos de ejecución*

- c. Acción directa: permiten materializar los planes y programas en actividades y realizaciones concretas.
- d. Regulación y control: reglamentan y norman las acciones.
- e. Inducción: propician, en forma indirecta, conductas y efectos sobre el campo de acción en el que inciden, principalmente, a través de medidas financieras y fiscales.
- f. Fomento: apoyan la participación organizada de la población afectada por una problemática específica.

3. *Instrumentos jurídico-administrativos y financieros*

- g. Jurídico-administrativo: sirven para la regulación y control; están prescritos por la legislación vigente.

h. Financiero: solo son de carácter inductivo (INE-SAHOP, 1978).

Se puede decir que a toda política pública le corresponde un tipo de instrumento, y tomando en cuenta que el Estado se vale de un abanico de instrumentos en distintos ámbitos --poder legal, recursos económicos y capacidad organizacional para operar (Hood; 1983, 2007)--, es posible anotar que el funcionamiento del Estado se debe, en parte, a la instrumentación, y advertir que las políticas públicas y su debida instrumentación guarda un grado de complejidad en tanto que responde a la diversidad de necesidades, afectaciones y actores.

IV. INSTITUCIONES, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Las instituciones, señala López (1993: 300), constituyen “una variedad de fenómenos que tienen la forma de sistemas de reglas que regulan la vida social (y dichos sistemas) pueden variar en cuanto a la fuerza imperativa de la que están revestidos [...] pueden ser sistemas normativos o sistemas organizativos específicos, pueden ser arreglos informales o adoptar la configuración de una organización formal”. Por ejemplo, desde el punto de vista del institucionalismo económico, North (1993: 13) señala que las instituciones son “[...] reglas del juego en una sociedad, o más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”, y desde el nuevo institucionalismo, es decir, el nuevo sistema de reglas, considera un nuevo andamiaje vinculando los elementos formales e informales que discurren en un sistema político determinado (North, 1993).

En suma, y siguiendo la analogía de Lowi (1964), las instituciones son el sistema de reglas para cada arena en donde tienen lugar las pugnas y tensiones entre los diversos actores. Por otra parte, considerando las definiciones de instrumentos, estos son el conjunto normativo para las políticas públicas, y paralelamente expresan las reglas institucionales. Considerando esto, es factible señalar que junto a las políticas públicas, dada la diversidad de ámbitos en los que tienen lugar, así como la pluralidad de actores involucrados, existen también reglas distintas, las cuales responden a las condiciones de cada arena.

Esto hace posible señalar que en el diseño de las políticas públicas existe una variedad de elementos a considerar, entre los más relevantes están las reglas, institucionales e instrumentales, con las que las relaciones de poder de los actores dan lugar a decisiones relevantes para el Estado y la sociedad.

V. UN MARCO DE MAYOR HORIZONTALIDAD PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tomando como referencia que en el diseño de las políticas están involucrados diversos actores, quienes responden a un determinado sistema de reglas tanto institucionales como instrumentales, es posible señalar que el Estado no es el único actor que determina los cursos de acción del gobierno, es decir, alrededor de la política pública prevalece un orden social determinado que da lugar a la gobernanza en lugar de la gobernabilidad (Hufty, 2009).

La gobernabilidad es entendida como un conjunto de condiciones necesarias para que el gobierno se desenvuelva con eficacia. Alcántara (1992) indica que se trata de un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno o intrínsecas a éste. Aguilar (2006) señala que la gobernabilidad se enfoca en la creación y desarrollo de la capacidad administrativa del gobierno. Por su parte, Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi apuntan acerca de las condiciones económicas e institucionales de la gobernabilidad:

- a) La prosperidad y el crecimiento con moderada inflación del desempeño económico.
- b) Una desigualdad en descenso o la capacidad de los gobiernos para manejar los graves problemas de la pobreza y la desigualdad.
- c) El grado de apoyo o popularidad y la legitimidad ganados por los regímenes democráticos o la existencia de instituciones políticas parlamentarias fuertes y sólidas con un clima internacional favorable (Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 1996: 3).

De ese modo, la gobernabilidad se concibe como una capacidad o función para gestionar: “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos” (PNUD, 1997).

Desde la gobernabilidad, en el diseño de las políticas públicas el único actor es el Estado, en su propia arena y con su propio marco institucional. Sin embargo, frente a la necesidad de robustecer al Estado, ha sido necesario el impulso y fortalecimiento de las instituciones, así como el involucramiento de nuevos actores en la toma de decisiones. Desde el punto de vista de la concepción original de la gobernanza política de arriba-abajo (*top-down*), la negociación entre los actores políticos y los actores sociales en las redes de políticas públicas o en las estructuras neocorporativistas y la delegación de funciones reguladoras a instituciones de autogobierno local o sectorial indican una pérdida de capacidad de dirección (Mayntz, 2000: 88).

En suma, lo que se obtuvo fue la no tan nueva tendencia para gobernar con alto sentido democrático, y sobre todo, con mayor participación. Un Estado democrático, señala O'Donnell (2001), se caracteriza por tres aspectos: 1) defiende las libertades políticas y garantías de la democracia política, 2) defiende los derechos civiles del conjunto de la población, y 3) establece responsabilidades compartidas entre los actores públicos y privados. Este último punto expresa bien el sentido de la gobernanza, más actores compartiendo las decisiones y responsabilidades.

Dar paso a la gobernanza implica una forma diferente de gobernar, ir de una administración unilateral del gobierno, a otra de mayor amplitud y horizontalidad, sobre las cuestiones públicas (Camou, 2001); implica un “[...] nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales” (Mayntz, 2000: 83). La gobernanza es el proceso interdependiente del gobierno con otros actores gubernamentales, sociales y privados, en un nuevo marco institucional, cuyo objetivo es dar cauce a los problemas considerando su complejidad, dinamismo, variedad y perspectivas diferentes para su solución (Aguilar, 2006 y 2010; Camou, 2000 y 2001; Oriol, 2003).

En este marco de conceptualizaciones, se han creado instrumentos e instituciones para garantizar un amplio abanico de políticas públicas que den certidumbre a los distintos sectores de la sociedad y, al mismo tiempo, éstos sean partícipes en las políticas. Las nuevas instituciones, es decir, las nuevas reglas del juego, figuran como un mecanismo de contrapeso para el Estado, de forma tal que el poder y la toma de decisiones se distribuyen entre los actores ahora involucrados y distribuidos en las diversas arenas.

Así, las políticas públicas están más abiertas a la participación de diversos actores, tanto del ámbito del gobierno, como de las organizaciones, públicas y privadas; y con ello, el Estado fortalece a las instituciones.

VI. UN REFERENTE PARA OBSERVAR LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Hasta este punto se ha señalado que las políticas públicas, pese a su diversidad, están rodeadas tanto por las instituciones, como por las pugnas y tensiones de poder, los instrumentos, así como, cada vez más, por un contexto de mayor corresponsabilidad. En suma, se anotó que las instituciones son las reglas de cada arena y los instrumentos son las normatividades para las políticas públicas, que al mismo tiempo reflejan a las instituciones de origen, y todo esto se enmarca en una dinámica de mayor participación, tal como lo indica la gobernanza.

Con todo esto conviene recordar, tal como ya se describió, que las políticas públicas son esos cursos de acción colectiva derivados de la interacción de actores, políticos y sociales (Aguilar, 1992; Lahera, 2002). Frente a esto, se debe tener presente que se convoca a participar como parte de un proceso para legitimar propuestas, decisiones y acciones, pues participar es tomar parte y compartir y, como tal, también es una acción social la cual actualmente no necesariamente es presencial, pero sí un acto de voluntad individual.

Participar es una forma de acción social, en tanto que se trata del “hacer” orientado por las expectativas de los otros, así lo indica Weber (1922) cuando describe la acción social racional con arreglo fines o valores, acciones afectivas o meramente tradicionales. Es

decir, la participación, en la arena de las políticas, al ser una forma de acción social esta prescrita de manera racional e individual, ya sea para un fin, valor, tradición o algún estado emotivo. De ahí que “el término *participación* esté inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas: los dos ingredientes indispensables para que esa palabra adquiriera un sentido concreto, más allá de los valores subjetivos que suelen acompañarla (Merino, 1995: 10).

En este contexto de ideas, es necesario contar con referentes para observar y reflexionar sobre la participación en las políticas públicas, en las diferentes arenas y con las respectivas reglas institucionales e instrumentales. Considerando esto, tal como mencionan Altamirano y Martínez (2011), el neo-institucionalismo puede erigirse como un marco metodológico para la investigación en las ciencias sociales.

El referente debe considerarse como marco metodológico y no como una metodología. La metodología se entiende como el estudio de métodos y técnicas (García, 2004: 37); se trata del conjunto de operaciones y procedimientos racionales y sistemáticos utilizados para encontrar soluciones a problemas complejos, teóricos o prácticos. Un marco metodológico sirve para identificar de manera analítica y crítica una sucesión de eventos a realizar en el tratamiento del objeto/sujeto de estudio (Morales, 2002).

De acuerdo con Altamirano y Martínez (2011), el neo-institucionalismo es un marco metodológico, en este caso, para reflexionar a las políticas públicas. A decir de los autores, el neo-institucionalismo agrega valor al tratamiento y entendimiento de la realidad social ya además de incorporar el enfoque legal-formal en el proceder de las instituciones, hace énfasis en los contextos donde tienen lugar.

La corriente del nuevo institucionalismo aborda, además del análisis de las instituciones desde el punto de vista legal (perspectiva del viejo o tradicional institucionalismo), la interacción del sistema político estableciendo estrechos vínculos entre instituciones, contexto legal y dinámica político-económica (March y Olsen, 1984; North, 1981 y 1993; Koelbe, 1995; Hall y Taylor, 1998). Siendo esto, se comprende que las interacciones se desarrollen en medio de determinadas instituciones; es decir, dentro de un marco normativo y procedimental que guía el actuar. En esta tesitura, el neo-institucionalismo

brinda una perspectiva que facilita el entendimiento de los elementos o factores que median en el diseño de las políticas públicas, pues permite observar la interacción entre:

- 1) La interdependencia del gobierno, es decir, la gobernanza.
- 2) Los actores, nuevos o viejos, y las relaciones de poder de ellos.
- 3) El tipo de arenas.
- 4) Las reglas del juego en cada arena.
- 5) Las reglas o instrumentos para cada política pública, y
- 6) El problema, y sus condiciones de desarrollo, que atenderá la política.

Tal propuesta se encuentra bajo el entendido de reflexionar la participación en las políticas, de cómo se reconfigura la dinámica entre el Estado y el nuevo estilo de gobernar junto a otros actores:

Las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta-interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad-asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales (Aguilar, 2007: 20-21).

El neo-institucionalismo como marco metodológico para analizar y reflexionar la participación en las políticas públicas es viable, además de lo señalado, porque de acuerdo con Torres-Melo y Santander (2013), los enfoques institucionalistas (*Institucional policy analysis*) se circunscriben en la postura epistémica constructivista, la cual considera, en este caso, que la política pública es un constructo social, y por tanto, las acciones y recursos del gobierno no son los únicos a tener en cuenta.

Por su parte, Koelbe (1995), Hall y Taylor (1998), proponen, para el entendimiento de las instituciones, apoyarse en otras disciplinas, como la sociología, la economía o la

historia, dado que son un elemento que ha incidido en el comportamiento del hombre o de la naturaleza humana, y que por tanto, como señalan Powell y Dimaggio (1991: 42), son elementos que “inevitablemente envuelven obligaciones normativas, pero normalmente se contextualizan en la vida social, como hechos que deben ser tomados en cuenta dentro de un número de actores”.

En este sentido el nuevo institucionalismo incorpora, además de los contextos históricos, jurídicos, culturales, socio-políticos, elementos cualitativos de tal forma que puedan hacer observables los cambios y la dinámica producida por la transformación político-institucional (Junko, 1996; Hay y Wincott, 1998; Fligstein, 1997; Hall y Taylor, 1998).

De esos elementos cualitativos es necesario anotar la principal divergencia interna del nuevo institucionalismo; esto a modo de nota metodológica y advertencia para el análisis y sus resultados. El neo-institucionalismo, en su marco teórico referencial tiene dos vertientes de análisis, el conductismo (*behaviorism*) y la elección racional (*the rational choice*). Los conductistas argumentan que el estudio de las instituciones debe estar en las actitudes y el comportamiento más que en las particularidades formales de las instituciones; por su parte, los adeptos del *rational choice* indican que el individuo actúa a partir solo de sus decisiones (Sánchez, 2008).

Desde el nuevo institucionalismo, es factible analizar la participación en políticas públicas en dos vertientes:

1. Considerando el contexto histórico, jurídico, cultural y socio-político, aunado a la perspectiva del conductismo (*behaviorism*).
2. Considerando el contexto histórico, jurídico, cultural y socio-político, aunado a la perspectiva de la elección racional (*the rational choice*).

Considerar al neo-institucionalismo como un referente teórico, reflexionar sobre la participación en las políticas públicas requiere tener presente la divergencia que en su interior prevalece. Frente a esto, March y Olsen (1984) indican que ambas perspectivas son reduccionistas, instrumentalistas y contextualistas. Por reduccionismo comprenden que los resultados se centran en el papel de los individuos, dejando de lado la intervención

de las instituciones; el utilitarismo considera que las acciones son resultado de las decisiones racionales, anulando la complejidad humana; el problema del contexto se debe a que la realidad poco o nada se refleja en las instituciones, éstas también son actores. En tal entender, resulta necesario ponderar qué tipo de análisis es deseable o necesario.

VII. A MODO DE CIERRE. MISMA ARENA, NUEVAS REGLAS, MÁS ACTORES

Las políticas públicas han transitado de un derrotero a otro; cada vez hay mayor apertura a la participación de otros actores que no sean representantes del Estado:

1. Las arenas, de las que se desprenden las políticas, esencialmente continúan siendo las mismas, esto es considerando que el Estado gobierna a través de los mismos principios: dar vigencia a la constitución, garantizar, regular y distribuir los recursos, atender las necesidades básicas de bienestar, proteger y asistir a los ciudadanos. En distintas arenas, con el mismo actor, con sus propias reglas del juego: solo podía haber un ganador.
2. La gobernanza, que en mayor o menor medida es un factor que lo ha trastocado todo, alcanzó a las arenas, que siendo las mismas, ahora tienen más y diversos actores. Con nuevas reglas para un nuevo juego, los ganadores son más y con distintas ganancias.
3. Con más actores, tensiones y pugnas, las arenas se han fortalecido, es decir, lentamente el fortalecimiento institucional cada vez es mayor y otras aún están en esa vía; es decir, aún existen arenas de un solo ganador.
4. Las políticas públicas, que son resultado de la lucha de poder entre las relaciones de los actores en distintas arenas, son de mayor alcance, pues en su diseño participan distintas instancias del gobierno, organizaciones y ciudadanos.
5. Las nuevas reglas del juego pueden observarse en las políticas públicas a través de su instrumentación, ésta tiene la función de hacer viable esos cursos de acción a partir del conjunto de reglas u ordenamientos jurídicos, pues les da forma y organiza en planes, programas y proyectos.

6. Si de las arenas se desprenden las políticas, éstas representan la ganancia por la cual los actores se aproximan a la dinámica de pugna y tensión.
7. El enfoque del neo-institucionalismo permite observar la interacción tanto de los actores, como de las reglas institucionales e instrumentales del juego, la interdependencia del gobierno, los problemas y las arenas.

En suma, lo que aquí se presenta está lejos de ser una contribución al análisis o descripción de las etapas del diseño de las políticas públicas, para esto puede observarse la obra de Parsons (2007) que brinda un resumen de éstas; incluso refiere a otros autores. Lo que aquí se muestra es una noción acerca de un planteamiento que observa la participación en las políticas públicas, e incluso se propone una aproximación teórica para reflexionar sobre lo mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2000). “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI”, ponencia presentada en el Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, septiembre, México, pp. 1-22.
- Aguilar L. (2003). “*Estudio introductorio*”, en *La hechura de las políticas públicas*, México: Porrúa.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México: FCE.
- Aguilar, L. (2007). “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), pp. 5-32.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Alcántara S, M. (1992). “Los problemas de gobernabilidad de un sistema político”, en *Cambio político y gobernabilidad*, México: Colegio Nacional de Ciencias y Administración Pública.
- Alcántara, M. (1998). “Los problemas de gobernabilidad de un sistema político”, en Alvarado, O. y Ramírez, M., *La crisis de la gobernabilidad en México*, México: Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública.
- Altamirano, M., y Martínez, A. (2011). “El método comparado y en el neo-institucionalismo como marco metodológico para la investigación en las ciencias sociales”, en *Mundo Siglo XXI*, 7 (25), pp. 55-63.
- Camou, A. (2000). “La múltiple (in)gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 62 (4), pp.159-188.
- Camou, A. (2001). “Estudio preliminar”, en Camou, A. (comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*, México: FLACSO/IIS-UNAM/Plaza y Valdés.
- DEJ-RAE (2017). *Ordenamiento Jurídico*. Recuperado de: <http://dej.rae.es/#/entry-id/E171690>.
- Dye, T. (1975). *Understanding public policy*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Fernández, P. E., Bello, A., Messarini P., (2016). *Políticas públicas e instrumentos para el desarrollo de la cultura científica en América Latina*, Montevideo: LATU/UNESCO.
- Fernández, R. (1996). *Evaluación de Programas: una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*, Madrid: Editorial Síntesis.
- Fligstein, N. (1997). “Social skill and institutionalism theory”, en *American Behavioral Scientist*, 40 (4), pp. 397-405.
- García, F. (2004). *La tesis y el trabajo de tesis: recomendaciones metodológicas para la elaboración de trabajos de tesis*, México: Limusa.

- Hall, P. y Taylor, R. (1998). "The potential of historical institutionalism a response to Hay and Wincott", en *Political Studies*, 46 (5), pp. 958-62.
- Hay, C. y Wincott, D. (1998), "Structure, agency and historical institutionalism", *Political Studies*, 46 (5). pp. 951-7.
- Hood, Ch. (1983). *The Tools of Government*, Londres: Macmillan.
- Hood, Ch. (2007). "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades", en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 20, núm. 1, enero, pp. 127-144.
- Howlett, M. (2005). "What is a Policy Instrument? Tools, mixes, and implementation styles", en Eliadis, P., Hill, M., y Howlett, M. (eds.). *Designing Government: From instruments to governance*, Montreal: McGill/ Queen's Press/ MQUP.
- Howlett, M. y Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems*, Ontario: Oxford University Press.
- Hufty, M. (2009). "Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la Gobernanza", en Mazurek, H. (ed.). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*, La Paz: IFEA/ IRD.
- INE-SAHOP (1978). *Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos*, México: SAHOP.
- Isuani, F. (2012). "Instrumentos de políticas públicas. Factores clave de las capacidades estatales", en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 12 (19), pp. 51-74.
- Junko, K. (1996). "Institutions and rationality in politics: three varieties of neo-institutionalism", en *British Journal of Political Science*, 26 (4), pp. 553-82.
- Kauffer, E. (2002). "Las políticas públicas: algunos apuntes generales", en *Ecofronteras*, (16), México.
- Koelbe, T. (1995). "The new institutionalism in political science and sociological", en *Comparative Politics*, 27 (2), pp. 231-243.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*, Chile: FCE.
- Lahera E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lasswell, H. D. (1951). "La orientación hacia las políticas", en Aguilar, L. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- López Novo, J. P. (1993). "Neoinstitucionalismo económico y teoría sociológica", en Lamo de Espinosa, E. y Rodríguez, J. E. (comps.). *Problemas de teoría sociológica contemporánea*, Madrid: CIS.
- Lowi, T.J. (1964). "American bussines, public policy, case-studies, and political theory", en Aguilar, L. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1984). "The new institutionalism: organizational factor in political life", en *American Political Science Review*, 78 (3), pp. 734-749.

- Mayntz, R. (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de la Gobernanza”, en Cerrillo, A. M. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP.
- Mayntz, R. (2005). “Nuevos desafíos de la teoría de la Gobernanza”, en Cerrillo, A. (coord.). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp.83-98.
- Mény Y., y Thoenig J.C. (1992). *Las Políticas Públicas*, España: Ariel.
- Merino, M. (1995) “La participación ciudadana en la democracia” en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, núm. 4, México: IFE.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Morales, V. (2002). “On methodology as a science and the scientific method: a controversial territory”, *Revista de Pedagogía*, 23 (66),
- Morlino, L. (2009). *Democracias y democratizaciones*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*, Costa Rica: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Norris, P. (2002). “La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparada”, en *Deconstruyendo la ciudadanía: Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*. México: Secretaría de Gobernación/ Secretaría de Educación Pública/ Centro de Investigación y Docencia Económicas/ Instituto Tecnológico Autónomo de México/ Instituto Federal Electoral, pp. 9-13.
- North, D. C. (1981): *Structure and change in economic history*, Nueva York: Norton.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: FCE.
- O'Donnell, G. (2001). *La irrenunciabilidad del Estado de Derecho*, ponencia presentada en el Seminario Internacional del Instituto Internacional de Gobernabilidad, 22 a 24 de enero, Barcelona, España.
- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1981). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, Dossier, núm. 4, Argentina: CLACSO.
- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1995). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en *Redes*, 2 (4), pp.99-128.
- OEA (2002). Instituto interamericano del Niño, Organismo especializado de la OEA, noviembre, Uruguay, Montevideo.
- Oriol, P. J. (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, (14-15), p. 239-269.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: FLACSO.
- PNUD (1997). *Governance for Sustainable Human Development*, Nueva York: PNUD.

- Powell, W. W. y DiMaggio, J. P. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Przeworski, A. (2001). “La democracia como resultado contingente de conflictos”, en Elster, J., y Slagstad, R. (2001). *Constitucionalismo y democracia*, México: FCE-CNCPAP.
- Przeworski, A., Álvarez, M., Cheibub, J.A., Limongi, F. (1996). “Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias”, en *La política: Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, (2), pp. 89-108.
- Sánchez, G. (2008). “Cambio institucional en el modelo económico: desmantelamiento, adelgazamiento y privatización”, en Torres, E. y Pineda, G. (coords.), *Transición y nueva institucionalidad en México*, México.
- Segovia, C. S. (2007). “Océanos y costas. Análisis del marco jurídico e instrumentos de política en México”, en *Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2018*, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Sidney, V., Norman, H. y Kin, J. (1978). *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*, Chicago: University of Chicago Press.
- Tapia, M., Campillo, B., Cruickshank, S., Morales, G. (2010). *Manual de incidencia en las políticas públicas*, México: Alternativas y capacidades, A.C.
- Thoenig, J.C. (2006). “El rescate de las *publicness* en los estudios de la organización”, en *Gestión y Política Pública*, 15 (2), pp. 229-258.
- Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*, Colombia: IEMP.
- Weber, M. (1922). *Economía y sociedad*, México: FCE.

Veinte años de política social en la Ciudad de México. Entre el deslinde, la incongruencia y la compactación

Ángel Mundo López¹

RESUMEN

Desde 1997 inicia en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) una nueva etapa que posibilita la elección de las autoridades. Se dio paso a un cambio no solo en la organización de la administración pública, sino también en la forma de atender las necesidades y responder a las demandas de la población. La magnitud de los cambios experimentados es considerable, por lo que este trabajo se concentrará únicamente en la política social. Realizaremos un breve repaso de las principales acciones instrumentadas en cada una de las administraciones, las cuales se engloban en tendencias que denominamos de deslinde, apuntalamiento, incongruencia y compactación.

PALABRAS CLAVE: Política social, condicionalidad, focalización, universalización.

ABSTRACT

Since 1997, a new stage in the Distrito Federal (now Mexico City) has been inaugurated, making it possible to elect the authorities. There was a change not only in the organization of the public administration, but also in the way of meeting the needs and responding to the demands of population. The magnitude of the changes experienced is considerable, so this work we will focus only on social policy. We will make a brief review of the

¹ Doctor en Ciencias Sociales por la UAM-Xochimilco, en la misma institución se desempeña actualmente como profesor-investigador.

main actions implemented in each of the administrations, which are included in trends that we call demarcation, shoring, incongruity and compaction.

KEYS WORDS: Social policy, conditionality, targeting, universalization.

I. LA POLÍTICA SOCIAL NEOLIBERAL

La búsqueda de apoyo en el ámbito internacional por parte del gobierno mexicano para hacer frente a las recurrentes crisis económicas experimentadas en el país desde finales de la década de 1970, representó la mejor oportunidad para introducir las políticas de corte neoliberal que están planteadas en el decálogo conocido como Consenso de Washington.

Los postulados del Consenso podrían resumirse de la siguiente manera: 1) disciplina fiscal, 2) racionalización del gasto público, 3) reforma fiscal, 4) liberalización financiera, 5) liberalización del tipo de cambio, 6) apertura comercial, 7) liberalización de la inversión extranjera, 8) desregulación, 9) privatizaciones, y 10) garantía de los derechos de propiedad (Martínez y Soto, 2012).

El segundo precepto afectó de manera directa a la política social mexicana. Las justificaciones de la racionalización del gasto se concentraron en la eliminación o transformación de la política con enfoque asistencialista.² La alternativa propuesta fue la instauración de los programas de transferencias económicas condicionadas, sustentadas en la premisa de la creación de capital humano.

La premisa de este tipo de programas es que, para hacerse acreedor a un apoyo gubernamental, las personas deben demostrar que son pobres,³ y para ello deben de

² Dicen Levy y Rodríguez: “El programa busca una salida al dilema que hay entre apoyos asistenciales y apoyos productivos, o de transferencias para el consumo presente en relación con el consumo futuro” (2005: 189).

³ “Otro aspecto común es la adopción de criterios técnicos para la selección de los destinatarios, generalmente basados en procedimientos en dos o más etapas, con predominio de la focalización por unidades geográficas y los métodos de selección de hogares por comprobación indirecta de los medios de vida (*proxy means test*)” (Cecchini y Madariaga, 2011: 14).

cumplir con una serie de requisitos; además, atender ciertas condicionantes para recibir de manera regular los apoyos. El ejemplo más emblemático durante la administración de Ernesto Zedillo fue el diseño e instrumentación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), actualmente PROSPERA (Programa de Inclusión Social). El programa surge en un contexto en el que México estaba en un proceso de recuperación económica después de la crisis experimentada a finales de 1994. Con la finalidad de dotar al gasto social orientado a la lucha contra la pobreza de mayor efectividad, PROGRESA se enfocó en atender, en sus inicios, de manera preponderante las zonas rurales, por considerar que eran éstas las que concentraban la mayor parte de la población en condiciones de pobreza,⁴ soslayando la pobreza urbana que, aunque con otras manifestaciones, resultaba tanto o más perniciosa para las personas en esta condición.

Las condicionalidades que los beneficiarios debían cumplir eran: chequeos médicos periódicos para todos los miembros de la familia, aduciendo que un estado de salud endeble limita las posibilidades productivas de las personas, así como la asistencia regular a la escuela de los niños a partir del tercer grado de primaria, bajo el supuesto de que la creación del capital humano⁵ permitiría romper el ciclo intergeneracional de la pobreza al dotar de capacidades a estas personas para integrarse el mercado laboral (Yaschine, 2015: 53).

Infortunadamente, el mercado laboral ha experimentado a lo largo de las últimas décadas una contracción y un deterioro considerables que en nada ayudan a la inserción de ese capital humano en el mercado laboral, mucho menos cuando existe una “caída drástica del salario, el estancamiento de la asalarización de la fuerza de trabajo y la reducción del número de asalariados con contrato permanente y de aquellos con acceso a la seguridad social” (Yaschine, 2015: 45).

⁴ “En 1994 la pobreza extrema en el medio rural, definido como aquellas localidades con menos de 2 500 habitantes, donde casi seis de cada diez hogares era pobre” (sic) (Levy y Rodríguez, 2005: 15).

⁵ Dicen Levy y Rodríguez: “se reforzaron los esfuerzos aislados que se hacían en apoyo alimenticio y fomento a la salud y educación básica, y al mismo tiempo se transformaron en una política de inversión en capital humano de las familias pobres” (Levy y Rodríguez, 2005: 7).

Estas tendencias responden, entre otras razones, a que dentro del concierto de la división internacional del trabajo,⁶ México presenta la ventaja competitiva de proveer materias primas baratas, la principal: la mano de obra, lo que ha impedido (entre otras cosas), que los niveles de pobreza disminuyan en mayor medida.⁷ De acuerdo con la última medición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2015: 14), los niveles de pobreza (46.2 por ciento de la población en condiciones de pobreza y 9.5 por ciento en pobreza extrema) permanecen casi en los mismos niveles de la última década del siglo XX.

II. LA POLÍTICA SOCIAL CAPITALINA

Desde 1997, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) se caracterizó por la defensa tanto conceptual como discursiva de un tipo distinto de política social, una basada en el universalismo y el enfoque de derechos, tal como se puede apreciar en la Ley de Desarrollo Social del DF y en otros documentos oficiales.⁸ El GDF asumió la preocupación por universalizar los beneficios sociales y, aunque muchas veces se haya

⁶ Dice Levy: “Una dinámica empresarial disfuncional está en el corazón del problema de productividad de México. En lugar de tener un proceso Schumpeteriano de ‘destrucción creativa’ mediante el cual empresas de baja productividad son remplazadas por otras de alta productividad, y las empresas sobrevivientes de alta productividad crecen, entre 1998 y 2013 México experimentó un fenómeno más complejo y contradictorio: en parte, ‘destrucción creativa’ Schumpeteriana, pero también en parte algo más parecido a la ‘creación destructiva’ dado que algunas empresas de baja productividad reemplazaron a otras de alta productividad, y dado que algunas empresas de baja productividad que nunca deberían haber entrado en el mercado le quitaron recursos y cuota de mercado a empresas sobrevivientes de alta productividad que deberían haber crecido más” (2018: 170 y 171).

⁷ Dice Vicenç Navarro que los mercados con mayores regulaciones, es decir, los que tienen mayores protecciones para sus trabajadores, son los que presentan mayores índices de ocupación y menos desempleo (2015: 180).

⁸ Por ejemplo, la Ley de Desarrollo Social del DF, en el apartado segundo del artículo primero dice: [la Ley de Desarrollo Social busca] “Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social”; en tanto que el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 de la entidad, menciona que en los 10 años transcurridos desde el arribo de Cuauhtémoc Cárdenas a la Jefatura de Gobierno, “se han puesto en marcha un amplio conjunto de programas y acciones importantes recursos para cumplir con el compromiso de hacer efectivos los derechos sociales de las y los ciudadanos que habitan el territorio del Distrito Federal”.

manifestado con mayor fuerza en el ámbito discursivo que en el práctico,⁹ ha mantenido una coherencia que se ha hecho presente en la mayor parte de las líneas de acción instrumentadas.

Uno de los primeros esfuerzos por tomar distancia del enfoque focalizado y condicionado del gobierno federal se puso en práctica en 1998, con la introducción de los Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), los cuales, de haber comenzado como una estrategia circunscrita a las demarcaciones de Coyoacán e Iztapalapa, tuvo la intención de convertirse en la punta de lanza para transformar toda la política social en la entidad.¹⁰ No obstante esta estrategia, los tiempos políticos que aceleraron la salida del Jefe de Gobierno para competir por la candidatura presidencial ocasionaron que los alcances fueran limitados y se hicieran visibles únicamente en el interior de los límites geográficos ya señalados.

Durante la Administración del periodo 2000-2006, la intervención en política social fue mucho más amplia y contundente, incluyendo una de las estrategias de mayor calado que se hayan implementado en las últimas décadas: el programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, que un par de años más tarde fue elevado a rango de ley y posteriormente redujo la edad de ingreso al programa a 68 años.¹¹

A decir de Cardozo, Mundo y Yanes:

Con este hecho se abrió un fuerte debate que ofrecía una alternativa de política social a la estrategia federal de focalización y condicionamiento de las transferencias monetarias. Además, se puso sobre la mesa que una política de

⁹ A decir de Abramovich y Pautassi (2010), es necesario ir más allá del enfoque discursivo, y se debe buscar establecer condiciones para el efectivo ejercicio de los derechos sociales, algunas de las propuestas son: definición del contenido mínimo de los derechos, utilización de la mayor cantidad de recursos disponibles, implementar un carácter progresivo y no regresivo en las acciones o en los mismos derechos, buscar la igualdad y la no discriminación, contar con mecanismos de acceso a la justicia y a mecanismos de reclamo (justiciabilidad), transparencia y de acceso a la información, así como incorporar la participación social en el diseño de las políticas.

¹⁰ A la par, en el DIF-DF, se llevó a cabo un ejercicio diagnóstico en materia social que pretendía servir para los mismos planes, no obstante, tuvo el mismo desenlace que el SECOI.

¹¹ El programa inicia en el año 2001, y para el 2003 se logra su institucionalización al ser convertido en un programa con sustento legal, para, seis años más tarde, reducir el requisito de la edad a 68 años. Véase: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-7362f6eb9333e53c54144ebc4c2ae1c6.pdf>

combate a la pobreza no puede limitarse a tratar de impedir la transmisión intergeneracional de la misma, sino que debe sacar de la pobreza a los jóvenes, los adultos y los adultos mayores de hoy, y no sólo apostar a que los niños actualmente en pobreza serán en el futuro adultos no pobres [...] No obstante, una década después, prácticamente todas las corrientes del espectro político en el país (no sólo en la ciudad) plantean la necesidad de una pensión universal (2012, 50).

Elevar a rango de ley el programa, así como reducir la edad para hacerse acreedor a los beneficios de éste se encontraba en concordancia con los objetivos de desarrollo social estipulados tanto en la Administración 2000-2006 como en la que le sucedería. La perspectiva de derechos se fortalecía, pues en la administración 2006-2012, el Programa de Desarrollo Social establecía que, en el DF, se intentaba construir un régimen y un Estado social de derechos, para lo cual era necesario:

Desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en la Ciudad de México (Jefatura de Gobierno, 2007: 21).

Fue tan fuerte el impacto del programa en la entidad que puso sobre la mesa a nivel nacional la necesidad de replantear la perspectiva de atención hacia las personas adultas mayores, que hasta ese momento no habían sido sujetos de atención prácticamente de ningún gobierno, puesto que el interés estaba concentrado en las nuevas generaciones por medio de la creación de capital humano. En consecuencia, en 2007, el Gobierno Federal comenzó la instrumentación del Programa 70 y Más, aunque con prestaciones más modestas tanto en montos como en la regularidad de las ministraciones, que eran más reducidas y espaciadas respecto del programa capitalino.

Pese a que en distintas latitudes y niveles de gobierno comenzaron a reproducirse programas similares a los del Distrito Federal, algunos sectores argumentaban que eran financieramente inviables¹² y que podían poner en riesgo las finanzas públicas, lo que obligaría a tener que suprimir programas como la Pensión Para Adultos Mayores; no obstante, habría que tener en cuenta que “estos estándares elevados cumplen la función de fijar objetivos fuertes de política para medir su éxito no tanto en el logro puntual de todos sus propósitos sino en la medida en que logre una importante movilización de recursos sociales e institucionales que permita acercarse a ese objetivo” (Cardozo, Mundo y Yanes, 2012: 53).

Infortunadamente, no fueron solo personas ajenas al gobierno capitalino las que atacaron la política social capitalina, pues fue el Gobierno de la Ciudad, el mismo que utilizó como lema “La Ciudad de los Derechos”, el que presentó una iniciativa de ley para la creación del Sistema de Protección Social del DF (ILSPSDF), el cual presentaba múltiples contradicciones y creaba distintas complicaciones operativas que habrían hecho nugatorio el enfoque garantista plasmado en la Ley de Desarrollo Social del DF (véase Evalúa-DF, 2011).

Otro embate a la concepción de derechos que intentaron infligir a la política social capitalina se presentó en 2011, con una iniciativa de ley para la provisión de agua en el DF. Esta iniciativa pretendía introducir una modalidad privatizadora, abrogando la concepción de derecho social reconocido en la Ley de Aguas de la Ciudad de México.¹³ Sin embargo, ambos procesos fueron frenados.

Estas incongruencias caracterizaron a la Administración 2006-2012. La siguiente administración, si bien no llevó a cabo ataques en el plano normativo o legal, ha impulsado otro tipo de acciones que, aunque intentan mantener el código genético de la política social, sí marcan una distancia con respecto a las acciones que sus antecesoras

¹² Para contrarrestar estos ataques, algunos analistas decidieron analizar la viabilidad financiera de este tipo de programas, como el que se reseña en la nota del periódico *La Jornada* del 20 de marzo de 2005 titulado: “Falso que el Programa de Adultos Mayores del GDF sea inviable: investigador del IPN” (Galán, 2005).

¹³ Véase al respecto Evalúa-DF (2010).

impulsaron, como, por ejemplo, la eliminación o compactación del número de programas sociales que ha habido en el DF.

III. LA PRIMERA ADMINISTRACIÓN DE IZQUIERDA EN EL DF (EL DESLINDE)

A partir de que Cuauhtémoc Cárdenas asumió la Jefatura de Gobierno del DF, se intentó diseñar una estrategia de acción gubernamental que atendiera de una manera mucho más eficaz tanto las necesidades como las exigencias de una población que durante muchos años se vio desatendida por parte de la Regencia capitalina, autoridad dependiente del gobierno federal. Una de las razones que originaron esa desatención fue la equívoca idea de considerar, a finales de la década de 1990, que la pobreza tenía sus más perniciosas y ostentosas manifestaciones en las zonas rurales, soslayando la atención de las zonas urbanas.

Con la llegada de una administración surgida de un proceso democrático como el acontecido en 1997, fue necesario llevar a cabo una reforma en los ámbitos administrativo, legal y presupuestal del gobierno capitalino, que permitiera atender las necesidades de la gente que no contaba con ningún tipo de soporte gubernamental.

Durante los inicios de esa administración se reconoció que “el deterioro de la calidad de vida, el empobrecimiento y la polarización social, así como el deterioro de los servicios públicos [eran] los principales problemas a enfrentar” (López *et al.*, 2010: 10). Las nuevas estrategias requerían de un trabajo que hasta ese momento no se había llevado a cabo, es decir, era necesario realizar un diagnóstico que permitiera identificar no solo las necesidades, sino también los contextos que influían en ellas. Es así como se dio paso a la creación del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI).

Adicionalmente, se llevó a cabo una reforma administrativa que permitió pasar de una estructura organizativa concentrada en una supersecretaría, la de Educación, Salud y Desarrollo Social (que en los últimos tiempos de la Regencia se hacía cargo de temas educativos, sanitarios, de asistencia social, culturales y deportivos), hacia la constitución

de distintas instancias especializadas, como la Secretaría de Desarrollo Social del DF (SDS-DF), la Secretaría de Cultura del DF, el Instituto del Deporte del DF, etcétera.

Cabe recordar que entre 1997 y 2000, las 16 demarcaciones políticas en las que se divide el territorio del DF dependían jerárquicamente del Jefe de Gobierno, por lo que a decir de García, durante esta administración, “ni la Ley Orgánica (LOAPDF) ni el Reglamento Interior (RIAPDF) ni otras normas le daban facultades a las delegaciones, y por consiguiente a las subdelegaciones de Desarrollo Social [...] La tarea central de las delegaciones y subdelegaciones era apoyar la operación de los programas federales y centrales” (García, 2010: 15). En esas condiciones, las delegaciones tuvieron una participación casi nula debido a la falta de autonomía que las caracterizó durante ese trienio, pues los jefes delegacionales fueron designados por el Jefe de Gobierno.

Los servicios asistenciales experimentaron una situación similar a la de las delegaciones, pues sus labores se concentraron en el otorgamiento de la misma oferta programática, prácticamente sin cambios. La descentralización que dio origen a la creación del DIF-DF se llevó a cabo sin contabilizar adecuadamente “muebles, equipos usados e inmuebles” (Mundo, 2007: 86). Las funciones que desempeñó éste organismo se concentraron en la dotación de desayunos escolares y la operación de los centros de desarrollo (comunitarios o familiares) en donde se impartían talleres de capacitación, servicios de asesoría jurídica y servicios de guardería, entre otros.

También la descentralización llevada a cabo en el rubro de los servicios de salud tuvo repercusiones para la operación de éstos, pues en el proceso el gobierno federal no incluyó la transferencia de recursos suficientes para que el gobierno local pudiera hacer frente a sus nuevas obligaciones. El 1 de diciembre de 1997 se conformó el órgano desconcentrado Instituto de Servicios de Salud del DF, así como el Organismo Público Descentralizado (OPD) Servicios de Salud Pública del Distrito Federal (SSPDF), para, en el año 1999 crear la Secretaría de Salud del DF, la cual forma parte del Sistema Nacional de Salud, instancia encargada de acatar las disposiciones federales en la materia. El resultado fue una dualidad administrativa caracterizada porque la Secretaría del ramo se

encargaba de los servicios de salud de segundo nivel, y un OPD se abocaba al primer nivel de atención.¹⁴

En el tema educativo hay que mencionar que en 1993 se llevó a cabo la descentralización en la educación básica, no obstante, ese proceso no se concretó en la entidad debido al interés por parte del gobierno federal de mantener el control del magisterio, que en su mayoría estaba afiliado al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el cual había mantenido relaciones estratégicas en materia político-electoral con el partido en el poder (el Revolucionario Institucional). La falta de descentralización de los servicios educativos ocasionó severas dificultades para que el GDF pudiera ofrecer una oferta de servicios en este nivel. Por tanto, las acciones se concentraron casi exclusivamente en el remozamiento de la infraestructura de los planteles públicos, tanto de primaria como de secundaria.

En lo concerniente a la educación media superior, las cosas fueron distintas. Al detectar una insuficiente oferta en los sistemas de bachillerato de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), del Instituto Politécnico Nacional (IPN), el Colegio de Bachilleres, los Centros de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios (CETIS) y los otros sistemas, en el mes de marzo del 2000 se creó el Instituto de Educación Media Superior del DF (IEMS), el cual intentaba convertirse en una alternativa para todos aquellos jóvenes que no encontraban un espacio para estudiar con la construcción de un par de planteles.

En materia de vivienda, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), creado en 1995, se encargó de instrumentar acciones para dotar de vivienda de interés social a las familias de escasos recursos. Sin embargo, sus acciones durante este periodo fueron poco significativas, “pues el grueso de las acciones en materia de vivienda se realizaba a través de los fideicomisos denominados FIVIDESU y FICAPRO” (García, 2010: 11).

¹⁴ Para un análisis más detallado de las modificaciones en torno a los servicios de Salud del DF, véase López *et al.*, 2010.

Fue durante esa administración que se creó el Instituto de las Mujeres del DF, al cual se le adjudicaron las funciones de diseño e implementación de políticas que garantizaran el pleno ejercicio de los derechos de la mujer. También se dio paso a la creación del Instituto del Deporte del DF: “encargado de promover la práctica deportiva entre los grupos vulnerables, normar y administrar las instalaciones y prácticas deportivas en el DF y captar recursos para incrementar su cobertura” (Cardozo, Mundo y Yanes, 2012: 60).

Durante esa administración se sentaron las bases de una política social sustentada en una perspectiva de atención a las necesidades de las personas, que buscaban garantizar el goce de los derechos sociales. Así, se llevó a cabo el proceso de creación de un entramado organizacional especializado en las distintas áreas de la política social, que fue acompañado con la promulgación de la Ley de Desarrollo Social en el año 2000, primera en su tipo a nivel nacional. Es por eso que a esta etapa la catalogamos como de deslinde respecto de la corriente neoliberal en torno a la política social.

IV. POR EL BIEN DE TODOS, PRIMERO LOS POBRES (EL APUNTALAMIENTO)

En el DF, la propuesta política ganadora en el año 2000 estuvo encabezada por Andrés Manuel López Obrador, de la mano del mismo partido político que su antecesor, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El candidato presentó un lema de campaña que marcó en buena medida los derroteros sociales de esa administración, al señalar la prioridad de atención de la siguiente manera: “Por el bien de todos, primero los pobres”. A partir del 2001, el DF fue testigo de la puesta en marcha de una serie de líneas de acción que se agruparon en el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS).

El PITDS¹⁵ estuvo integrado por 10 líneas de acción, aunque tres fueron las que concentraron la mayor parte de los recursos y, por ende, fueron el foco de atención mediática y popular; se trataba de las estrategias encaminadas a atender a los grupos más vulnerables: adultos mayores, niños en condiciones de pobreza y las personas con

¹⁵ Para un mayor conocimiento de los programas que integraron el PITDS, consúltese Mundo (2007: 66).

discapacidad.¹⁶ A estos tres grupos se les hacía entrega de una transferencia monetaria mensual que equivalía a medio salario mínimo, lo que representó un gran apoyo económico para miles de familias (particularmente para aquéllos que dependían únicamente de estos ingresos) que no alcanzaban a satisfacer todas sus necesidades debido a la pérdida del poder adquisitivo que se experimentó en México desde finales de la década de 1970. De acuerdo con Lozano Arredondo “a partir de 1977 el salario mínimo en México se desploma, este proceso de deterioro salarial a la fecha continúa y de hecho desde que el salario mínimo en México es reglamentado en 1935, nunca había alcanzado un nivel tan bajo en su poder adquisitivo como el que tiene hoy en día. Se encuentra un 28% abajo de su nivel histórico más bajo” (Arredondo, 2007: 220).

Por otro lado, con la intención de abrir mayores espacios a la participación ciudadana, se creó la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC),¹⁷ que sustituyó a la dirección del ramo del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI). La DGPC buscó articular la política de desarrollo social con la concurrencia ciudadana bajo un enfoque territorial. Esta estrategia pretendía materializarse por medio de grupos vecinales encargados de supervisar que las zonas con mayores índices de marginación fueran las prioritarias en la recepción de los apoyos sociales. Si bien la creación de esta instancia representó un hito, “esto no permitió abrir espacios de deliberación generalizados en los que los ciudadanos pudieran expresar sus opiniones acerca de sus problemáticas o de la forma de atender sus necesidades [...] algo que particularmente fue experimentado por las organizaciones civiles, que vieron reducida su interlocución con el GDF” (Cardozo, Mundo y Yanes, 2012: 64).

Asimismo, aunque el PITDS representó la columna vertebral de la política social, existieron otras líneas de acción que enriquecieron la oferta gubernamental por medio de la continuación de algunos programas provenientes de la administración previa, como el

¹⁶ Los grupos vulnerables son aquellos que enfrentan mayores peligros o riesgos que se generan como consecuencia de su situación de pobreza, “pero la causa más profunda es la incapacidad de reducir o de mitigar el riesgo o hacer frente a las crisis —causa que es al mismo tiempo factor y resultado de las otras causas que explican las demás dimensiones de la pobreza”; véase Banco Mundial (2000: 19).

¹⁷ Decreto de creación con fecha de publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre del año 2000.

caso de la atención a indigentes en temporada invernal, el programa de coinversión social con organizaciones no gubernamentales y los programas de atención a la población indígena.

Otra acción sumamente importante en materia social que no estuvo incluida en el PITDS¹⁸ fue el del otorgamiento de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (PSMMG) destinado a las personas que no tuvieran seguridad social. En mayo de 2006 se promulgó la *Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral*. Esta iniciativa representó una alternativa a la estrategia impulsada por el gobierno federal, el Seguro Popular, que, al igual que el resto de las políticas de orden federal, contraponían la visión del GDF acerca de lo que es la garantía del derecho a la salud.¹⁹ Con la estrategia capitalina se buscaba complementar la acción de los institutos de seguridad social en la búsqueda de la universalización en el acceso a este tipo de servicios.

En el ámbito educativo continuaron las restricciones que se reseñaron en el apartado anterior, no obstante, el GDF emprendió distintas acciones en este ámbito. Se comenzó con el otorgamiento de becas y la entrega de artículos escolares y uniformes, de manera gratuita. Tanto la entrega de útiles como de uniformes alcanzó una cobertura prácticamente de toda la población beneficiaria, pues ésta se concentraba en los alumnos que acudían a los planteles públicos de primaria y secundaria. Se continuó con el mantenimiento y la (re)construcción de la infraestructura de los planteles que, en su mayoría, tenía más de cuatro décadas de funcionamiento. Adicionalmente, en esta administración comenzó a instrumentarse el programa de Becas a Niños en Condiciones de Vulnerabilidad —coloquialmente conocido como programa de Madres Solteras— (presuntamente creado para ayudar a continuar en la escuela a los niños en

¹⁸ Los 10 programas que integraron el PITDS pueden encontrarse en Mundo (2007: 66).

¹⁹ Cabe apuntar que el Seguro Popular cuenta con un modelo caracterizado por la selectividad de las intervenciones y la focalización (López *et al.*, 2010: 16), es decir, se contaba con un número determinado y limitado de padecimientos que entraban en el esquema de cobertura básica, mientras que en el DF no existían esas restricciones.

vulnerabilidad), aunque con cobertura muy limitada, pues se pasó de más de 116 millones de raciones entregadas en 2010, a 86 millones en 2017 (DIF-CDMX, 2017).

En educación media superior y superior los alcances fueron considerables debido a la envergadura de las acciones, ya que, en un primer momento se llevó a cabo el diseño y puesta en marcha del proyecto del Instituto de Educación Media Superior (IEMS), que hizo necesaria la construcción de planteles educativos ubicados en la mayor parte de las delegaciones del DF; asimismo, la creación de la Universidad de la Ciudad de México, que para 2005 adquirió su autonomía, convirtiéndose en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), también implicó la construcción de planteles tanto en Cuauhtépec y San Lorenzo Tezonco, por mencionar solo dos casos; con esto se ampliaron las oportunidades que los jóvenes tenían para acceder a este nivel educativo.

En cuanto a la asistencia social, durante este periodo se logró un importante respaldo jurídico y administrativo a esta política lo que se tradujo en una ampliación de sus potestades, sin embargo, la institución cabeza de sector (DIF-DF) no recibió el apoyo económico necesario para cumplir con su cometido, pues solo el programa de Desayunos Escolares, que pertenecía a la estrategia del PITDS, contó con los recursos suficientes para alcanzar sus metas. Cabe mencionar que el PITDS ocasionó que al DIF-DF no se le dotara de un presupuesto que le permitiera dar mantenimiento a los inmuebles o ampliar sus opciones programáticas, por lo que la oferta sobreviviente de la administración anterior continuó operando de forma inercial. Además, en este periodo el personal de esta institución fue distraído de sus obligaciones en múltiples ocasiones para cumplir con objetivos de diversa índole, como la entrega de placas automovilísticas. También en esta administración se comenzó a atender a las personas con discapacidad por medio de una beca; esta fue otra línea de acción del PITDS.

A partir del año 2000 se pudo elegir por medio del voto a los Jefes Delegacionales en el DF, lo que permitió ampliar sus facultades en materia social, las cuales están enlistadas en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, entre las que destacan “formular las prospectivas de los problemas de Desarrollo Social, así como la propuesta de probables soluciones” (artículo 11). De esta manera, entre 2000 y 2003 se pudo percibir una falta

de experiencia y de conocimientos por parte del personal delegacional, lo que ocasionó que proliferaran programas con características similares a los del gobierno central, pero con montos y requisitos diferenciados, y una oferta mucho más limitada. Al respecto, menciona De la Rosa que también se pudo observar “una diversificación de programas sociales, ya sea de infraestructura, de transferencias, de servicios, dirigidos a grupos específicos y con una mayor amplitud de temas: educación, salud, vivienda, medio ambiente, etcétera” (2010: 11). En términos generales las cosas fueron similares en las delegaciones entre 2003 y 2006.

En resumen, podemos sintetizar los principales logros en materia social durante este periodo de la siguiente manera: los programas sociales comienzan a presentar una orientación universalista, aunque enfocada en sectores sociales prioritarios (madres solteras o niños en condiciones de vulnerabilidad, adultos mayores y personas con discapacidad); se dio un importante apoyo a la generación de empleos (aunque temporales) con la construcción de diversas obras de infraestructura (vial, educativa, etcétera); se dio un mayor impulso a la educación media y superior, aunque el esfuerzo resultó insuficiente para abatir el déficit de cobertura; la participación ciudadana se llevó a cabo de una manera limitada ya que la política comunicacional del gobierno se realizó de manera unidireccional por medio de las conferencias de prensa bautizadas como “mañaneras” en las que el Jefe de Gobierno informaba sobre los avances del PITDS, lo que limitó la capacidad de incidencia ciudadana en la definición de los asuntos públicos, y que, a decir de Cardozo, Mundo y Yanes, “la estrategia buscaba la generación de un apoyo social más que el fortalecimiento de este componente, indispensable para la construcción de las políticas públicas” (2012: 75).

Es importante mencionar que la implementación de una serie de medidas de austeridad, adjetivada como “republicana”, orientadas a alcanzar ahorros en las finanzas públicas, pudo haber generado un impacto negativo en algunas áreas, tanto en la calidad de los servicios otorgados como en el desarrollo institucional, tal como pudo apreciarse con el DIF-DF durante esta administración (Mundo, 2007: 151). Pese a esto, las importantes

acciones en materia social permiten considerar a esta etapa como de apuntalamiento de la política social en el DF.

V. LA CIUDAD DE LOS DERECHOS (LA INCONGRUENCIA)

Durante los primeros años de la Administración 2006-2012 se intentó consolidar la impronta de atención a las necesidades sociales desde un enfoque de derechos, lo cual quedó plasmado tanto en el Programa General de Desarrollo (PGD) 2007-2012, como en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 (PDS). En el PDS, la desigualdad y la inequidad se reconocieron como los principales flagelos a combatir, por considerarse el resultado de la interacción de las esferas social y ambiental, permeadas de manera particular por la esfera económica.

Tras considerar esta mezcla de factores, en el PDS se establecieron múltiples objetivos, particularmente en el campo educativo, por considerarlo una herramienta clave de integridad, movilidad y cohesión social. También se perseguía la universalización en el acceso a los servicios de salud y la protección social; “asimismo, se buscaba instrumentar acciones importantes para abatir el rezago en la vivienda; reducir las brechas de desigualdad de género; avanzar en el goce de los derechos ambientales; desarrollar políticas de reconstitución del tejido social, y eliminar las condiciones de exclusión, inequidad y desigualdad padecidas por los niños en la entidad” (Cardozo, Mundo y Yanes, 2012: 77).

Para alcanzar estos objetivos se establecieron cinco líneas programáticas que se tradujeron en 50 metas, en las que desafortunadamente no se establecieron parámetros que permitieran evaluar su cumplimiento al final de la administración. Las metas se fijaron de una forma demasiado general, como, por ejemplo, en los casos que establecían “mejorar la distribución del Índice de Gini” o “avanzar significativamente en la eliminación del rezago en la vivienda”. Además, conforme avanzó la administración no se volvió a hacer mención de estas metas, enviando, en los hechos, al PDS al cajón de los trebejos.

Que el Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard hubiera sido un colaborador cercano de su predecesor auguraba, hasta cierto punto, la continuidad de los programas sociales. Salvo por la eliminación del PITDS, aunque no de todas las estrategias que lo integraban, la política social mantuvo el enfoque que se le intentaba imprimir desde 1997. Durante esta administración se llevó a cabo un nuevo reacomodo organizacional que permitió a diversas dependencias multiplicar sus líneas de acción. Las delegaciones políticas, por ejemplo, comenzaron a tener un papel más activo en el diseño y operación de proyectos sociales, aunque sin resultados sobresalientes. También se dio un fuerte impulso a la promulgación de leyes y reglamentos de algunas líneas de acción que apoyaron el proceso de institucionalización de la política social.

La administración encabezada por Marcelo Ebrard se caracterizó por una ampliación considerable en el número de órganos estatales, pasando de 29 a 42, en donde, a decir de García, “algunas instituciones que no fueron concebidas para atender la situación social han sufrido cambios, cuyo propósito es que en alguna de sus partes y actividades contribuyan al objetivo maestro de impregnar de la visión social al conjunto de la Administración Pública del Distrito Federal” (2010: 67 y 68).

Entre 2008 y 2010, el incremento en el número de las organizaciones con objetivos sociales se acompañó de una tendencia igualmente creciente en la cantidad de proyectos o líneas de acción en materia social, pues tan solo al considerar aquellas que contaban con Reglas de Operación en el gobierno central, se pasó de 51 en 2007 a 71 en 2009 y 78 en 2010, es decir, presentó un incremento de más de 50 por ciento (Cardozo, Mundo y Yanes, 2012: 84).

En términos generales, podemos decir que los principales programas sociales se mantuvieron sin mayores modificaciones, como los programas para los adultos mayores y las personas con discapacidad, aunque en este caso es necesario resaltar que el primero de ellos presentó uno de los mayores avances y fortalecimiento al disminuir la edad mínima para hacerse acreedor a este beneficio, de 70 a 68 años.

En esta administración se creó el Seguro de Desempleo, una adaptación de la anterior estrategia denominada Apoyo Económico a los Buscadores de Empleo, que había surgido en la Administración 1997-2000. El Seguro representó un mayor acercamiento al cumplimiento de los derechos sociales, aunque con problemas importantes de instrumentación, entre los que destacan: enfocarse en la atención de las personas que perdían el trabajo en el sector formal sin considerar la enorme capa de población en la informalidad, o que la transferencia monetaria era menor a un salario mínimo, lo que, con la pérdida del poder adquisitivo limitaba aún más la satisfacción de las necesidades básicas de los beneficiarios.

La participación ciudadana obtuvo un fuerte impulso, de manera particular en el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB), el cual fue reconocido internacionalmente por su esfuerzo para mejorar la infraestructura urbana desde la perspectiva de la atención a las necesidades de los ciudadanos, ya que eran éstos quienes decidían por medio de asambleas vecinales qué proyectos se instrumentarían. Pese a ello, el saldo en materia de participación ciudadana siguió presentando déficit, puesto que la importancia presupuestal de acciones como la del PCMB no rebasó 3 por ciento del presupuesto destinado a las delegaciones políticas, lo que muestra que los esfuerzos por construir una democracia participativa continuaron siendo exiguos (Cardozo, Mundo y Yanes, 2012: 85).

Los puntos negativos que nos hacen caracterizar a esta administración como de incongruencia se presentaron en materia de atención a la niñez, juventud y pueblos indígenas, además de que se comenzaron a presentar algunos retrocesos conceptuales al introducir enfoques condicionados en programas como Prepa Sí y Niños Talento, en los que, para tener acceso a la prestación monetaria se debía contar con un promedio aprobatorio, en el caso de Prepa Sí, además de que a mayor calificación se obtenía un mayor monto económico; o bien, que el promedio fuera casi de excelencia (oscilante entre el 9 y el 10 de calificación) para Niños Talento (en este caso, además, se obligaba a los beneficiarios a asistir semanalmente a una clase de una hora en algún centro del DIF-DF). Estos dos programas, si bien pueden considerarse como premios al esfuerzo, dejan

de lado el hecho de que se ahondan las brechas entre beneficiarios y no beneficiarios e incluso pueden marcar la diferencia entre el acceso y el rechazo a los servicios educativos, pues, a decir de Ulloa, su instrumentación ocasionó que se dejaran de construir los planteles de Prepa Sí, a los que se había comprometido el Jefe de Gobierno durante su campaña política,²⁰ estancando la oferta de espacios para la educación media superior.

En el caso de las delegaciones, su importancia en materia social aumentó, pero su participación continuó siendo marginal, puesto que a éstas les correspondió ejercer tan solo 7 por ciento del gasto social total del DF, además de que durante este periodo se continuó con la instrumentación de programas con bajos presupuestos y coberturas y, en términos generales, seguían emulando a los programas del gobierno central. En algunos casos los efectos fueron peores, ya que los recursos se destinaron a la promoción de festividades que no tuvieron trascendencia temporal ni impacto significativo en el bienestar de las personas. Podemos decir que, aunque no es un problema exclusivo de las delegaciones, “el diseño e instrumentación de los programas sociales se ha caracterizado por la falta de diagnósticos que permitan una mejor planeación para alcanzar objetivos de mayor alcance” (Cardozo, Mundo y Yanes, 2012: 87).

Por otra parte, si bien durante la Administración del gobierno federal del periodo 2000-2006 comenzó a operar el Seguro Popular (SP), en el DF se tomó la decisión de no establecer un convenio de colaboración para la introducción de este programa por considerar que el Programa de Gratuidad de los Servicios Médicos y Medicamentos ofrecía mayores beneficios a la misma población objetivo: las personas desempleadas. Este fue solo uno de los muchos enfrentamientos sostenidos entre las dos administraciones durante esos años. Finalmente, en la Administración 2006-2012, el Jefe de Gobierno del DF firmó el convenio de colaboración para que el Seguro Popular

²⁰ El Jefe de Gobierno se comprometió a construir cinco planteles de educación media superior y para el año 2010 solo estaban en proceso de construcción dos de éstos. También, de acuerdo con Ulloa, desviar recursos para el IEMS a favor de Prepa Sí perjudicó la ampliación de la cobertura en la educación media superior en el DF, además de que los resultados del programa de transferencias pueden ser considerados como dudosos (véase al respecto Ulloa, 2010: 179).

comenzara a operar en la entidad, lo que ocasionó que el programa local se fuera debilitando poco a poco, ya que como se recordará el Seguro Popular opera con fondos tanto federales como estatales, además de las cuotas que los beneficiarios aportan para hacerse acreedores a los servicios de salud; de esta manera, con el convenio firmado entre los dos niveles de gobierno, los recursos locales se fueron dirigiendo paulatinamente hacia la estrategia federal,²¹ en detrimento del programa capitalino.

Además, de manera contradictoria, en mayo de 2011 el Jefe de Gobierno presentó ante la ALDF una iniciativa de ley que pretendía dar paso a la creación del Sistema de Protección Social del DF (ILSPSDF), cuyo enfoque rompía con los postulados de la misma Ley de Desarrollo Social del DF. Este hecho desató un ejercicio de discusión pública sin precedentes hasta ese momento en el DF, en el que uno de los principales puntos a debatirse enfocó en la relación entre la política social, la política de desarrollo social y la protección social, puesto que en la iniciativa se igualaban estos términos, sin considerar que la protección social se concentra en la instrumentación de programas de transferencias económicas o en la prestación de algunos otros servicios, pero bajo una perspectiva de actuación de emergencia, reactiva, mientras que la concepción que había marcado la política social en el DF, había planteado un ámbito de acción amplio, que no se reducía “a la protección frente a los riesgos y las adversidades, sino que [iba] más allá de ello en una lógica de cumplimiento de derechos, construcción de capacidades y expansión de libertades” (Cardozo, Mundo y Yanes, 2012: 2012: 79), acompañado de una visión universalista y progresiva (Evalúa-DF, 2011).

A partir de 2010, el GDF promovió la creación de la Red Ángel, un concepto que pretendía aglutinar todos los programas sociales del DF, tanto del gobierno central como los de las delegaciones. Esta estrategia incluía la dotación de una tarjeta o credencial con la cual los beneficiarios podrían recibir descuentos en algunos comercios. No obstante, en los hechos solo se pretendía alcanzar la integración de un padrón único, lo que al final

²¹ Véase al respecto la Evaluación al Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamente a las personas residentes en el DF que Carecen de Seguridad Social Laboral, documento electrónico disponible en:

http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/medicamentos.pdf

quedó en la intención, pues en realidad la Red Ángel no alcanzó a operar a cabalidad, además de que su instrumentación se vio interrumpida por el final ya cercano de esa administración.

No podemos terminar este apartado sin mencionar que durante esta administración se alcanzó la institucionalización de la evaluación externa de la política de desarrollo social a través del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa-DF, el cual, en sus primeros años de existencia alcanzó a evaluar múltiples programas y políticas como los programas delegacionales, la política de transporte público, los servicios materno-infantiles, entre otros. No obstante, la institución está en un *impasse* debido a que en febrero de 2017 se promulgó la Constitución Política de la Ciudad de México, creando la figura del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, encargada de evaluar ya no solo la política social, sino, en general, todas las políticas de la entidad.

Como se puede observar, durante esta administración se mantuvo una actitud de contrastes en la policía social, pues, mientras que por un lado se reforzaron algunos de sus componentes con la preservación de la mayor parte de los programas sociales de la administración precedente, institucionalizando algunas líneas de acción y garantizando la evaluación de la política social, por el otro se presentaron fuertes embates contra el enfoque de derechos que se intentaba instaurar en la entidad.

VI. DECIDAMOS JUNTOS (LA COMPACTACIÓN)

En 2012 fue electo como Jefe de Gobierno del DF Miguel Ángel Mancera, obteniendo un triunfo histórico con más de 60 por ciento de los votos emitidos, cifra muy lejana a la de los triunfos electorales de sus predecesores. Su lema de campaña había sido: “Decidamos juntos” y, al menos en teoría, se presumía que su agenda pública respondería a las demandas que la sociedad había expresado durante la campaña, recabando dicha información por medios electrónicos (redes sociales y páginas de Internet).

Sin embargo, la realidad distó mucho de la promesa, debido a que gran parte de sus decisiones se tomaron sin consultar a la ciudadanía o, todavía peor, en contra de sus

deseos, como en el tema del desarrollo urbano, en el que se otorgaron permisos de construcción de edificaciones que violaban los planes de desarrollo urbano (SinEmbargo, 2016) o bien, en la construcción de obras públicas que han enfrentado la oposición vecinal, como en los casos del deprimido en la zona de Mixcoac (EmeEquis, 2015) y la Línea 7 del Metrobús en la zona de Reforma (SinEmbargo, 2017).

Si bien las principales líneas de acción que fueron instrumentadas en el DF por las administraciones precedentes experimentaron una continuidad, a inicios de la gestión se anunció una depuración que tenía la finalidad de racionalizar el gasto social. Así, de las más de cuatro centenas de líneas de acción que se contabilizaban en 2010, el número se redujo a solo 178 (Espino, 2013). Dado que la mayor parte de los programas pertenecían a los gobiernos delegacionales, la reducción de líneas de acción en materia social impactó en este nivel gubernamental.

El argumento esgrimido para hacer esta compactación fue el de buscar mejorar los programas eliminando aquéllos que no tuvieran un impacto considerable en los beneficiarios, no obstante, no se dieron a conocer los parámetros de evaluación que condujeron a esta decisión. Las dudas surgen cuando se piensa que otro de los argumentos de este proceso fue que los recursos que quedaran disponibles serían destinados a programas más consolidados, no obstante, en el caso de un programa como el de Desayunos Escolares, que puede considerarse como consolidado, en los últimos años han descendido tanto el número de beneficiarios como el número de raciones, pues mientras que en 2010 se alcanzó una dotación de 116 millones de raciones (Mundo, 2010: 21), para 2015 la meta se ubicó en 89.5 millones (DIF-DF, 2015: 121), lo que representa una disminución de cerca de 25 por ciento en solo cinco años, sin que la población que asiste a las escuelas de educación básica haya tenido un comportamiento similar. También es necesario mencionar que la cobertura del programa para adultos mayores no ha aumentado el número de beneficiarios atendidos, lo que hace cuestionar aún más la veracidad en la reorientación del gasto social que se prometió en el proceso de compactación.

En 2013, como parte de un proyecto de colaboración sin precedentes entre la SEP y el GDF, se logró instrumentar el programa de servicios SaludArte, a cargo de la Secretaría de Educación del DF (SEDU). Este programa era la primera acción en materia educativa que lograba llevar a cabo el GDF en las escuelas bajo el control del gobierno federal. El programa se concentra en la atención de los niños que asisten a planteles escolares de nivel primaria que cuentan con un horario de jornada ampliada, por medio de actividades bajo la modalidad de educación complementaria en áreas artísticas, de activación física y de nutrición, además de proporcionar una ración de comida balanceada. En el primer ciclo escolar de instrumentación el programa operó en 84 planteles escolares, en tanto que para el ciclo escolar 2016-2017 el número de escuelas se amplió a 120, pero se mantuvo en términos generales el número de beneficiarios, rondando los 28 000. No obstante, la instrumentación de este programa no ha estado exenta de conflictos, debido a la dificultad que representa mantener una relación cordial entre las autoridades de la SEP en cada plantel y el personal de la SEDU. Una de las cosas que hay que resaltar es que al inicio de su operación el programa comenzó con metas y objetivos sumamente ambiciosos, como elevar el desempeño escolar o reducir los niveles de sobrepeso y obesidad de los beneficiarios, una cuestión que fue matizada pasando a un objetivo general de “preparar para la vida (sic) a niñas y niños de las escuelas primarias públicas de jornada ampliada [...] fortaleciendo su formación integral al brindarles herramientas educativas vinculadas al autocuidado de la salud, expresión artística y convivencia ciudadana” (SEDU, 2017: 489).

Otra línea de acción importante es El Médico en Tu Casa, un programa en el que brigadas médicas integradas por médicos, enfermeras, trabajadoras sociales, psicólogos y odontólogos recorren las colonias del DF y ubican a las personas que no pueden trasladarse a una unidad médica, para proporcionarles los servicios correspondientes que requieran (SEDESA, 2017). Para llevar a cabo este programa se realizó un censo en el que se ubicó a las personas que por alguna circunstancia se encontraban imposibilitadas para trasladarse a las clínicas de salud capitalinas y que, además, no tuvieran seguridad social. Pese a los aciertos que esta línea de acción pudiera presentar, fue severamente

cuestionada poniendo en duda no solo el número de beneficiarios atendidos, sino el número de médicos dedicados a esta labor (Reforma, 2017).

De esta manera, podemos decir que los programas de transferencias más importantes, ya sea por la cantidad de beneficiarios o por los recursos canalizados para su implementación, continúan otorgándose y han tenido un proceso de innovación por medio de la instrumentación de programas como Médico en Tu Casa, Maestro en Tu Casa o SaludArte, sin embargo, la política social capitalina no ha tenido una aceptación ciudadana similar a la de administraciones previas.

En conclusión, podemos decir que hasta el momento de la redacción de este artículo, la oferta programática del gobierno capitalino, pero particularmente la social, ha sido debilitada por medio de distintas acciones como la compactación, algo que la misma ciudadanía valoró y castigó en consecuencia en el periodo electoral de 2015. No obstante, no podemos achacar el golpe electoral propinado al partido político que postuló al Jefe de Gobierno de manera exclusiva por sus acciones sociales, pues existen otras áreas como la seguridad pública y la ambiental donde las decisiones gubernamentales han terminado por afectar severamente el bienestar de la sociedad.

VII. CONCLUSIONES

Desde 1997 los gobiernos que han administrado la actual Ciudad de México buscaron instaurar una política social que marcara la diferencia respecto de los modelos imperantes, de manera particular la caracterizada por una perspectiva condicionada y focalizada enfocada a la creación de capital humano, que es la que predomina en el gobierno federal.

Los esfuerzos puestos en práctica para cumplir con este propósito pretendían instaurar un componente de cumplimiento de derechos sociales en lugar de una perspectiva compensatoria y residual. El resultado fue el establecimiento de una oferta programática que permitió la atención de grupos vulnerables que habían sido desatendidos históricamente; a esta oferta se sumaron ciertos componentes meritocráticos (Niños Talento, Prepa Sí, entre otros) que, en cierto sentido chocaban con los postulados

originales de la política social; además, el último tramo de este recorrido nos ha mostrado un intento por permanecer fiel a los fundamentos originales de la política social del DF, pero en una escala mucho menos ambiciosa y a costa de compactar la oferta programática existente.

El éxito original de los programas permitió su reproducción en las delegaciones del DF, así como en otras entidades del país, incluso en el gobierno federal. No obstante, todos los avances corren el riesgo de la regresión ante los embates de los detractores de la política social capitalina, pero, peor todavía, de los mismos gobernantes de esta entidad, argumentando razones de perfeccionamiento o de racionalización del presupuesto.

En este escrito hemos intentado dejar constancia de que, aunque los programas sociales de la Ciudad de México tienen debilidades que han sido evidenciadas en las distintas evaluaciones externas a las que han sido sujetos (consúltense las evaluaciones que están disponibles en el portal del Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de la Ciudad de México), es necesario buscar su fortalecimiento y no, como se ha intentado en ciertos momentos, debilitarla aduciendo criterios como la “salud” de las finanzas gubernamentales antes que el bienestar de las personas.

Si bien es necesario resaltar el importante papel que juega la oferta de transporte público operado por el Gobierno de la Ciudad de México, cabe hacer mención que éste está sumamente concentrado en determinadas zonas de la entidad, dejando en la desprotección y muchas veces en el desamparo a amplios contingentes que tienen su domicilio o trabajo en las áreas alejadas del centro de la ciudad; este es un asunto que debe corregirse con el paso del tiempo, dada la importancia que el transporte masivo tiene no solo para el traslado de las personas sino también para el medio ambiente.

Adicionalmente, debemos reconocer que la reestructuración de la política social llevada a cabo en 2013 (eliminación de más de dos centenas de programas), no tendría por qué considerarse perjudicial, pues podrían haberse eliminado líneas de acción que probablemente no cumplían con criterios de costo-eficiencia ni de impacto positivo en los beneficiarios; no obstante, es necesario considerar que el hecho de que el gobierno

capitalino no comunicó cuáles fueron los criterios tomados en cuenta en este proceso ni mucho menos haber especificado el destino de los recursos ahorrados, sí es algo que la ciudadanía pudo haber valorado al momento de emitir su voto en contra del gobierno el 7 de junio de 2015.

Tanto el Jefe de Gobierno como los dirigentes del partido político gobernante en el Ciudad de México deberían de considerar que en México el único mecanismo de rendición de cuentas del que puede echar mano la ciudadanía para castigar o premiar a los gobernantes es el de la vía electoral —la rendición de cuentas vertical de la que nos habla O'Donnell (1997)—; un mensaje que, a todas luces, parecen no haber recibido, confiando en la debilidad o inexistencia de otros mecanismos de rendición de cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps.) (2010). *La medición de derechos en políticas sociales*, Buenos Aires: Editores del Puerto SRL.
- Arredondo-Lozano, L. (2007). “México: el salario y la necesidad de un proceso de amplia restauración de su poder adquisitivo”, en Calva, J. L. (coord.). *Agenda para el desarrollo. Empleo, ingreso y bienestar*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Banco Mundial (2000). *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001*, México: Ediciones Mundiprensa.
- Caja de Previsión (2015). *Reglas de operación del Programa Vida/Amigo Captralir*. Recuperado de: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/nuevos_programas/captralir/Reglas%20de%20Operacion.PDF
- Cardozo, M., Mundo, A. y Yanes, P. (2012). *Evolución del marco institucional y análisis de las políticas y los programas sociales aplicados por el GDF (1997-2012)*, México: Evalúa-DF. Recuperado de: http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/pdfs_sueltos/anali_poli_programas97_13_final.pdf
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe*. [Documento electrónico]. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/1/S2011032_es.pdf
- CONEVAL (2015). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014. México, julio de 2015*. [Documento electrónico]. Recuperado de: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf
- DOF (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada, 24-02-2017. Recuperado de: https://www.colmex.mx/assets/pdfs/1-CPEUM_48.pdf?1493133861
- De la Rosa, J. (2010). *Valoración del aporte de los programas sociales de las demarcaciones territoriales al bienestar social de la población del Distrito Federal*, México: Evalúa-DF. Recuperado de: http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/vlpol_pdg.pdf
- DIF-CDMX (2015). *Reglas de Operación del Programa de Desayunos Escolares 2017*. Recuperado de: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/org_desc/dif/Desayunos%20Escolares.pdf
- Evalúa-DF (2010). *Opinión técnica sobre la iniciativa de Ley que crea el Sistema de Aguas de la Ciudad de México*. [Documento electrónico]. Recuperado de: http://www.evalua.df.gob.mx/files/analisis_legisla/op_ley_aguas.pdf

- (2011). *Opinión técnica sobre la iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social del Distrito Federal*. [Documento electrónico]. Recuperado de:
http://www.evalua.df.gob.mx/files/analisis_legisla/in_ley_spsdf.pdf
- García, P. (2010). *Las instituciones de la política social del DF 1997-2010*. México: Evalúa-DF. Recuperado de:
http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/inspol_sol.pdf
- Jefatura de Gobierno (2007). *Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal*, México: Gobierno del Distrito Federal.
- Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza*, México: BID-Editorial Planeta.
- Levy, S. (2018). *Esfuerzos mal recompensados. La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*, Washington: BID.
- López, O., Medina O. y Blanco J. (2010). *Derecho a la salud, políticas de salud y desigualdades socio-sanitarias en la Ciudad de México*, México: Evalúa-DF. Recuperado de:
<http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/dsalud.pdf>
- Martínez, R. y Soto, E. (2012). “El Consenso de Washington: La instauración de las políticas neoliberales en América Latina”, en *Política y Cultura*, (37), pp. 35-64, México: UAM-X. Recuperado de:
<http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf>
- Mundo, A. (2007). *Programas de asistencia social. Valoración de tres casos de centros de desarrollo comunitario del DIF-DF*, Tesis de maestría, México: UAM-X.
- (2010). *Política de desarrollo social del gobierno del Distrito Federal (1997-2010)*, México: Evalúa-DF. Recuperado de:
http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/po_ds_df.pdf
- Navarro, V. (2015). *Ataque a la democracia y al bienestar*, Barcelona: Anagrama.
- O'Donnell, G. (1997). “Rendición de Cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, en *Nueva Sociedad*, (152), noviembre-diciembre, pp. 143-167.
- Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad (2010). *Evaluación externa del diseño e implementación de la política de acceso al agua potable del gobierno del Distrito Federal*, México: UNAM.
- SEDESA (2017). *Programa El Médico en Tu Casa*, Secretaría de Salud CDMX [Portal electrónico]. Recuperado de:
<http://www.salud.cdmx.gob.mx/actividades/medico>
- SEDESO (2015). *Reglas de Operación del Programa Aliméntate 2015*. Recuperado de:
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/nuevos_programas/alimentate/Reglas%20Operacion%20Alimentate.pdf
- SEDU (2017). *Programa SaludArte*, Secretaría de Educación CDMX [Portal electrónico]. Recuperado de:
<http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/Secretarias/sedu/Saludarte.pdf>

- Ulloa, M. (2010). *El ejercicio del derecho a la educación de la población del Distrito Federal y la satisfacción o insatisfacción de sus necesidades educativas en la educación básica y media superior*, México: Evalúa-DF. Recuperado de:
<http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/deeract.pdf>
- Yaschine, I. (2015). *Grandes Problemas. ¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*, México: COLMEX-UNAM.

Hemerografía

- Arvizu, J. y Morales, A. (2015). “Mancera, mal calificado para ser presidencial: Padierna”, *El Universal* (junio, 16). Recuperado de:
<http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/mancera-mal-calificado-para-ser-presidencial-padierna-1107900.html>
- EmeEquis (2015). “Vecinos de Mixcoac protestan en casa de Mancera por obras”, *EmeEquis* (marzo, 15). Recuperado de: <http://www.24-horas.mx/vecinos-de-mixcoac-protestan-en-casa-de-mancera-por-obras/>
- Espino, M. (2013). “Compacta GDF los programas sociales; pasan de 400 a 178”, *La Crónica* (abril, 6). Recuperado de:
<http://www.cronica.com.mx/notas/2013/742795.html>
- Galán, J. (2005). “Falso que el Programa de Adultos Mayores del GDF sea inviable”, *La Jornada* (marzo, 20) Recuperado de:
<http://www.jornada.com.mx/2005/03/20/index.php?section=capital&article=038n1cap>
- Reforma (2017). “Infla CDMX ‘El Médico en Tu Casa’”, *Reforma* (julio, 16). Recuperado de:
<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1161845&md5=dd8083e581f3839b74b6c797acc7aac0&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lcmd5=8ce709498ab0e66eab61169145d060de>
- Reporte Índigo (2017). “La crisis del metro”, *Reporte Índigo* (agosto, 14). Recuperado de:
<http://www.reporteindigo.com/reporte/df/deficiencias-servicio-stc-metro-usuarios-fideicomiso-infraestructura>
- Rodeo, F. (2017). “Mancera se engalla: línea 7 del Metrobús seguirá pese a juez”, *El Financiero* (junio, 14) Recuperado de:
<http://www.elfinanciero.com/nacional/no-se-detendran-las-obras-de-la-linea-del-metrobus-mancera.html>
- SinEmbargo (2016). “El boom inmobiliario en la CDMX: tres gobiernos, vecinos hartos, leyes ‘a modo’ y ahora, el caos”, *SinEmbargo* (noviembre, 19). Recuperado de:
<http://www.sinembargo.mx/19-11-2016/3116733>

——— (2017). “Vecinos de la CDMX se oponen a la línea 7 del Metrobús; es innecesario y dañará el ambiente, dicen”, *SinEmbargo* (mayo, 31). Recuperado de: <http://www.sinembargo.mx/31-05-2017/3229584>

Ensayo por una sociología futura

Fernando R. Beltrán Nieves¹

RESUMEN

La literatura confronta siempre dos problemáticas enlazadas pero conceptualmente diferentes: la forma y el contenido. La sociología, vista de cerca, se le parece. Ambas actividades buscan imponer un orden intelectual al mundo social o al mundo narrado. En consideración de ciertos planteamientos contemporáneos sobre la literatura, este ensayo explora salidas para una sociología interesada en conectar con audiencias más amplias.

PALABRAS CLAVE: Vanguardia, narrativa, historia de la sociología, lectores.

ABSTRACT

Literature confronts always two intertwined but conceptually different conundrums: form and content. Sociology closely viewed looks alike. Both disciplines seek to impose an intellectual order on the social world or on the narrated world. Considering certain contemporary approaches in literature, this essay explores venues for a sociology interested in reaching wider audiences.

KEYWORDS: Vanguard, narrative, history of sociology, readers.

¹ Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México, Candidato a Doctor del Programa de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma institución..

I. UNA OPOSICIÓN CONCEPTUAL

Me interesa primeramente despejar la incógnita sobre la naturaleza de las decisiones formales, terreno en el que convergen la sociología y la literatura, para avanzar a una hipótesis más arriesgada: si la sociología busca incidir en públicos más amplios, la literatura le ofrece vías futuras.

Muy a menudo la ejecución literaria confronta y resuelve dos problemáticas conectadas, pero conceptualmente diferentes. Por una parte, la forma exige resolver la clase de orden que se impone al mundo. La forma, en su concepto, es una necesidad. El contenido, por el contrario, depende del mundo vivido, de la experiencia, de lo real. En su potente tesis de 1908 sobre el papel de la abstracción en el arte, celebrada por George Simmel y Paul Ernst, Wilhelm Worringer subrayó muy bien la disociación entre lo vital y lo estético, entre el contenido y la forma:

La emoción literaria nace solo al calor del tema. Por esto tiene ese carácter de arbitraria, mutable, sujeta a lo individual, y para hacerla brotar es suficiente la pura imitación de lo vitalmente verdadero, que siempre es “interesante”. El efecto estético, en cambio, puede partir únicamente de ese estado superior del tema que llamamos forma y cuya esencia es sujeción a ley, no importa si esta es simple y clara o tan diferenciada como la sujeción, solamente vislumbrada, a la ley de lo orgánico (Worringer, 2015: capítulo 2).²

Órdenes yuxtapuestos, la forma y el contenido, pero jerarquizados por el escritor: se carga hacia la experiencia vivida o hacia la experimentación formal. ¿Qué es la experiencia vivida? ¿Qué es la decisión formal? ¿Cómo debe entenderse lo uno con respecto a lo otro? ¿Cómo se traduce lo uno hacia lo otro? ¿Qué intercambios se producen entre el contenido y la forma?

² Muy a menudo la edición de los llamados *ebook* carece del paginado pero sustituye la página con el uso de la posición, como si se tratara de una página. Cada vez que utilice las fuentes en *ebook*, como en este último caso, señalaré el capítulo de la cita para que el lector interesado cuente con una confiable guía de búsqueda.

No hay consenso sobre la pertinencia del estudio de los relatos ficcionales en términos de la relación forma y contenido. Nicolò Pasero (2001: 72-74), por ejemplo, desconfía de la oposición, le parece “rígida”. Argumenta Pasero que no aporta cosa importante ni atiende el movimiento, que el autor, marxista de suyo, llama “dialéctica”. Movimiento que supone entre el autor, el texto y el lector. Pasero, al igual que otros (Schüking, 1950: 63-73), sugiere un análisis del texto literario en el que se acentúe la tradición a la que pertenece y, al mismo tiempo, contra la o las tradiciones a las que se opone. Ese reconocimiento, ya advertido por Marx, del peso que tienen los muertos sobre los vivos (Berman, 2011: capítulo 3). El texto no es algo aislado sino que está en relación con una tradición. Anteponer una tradición frente a un “yo escritural”, dicho sea de paso, trasciende una postura moderna o propia de la modernidad y más bien pertenecería al estudio de los textos religiosos como la Biblia. La literatura, en suma, no sería otra cosa que la totalidad de estas relaciones posibles.³

Ricardo Piglia sugirió en su ensayo sobre las vanguardias que a menudo el escritor del siglo XX se fue hacia la vida para volver a escribir y a veces se fue y no puede volver (2016: décima clase). Una decisión de anteponer el contenido sobre la preocupación formal. En ciertos modos de narrar se insinúa que para escribir desde la conciencia de un criminal hay que haber matado. Solo la experiencia vivida, en efecto, permitiría saber cómo le funciona la cabeza a un asesino. Este es un extremo de potencia narrativa que está siempre en el filo de quedarse afuera de la literatura. La alta tensión que se produce a menudo en la oposición forma y contenido ha dado salidas a la llamada literatura de “no ficción”. *Operación Masacre* de Rodolfo Walsh (1956) y *A sangre fría* de Truman Capote

³ La tensión entre la forma y el contenido no ha podido ser, y no puede ser, la única manera de explorar, inspeccionar, descifrar el mundo de la literatura. El *spectrum* de los estudios sociológicos sobre la literatura ha puesto su atención en las condiciones sociales de producción de los escritores o las condiciones sociales de producción y circulación de las obras escritas; la formación del y la disputa por el gusto literario; el desciframiento de los públicos lectores o cómo se lee hoy; las trayectorias individuales y los estudios de caso; la historia conceptual o la historia de las ideas; las redes locales, nacionales y globales que tejen los escritores; los medios de difusión y la discusión política de las ideas en revistas o periódicos o suplementos; la socialización entre maestros y discípulos; la coacción que ejercen la política y el dinero sobre los escritores; los medios de masas y la discusión sobre la originalidad.

(1966) han sido frecuentemente señalados como exponentes claros de una literatura de hechos o fáctica.

En atención a la perspectiva de Piglia, la vanguardia discute lo formal al mismo tiempo que lo hace con respecto a los problemas sociales. Según Walter Benjamin, recuerda Piglia, la vanguardia no es sino una respuesta formal a una situación social. La particularidad de la vanguardia es que hace pública esta idea. La vanguardia lleva el debate de la forma al espacio público. La vanguardia no hace sino pensar aquellos espacios desde los cuales es posible construir la ilusión de una “contrasociedad”. La utopía no tiene otro sentido que el de la crítica al presente o la crítica a lo dado. Porque vanguardia quiere decir “el que está adelante”, en el sentido del que piensa más allá de una situación establecida.

Para definirse, un escritor lo hace en contra de lo que hacen otros. El modo en que los escritores piensan su práctica y definen su colocación frente a otros escritores y otras narrativas o poéticas. Referencias constantes en la llamada línea del tiempo: el pasado y lo contemporáneo. Alusiones, además, en las relaciones horizontales: lo local, lo nacional, lo global. Todo escritor, lo sepa o no, tiene una teoría o maneja alguna hipótesis sobre cómo opera el mundo social, en el sentido en que elige ciertos procedimientos narrativos en contra de otros. Al menos, no tiene más alternativa que saber con claridad lo que no quiere hacer. El plano de la negatividad es muy importante en la construcción de los modos de contar. Es mucho más fácil controlar lo que no se quiere hacer que explicitar qué es lo que se pretende hacer y conseguirlo. Escribe Piglia:

La historia de las escrituras es la historia de la persecución de esa música que el artista trata de tocar y nunca termina de tocar como la oye. Por eso se siguen escribiendo libros: siempre se está tratando de interpretar eso que uno oye. Pero siempre es el próximo libro el que lo puede hacer posible (2016: décima clase).

La literatura discute los mismos problemas que discute la sociedad, pero lo hace en otro registro. Ese otro registro, a la manera de otro mundo, es la decisión formal: el diseño, el montaje, la filiación al menos a un género. En toda posición vanguardista es potente la preocupación por la forma: cómo poner en jaque lo ya hecho, cómo romper el consenso

o trasladar la crítica bajo lo aún no descifrado. La preocupación por la forma, empero, es algo más que la tensión que surge entre la adecuación de lo representado y el objeto. No es la mimesis el núcleo de la forma. La puesta en forma, sin embargo, no es sino una *transustanciación* de la experiencia o de la materia vivida, de la imaginación o de la historia. Todo aquello útil que dote de orden al contenido es un trabajo plenamente formal: un género, la temporalidad, una descripción, las metáforas, los finales de las historias, el uso complejo del lenguaje.

Para analizar este trabajo de “puesta en forma”, hay que traer a la superficie las “maneras de hacer” literarias [...] disponibles en un momento dado. Aquel que recién entra al mundo de las letras encuentra un espacio de los posibles ya formado, que ha de tener en cuenta y respecto del cual deberá definirse. ¿Pero cómo reconstruirlo? (Sapiro, 2016: 86-87).

¿Qué clase de preocupación es la formal? ¿En qué raíces teóricas se alza su sentido? Independiente de los objetos y del modo de crear, la voluntad artística, antes bien, es una voluntad formal. La tesis del debutante Worringer, *Abstracción y proyección sentimental*, marcó un antes y un después no solamente sobre el llamado arte abstracto, de fuerte empuje en el primer tercio del siglo XX, sino para la entera teoría del arte.

Para el historiador alemán, hay dos afanes que configuran la voluntad artística. La “proyección sentimental”, por un lado, encuentra su satisfacción en la belleza de lo orgánico. Proyecta sobre un objeto un sentimiento, la vida interior o la auto-actividad interna. La satisfacción psíquica de este tipo de proyección no refiere al puro instinto de imitación, el gusto juguetón por la reproducción del modelo natural. Busca la “sujeción a ley orgánica” o afín, cuyas propiedades más claras son lo contingente y lo temporal, lo arbitrario y lo caprichoso, lo vital de la individualidad. La proyección sentimental, además, es el otro rostro de una seguridad sensual, ciega confianza frente al mundo circundante. Es una alegre devoción de lo mundano. Este sensualismo coincide con un despreocupado racionalismo y se prohíbe toda especulación fuera de este mundo (Worringer, 2015: capítulo 1).

El “afán de abstracción”, por el contrario, halla la belleza en lo inorgánico y negador de la vida, en lo cristalino, en necesidad abstracta. La voluntad de trascendencia o eternidad, impulsada al mismo tiempo por el afán de superar los miedos y lo contingente, lo azaroso y el caos del mundo sensible. Este afán de abstracción hunde sus raíces en esta suerte de agorafobia espiritual que sufre el hombre frente al amplio mundo, inconexo e incoherente de los fenómenos. Un afán de abstracción que busca depurar lo vital y lo arbitrario del mundo; volverlo necesario e inmutable, aproximarle a su valor absoluto. Las formas abstractas son las únicas o las más supremas en las que el hombre encuentra descanso ante el inmenso caos del panorama universal. Este estilo geométrico, estructurado según las leyes de simetría y ritmo, que suprime todo indicio de vida, es el más acabado o perfecto de sujeción a ley (Worringer, 2015: capítulo 1). La tesis doctoral de Worringer semeja a un sensible sismógrafo que registra los grandes terremotos, que atiende las líneas de fuerza (Sabato, 1964: 271-278).

Ni en virtud de dominio técnico ni por capacidad estética, la proyección sentimental es superior a la de abstracción o viceversa. Ambas son dos soluciones a una sola necesidad: la voluntad formal. Si solo en el esquema puro las dos voluntades se encuentran en los extremos o se expresan nítidamente en momentos históricos muy particulares, debe deducirse que se entretajan, se enfrentan o se enriquecen mutuamente.

¿Qué clase de orden postula la literatura? Toda ficción construye una trama, pero una trama no puede alzarse sin una teoría o, al menos, una hipótesis sobre cómo funciona el mundo narrado. En *El arte narrativo y la magia*, Jorge Luis Borges afirma que el problema fundamental de la novelística, léase también de toda literatura, es la causalidad (Borges, 1985a: 53). Añade que construir una trama no es sino establecer un tipo de motivación y esconder algunas causas. Borges sabía invariablemente cómo iniciaban y cómo concluían sus ficciones y dejaba abiertas a la imaginación las posibilidades por las cuales transcurrían los relatos (Borges, 1981). El misterio que da razón de ser a la llamada “literatura fantástica”, o el enigma que fundamenta a la literatura policial, no son otra cosa que el escamoteo de la causalidad (Piglia, 2016: décima clase). Algo que ha sido contado o registrado en el relato, circunstancial o sin advertirlo en demasía, hará valer su fuerza

sobre cómo se sucedieron los hechos. Si Borges relaciona la magia con el arte de narrar es porque sigue fielmente su funcionamiento: aunque no es visible la relación entre lo causal y los efectos, se alude a algo que se ha registrado o se ha narrado en algún momento, hará valer su fuerza como responsable indirecto (al menos) de los desenlaces. Que haya sido escondida, no debe seguirse que los relatos de ficción no operen con base en algún tipo de causalidad. ¿Qué clase de causalidad opera en los relatos?⁴

II. ESCAMOTEADO DE LA CAUSALIDAD

Ricardo Piglia teorizó que los ojos lectores de escritor son ojos de estrategia frente a los textos de otros escritores. A diferencia del crítico literario, que busca imponer de manera general el modo de lectura o la interpretación (Guerrero, 2015), corazón vivo de la guerra entre los críticos, el escritor lee de otro modo. Le interesa, por el contrario, las posibilidades de un texto. Observa, asimismo, las posibilidades negadas y qué clase de problemas confrontó y resolvió un texto escrito (Piglia, 2016, primera clase). Supone que el texto escrito se confrontó con otras posibilidades y contra otra poética. Los ojos lectores de escritor, además, son capaces de identificar la pureza de la forma o la eficacia de la realización (Piglia, 2016, cuarta clase). Los escritores leen desde donde escriben. Además, los ojos lectores de los escritores han renovado el debate sobre la literatura (Piglia, 2014, Borges como crítico).

Un ejemplo puro de esta clase de lecturas la efectuó el propio Borges en sus ensayos. Tanto Piglia como Beatriz Sarlo, estudiosos contemporáneos de Borges, coinciden en señalar que Borges fundó su poética en la lectura (Piglia, 2016, primera clase; Sarlo, 2015, capítulo 1). Hizo Borges todo lo posible por orientar el modo en que quiso ser leído. Construyó su tradición o red de lecturas más idónea desde el lugar en el que definió su

⁴ Quizá el lector especializado dude de una afirmación anterior al tener en mente la idea de causalidad que subyace en los modelos estadísticos. El investigador, en efecto, debe construir una considerable cantidad de variables, debe calibrarlas u homologarlas (si son nominales, de intervalo o de razón) y someterlas a operaciones estrictamente rigurosas. Debe interpretar los resultados o los índices que ofrecen las técnicas: la correlación parcial o la regresión múltiple, digamos, luego entonces rechaza o valida las hipótesis. Desde luego, no se trata en la ficción de esta *tekhné* particular.

propia escritura y lo llevó a cabo desde una posición en el cual los textos que iba a escribir o estaba escribiendo podían funcionar. Como incansable difusor de la literatura británica —Swift y Conrad, Stevenson y Chesterton— y “géneros menores” como la literatura policial, labró el terreno para la recepción de su propia literatura. “Si Borges es leído desde Dostoievsky o desde Proust, no queda nada de él” (Piglia, 2016, primera clase). Habría entonces unos ojos de lectura que efectúan los escritores para descifrar cómo fueron contruidos los textos de los otros. El desciframiento de un saber técnico, un conocimiento de la construcción y de los problemas narrativos que están asociados. Quién cuenta la historia, qué relaciones existen entre el autor y el narrador, las temporalidades del relato y los finales son, entre otros, problemas técnicos y formales. En suma, todo escritor busca orientar el modo más idóneo o funcional a su propia poética. Porque están en juego la vida, el reconocimiento y la sobrevivencia, estas estrategias son una más de las guerras entre los escritores.

En el tránsito de no ser solo poeta, Borges disecciona en *El arte narrativo y la magia* los problemas formales del arte de narrar. En concordancia con los argumentos anteriores, ese ensayo de Borges, que ya pertenece a su periodo más fecundo, es un ejemplo de una lectura que no busca el sentido sino la explicación de cómo un texto ha sido construido. Un vasto terreno explora este arte. Tiene fe en la poética y la metáfora es un frente abierto de batalla. Usa imágenes que preparan las descripciones. No describe, más bien sugiere, adivina. Persuade y significa con atracción lo extraño. Y si explica, lo efectúa sin asombro. Pero su problema central es la causalidad (Borges, 1985a: 53). ¿Por qué Borges relaciona la magia con la causalidad? ¿Por qué sostiene Borges que la novelística opera según la lógica de la magia? ¿No es la magia su contradicción?

El antropólogo James Frazer le ofrece a Borges los ejemplos. Colocar unguento a la daga que produjo la herida. El baile de disfraces de bisonte para que se presenten los verdaderos. Una incisión en el brazo para que el chorrillo de sangre obligue al cielo imitativo a sangrar de igual manera. Los agravios a una imagen de cera para que perezca su original. Los cuidados a un niño de madera para que el vientre sea fecundo. Debe deducirse que la magia es la coronación de lo causal, no su negación. Todo lo anterior

tiene pleno sentido para el supersticioso. Esta suerte de armonía rige en las narraciones. Y concluye Borges: “todo episodio, en cuidadoso relato, es de proyección ulterior” (Borges, 1985a: 54). Por eso el lector ideal de ficciones pone en suspenso la duda, un lector aliado, un sujeto de fe. Ese lector ideal que fue Don Quijote o Madame Bovary.⁵

A la manera de un rayo de luz, por otra parte, Beatriz Sarlo sostiene que hay dos profundas razones en este interés de Borges por el orden. Una es formal, busca un orden en la consistencia de una narración que sea independiente del “reflejo de lo real”. En estricto sentido, Borges no es sino un cultivador de la tesis de Worringer en la ficción. En tanto reflejo, según la hipótesis más extendida sobre la mimesis, una narración realista está sometida a infinitas operaciones. Se trataría de trasladar a forma todo aquello que ha alertado Worringer para con el mundo sensible: el caos y el capricho, el azar y la contingencia. Para desechar e ilustrar un procedimiento como el anterior, a Borges le vinieron bien los personajes dostoiéwskianos: personajes que se suicidan por felicidad, delatores por fervor o asesinos por benevolencia (Borges, 1985b: 161-162). La contingencia en su expresión más pura.

A Borges, por el contrario, le interesó una narrativa con leyes internas, propias, de causalidad limitada y lúcida, cuyo género máximo fue la llamada “literatura fantástica” o el género policial de enigma. ¿Esta literatura borgeana no es el claro ejemplo de un tipo de “literatura abstracta”? ¿No fue el de “literatura cerebral y sin vida, algebraica y de puro intelecto”, los vituperios más extendidos para negar y renegar de la de Borges? La otra razón, sociológica, la enuncia Sarlo del siguiente modo:

Estos principios [formales] pueden ser considerados, más allá de una postulación de un arte poética, como la reacción aristocrática frente un mundo desordenado que, en la década de 1930, parecía vacilar frente al abismo de la irracionalidad.

⁵ Flaubert puso a la señora Bovary como el modelo del lector ideal de la novela. Continúa Piglia: “De algún modo, como lectora, madame Bovary es la ilusión de todo novelista porque ella cree en la ficción, lee para vivir lo que lee, se enamora según el modelo de construcción de la experiencia que propone la ficción [...] Desde Cervantes, la novela ha planteado la cuestión de cómo pasa a la vida lo que se lee y ha sostenido una posición si se quiere optimista en la relación entre arte y vida. ¿Cómo se actúa sobre la vida de otro? ¿Por qué cierto tipo de estructuración imaginaria produce determinados efectos en la realidad?” (Piglia, 2016, primera clase).

Años después, Borges repite este argumento: “En esta época nuestra, tan caótica, hay algo que, humildemente, ha mantenido las virtudes clásicas: el cuento policial. Ya que no se entiende un cuento policial sin principio, medio y sin fin [...] leída con cierto desdén ahora, está salvando el orden en una época de desorden” (Sarlo, 2015: capítulo 5).

Aristocrático de cuna pero de familia en declive, en efecto, antepuso Borges la lucidez o el orden frente el caos de los años 30: “la era melancólica del nazismo y del materialismo dialéctico, de los augures de la secta de Freud y de los comerciantes del *surréalisme*” (Sarlo, 2015, capítulo 5). Continúa Sarlo:

La respuesta de Borges consiste en la imposición de un principio de orden (que a su vez necesita y trabaja con lo heterogéneo, los géneros menores, los marginalia) en un país donde la inmigración, el plurilingüismo, el sistema político construido por el partido radical entre 1916 y 1930 herido en profundidad por los golpes de Estado, el desplazamiento y el recambio de la clase dirigente, habían conjurado para siempre la hegemonía de la elite criolla sobre la cultura. En el movimiento impreso por estos cambios, Borges llevó a cabo la invención literaria de un pasado y el ordenamiento fantástico que se contraponen a una realidad insoportable (verdaderamente insoportable, para Borges, cuando se instala el régimen peronista) (Sarlo, 2015, capítulo 5).

El sociólogo brasileño Sergio Miceli, por su parte, edificó su hipótesis sobre Borges de “escritor nato” como una respuesta formal a los dilemas culturales y políticos que la decadencia de una familia criolla, de la que emergió Jorge Luis Borges, trajo consigo (Miceli, 2012: 21-64). De ánimo furioso, el provocador ensayo de Miceli ofrece la siguiente combinatoria de circunstancias que catapultaron a Borges como un escritor nato: (1) La ceguera del padre Jorge Guillermo le obligó a la renuncia de su “proyecto como escritor” y lo trasladó a su hijo Jorge Luis. La ceguera fue una enfermedad congénita que afectó a seis generaciones de los Borges. (2) Una educación sentimental europeísta, de ambiciones universales o cosmopolitas, de fuerte contenido francés. La familia Borges pasó una primera larga temporada en Europa de 1914 a 1921, periodo de

los años juveniles de Borges, 15 a 22 años. Debe agregarse la educación privada que recibió Borges por parte de una institutriz británica que le dictaba las clases en inglés. (3) El acceso a y posterior herencia de la biblioteca paterna, ejemplo claro de transmisión material de un vasto capital cultural, compuesta por libros fundamentales en inglés. (4) El dominio prematuro de los lenguajes: el español y el inglés fueron simultáneamente las maternas, el francés lo adquirió en la estadía en Europa y, al final, el alemán lo estudió por cuenta propia. (5) La elección del celibato, requisito indispensable para la idea de un escritor hecho solamente de “lectura-escritura”. (6) La favorable recepción iberoamericana de la obra poética temprana. (7) La guía del vanguardista Macedonio Fernández (1874-1952).

Sigue de cerca Miceli lo que el propio Borges retrató de su principal mentor y guía de peso:

las cualidades de polemista invencible, la postura como ser filosofante, la práctica extravagante de militante anarquista ocasional, los dones de pensador original y audaz de aquel que se impuso mucho más por la vida que por las obras, por los encantos de su conversación, por su expresiva oralidad, por el estilo personal de tocar la guitarra (Miceli, 2012: 36).

Frente a la tumba de Macedonio Fernández, Borges confesó que por aquella época lo imitó hasta la transcripción, hasta el apasionado y devoto plagio, sentía que Macedonio era la metafísica, la literatura. No imitarlo, decía Borges, hubiera sido una negligencia. Epicentro de la primera vanguardia argentina del siglo XX, Macedonio Fernández fue el inventor del híbrido ensayo y ficción, que Borges se encargará de perfeccionar y catapultar, y será objeto de lucha ulterior en la generación de escritores posteriores a Borges. Jorge Luis Borges, empero, conspiró contra él al grado tal que se difundió en los años de 1940 que Macedonio Fernández no fue sino una invención borgeana.

En resumen de lo hasta aquí expuesto, la puesta en orden es un acto formal que realiza todo escritor sobre el material disponible de narración o de ficcionalización. El caso de Borges es paradigmático porque ha sido un exponente del orden geométrico. Ha sido la abstracción, visto así, el terreno fértil para los intercambios de la sociología con la

literatura. Existen, empero, dos matices sustantivas. La sociología es hija del siglo XIX; la voluntad de arte, en cambio, surgió de una necesidad imperiosa de la condición humana. La sociología, además, está conectada con la dominación racional pero la voluntad artística responde a un profundo reclamo psíquico. La hipótesis a explorar a continuación es la posibilidad abierta que juega la literatura para el beneficio de una sociología futura, interesada en alcanzar audiencias más amplias.

III. ENSAYO POR UNA SOCIOLOGÍA FUTURA

Cuenta Wolf Lepenies en *Las tres culturas* que el surgimiento de la sociología en Francia, Alemania e Inglaterra (1875-1920), en aras de su constitución como un campo autónomo y legítimo de estudio, corrió parejo con el enfrentamiento frontal que libró, que sintió que debía librar, con la literatura. En menor medida, dio batalla también con lo que hoy llamamos el periodismo de investigación. Nacido el imperativo de veracidad en el crepúsculo del XIX, las reflexiones sobre el mundo social, empero, habían sido terreno fértil, claro y propio, de la filosofía y de la literatura. Una espinosa interrogante colectiva para aquellos que la hicieron suya fue sobre las diferencias del abordaje sociológico frente a la pluma del cronista, frente a la meditación filosófica, frente a la trama de una novela realista. Interesados por el estatus de su científicidad, aunado a los valores que iban tradicionalmente asociados: objetividad y expulsión del yo escritural, evidencias contrastables y universalidad, todo el frente de combate de estudiosos que clasificamos *a posteriori* como sociólogos clásicos suspendieron de modo general el diálogo o el usufructo, el cortejo o el contrabando con el amplio espectro de las humanidades.⁶

Rica en figuras, que nutrieron un proceso intelectual largo y problemático, que marchó simultáneamente con la institucionalización de los departamentos universitarios, la sociología no se constituyó nunca como un todo armónico, consensuado u homogéneo.

⁶ Fundador de *L'Année Sociologique* (1898 a 1925 fue la primera época), Émile Durkheim fue el único de sus contemporáneos que siempre se reivindicó sociólogo. Karl Marx nunca lo hizo. Max Weber se refería a sí mismo como economista político y George Simmel, quien renegó al final de su vida de la sociología, se concebía más bien como un filósofo (Wallerstein, 1999b: 11-16).

Francia, Alemania, en menor medida Inglaterra, reclamaron para sí problemas, objetos de estudio y procedimientos particulares, sujetos a su propia tradición cultural. Inglaterra catapultó la lógica formal. Francia fue la patria del racionalismo. Alemania desarrolló lo mejor del análisis de la cultura o sus variantes. Captiva y entusiasmada por los avances y los métodos hechos por parte de la ciencia natural un siglo antes por lo menos, la tendencia dominante en el interior de la sociología, sin embargo, buscó introducir de manera cada vez más sofisticada, según las técnicas y las actualizaciones, la lógica, la reflexividad y las matemáticas en los esfuerzos de desciframiento del mundo social. Por el contrario, los diálogos entre la nueva disciplina y el vasto imperio de las humanidades fueron vistos con cautela o recelo, relegándose a posiciones más bien marginales o en los bordes de la sociología.

Alrededor de Simmel, empero, Estados Unidos y Alemania lograron vertientes de investigación sociológica abiertas a los objetos de estudio y métodos propios de las humanidades. A diferencia de sus contemporáneos, Simmel publicó textos en revistas que hoy día serían de la orientación del tipo *Cosmopolitan* o *VOGUE*. ¿Un sociólogo que escribe para un público interesado en la moda, el maquillaje y las celebridades? Una hipótesis a debate es que Simmel tenía claro, o se debatió consigo mismo en virtud de las circunstancias que atañían a su calidad de judío alemán, que la sociología no estaba condenada al público docto. Aunque publicó libros completos y se dirigió a los especialistas, versado Simmel en el género ensayo, supo usufructuar este terreno textual con el ánimo de ser leído más allá de las fronteras de la disciplina. Ese más allá, no obstante, nunca fue el público masivo. Sin las pretendidas virtudes del ensayo, como la flexibilidad, la brevedad o lo fragmentario, a Simmel quizá le hubiera sido imposible la búsqueda de una válvula de escape. ¿Qué clase de intercambios pueden darse entre la sociología y la ensayística? Por otra parte, la llamada “Escuela de Chicago” está atravesada por una línea de continuidad que nació de Simmel (Nisbet, 1979: 99). Robert Park (1864-1944) estudió con él. Park fue maestro de Everett Hughes (1897-1983). Este último fue mentor de Howard Becker (1928 a la fecha). Aunque retirado, Becker es actualmente uno de los cabezas en jefe de las sociologías más heterodoxas y abiertas en el globo. Basta

darse una idea al respecto con la atención de los títulos de sus libros: entre otros, *Para hablar de la sociedad la sociología no basta*, *Becoming a Marijuana User*, *What about Mozart?*, *What about Murder?*

Hay pleno sentido en la expresión de Lepenies de la sociología como “tercera cultura” frente a las dos plenamente constituidas: la ciencia natural y las humanidades, filosofía en la primera línea. Cancelada la reivindicación para sí de la inauguración del pensamiento racional sobre el mundo social, la sociología sintió la urgencia de imponerse. No pudo reivindicarlo porque reflexiones sobre la moral o la política venían dándose desde la filosofía antes y durante la modernidad. Lo que atravesaba el corazón mismo del proyecto de la sociología fue el interés de vehicular para sí el poder del racionalismo científico y sus derivaciones técnicas sobre sociedades más sofisticadas y conflictivas, masivas y complejas (Wallerstein, 2003: 3-36; Pérez Soto, 2008: 33-46).

Muy cerca de lo que teorizó Max Weber de hacer notar la dominación racional frente a la carismática o la tradicional, la sociología, al igual que el resto de las ciencias sociales, exigió autoridad y no iba a lograrlo vía el recurso de los imperativos categóricos, las conveniencias morales o los usos privados de la razón. Iba a efectuarlo, por el contrario, a través de alta teoría y potentes técnicas de análisis. Dos rostros simultáneos de la racionalidad contemporánea. El credo era: “a medida que avanzamos en una comprensión verdadera del mundo real, también avanzamos hacia un mejor gobierno de la sociedad real y, en consecuencia, hacia una mayor realización del potencial humano” (Wallerstein, 2002: 157). Incluso las tres ideologías que se definieron también en el XIX: conservadurismo, liberalismo o socialismo, posteriores a la Revolución francesa de 1789 (Wallerstein, 1999a), incentivaron con igual fuerza para con sus fines, atravesadas por la misma urgencia, el conocimiento científico de la sociedad moderna. Circunstancia que no solo observó el intelecto de Weber sino constató y enfrentó en su tiempo con los “socialistas de cátedra”. Llevó a Max Weber a su postura de una sociología *wertfrei*, un saber exento de valores pragmáticos, utilitarios, totalmente dirigidos (Wallerstein, 1999b: 98-100). En efecto, ¿cómo conciliar la libre determinación de los individuos con una regulación razonable de lo social?

La combinación entre deseo e interés para conseguir dicho credo, así, debilitó (sin total éxito) el comercio entre la sociología y la literatura o las humanidades, también con el periodismo. Al mismo tiempo, esta combinatoria deseo y necesidad hizo que la sociología asumiera muy a menudo un rostro objetivante y frío, sistemático y distanciado, abstracto y críptico. Impulsada por su pasión por lo real, sin poder clausurar, empero, sus usos políticos, se abrió paso al mundo occidental una sociología de espíritu geométrico. Frente al usufructo humanístico, la sociología quedó apática o sucumbió al desdén. La invadió la cifra en detrimento del uso complejo del lenguaje. Prefirió la modelización matemática en menoscabo de la narración. Abrazó el diagnóstico y relegó los planos conjeturales. Adoptó el interés técnico y mantuvo en suspenso la especulación filosófica. Profundizó el estudio de la estadística y rechazó su reflexión escritural. Anheló sentencias universales en agravio del escrutinio de las huellas y los detalles. Antepuso el sosegado uso computacional, muy de nuestra época, frente a la salvaje posibilidad detectivesca.

Una imagen de este largo proceso intelectual puede ser útil aquí pero es inexacta con respecto a los matices. No me propongo dicho matiz sino allanar un terreno en el que se hicieron posibles, empero, los intercambios entre la literatura y la sociología. No ha sido nada nuevo acudir a la literatura para adentrarse en problemáticas reales o para mostrarlas desde un ángulo narrativo o vitalista. El hecho que se la use de muchos modos en sociología no es sino el reconocimiento de su poder o de su persuasión. La literatura, de manera general, remite al mundo. Lo refleja o lo figura, lo traspone o lo deforma, lo vela o lo explica, lo contradice y lo violenta. Además de recitar de memoria a Shakespeare o exaltarse con Byron o Shelley o elogiar a Heine, las opiniones de Marx sobre la literatura de su tiempo fueron basadas en “lecturas criminales”. Un lector, sostiene Ricardo Piglia en su *El último lector*, es también alguien que lee mal, distorsiona, percibe confusamente. En la clínica del arte de leer, no siempre el que tiene mejor vista lee mejor. La mancuerna Marx y Engels estuvo interesada en cómo ciertos escritores —Diderot, Dickens o Balzac a la cabeza— pudieron salirse o inmunizarse de su condicionamiento de clase y pudieron, por lo tanto, “representar” tendencias históricas que atraviesan a las sociedades europeas y a los intereses de clase (dominante). Un interés por la literatura, además, fuertemente

orientado hacia las “descripciones frescas, vivas, pormenorizadas” (Marx y Engels, 2015: 27-64; 131-48).

Al concentrar buena parte de sus fuerzas intelectuales en lo que tienen de “normal” los llamados hechos sociales —léase las medias o las modas estadísticas—, Durkheim alentó la atención de “figuras sintéticas”, representativas sociológicamente, a partir de lo cual podría atenderse en paralelo las variaciones o lo patológico. Estas figuras o representaciones, como lo mostró el propio Durkheim en su estudio sobre el suicidio, se hallan a su modo en ciertas novelas porque la literatura trabaja siempre con el montaje, la concentración de contenido, lo “más puro”. Por lo mismo, Durkheim se interesó en las figuras literarias de Fausto, Werther y René.

Bajo el mismo plano, coinciden las reflexiones teóricas en torno a los tipos ideales de Max Weber. Éstos no viven puros en ningún lugar sino que son construcciones mentales, alzadas mediante dispersos y dispares rasgos empíricos. Debe seguirse que en plena edificación de la tercera cultura, hubo terreno mínimo para este tipo de comercio con la literatura en cierto plano. En nuestro tiempo, además, Alfred Schütz se interesó por la lectura ficcional del mundo real. Pierre Bourdieu sugirió la atención minuciosa a *El contrabajo*, de Patrick Süskind. Bernard Lahire admira la “sociología implícita” en las novelas de George Simenon. Pero no me planteo este uso que ha sido frecuente. Para decirlo con Hitchcock, se presenta ante nosotros una suerte de dimensión desconocida, explotada todavía poco.

El lector, en efecto, ha sido el gran ausente de la sociología. ¿Para quién se escribe? Sean cuales sean sus avances y sus métodos, sus teorías y sus descubrimientos, sus apologías y sus rechazos, la cuota de desciframiento es alta. Dado que ha preferido catapultarse como un portavoz de veracidad, la sociología ha sucumbido a las presiones de la propia profesión, la crítica de los pares y ha estado obligada a la producción de textos que relegan en general su reflexión escritural. Textos que exorcizan, destierran y niegan todo contenido que se afilie a la literalidad. En virtud de su método las ciencias sociales devinieron modernas. No lo fueron por su escritura (Jablonka, 2016: 285). En una palabra, es necesaria la dolorosa adquisición de unas gafas de especialista para

desenmarañar sus significados. En su poderoso *Manifiesto para las ciencias sociales*, Ivan Jablonka (2016) observa que la tendencia de especialización, en detrimento de la divulgación, afectó por entero el amplio espectro de las ciencias sociales, la historia incluida. Agravó la tendencia, además, a la sentida filiación de la literatura con lo femenino. A las ciencias sociales, por su parte, las atravesaron por entero los valores masculinos. “Los científicistas, exclusivamente masculinos —escribe Jablonka—, rompieron con la literatura al modo en que un asceta se prohíbe mirar a las mujeres” (Jablonka, 2016: 317). La precaria atención al lector, además, supone un rechazo implícito a la reflexión sobre lo que es la escritura y sus alcances para llegar a un público más amplio.

Tal cual suele escribirse, no debe perderse de vista que muy a menudo la sociología sufre la crítica de los roedores porque sus resultados depararon en un estante de biblioteca universitaria. No dudo de su importancia o de sus dificultades. La lucha constante contra el error. Después de todo, la sociología se reivindica como una ciencia. Se encuentra todo el tiempo a prueba. Sin embargo, observo también sus carencias e imposibilidades. ¿Qué pasaría si a la sociología se la midiera en función de su entretenimiento? Si el objetivo no es solo los pares, una respuesta plausible, para muchos suficiente o ineludible, hay un rechazo explícito a una comunicación amplia. La academia ha impuesto fronteras muy claras: el lenguaje críptico y la autosuficiencia, la llamada objetividad y el dictado de las pruebas contrastables. Muchos de sus recursos de financiamiento —quizá para bien— no responden a la venta de los libros. Bajo esta suerte de domo a la Stephen King: un pequeño mundo relativamente separado del mundo, ¿quién tendría o para qué habría que ocuparse de los lectores? Quizá para la física o la biología pasen desapercibidos los lectores. Éstos, en cambio, son una cuestión pendiente y espinosa para la sociología. Sus postulados o sus aseveraciones se fundamentan en las personas de carne y hueso.

¿Cuáles son las condiciones sociales que hacen posible que un autor rompa los cerrojos que ha impuesto la academia? Una variante de la pregunta anterior es la consideración de las condiciones sociales que hacen posible el arte. De un solo trazo, siguiendo a Swift, la cuestión la despacha Borges del siguiente modo: *Art happens*. De tal suerte, suele

encontrarse la creencia —aunque es más que una creencia— que el escritor no se hace sino nace. La atención a los lectores y la reflexión sobre el usufructo de la literatura por parte de la sociología no responde, me parece, a un capricho individual de lo que esto escribe. Quizás *Los hijos de Sánchez* de Oscar Lewis, texto antropológico bien conocido, pase como la referencia por excelencia. En descargo de lo anterior, muy propio de la etnografía ha sido el guiño literario. Los diarios de campo, la observación participante y los relatos de vida son espacios de intensa reflexión escrita. No el recurso a la ficción, entendida como fábula, sino el usufructo de la escritura literaria.

El usufructo de la literatura en sociología se configura también como una reivindicación de la metáfora o, en menor medida, la sinécdoque. El uso complejo del tiempo como lo sería la técnica del contrapunto o el uso del futuro anterior. El recurso de la conjetura por medio de los subjuntivos, “que son los prodigiosos vehículos de unas posibilidades alternas de vida, que son las funciones de la esperanza” (Steiner, 2012, capítulo 8). La pregunta por la voz narrativa no es cualquier interrogante. La poética del lenguaje y la ensayística. De ésta proviene la postulación de un yo escritural y la propuesta de un estilo. Que se lean las investigaciones como si fuesen novela. Escritor de policiales e historiador simultáneo, Paco Ignacio Taibo II ha ofrecido una sentencia poderosa con respecto a sus pesquisas narrativas. La consideración al lector, sostiene, es un texto de manufactura compleja pero de fácil lectura. ¿Cómo se produce esto? Ni él mismo lo sabe, aunque lo hace. Como cuando advertía San Agustín sobre el tiempo. Si no me lo pregunto, sé lo que es; cuando me lo pregunto, no lo sé.

¿Ciencias sociales que procuren placer? No es en absoluto una prescripción, es una posibilidad. Una tal que sabe que una batalla decisiva es con un lector. Frente a él, que le haga valer el uso complejo de la escritura y que le despierte las emociones, no solo un anzuelo al intelecto. Desde luego, una sociología no se resuelve en atención solo a los problemas escriturales. Lo notable, sin embargo, no deja de ser problemático. Que yo sepa, este puente entre los géneros no ha seguido estrategia clara ni posee una sola expresión. Pertenece al orden de los esfuerzos individuales, la sensibilidad o la técnica de escritura. Hay algo también de rebeldía, de hartazgo, de travesura en el gremio. Supone

que el analista que escribe se conciba de algún modo como escritor profesional. Sin embargo, los ensayos al respecto, por mínimos, poseen el cariz de la herejía. Pasa como chiste que hasta el gobierno mexicano demandara judicialmente a Oscar Lewis. Aunque no puedo seguirlo, en todos los frentes que *El manifiesto por las ciencias sociales* ha abierto, Jablonka (2016) ha señalado la inmersión personal, el conflicto interno, que lo condujo a tomar postura. La posición de Jablonka, como todas las de vanguardia, es una respuesta formal a una problemática social, añadamos dilema existencial. En las primeras páginas de su manifiesto escribe:

A mediados de la primera década de este siglo, defendí mi tesis de doctorado y publiqué, al mismo tiempo, una novela; la tesis en la Sorbona, y la novela, con seudónimo. Esa doble tentativa de historia y literatura “puras” era un poco artificial, aun cuando las dos obras cuentan la historia de niños en duelo, abandonados y engañados. Al juzgar impensable la imposibilidad de conciliar ciencias sociales y creación literaria y, más aún, pretenderlo públicamente, *yo vivía en una especie de sufrimiento* [las cursivas son mías]: “Si llego a ser historiador, la escritura deberá reducirse a un pasatiempo; si llego a ser escritor, la historia ya no será más que una actividad que me dé de comer”. *Tuvieron que pasar varios años, varios intentos y varios encuentros* [las cursivas son mías] para que me decidiera a adoptar una forma pirata, esa *Historia de los abuelos que no tuve* [las cursivas son mías], cuya naturaleza historiadora y literaria es imposible de decidir. Llegaba por fin a lo que quería hacer (2016: 21-22).

Así como el flujo internacional de personas traspasa y desdibuja las fronteras o las identidades que salvaguardan esas fronteras —hay culto a la virgen de Guadalupe en los barrios pobres de Chicago—, así como ya no es posible sostener sin más la existencia de solo dos sexos, hay zonas que no pertenecen a nadie, en las que ninguna autoridad logra imponerse. Una más de estas dimensiones se constata de igual modo entre los géneros literarios. Bastaría pensar en la “zona de guerra” que ha sido el género ensayo o el género biográfico, que ha dado pasos muy atrevidos hacia la autobiografía y, más aún, a la autoficción. Bastaría leer *Los diarios de Emilio Renzi* para darse una idea de los planos de ficción

y realidad que están entretreídos. Uno no sabe con certeza lo que Renzi se ha apropiado de Piglia o lo que Piglia se ha desdoblado en Emilio Renzi. Antes de Piglia, Ernesto Sabato lo llevó a cabo en *Abaddón el exterminador* (1974). En efecto, Sabato se propuso investigar a la ficción con las armas propias de la ficción. Una suerte de ficción elevada a la segunda potencia (Sabato, 1985: 38). Desde que cimbró la vanguardia rusa, no podría descartarse, asimismo, lo que ha ocurrido con el periodismo de investigación y la crónica (Jablonka, 2016: 233-242).

El comercio actual entre la sociología y la literatura se suma a los territorios de fronteras abiertas. Para Jablonka se trata de la manufactura de un texto-investigación. De patria literaria, el texto; del ejercicio de un razonamiento y de un método, la investigación. Un texto-investigación no rechaza la creatividad de una escritura pero es una tal que se somete libremente a un método riguroso. Ha habido operaciones comunes a la literatura que tienen la misma importancia en sociología o en historia: el montaje. Buscar hechos y establecerlos, seleccionarlos y ordenarlos, jerarquizarlos y conectarlos en cadenas explicativas (Jablonka, 2016: 257). Un texto-investigación busca decir algo verdadero. No busca dar un efecto de lo real o un efecto de vivencia. Tampoco busca el bello estilo. El “arte de ficción”, por otra parte, abre la puerta de la literalidad a la escritura de un texto-investigación. El “arte de ficción” como una variante de un método riguroso de escritura. Escribe Jablonka:

Las ciencias sociales pueden tomar todo lo que quieran de la novela, la tragedia, la poesía, el *mythos* [...] Ningún procedimiento puede serles ajeno: puesta en intriga y ordenamiento de las acciones, pero también espera, efecto de suspenso, efecto de sorpresa, inversión, punto culminante, contrastes, diálogos, juego de los puntos de vista, listados, ironía, complicidad con el lector, desfamiliarización, monólogo interior, intertextualidad, trabajo de focalización, de encuadre, de escenografía. Se trata de desarrollar nuevas ficciones de método. Por ejemplo, contar una historia de manera regresiva, no a partir del punto más alejado del pasado, sino alejándose poco a poco del momento presente; seguir a un personaje con la cámara al hombro, respetando las posibilidades que se le abren, sus futuros todavía abiertos;

inaugurar un relato con varios comienzos, pero sin darle fin (y viceversa); cotejar retazos de vida; hacer la historia de una incoherencia; asociar conversaciones literales, imágenes-citas, videodocumentos. El formato de los textos sería reducido, como un artículo periodístico o una novela breve, a fin de que sean más contundentes. En el caso de un relato más largo, el desglose sería el de una serie de televisión. El ritmo, el de un *thriller*. En otro lugar, el historiador utilizaría el futuro anterior, que integra a la vez el carácter consumado de los acontecimientos y nuestra mirada retrospectiva [...] O el futuro simple, pronunciado desde el pasado. O el presente, a la vez para el pasado y para hoy (Jablonka, 2016: 285-289).

Esta múltiple construcción no es sino un dar orden creativo al desorden, un razonamiento hecho relato. Este ordenamiento del mundo o en busca de formas es propio de la literatura, íntimo también de la sociología. Sin embargo, hay una notable diferencia. La primera suele escamotear la causalidad. Todo aquello útil para redituar los efectos de sorpresa. La segunda, por el contrario, tiene el derecho de recurrir a la magia pero está obligada a la revelación de los trucos.

Relativizadas (por lo menos) las imposiciones del siglo XIX, la autoconciencia del sociólogo de nuestro tiempo, y en el futuro inmediato, como un escritor profesional, más que uno posible, será un escenario deseable. Si no se replantea a sí misma, una suerte de otra de sí, la sociología terminará en lo que Immanuel Wallerstein vaticinó para el mediano plazo: una secta de monjes que hacen culto a un Dios olvidado. Por una sociología futura el lector es una batalla impostergable. Una sociología futura sabrá que el lector es el otro rostro del oficio. ¿Quién estará dispuesto a no solamente conquistarlo sino a embrujarlo?

BIBLIOGRAFÍA

- Berman, M. (2011). “Baudelaire: el modernismo en la calle”, en *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad* (Andrea Morales, trad.), 2a. ed., Madrid: Siglo XXI Editores.
- Borges, J. L. (1981, junio, 21). *Borges a fondo* (J. Soler, entrevistador) [Emisión televisiva]. Recuperado de: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/a-fondo/entrevista-jorge-luis-borges-fondo-1980/1058440/>
- Borges, J. L. (1985a). “El arte narrativo y la magia”, en Rodríguez Monegal, E. (ed.), *Ficcionario. Una antología de sus textos*, México: FCE, pp. 49-55.
- Borges, J. L. (1985b). “Prólogo a La Invención de Morel”, en Rodríguez Monegal, E. (ed.), *Ficcionario. Una antología de sus textos*, México: FCE, pp. 160-162.
- Guerrero, G. (2015). “Paisaje del mercado en los años 90. Entre fantasías locales y realidades globales”, Ponencia en el Coloquio Internacional sobre ensayo. México: Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe-UNAM, México, octubre.
- Jablonka, I. (2016). *La historia es una literatura contemporánea. Manifiesto por las ciencias sociales*, Buenos Aires: FCE, Horacio Pons, trad..
- Lepenes, W. (1994). *Las tres culturas. La sociología entre la literatura y la ciencia*, México: FCE, Julio Colón, trad.
- Marx, C. y Engels, F. (2015). *Sobre el arte y la literatura*, Estados Unidos: MIC Publications.
- Miceli, S. (2012). *Ensayos porteños. Borges, el nacionalismo y las vanguardias*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Nisbet, R. (1979). *La sociología como forma de arte*, Madrid: Espasa-Calpe, Consuelo Luca, trad.
- Pasero, N. (2001). *Marx para literatos. Propuestas inconvenientes*, Barcelona: Anthropos Editorial, Mercedes Arriaga, trad.
- Pérez-Soto, C. (2008). “Las ciencias sociales como kantismos”, en *Desde Hegel. Para una crítica radical de las ciencias sociales*, México: Editorial Itaca, pp. 33-46.
- Piglia, R. (2014a). *Crítica y ficción*. Buenos Aires: Random House.
- Piglia, R. (2014b). *El último lector*, Buenos Aires: Random House.
- Piglia, R. (2016). *Las tres vanguardias. Saer, Puig, Walsh*, Buenos Aires: Eterna Cadencia Editora.
- Sabato, E. (1964). *El escritor y sus fantasmas*, Buenos Aires: Aguilar Ediciones.
- Sabato, E. (1985). *Abaddón el exterminador*, México: Planeta.
- Sarlo, B. (2015). *Borges, un escritor de las orillas*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Sapiro, G. (2016). *Sociología de la literatura*, Buenos Aires: FCE, Laura Fólica, trad.

- Schüking, L. (1950). “La aparición de nuevas tendencias”, en *El gusto literario*, México: FCE, pp. 63-73.
- Steiner, G. (2012). *La poesía del pensamiento. Del helenismo a Celan*, Madrid: Siruela Ediciones, María Condor, trad.
- Wallerstein, I. (1999a). *Después del liberalismo*, México: Siglo XXI Editores/ Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, Stella Mastrángelo, trad.
- Wallerstein, I. (1999b). “La sociología y el conocimiento útil”, en Briceño, R. (coord.), *El legado de la sociología*, Venezuela: Nueva Sociedad/Universidad Central de Venezuela, pp. 98-100.
- Wallerstein, I. (2002). “La ciencia social y la sociedad contemporánea. Las garantías de la racionalidad en extinción”, en *Conocer el mundo, saber el mundo. El fin de lo aprendido. Una ciencia social para el siglo XXI*, México: Siglo XXI Editores/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, pp. 157-178, Stella Mastrángelo, trad.
- Wallerstein, I. (2003). “La construcción histórica de las ciencias sociales desde el siglo XVIII hasta 1945”, en *Abrir las ciencias sociales. Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*, México: Siglo XXI Editores, pp. 3-36, Stella Mastrángelo, trad.
- Worringer, W. (2015). *Abstracción y naturaleza. Una contribución a la psicología del estilo*, 2a ed. México: FCE, Mariana Frenk, trad.

Especificación de un modelo para el estudio de la formación profesional

Eréndira Fierro Moreno¹
Cruz García Lirios¹
María de los Ángeles Delgado Carrillo¹

RESUMEN

La teoría del capital humano supone que existe una relación indirecta entre la formación profesional y la inserción laboral. El objetivo del presente trabajo es especificar un modelo para el estudio del capital humano. Para sustentarlo se llevó a cabo un estudio no experimental, documental, transversal y exploratorio con una selección de fuentes indexadas a repositorios líderes de América Latina, considerando el periodo de publicación y el registro ISSN y DOI. En virtud de que el modelo especificado puede ser contrastado, se recomienda la inclusión de factores tales como estrés, hostigamiento, *mobbing* y *burnout* para establecer los alcances y límites del modelo.

PALABRAS CLAVE: Capital humano, formación profesional, inserción laboral, Trabajo Social, especificación.

ABSTRACT

The theory of human capital essentially means that there is an indirect relationship between vocational training and job placement. In this sense, the objective of the present work was to specify a model for the study of human capital. A non-experimental, documentary, cross-sectional and exploratory study was carried out with a selection of sources

¹ Universidad Autónoma del Estado de México.

indexed to Latin American leading repositories, considering the publication period and ISSN and DOI registration. Since the specified model can be contrasted, the inclusion of factors such as stress, harassment, mobbing and burnout is recommended to establish the scope and limits of the model.

KEYWORDS: Human capital, vocational training, job placement, social work, specification.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente escrito radica en la especificación de un modelo de relaciones de dependencia entre las variables determinantes e indicativas de la formación profesional y la inserción laboral en egresadas de la licenciatura de Trabajo Social de una universidad pública de la Ciudad de México.

Un modelo, para los fines del presente trabajo, alude al diseño de rutas explicativas entre variables a partir de una revisión de la literatura y siguiendo los presupuestos teóricos. Por consiguiente, la especificación de un modelo se entiende como el establecimiento de las relaciones entre las variables, la discusión de tales relaciones, la selección de las variables y la propuesta de relaciones entre las variables, considerando una revisión documental, análisis de contenido y evaluación de los datos (Elizarraráz *et al.*, 2018).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su informe correspondiente a 2015 advierte que para las mujeres el título universitario, cuando se compara con otros niveles educativos, es más rentable que para los hombres (Abreu, 2002: 32). Las graduadas universitarias ganan 41 por ciento más que las graduadas de secundaria, mientras que en los hombres esta diferencia es del 32 por ciento (OCDE, 2016: 1). Las universitarias también tienen un nivel de desempleo (6.9 por ciento entre las licenciadas) muy inferior a otros niveles educativos (14.3 por ciento entre las graduadas de secundaria obligatoria) (OCDE, 2016: 3).

El salario relativo de los universitarios respecto a los trabajadores con estudios inferiores a secundaria ha caído 40 por ciento. La ventaja de los universitarios en términos de desempleo también ha disminuido. La tasa de desempleo de los graduados de secundaria ha pasado de ser 27 por ciento superior a la de los universitarios, a 17 por ciento entre 1995 y 2005 (OCDE, 2016: 4). La misma tasa no ha cambiado en el caso de compararla con los trabajadores con estudios anteriores a secundaria (en torno a 40 por ciento superior a los universitarios). La diferencia en la tasa de empleo entre los graduados de educación obligatoria y los universitarios se ha reducido de 19 a 13 puntos entre 1997 y 2004 (Adenike, 2011: 152).

El 52.2 por ciento de los graduados universitarios entrevistados sigue viviendo en casa de sus padres a pesar de su elevado nivel de ocupación y de su edad media (28 años). La gran mayoría de los titulados (74.8 por ciento) cursaron carreras que eligieron como primera opción (OCDE, 2016: 5). Los graduados universitarios tardan una media de 6.2 meses en encontrar su primer empleo una vez finalizados los estudios universitarios (Almedon, 2005: 254).

Los primeros contactos con el mundo laboral suelen implicar una relación contractual de carácter temporal (74.9 por ciento en el primer empleo), después de tres años los graduados alcanzan un nivel muy superior de estabilidad en el empleo. En el último empleo los contratos indefinidos suponen 45.1 por ciento del total de contratos de los graduados de la muestra (Alonso, 2008: 26).

En el último empleo, 27.6 por ciento tiene un nivel de formación superior y 10.4 por ciento desvincula las tareas de su puesto de trabajo con la titulación universitaria. Entre los titulados, 70.7 por ciento se muestra bastante satisfecho o muy satisfecho con su trabajo actual, aunque solo 47.7 por ciento de los entrevistados está bastante o muy satisfecho con su salario (Barranco, 2009: 134).

De la muestra, 72 por ciento volvería a hacer la misma carrera en la misma universidad. No obstante, 17.7 por ciento de los graduados de la muestra indican que si tuvieran que

tomar otra vez la decisión de cursar estudios universitarios, con bastante o mucha probabilidad no lo harían (Casas, 2003: 20).

La tasa de desempleo oficial del periodo en el que fueron encuestados (11.2 por ciento) es algo inferior a la mediana citada por los encuestados (15 por ciento). La tasa de desempleo estimada por los estudiantes es cercana a la existente cuando comenzaron sus estudios, por lo que la explicación podría asociarse con cierta inercia en sus expectativas (Castro, 2006: 90).

La percepción sobre la situación del mercado laboral es muy aproximada a la realidad. La tasa de desempleo de los jóvenes graduados universitarios (menores de 30 años) es de 15 por ciento (tasa real en 2003, 15.5 por ciento), mientras que el 10 por ciento de la tasa de desempleo de los jóvenes son graduados o están en formación profesional (Chattopahyay, 2001: 782).

A partir de las diferencias formativas, contractuales y laborales entre hombres y mujeres, los marcos teóricos, conceptuales y empíricos plantean y evidencian asimetrías en torno a identidad de género, capital intelectual, desarrollo humano y gobernanza corresponsable.

II. TEORÍA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

En este apartado se presentan las premisas esenciales de los marcos teóricos y conceptuales que explican la relación entre la formación académica y la inserción laboral, con énfasis en las diferencias entre hombres y mujeres respecto a las expectativas.

La literatura revisada centra su interés en la identidad de género como una primera aproximación a las diferencias entre hombres y mujeres, considerando que la socialización en el seno familiar antecede a la socialización en el ámbito educativo. Siguiendo esta lógica, el aprendizaje en el aula determinaría la búsqueda de oportunidades laborales. Precisamente, la teoría de la identidad de género esgrime algunas barreras y facilidades que permiten establecer ventajas comparativas y ventajas competitivas entre las identidades de género (Carreón, 2016).

Es por esta razón que la identidad de género, en tanto elección de un grupo, supone diferencias sustanciales entre hombres y mujeres. Mientras que la identidad femenina construye una ética del cuidado, la identidad masculina edifica una ética de convicción. La diferencia es sustancial, ya que mientras la identidad femenina se preocupa por su entorno familiar, académico y laboral, la identidad masculina se dedica a su propia formación y bienestar, desarrollando y exaltando sus capacidades y atributos de liderazgo, eficiencia, eficacia y efectividad (Carreón *et al.*, 2014).

Grosso modo, la identidad de género explica el proceso mediante el que se establecen las diferencias entre hombres y mujeres con base en el aprendizaje de dos lógicas: verosimilitud y verificabilidad. La primera consiste en el aprendizaje con base en la concordancia entre la ética del cuidado y el bienestar grupal. La segunda alude al aprendizaje de habilidades y conocimientos a partir del contraste con los requerimientos del entorno, los recursos disponibles y las capacidades adquiridas (Espinosa, Sánchez y García, 2018).

En efecto, las mujeres desarrollan una identidad que preserva la relación entre demandas y recursos, objetivos y tareas, metas y recompensas. En cambio, los hombres generan oportunidades y capacidades con base en sus atributos de líderes o seguidores (García, 2018a).

Tal distinción no solo opera en el seno familiar al dividir el trabajo doméstico del trabajo productivo sino, además, se extiende al aula, en donde el padrón de investigadores con más reconocimientos está conformado por hombres, así como al ámbito laboral, en donde se aprecian diferencias en cuanto a salario, ascensos o promociones, reconocimientos y recompensas (García, Carreón y Hernández, 2014).

Incluso las organizaciones consideradas exitosas edifican una cultura laboral centrada en un liderazgo unilateral, comunicación vertical y motivación unidireccional. En este escenario, el clima de tareas y el clima de metas determinan el clima de relaciones, el clima de apoyos y el clima de innovaciones (García, 2018b).

La teoría de la identidad de género advierte que las asimetrías entre hombres y mujeres se cristalizan en relaciones laborales de acoso, estrés, *burnout*, *mobbing* y violencia contra

las mujeres, pero no profundiza en el proceso mediante el que las mujeres líderes han transitado para reproducir la dominación de la identidad masculina sobre la identidad femenina (García, 2018c).

A diferencia de la teoría de la identidad de género, que exalta las asimetrías entre hombres y mujeres respecto a su ética y lógica formativa y productiva, la teoría del capital intelectual se inscribe en el marco de los capitales como factores de producción, más que de reproducción de conocimiento (Hernández *et al.*, 2018a).

Si la teoría de la identidad de género apela por una equidad en las condiciones familiares, académicas y laborales, la teoría del capital intelectual parte del supuesto de que las diferencias son oportunidades de éxito, ya que las habilidades y los conocimientos estriban en un aprendizaje permanente en el que la identidad de género más vulnerable terminará por conformarse a su situación y la identidad más innovadora producirá el conocimiento, valor sustancial para el ámbito laboral (García *et al.*, 2012a).

De esta manera, la formación académica y la inserción laboral pueden ser analizadas desde la identidad de género, centrada en la toma de decisiones orientadas a la conformidad o la innovación, la obediencia o el emprendimiento, la reproducción de conocimiento o la producción de conocimiento (Hernández *et al.*, 2018b).

En el marco del Desarrollo Humano, en el que la salud, la educación y el empleo son sus dimensiones más prevalecientes, el concepto de capital humano alude a un balance entre demandas y recursos, oportunidades y capacidades, así como habilidades y conocimientos, todos orientados a la inserción en un mercado laboral global y local (Cortés, 2010).

Sin embargo, la teoría de la identidad de género no explica fehacientemente la adquisición de habilidades y conocimientos esenciales para una oportunidad laboral. Será la teoría del capital humano, en su dimensión intelectual, la que dará cuenta de las diferencias entre los actores ya no por su género, sino en cuanto a sus capacidades de procesamiento de información.

En efecto, la teoría del capital intelectual advierte que la formación académica está regida por liderazgos que incentivan las habilidades y conocimientos de los aprendices, pero en

el contexto de la sociedad información, las tecnologías, dispositivos y redes digitales permiten un aprendizaje intensivo que depende del compromiso del aprendiz con su formación.

De este modo, en el escenario de Internet, las ventajas comparativas y competitivas entre ciber-usuarios dependen de su grado de lealtad para consigo mismos, sus intereses y prioridades subjetivas, así como de su propensión a la exploración de nuevos conocimientos y la adquisición de innovaciones que se cristalicen en nuevas habilidades (Carreón *et al.*, 2013).

De esta manera, el capital humano supone un conjunto de estrategias, intenciones y acciones dedicadas a la aplicación de conocimientos y al desarrollo de habilidades para que, con base en objetivos y tareas de cooperación, se obtengan metas; esas habilidades serán diseminadas entre un grupo que pueda reproducir el proceso con la misma calidad (Díaz, 2012).

Sin embargo, la teoría del capital humano advierte que existen barreras y facilitadores que inhiben o potencializan la consecución de propósitos (Escofet, 2011). Es el caso de la relación existente entre formación profesional e inserción laboral. En virtud de que la *curricula* parece estar desligada de las exigencias del mercado global o local, la formación profesional se ajusta cada vez más a los requerimientos del entorno laboral.

No obstante que la formación profesional se aproxima a las habilidades y conocimientos requeridos por las micro, pequeñas y medianas empresas, que emplean al 90 por ciento de la fuerza laboral, la inserción laboral supone un proceso de selección en el que participan diferentes profesionistas compitiendo por un reducido número de vacantes (Fioretino, 2008).

De este modo, la teoría del capital humano, en su vertiente formativa, señala que los contenidos y las prácticas se ajusten a los casos reales de las organizaciones que emplearan a los egresados (Guillén, 2007). Empero, el mercado laboral global cada vez exige mayor emprendimiento, innovación y competitividad, sin menospreciar la empatía, el compro-

miso y la satisfacción que los empleados deben tener para realizar eficientemente su trabajo (Hermosa, 2006). Por consiguiente, la formación del capital humano también supone un grado de libertad de decisión y acción orientado a la transformación de las organizaciones (Sánchez *et al.*, 2018).

La teoría del capital humano advierte que la formación profesional depende de la formación de liderazgos transformacionales más que tradicionales. Esto es así porque el emprendimiento, la innovación y la competitividad dependen de altas dosis de confianza, compromiso y satisfacción laboral (Herreros, 2004). Por consiguiente, el capital humano es el factor esencial de crecimiento en una organización.

En tanto divisa de las organizaciones, el capital humano requiere de una formación continua e incluso anticipación a los escenarios de incertidumbre y riesgo (Kundu, 2007). El afrontamiento de amenazas sugiere la formación de líderes que transformen a la organización y no la encadenen a un estilo de dirección tradicional, vertical y unívoca. De esta manera, la formación del capital humano se corresponderá con la inserción laboral siempre que el mercado demande cada vez más productos y servicios innovadores que satisfagan a los consumidores (López, 2001).

En el caso de las Instituciones de Educación Superior (IES), la formación del capital humano y la inserción laboral dependen de un alto grado de isomorfismo institucional que la teoría del capital humano considera fundamental para llevar a cabo la tarea de anticipar escenarios de desempleo (Luna, 2003a).

Grosso modo, el institucionalismo consiste en un conjunto de valores y normas que inciden en la cultura, el clima laboral de las relaciones y el clima laboral de las tareas (Luna, 2003b). Esto es así porque las organizaciones se circunscriben a políticas de fomento empresarial, o bien a alianzas con el Estado, que las determinan en cuanto a sus relaciones comerciales. En ese marco institucional, la teoría del capital humano sugiere que los líderes comparten estilos de dirección centrados en la obtención de metas, sin importar las habilidades y conocimientos que orientan la innovación, pero regulan las propuestas que emergen de las organizaciones asociadas a instituciones del Estado (Martínez, 2003).

No obstante, cuando las organizaciones requieren trascender y entrar al mercado global, establecen alianzas estratégicas con otras organizaciones que condicionan su asociación conforme al grado de emprendimiento, innovación y competitividad (Maruco, 2012). En ese marco, la teoría del capital humano explica el proceso mediante el cual los individuos establecen redes de conocimiento, y en función de su capacidad de procesamiento de información, toma de decisiones y habilidades de ejecución, logran un nivel de competencia acorde a las demandas locales y globales.

Si el emprendimiento consiste en el balance entre oportunidades financieras, establecimiento de oportunidades de negocios y producción de mercancías con una alta demanda posible, entonces el capital humano es parte esencial en el proceso de emprendimiento ya que, con base en la formación continua de procesamiento de información y difusión de propuestas, adquiere ventajas competitivas (McGee, 2006). En el caso de la innovación, entendida como la generación de iniciativas acordes a una demanda y la factibilidad de ser reproducida hasta alcanzar una cuota de productividad, la formación del capital humano también muestra ventajas competitivas respecto a organizaciones dedicadas a reproducir conocimientos (Meagher, 2003). Es decir, que producir conocimiento no solo aplicable sino reproducible genera prestigio y éste se cristaliza en patentes.

De esta manera, la formación del capital humano está cada vez más cercana a garantizar la inserción laboral por su alto grado de transformación y expectativas de reproducción del conocimiento (Melano, 2007). No obstante que la sociedad informacional marca la pauta en cuanto a la formación académica y la inserción laboral, el deterioro ambiental, las catástrofes naturales y los desastres ecológicos anuncian la emergencia de protocolos en los que el capital intelectual es vulnerable ya que, al centrarse en un confort formativo subjetivo, soslaya el bien común. De este modo, la teoría del desarrollo humano plantea algunos inconvenientes al capital intelectual, principalmente el relativo al sentido de comunidad, el apego al lugar de origen y el arraigo a una localidad.

Por consiguiente, la teoría del desarrollo humano, en su dimensión de desarrollo local sustentable, advierte que la socialización familiar, la formación académica y la inserción laboral son parte de un universo simbólico de pertenencia a una comunidad universal,

que se distingue por racionalizar las amenazas de su entorno y anticipar escenarios desfavorables para su desarrollo y el de las demás especies que la acompañan (Villegas, García y Hernández, 2018).

Sin embargo, la relación entre formación académica e inserción laboral está supeditada a las demandas del entorno. Si el medio ambiente en el que están insertas las organizaciones está en deterioro, entonces impactará la producción de conocimiento aplicada a la innovación, la productividad y la competitividad. La teoría del desarrollo humano, especializada en la relación entre medio ambiente y capital humano, explicará el impacto de las demandas del entorno sobre los recursos y capacidades de las organizaciones en las que el capital intelectual se desarrolla.

El desarrollo humano, en esencia, alude a un conglomerado de posibilidades, oportunidades y capacidades que se cristalizan en procesos de salud, educación y empleo, y aunque existen otras dimensiones, el capital intelectual es más requerido en esas tres. De esta manera, la distinción entre desarrollo humano, desarrollo local y desarrollo sustentable estriba en el balance entre demandas y recursos del entorno. Si existe un pleno equilibrio entre oportunidades y capacidades, entonces emerge el desarrollo humano como una consecuencia del capital intelectual, el capital social, el capital político y el capital natural (García *et al.*, 2014a).

Empero, si el desbalance más bien está presente en las demandas del entorno con respecto a las capacidades humanas, el desarrollo local subyace como un factor de solidaridad, cooperación e identidad, y siempre el capital intelectual comulga con este colectivismo, ya que, en esencia, el capital intelectual es producto de una estrategia de aprendizaje aislada, virtual y efímera porque no requiere contrastar el conocimiento con los requerimientos del entorno, como es el caso del ambientalismo, sino más bien está dedicado a transformar ese entorno sin el concurso de otros talentos.

Es decir que el desarrollo local alude a una comunión entre los actores y con respecto a sus raíces históricas, su emotividad y sus costumbres, más que a sus capacidades de emprendimiento e innovación. En consecuencia, el desarrollo humano y el desarrollo local son diferentes en cuanto a sus objetivos, tareas y metas.

El desarrollo humano apela a una identidad universal, consecuencia de una visión común de los recursos y el futuro de las generaciones. El desarrollo local está más bien delimitado a los sentimientos de comunidad, arraigo y apego al lugar de origen. Ambos desarrollos, humano y local, se contraponen al sesgo que supone la formación de capital intelectual, consistente en el aprendizaje de habilidades y conocimientos en torno demostraciones de autoeficiencia, autoeficacia y autoefectividad, sin importar el bienestar común, solo el personal (García *et al.*, 2015).

Tal cuestión es evidente en el desarrollo sustentable, que alude al bienestar de generaciones futuras, a sus capacidades de autogestión y autoadministración de las demandas del entorno prospectivo. En esta propensión al futuro, con capacidad de anticipar escenarios fatalistas y construir escenarios optimistas, el capital intelectual es especialista. Sin embargo, el mismo capital intelectual en tanto identidad emprendedora e innovadora, delimita el desarrollo sustentable, local y humano a una especie de desarrollo contingente. Se trata de un emprendimiento no perseverante de innovaciones y no siempre benéfico para todos (Carreón, 2016).

La teoría del desarrollo humano, al establecer diferencias entre una formación antropocéntrica, centrada en el disfrute de los recursos de un modo exclusivo para una generación actual con respecto al ecocentrismo, centrado en la conservación de la naturaleza para garantizar el suministro de recursos para otras generaciones de especies animales y vegetales, plantea un escenario de escasez de recursos que amenaza el proceso formativo y productivo (García, Carreón y Bustos, 2012).

Sin embargo, la teoría del desarrollo humano solo anuncia los riesgos de una formación individualista sobre un bienestar común, así como la producción y consumo desmedidos,

sin proponer un pacto o acuerdo entre los actores. Es la teoría de la gobernanza corresponsable la que explicará los determinantes de una cogestión y una coadministración de los recursos y los servicios que, al ser considerados comunes, anticipan el cuidado de la naturaleza por considerarla un escenario común y determinante del futuro.

En un sentido evolutivo, la identidad refiere a una condición sexual, pero en un sentido social, la identidad alude a una elección no siempre racional, pero si en relación con un grupo de pertenencia o un grupo al que se quiere pertenecer. De este modo, la identidad es una elección provisional de un grupo, pero el costo de oportunidad que implica explica una diferencia formativa y laboral. Es decir, quienes deciden pertenecer a un grupo, dejarán de relacionarse significativamente con otro y adoptarán sus valores y normas.

Por tales razones, la identidad emprendedora, innovadora y contingente es idónea para la edificación de una gobernanza corresponsable solo si los recursos son considerados comunes; el futuro a construir será compartido más que disputado. Es así como desde la socialización familiar hasta la productividad laboral estarían en sintonía con la corresponsabilidad.

En un sentido político, los bienes han sido tradicionalmente asumidos como públicos, privados o comunes. En el caso de la educación, ésta ha sido considerada como un bien público. La rectoría del Estado gestionó y administró la formación académica de un modo tal que los educandos debían aprender conocimientos y habilidades con base en el institucionalismo de la unidad y la identidad nacionalista.

Sin embargo, el patrimonialismo, fenómeno en el que se observa la reproducción y la herencia de funciones públicas entre las familias de los servidores públicos, deterioró el sistema de los bienes públicos y dio lugar a los bienes privados. La educación pública que se administró patrimonialmente reprodujo el institucionalismo estatal, trasladó los valores y normas de las élites al aula y al laboratorio.

La educación pública de masas se tornó en un sistema excluyente en el que los apellidos de los servidores públicos proliferaban en los puestos más importantes, soslayando las iniciativas de cambio. El patrimonialismo se reprodujo de las instituciones educativas a

las organizaciones familiares y generó un desbalance en los requerimientos del mercado y la curricula universitaria (García *et al.*, 2016).

Incluso, el patrimonialismo educativo se diseminó en las organizaciones circunscritas al proteccionismo estatal, pero la alternativa de privatización de la educación como un bien particular generó una exacerbada competencia por los recursos y orientó las alianzas estratégicas entre universidades y organizaciones a la producción de conocimiento más que a la conservación de la naturaleza.

A partir de este escenario desfavorable para las capacidades de las generaciones e identidades emprendedoras e innovadoras del futuro, emergió la propuesta de una gobernanza corresponsable entre los actores involucrados en la formación académica y la productividad laboral (García *et al.*, 2012).

A diferencia de los estudios relativos a la identidad de género, el capital intelectual y el desarrollo humano, que emergieron de las instituciones educativas y se trasladaron a las organizaciones con fines de lucro, la gobernanza corresponsable es resultado de organizaciones que se orientaron por valores y normas cooperativistas.

En un contexto en el que las organizaciones privilegiaron la formación de talentos, capital humano e intelectual para garantizar su producción de conocimiento, los liderazgos encargados de facilitar el proceso de aprendizaje de una cultura de éxito empezaron su transformación al darse cuenta de que el compromiso determinaba una mayor productividad y calidad de los procesos y productos.

Muy pronto los liderazgos tradicionales cedieron a los liderazgos transformacionales que contrataron talentos y depositaron en sus atributos la responsabilidad de transformar al mercado. En esa transición, los talentos dejaron de ser considerados como empleados y fueron asumidos como bienes comunes, ya que el futuro de la organización dependía de sus capacidades (García *et al.*, 2013).

Los liderazgos transformacionales fueron reconocidos por su gestión del conocimiento al permitir alianzas entre instituciones y universidades, pero sobre todo reivindicaron el

papel de la motivación como factor determinante del compromiso laboral, principal antesala del emprendimiento y la innovación.

De esta manera, la formación corresponsable es distinta a la formación académica y a la formación profesional en cuanto a que sus unidades de aprendizaje se ajustan a los requerimientos ya no de la institución ni del mercado, sino de la disponibilidad de los recursos y las capacidades de generaciones futuras. Tal formación corresponsable supone un vínculo estrecho con la producción del conocimiento, valor esencial de las organizaciones.

III. ESTUDIOS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

La Tabla 1 muestra los estudios sobre formación profesional que advierten que la motivación del líder es el determinante de la inteligencia organizacional. Es decir, que las organizaciones productoras de conocimiento se distinguen por su clima de innovaciones pero, a diferencia de las organizaciones reproductoras de conocimiento, su motivación no es extrínseca, sino más bien consiste en la sinergia entre quienes toman las decisiones y los talentos (Carreón *et al.*, 2016).

TABLA 1
ESTUDIOS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Año	Autor	Trayectorias
1996	Salgado <i>et al.</i>	Satisfacción laboral ← formación profesional ← clima
1998	Glisson y Hemmelgard	Formación profesional ← clima laboral ← variables sociodemográficas
1999	Wallace <i>et al.</i>	Formación profesional ← clima laboral ← cultura organizacional
2000	Neal <i>et al.</i>	Formación profesional ← clima laboral
2002	Nystrom <i>et al.</i>	Innovación de procesos ← formación profesional ← tamaño organizacional
2004	Cooper y Phillips	Formación profesional ← clima organizacional
2006	Castro	Formación profesional ← liderazgo

2006	Hermosa	Satisfacción laboral ← formación profesional ← estrés organizacional
2007	Amram y Kusbramayanti	Satisfacción laboral ← formación profesional ← liderazgo organizacional
2007	Castro y Benatuil	Formación profesional ← liderazgo laboral
2007	Mañas <i>et al.</i>	Satisfacción laboral ← formación profesional ← compromiso ← identidad de género
2007	López <i>et al.</i>	Satisfacción laboral ← formación profesional
2008	Alonso	Formación profesional ← identidad de género
2008	Saavedra y Vallata	Formación profesional ← identidad de género
2008	Paris y Omar	Satisfacción laboral ← formación profesional
2009	Castro y Martins	Satisfacción laboral ← formación profesional
2009	León <i>et al.</i>	Resiliencia laboral ← formación profesional ← estrés organizacional
2009	Peña	Formación profesional ← identidad de género
2009	Tejero y Fernández	Satisfacción laboral ← formación profesional
2009	Vecina <i>et al.</i>	Satisfacción laboral ← formación profesional
2009	Velázquez y Montgomery	Formación profesional ← variables psicológicas
2010	Yáñez <i>et al.</i>	Formación profesional ← clima laboral
2010	Molero <i>et al.</i>	Formación profesional ← liderazgo organizacional
2010	Moreno <i>et al.</i>	Formación profesional ← identidad de género
2010	Chiang <i>et al.</i>	Satisfacción laboral ← formación profesional
2010	Méndoza <i>et al.</i>	Compromiso laboral ← formación profesional
2010	López <i>et al.</i>	Satisfacción laboral ← formación profesional ← liderazgo laboral
2010	Omar	Formación profesional ← confianza ← liderazgo laboral ← identidad de género
2011	Adenike	Satisfacción laboral ← formación profesional ← clima organizacional
2011	Celik <i>et al.</i>	Formación profesional ← confianza ↔ <i>burnout</i>

2011	Rodríguez <i>et al.</i>	Satisfacción laboral ← rendimiento ↔ desempeño ← formación profesional
2012	Anwar y Norulkamar	Satisfacción laboral ← formación profesional ← compromiso ← liderazgo organizacional
2012	Figuerreiro <i>et al.</i> ,	Satisfacción laboral ← formación profesional
2012	Tayo y Adeyemi	Compromiso laboral ← formación profesional
2016	Bautista <i>et al.</i> ,	Compromiso laboral ← formación profesional ← cultura organizacional
2016	Carreón <i>et al.</i> ,	Formación profesional ← salud ocupacional
2016	Carreón <i>et al.</i> ,	Inteligencia emocional ← formación profesional
2017	Carreón <i>et al.</i> ,	Decisiones prospectivas ← formación profesional
2017	Carreón <i>et al.</i> ,	Compromiso organizacional ← formación profesional ← práctica laboral
2017	García, Bustos y Carreón	Formación profesional → aprendizaje ↔ habilidades
2017	Carreón <i>et al.</i>	Formación profesional ← clima laboral
2017	García, Carreón y Bustos	Formación profesional ← variables sociodemográficas
2017	Carreón y García	Formación profesional ← representaciones sociales
2018	García	Emprendimiento ← formación profesional ↔ gestión ← cultura laboral
2018	Elizarraráz <i>et al.</i>	Redes colaborativas ← formación profesional ← alianzas estratégicas
2018	Espinoza, Sánchez y García	Formación profesional ← gestión del conocimiento
2018	Hernández <i>et al.</i>	Formación profesional ← cibercultura
2018	Sánchez <i>et al.</i>	Formación profesional ← responsabilidad corporativa
2018	Villegas, García y Hernández	Formación profesional ← incubación organizacional

← relación determinante; ↔ relación asociativa

Fuente: Elaboración propia.

La psicología de la formación profesional ha demostrado que la salud ocupacional, en el contexto de la formación profesional libre de violencia, enfermedades y accidentes, consiste en la difusión de expectativas relativas a idioma, salud, estigma, competencias, oportunidades, capacidades, bienestar, satisfacción y calidad de vida (Carreón *et al.*, 2016).

Los estudios psicológicos de la formación profesional han establecido dimensiones relativas al clima, el compromiso y la dedicación como elementos centrales del proceso de racionalidad, deliberación, planificación y sistematización en la producción y transferencia de conocimientos (Bautista *et al.*, 2017).

La psicología de la formación profesional advierte que las competencias, habilidades, capacidades y recursos en torno a las demandas del medio suponen una delimitación de conocimientos en función de los logros obtenidos y la motivación para llevar a cabo tales propósitos (Carreón y García, 2017). Los estudios psicológicos de la formación profesional distinguen asimetrías entre grupos con respecto a las habilidades y conocimientos requeridos en el ámbito laboral. En tal sentido, los significados en torno al trabajo eficiente y rápido son atribuidos a la categoría de juventud, mientras que el cansancio y el fastidio son elementos representativos del trabajo de adultos mayores (García, Bustos y Carreón, 2017).

La psicología de la formación profesional advierte un contexto de demandas que sobrepasan a los recursos; la colaboración y la solidaridad son fundamentales para el establecimiento de un clima de relaciones preponderante sobre el clima de tareas y el de metas. En consecuencia, el factor reflejante de la colaboración organizacional supone que la formación profesional adquiere una dimensión colaborativa más que relativa a la gestión del conocimiento. De este modo, las redes colaborativas facilitan la producción y la transferencia del conocimiento (Carreón *et al.*, 2017a).

Los estudios de la formación profesional señalan que el aprendizaje de habilidades para el mercado local depende de las exigencias del entorno. Es el caso de quienes deciden migrar para adquirir más capacidades laborales en función de las oportunidades del con-

texto. De este modo, la formación profesional supone una interrelación entre las demandas contingentes del mercado local y los recursos disponibles de las organizaciones, centrados en los capitales intelectuales, habilidades y conocimientos (García, Bustos y Carreón, 2017)

La psicología de la formación profesional advierte que son las percepciones de utilidad las determinantes de las tareas orientadas a metas. Por tal motivo, un incremento en los beneficios esperados supone un aumento en las tareas operativas y técnicas con respecto a la formación profesional y las exigencias del mercado local (García, Carreón y Hernández, 2017).

Los estudios de la formación profesional advierten que existe un vínculo estrecho entre el desarrollo del capital intelectual y la práctica laboral. Se trata del grado de compromiso alcanzado una vez que las organizaciones enfrentan demandas excesivas de su entorno y éstas corresponden con las habilidades y los conocimientos internos (Carreón *et al.*, 2017b).

La psicología del capital humano ha establecido escenarios contingentes a las organizaciones con respecto a las demandas del entorno y sus efectos en las capacidades de las empresas. De este modo, la incertidumbre, el riesgo y el conflicto se han asociado a la fiabilidad, la cual emerge cuando la organización está inmersa en un contexto de amenazas que orientan los climas laborales hacia una dependencia de los liderazgos, siendo el estilo autoritario el más vinculante (Carreón *et al.*, 2017c).

Los estudios del capital humano advierten que el uso intensivo de tecnologías de información, así como la orientación de líderes tradicionales que establecen procesos deliberados, planificados y sistemáticos, son determinantes de la formación profesional e incluso de la inserción laboral (Morales, 2002). A medida que se intensifica el aprendizaje de *software* y se aprende de líderes tradicionales, la inserción laboral está más próxima a poder lograrse.

La relación entre la formación del capital humano y la inserción laboral estaría mediada por el liderazgo, que en estricto sentido también supone un proceso de formación pero,

a diferencia de los empleados, los líderes son mediadores de la formación profesional y la inserción laboral. En el caso de la formación del capital humano, éste supone factores que lo reflejan, como es el caso de valores, normas, demandas, saberes, habilidades, conocimientos e intenciones.

Salgado (2005) advierte que la formación profesional es resultado de las políticas de fomento empresarial, que incluyen procesos de evaluación constante. De este modo, la calidad de los procesos en el interior de las organizaciones determina su estructura y, a su vez, los requerimientos de selección y capacitación de personal.

Sin embargo, el proceso de formación del capital humano también supone el autoconocimiento, o concepto de sí mismo, de los implicados en el proceso de gestión, producción y transferencia del conocimiento. La formación profesional depende del individuo, pero se ajusta a los requerimientos del entorno conforme prevalece un autoconcepto positivo; pero, al emerger un autoconcepto negativo, la dependencia del individuo para con su entorno es indicativa de una formación centrada en la reproducción más que en la producción del conocimiento.

Scheper (2008) advierte que el compromiso laboral es resultado de un clima de relaciones empáticas entre líderes y seguidores, pero también supone el aprendizaje de normas y valores de cooperación que, en el caso de sociedades anónimas, parece ser distante a sus objetivos, tareas y metas.

En consecuencia, las competencias para el mercado local suponen el establecimiento de objetivos, tareas y metas relativas a la alianza estratégica entre instituciones de educación superior y las pequeñas y medianas empresas, tanto regionales como municipales. Esto es así porque la formación del capital humano supone la gestión del conocimiento centrada en la producción, más que la transferencia del conocimiento.

Sepulveda (2010) opina que el curso y trayectoria personal difiere de los objetivos, tareas y metas grupales. Incluso, ante la formación de redes de conocimiento, las expectativas y

capacidades personales parecen obedecer a esquemas de desempeño adquiridos ante líderes, pero sobre todo entre pares. Se recomienda la inclusión de factores que inhiben la formación profesional y la inserción laboral, como el estrés, el *burnout* y el *mobbing*.

Respecto a la inserción laboral, estaría indicada por niveles de necesidades, expectativas, oportunidades, capacidades, apoyos, tareas y logros. En este apartado se esgrime la metodología para el contraste del modelo especificado. Se incluyen los elementos mínimos para la traducción de las relaciones teóricas y conceptuales con respecto a las posibles relaciones empíricas entre las variables revisadas en la literatura.

Salgado (2005) advierte que la formación del capital humano depende del nivel de desarrollo científico y tecnológico. El presente trabajo expone que las tecnologías, dispositivos y redes de información son factores clave en la explicación de organizaciones dedicadas al establecimiento de alianzas estratégicas, pero soslayados en las sociedades cooperativas como ventaja competitiva.

La formación del capital humano parece estar determinada por el contexto y cultura de la organización. La especificación de un modelo permitirá el contraste de los determinantes valorativos y normativos de las organizaciones con respecto a las capacidades y recursos internos.

Vargas (2011) señala que los casos de satisfacción laboral no dependen de las capacidades, ni del conocimiento, sino más bien de las habilidades que en el caso de la inteligencia emocional son factor preponderante en el alto desempeño, la innovación y la satisfacción laboral.

Sin embargo, en las organizaciones con una cultura laboral más democrática, abierta, participativa, horizontal e intercultural, las tecnologías de la información y comunicación, incluyendo las redes digitales, no son determinantes de la formación profesional y la inserción en el mercado local (Neave, 2001). Ello supone que la diversidad de exigencias y recursos parece corroborar la hipótesis de que el emprendimiento y la innovación no necesariamente se corresponden con la productividad y la competitividad, pero sí con la satisfacción laboral.

En efecto, el tipo de cultura laboral incide en el clima de relaciones, el de metas, el de tareas y el clima de innovaciones (Omar, 2010). Son las tecnologías y dispositivos electrónicos los que potencializan el aprendizaje de habilidades que el mercado global requiere, pero inhiben las oportunidades en el mercado local. Es decir, las diferencias entre el mercado global y el mercado local consisten en los valores y normas, que en el primer caso son más prácticos y orientados al consumo, mientras que en el segundo caso la satisfacción es un bien común que se persigue en una localidad (Pastor, 2012).

Las diferencias entre una localidad y una urbe determinan el tipo y tamaño de la organización, pero también condicionan los alcances y expectativas del capital humano (Ramírez, 2005). A partir de valores y normas, que pueden ser locales o institucionales, los liderazgos transformacionales no siempre son el factor que las organizaciones requieren para insertarse en uno u otro ámbito, sea global o local.

De esta manera, la formación del capital humano está determinada por una serie de variables que le anteceden aunque, dependiendo del tipo y tamaño de la organización, serán el factor de cambio, emprendimiento, innovación y competitividad; pero, si esto es posible en un clima laboral donde no prevalece la confianza, el compromiso y la satisfacción, entonces el capital humano perderá su influencia (Ruíz, 2009).

IV. MÉTODO

Se llevó a cabo un estudio no experimental, documental, transversal y exploratorio, con base en una selección no probabilística de fuentes con registro ISSN (*International Standard Serial Number*) y DOI (*Digital Object Identifier*), indexadas a repositorios líderes de América Latina: Dialnet, Latinex, Redalyc y Scielo, considerando el periodo de 2000 a 2018, así como las categorías Formación profesional, Clima organizacional y Satisfacción laboral (véase Tabla 2).

TABLA 2
DESCRIPTIVOS DE LA MUESTRA

Repositorio	Formación profesional	Clima organizacional	Satisfacción laboral	Total
Dialnet	8	4	6	18
Latindex	6	8	3	17
Redalyc	5	6	2	13
Scielo	2	6	9	17
Total	21	24	20	65

Fuente: Elaboración propia con los datos del estudio.

La información se procesó en matrices de análisis de contenido con la finalidad de especificar el modelo de relaciones de dependencia reflejantes entre los constructos de formación profesional e inserción laboral. El análisis del contenido se realizó con base en la técnica de síntomas, la cual consiste en procesar los conceptos y su relación en una red a partir del desglose que los autores realizan y la discusión que establecen respecto a las palabras clave (véase Tabla 3).

TABLA 3.
CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ DE ANÁLISIS DE CONTENIDO

Categorías	Definición	Indicador	Medición	Interpretación
Clima organizacional	Expectativas de relaciones colaborativas.	Datos acerca de objetivos, relaciones, tareas, innovaciones y metas colaborativas.	-1 = datos negativos, 0 = información desvinculada, +1 = contenidos positivos.	Altos puntajes refiere a un clima organizacional favorable.
Formación profesional	Expectativas de aprendizaje laboral.	Datos en torno a disposiciones favorables al aprendizaje de una función.	-1 = datos negativos, 0 = información desvinculada, +1 = contenidos positivos.	Altos puntajes aluden a una formación profesional eficaz.
Satisfacción laboral	Expectativas de bienestar subjetivo en las organizaciones.	Datos acerca de experiencias laborales positivas.	-1 = datos negativos, 0 = información desvinculada, +1 = contenidos positivos.	Altos puntajes refieren a una satisfacción exitosa.

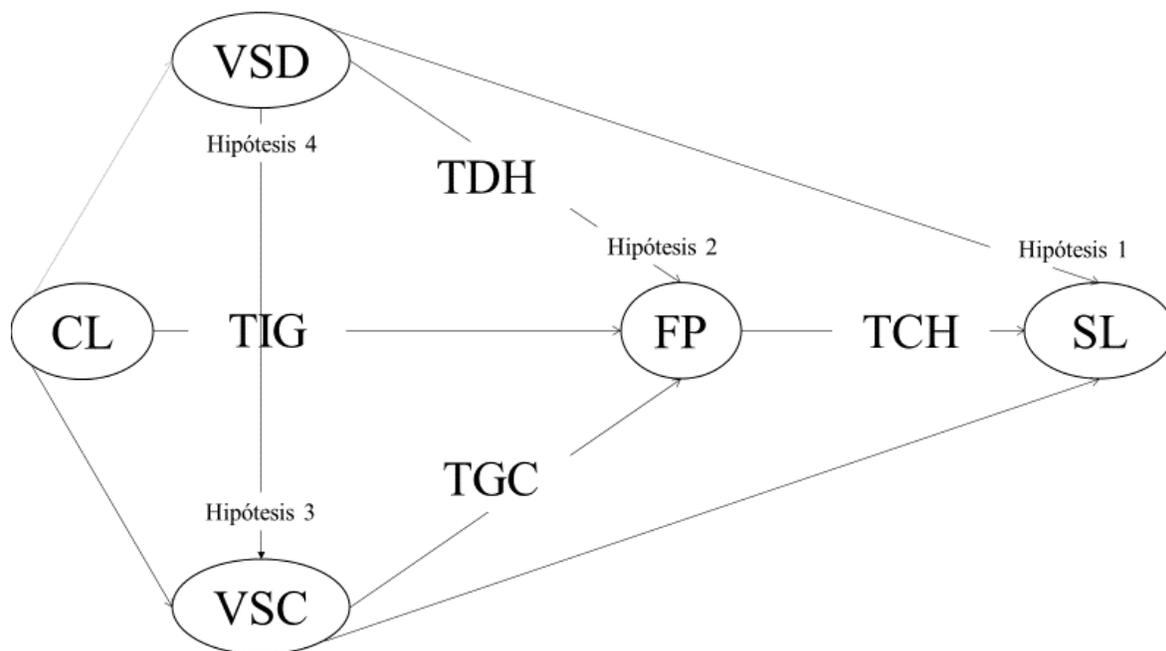
Fuente: Elaboración propia.

La especificación del modelo se llevó a cabo asumiendo que los constructos del clima organizacional, formación profesional y satisfacción laboral mantienen relaciones de dependencia contrastables. De este modo, se trazaron las rutas explicativas de las relaciones conceptuales.

V. RESULTADOS

Un modelo es una representación de los ejes, trayectorias e interrelaciones entre las variables revisadas en los marcos teóricos, conceptuales y empíricos (véase Figura 1).

FIGURA 1
ESPECIFICACIÓN DE UN MODELO PARA EL ESTUDIO
DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL



TIG = Teoría de la Identidad de Género; TCH = Teoría del Capital Humano; TDH = Teoría del Desarrollo Humano; TGC = Teoría de la Gobernanza Corresponsable; CL Clima Laboral; VSC = Variables SocioCulturales; VSD = Variables SocioDemográficas; FP = Formación Profesional; SL = Satisfacción Laboral

Fuente: Elaboración propia.

El modelo especificado incluye tres trayectorias hipotéticas:

La ruta que explica la satisfacción laboral advierte que es determinada indirectamente por el clima laboral a través de la formación profesional, las variables sociodemográficas y las socioeconómicas (Hipótesis 1). Es el caso de las organizaciones e instituciones tradicionales que establecen diferencias significativas entre hombres y mujeres, así como entre migrantes y oriundos con respecto a la formación para funciones atribuibles a su condición sexual y estatus residencial. En estas culturas laborales se asume que la satisfacción es inherente a experiencias positivas de aprendizaje y convivencia laboral.

El sendero que explica directamente la formación profesional a partir del clima laboral, así como un efecto indirecto de esta variable a través de las variables sociodemográficas y socioculturales (Hipótesis 2), sugiere que el adiestramiento y la capacitación dependen de las capacidades inherentes a la identidad de género y al desarrollo humano; aunque es el caso de organizaciones e instituciones orientadas a la reproducción más que a la producción del conocimiento, se trata de un escenario tradicional que impone diferencias significativas entre los líderes y seguidores, así como entre los empleados.

La trayectoria que explica las variables socioculturales a partir del clima laboral y a través de las variables sociodemográficas, advierte que las organizaciones tradicionales ya no forman a sus empleados porque solo requerirán contratar fuerza laboral calificada (Hipótesis 3). A través de una selección rigurosa de su sexo, edad, escolaridad e ingreso, las organizaciones e instituciones pretenden reducir y ampliar las diferencias sociodemográficas con respecto a las socioculturales con el fin de alcanzar el equilibrio entre demandas y recursos. Se trata de un escenario en el que se considera a la mano de obra extranjera como la solución a las problemáticas de innovación, productividad o competitividad.

El flujo que explica la relación entre clima laboral y variables sociodemográficas alude a una organización adhocrática en la que la selección de empleados se establece a partir del sexo, la edad, la escolaridad, el ingreso o el estado civil (Hipótesis 4). Se trata de alianzas estratégicas entre organizaciones e instituciones para la capacitación de sectores con bajo nivel de desarrollo humano, como el caso de las maquiladoras.

VI. DISCUSIÓN

El aporte del presente trabajo al estado del conocimiento y la revisión de la literatura consiste en la especificación de un modelo para el estudio de la formación del capital humano, el liderazgo transformacional y la inserción laboral.

En contraste, en el presente trabajo se sostiene que la formación del capital humano depende del nivel de talento cristalizado en habilidades y conocimientos, más que en el clima de relaciones y tareas que se establece en las organizaciones dedicadas a la calidad de sus procesos y productos.

La formación del capital humano en relación con la inserción laboral estaría más próxima a la mediación que el liderazgo transformacional ejerce sobre el empleado y el compromiso que éste adquiere y desarrolla ante las exigencias de su líder. Se trata de un proceso en el que los saberes tienen un mayor impacto que la capacitación y, por ende, condicionan la satisfacción laboral.

En el presente trabajo, la especificación de un modelo para el estudio de la formación profesional radica en el establecimiento de valores y normas como indicadores reflejantes, pero en relación con las expectativas y capacidades de la inserción en el mercado laboral. No se incluyen estas variables emocionales, afectivas y sentimentales, pero se reconoce que, aunadas al uso intensivo de tecnologías, dispositivos y redes electrónicas, potencializan la formación del capital humano y otorgan ventajas competitivas para la inserción laboral.

VII. CONCLUSIÓN

El presente trabajo ha especificado un modelo para el estudio de la formación profesional, aunque el tipo de estudio documental, el tipo de muestreo intencional y el tipo de análisis de contenido limitan los resultados del estudio a la muestra informativa y a escenarios de mediano y bajo desarrollo humano en el que prevalecen diferencias significativas entre variables sociodemográficas y socioculturales como sexo, edad, escolaridad, ingreso, estado civil o estatus residencial. A pesar de que la literatura sugiere la inclusión de

otras variables en la especificación del modelo, éstas fueron descartadas por considerarlas periféricas a la dinámica relacional entre clima, formación y satisfacción.

BIBLIOGRAFÍA

- Abreu, M. (2002). "Prospectiva de las organizaciones bursátiles en México", en *Denarios*, (5), pp. 31-54.
- Adenike, A. (2011). "Organization climate as a predictor of employee job satisfaction", en *Business Intelligence Journal*, (4), pp. 151-166.
- Almedon, A. (2005). "Resilience, hardiness sense of coherence and posttraumatic growth: all paths leading to "Lighth at the end of the tunnel"", en *Journal of Loss and Trauma*, (10), pp. 253-265.
- Alonso, P. (2008). "Estudio comparativo de la satisfacción laboral en el personal de administración", en *Revista de psicología del trabajo y las organizaciones*, (24), pp. 25-40.
- Barranco, C. (2009). "Trabajo social, calidad de vida y estrategias resilientes", en *Portularia*, (9), 133-145.
- Bautista, M., Delgado, M. A., García, C., Valdés, O., Hernández, G., Castro, F. J. y Trujillo, K. V. (2016). "Contrastación de un modelo de cultura organizacional en centros de salud comunitaria ante la difusión informativa del VIH/SIDA desde el trabajo social", en *Enseñanza e investigación en Psicología*, 21 (3), pp. 248-255.
- Bautista, M., Pérez, G. y García, C. (2017). "Complejización de un modelo de complejidad sociopolítica", en *Margen*, (86), pp. 1-13
- Cano, L. (2016). *Cuarto informe de actividades 2012-2016*, México: UNAM-ENTS.
- Carreón J. y García, C. (2017). "Specification of a model for the study of vocational training and job", en *International Journal of Advances in Social Science and Humanities*, 5 (6), pp. 13-18.
- Carreón, J. (2016). *Desarrollo Humano: gobernanza y emprendimiento social*, México: UNAM-ENTS.
- Carreón, J., Bautista, M., García, C., Hernández, G., Sandoval, F. R., Pérez, G. y Valdés, O. (2016). "Confiabilidad y validez de un instrumento que mide percepciones de salud ocupacional en migrantes de Huehuetoca, Estado de México", en *Obets*, 11 (2), pp. 569-581.
- Carreón, J., García, C., Morales, M. y Rosas, F. (2013). "Compromiso laboral en el Trabajo Social del sector salud", en *Invivimus*, 8 (2), pp. 15-23.
- Carreón, J., Hernández, J., Bustos, J. M. y García, C. (2017a). "Confiabilidad y validez de un instrumento que mide el compromiso de trabajadoras sociales en instituciones de asistencia sanitaria", en *Encrucijada*, 26, pp. 69-86.
- Carreón, J., Hernández, J., Bustos, J. M. y García, C. (2017b). Políticas de fomento empresarial y sus efectos sobre las percepciones de riesgo en caficultores de Xilitla, San Luis Potosí, centro de México", en *Poiesis*, (32), pp. 33-51.

- Carreón, J., Hernández, J., Quintero, M. L. y García, C. (2017c). “Confiability y validez de un instrumento que mide la colaboración organizacional en una universidad pública de Huehuetoca, centro de México”, en *Invurnus*, 12 (2), pp. 9-17.
- Carreón, J., Morales, M., Rivera, B., García, C. y Hernández, J. (2014). “Emprendedurismo migrante y comerciante: Estado del conocimiento”, en *Tlatemoani*, (15), pp. 1-30.
- Casas, R. (2003). “Enfoque para el análisis de las redes y flujos de conocimiento”, en Luna, M. *Itinerarios del conocimiento: formas académicas y contenido. Un enfoque de redes*, Barcelona: Anthropos, pp.19-50.
- Castro, A. (2006). “Teorías implícitas del liderazgo, contexto y capacidad de conducción”, en *Anales de Psicología*, (22), pp. 89-97.
- Chattopahyay, E. (2001). “Examining the effects of work externalization through the lens of social identity theory”, en *Journal of Applied Psychology*, (86), pp. 781-788.
- Cortés, J. (2010). “La resiliencia: una mirada desde la enfermería”, en *Ciencia y Enfermería*, (16), pp. 27-32.
- Díaz, O. (2012). “Trabajo Social ante la crisis económica”, en *Portularia Revista de Trabajo Social*, (12), pp. 239-244.
- Elizarráz, G., Molina, H. D., Quintero, M. L., Sánchez, R. y García, C. (2018). “Discursos en torno a la lucidez organizacional en las alianzas estratégicas y las redes de conocimiento entre mipymes caficutoras del centro de México”, en *Margen*, (88), pp. 1-11.
- Escofet, A. (2011). “Complejidad reflexiva en espacios litorales: aportaciones operativas para la gestión”, en Conde, A., Ortiz, P. y Delgado, A. *El medio ambiente como sistema socioambiental. Reflexiones en torno a la relación humanos-naturaleza*, Tlaxcala: UAT, pp. 119-142.
- Espinosa, F., Sánchez, A. y García, C. (2018). “Modelo de gestión del conocimiento en caficutoras del centro de México”, en *Atlante*, (2), pp. 1-13.
- Fioretino, M. (2008). “La construcción de la resiliencia en el mejoramiento de la calidad de vida y la salud”, en *Suma psicológica*, (15), pp. 95-114.
- García, C. (2018a). “Contrastación de un modelo de cultura organizacional en universidades públicas del centro de México”, en *Nómadas*, (4), pp. 1-17.
- García, C. (2018b). “Emprendimiento caficutor en migrantes de la región Huasteca del centro de México”, en *Equidad y Desarrollo*, (30), pp. 119-147.
- García, C. (2018c). “Interpretaciones de discursos de gestión del conocimiento para la comprensión de narrativas del emprendimiento innovador”, en *Inclusiones*, (5), pp. 96-111.

- García, C., Bustos, J. M. y Carreón, J. (2017). “Dimensiones exploratorias del estigma social y laboral. Un estudio Delhi con estudiantes de pre-grado”, en *Eureka*, 14 (1), pp. 55-68.
- García, C., Carreón, J. y Bustos, J. (2012a). “Socialización y compromiso laboral en trabajadoras sociales de instituciones públicas y privadas”, en *Humanismo y Trabajo Social*, (11), pp. 177-192.
- García, C., Carreón, J. y Bustos, J. M. (2017). “La salud ocupacional de unos adultos mayores en un contexto electoral de una localidad del centro de México”, en *Doxa*, 7 (12), pp. 36-49.
- García, C., Carreón, J. y Hernández, J. (2014a). “La formación profesional del capital humano en la civilización del cambio climático”, en *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 10 (1), pp. 107-125.
- García, C., Carreón, J. y Hernández, J. (2017). “Límites de los modelos de salud ocupacional. Estudio de adhesión al tratamiento del asma en trabajadores adultos mayores migrantes del Estado de México”, en *Visión Gerencial*, 16 (1), pp. 103-118.
- García, C., Carreón, J., Hernández, J. y Morales, M. (2014b). “Contraste de un modelo de compromiso laboral en centros de salud pública”, en *Acta Universitaria*, 24 (1), pp. 48-59.
- García, C., Carreón, J., Hernández, J., Bautista, M. y Méndez, A. (2012b). “Modelamiento de variables sociopsicorganizacionales a partir de la revisión del estado del arte”, en *Revista de la Facultad de Trabajo Social*, 28 (28), pp. 13-60.
- García, C., Carreón, J., Hernández, J., Carbajal, C., Quintero, M. L., Sandoval, F. R. y Valdés, O. (2016). “Incidencia de las políticas de micro-financiamiento sobre la percepción de emprendimiento caficutor e implicaciones para el Trabajo Social”, en *Ehquidad*, (6), pp. 11-36.
- García, C., Carreón, J., Hernández, J., Limón, G. A., Morales, M. L. y Bustos, J. M. (2013). Determinantes perceptuales de la intención de uso de Internet para el desarrollo del capital humano. *Forum Empresarial*, (18), pp. 95-117
- García, C., Valdés, O., Sánchez, R., Elizarraraz, G., Méndez, A. y Hernández, J. (2015). “Diferencias entre emprendedores internautas con respecto a empatía, percepciones de riesgo y uso de aplicaciones tecnológicas”, en *Prospectivas en Psicología*, 2 (1), pp. 68-75.
- Guillén, A. (2007). *Globalización neoliberal*, México: UAM.
- Hermosa, A. (2006). “Satisfacción laboral y síndrome de *burnout* en profesores de educación primaria y secundaria”, en *Revista Colombiana de Psicología*, (15), pp. 81-89.
- Hernández, J., Anguiano, F., Valdés, O., Limón, G. A. y García, C. (2018a). “Confiabilidad y validez de una escala que mide las expectativas de formación profesional”, en *Margen*, (89), pp. 1-13.

- Hernández, J., Carreón, J., Bustos, J. M. y García, C. (2018b). “Modelo de cibercultura organizacional en la innovación del conocimiento”, en *Visión Gerencial*, 18 (2), pp. 1-20.
- Herreros, F. (2004). “¿Por qué confiar? Formas de creación de confianza social”, en *Revista Mexicana de Sociología*, (66), pp. 605-626.
- Kundu, K. (2007). “Development of the conceptual framework of the organizational climate”, en *Vidyasagar University Journal of Commerce*, (12), pp. 100-110.
- López, E. (2001). “¿Liderazgo carismático en las organizaciones? Elementos para una reflexión sobre el cambio en las relaciones intra-organizacionales”, en *Revista de Psicología Social*, (16), pp. 97-115.
- Luna, M. (2003a). “El vínculo entre las empresas e instituciones académicas: la función de la traducción y el perfil de los traductores”, en Luna, M. *Itinerarios del conocimiento: formas académicas y contenido. Un enfoque de redes*, Barcelona: Anthropos, pp. 229-258.
- Luna, M. (2003b). “La red como mecanismo de coordinación y las redes de conocimiento”, en Luna, M. *Itinerarios del conocimiento: formas académicas y contenido. Un enfoque de redes*, Barcelona: Anthropos, pp.51-78.
- Martínez, M. (2003). *Educación comparada. Nuevos retos, renovados desafíos*, Madrid: La Murala.
- Maruco, M. (2012). “Síndrome de *Burnout* en pediatras. Análisis de variables que podrían potenciar la aparición y agudización de los hospitales generales”, en *Revista Académica de Ciencias Sociales*, (16), pp. 1-9.
- McGee, H. (2006). “The healing circle: resiliency in nurses”, en *Issues in Mental Health Nursing*, (27), pp. 43-57.
- Meagher, M. (2003). “Organizaciones normativas: percepciones del sector académico y el empresarial acerca de sus relaciones con una red”, en Luna, M. *Itinerarios del conocimiento: formas académicas y contenido. Un enfoque de redes*, Barcelona: Anthropos, pp.259-305.
- Melano, M. (2007). “Ciudadanía y autonomía en Trabajo Social. El papel de los saberes políticos, científicos-técnicos”, en *Revista Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social*, (15), pp. 99-110.
- Morales, J. (2002). “Decaimiento, mortandad y sobrevivencia organizacional: gestión estratégica de las organizaciones mexicanas en el neoliberalismo”, en *Denarius*, (5), pp. 55-74
- Neave, G. (2001). *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*, Barcelona: Gedisa.
- Omar, A. (2010). “Liderazgo transformador y satisfacción laboral: el rol de la confianza en el supervisor”, en *Liberabit*, (17), pp. 129-137.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2015). *Estadísticas por países*, Nueva York: OCDE.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016). Panorama de la educación, París, OCDE, disponible en: <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EAG2016-Mexico.pdf>
- Pastor, E. (2012). “Trabajo Social, capital social, inteligencia cooperativa y diálogo significativo en el ámbito local”, en *Portularia. Revista de Trabajo Social*, (12), pp. 91-99.
- Peña, N. (2009). “Fuentes de resiliencia en estudiantes”, en *Liberabit*, (15), pp. 59-64.
- Price, J. (2004). “The development of a causal model of voluntary turnover”, en Griffeth, R. y Hom, P. (ed.). *Innovative theory and empirical research on employee turnover*, Georgia: Age Publishing, pp. 1-13.
- Ramírez, H. (2005). “El conocimiento como arma competitiva entre empresas”, en Dorantes, P., Espinosa, E., Guillen, I., Martínez, F., Ureña, L. y Valladares, C. *Análisis, evaluación y perspectiva de la administración*, México: UAM, pp. 117-135.
- Ruíz, S. (2009). “Las políticas públicas y las acciones privadas en cooperación al desarrollo: perspectivas y propuestas para el Trabajo Social”, en *Portularia. Revista de Trabajo Social*. (9), pp. 147-154.
- Salgado, A. (2005). “Métodos e instrumentos para medir la resiliencia”, en *Liberabit*, (11), pp.41-48.
- Sánchez, R., Villegas, E., Sánchez, A., Espinoza, F. y García, C. (2018). “Modelo para el estudio de la lucidez organizacional y la responsabilidad social corporativa”, en *Sincronía*, 22 (74), pp. 267-283.
- Scheper, N. (2008). “A talent for life: reflections of human vulnerability and resilience”, en *Ethnos*, 73 (1), pp. 25-56.
- Sepulveda, L. (2010). “Las trayectorias de vida y el análisis de curso de vida como fuentes de conocimiento y orientación de políticas sociales”, en *Perspectivas. Revista de Trabajo Social*, (21), pp. 27-54.
- Vargas, J. (2011). “Organización del trabajo y satisfacción laboral: un estudio de caso en la industria del calzado”, en *Nova Scientia*, (4), pp. 172-204.
- Villegas, E., García, C. y Hernández, T. J. (2018). “Establecimiento de una política de ciencia y tecnología para la incubación de microempresas innovadoras del conocimiento”, en *Inclusiones*, (5), pp. 19-26.

Los datos personales en México: reflexiones sobre su importancia, su divulgación y sus repercusiones en los jóvenes al usar las nuevas tecnologías

Jesús Alberto Palma Hernández¹

RESUMEN

El presente documento sugiere una revisión de leyes y documentos oficiales (DOF, 2017) sobre los datos personales en México, así como el papel de la comunicación y la injerencia que tiene sobre dicha información: desde cómo puede ser una actividad cotidiana que se inserta en el ciberespacio (Lévy, 2007) que debe ser regulada por las personas de manera cautelosa, hasta dilucidar que la divulgación de los mismos tiende a repercutir en ámbitos sociales y culturales desde las aristas de la violencia (Galtung, 2003). Se genera una contraposición de conceptos entre los tipos de comunicación (Biagi, 2009) y los tópicos de lo íntimo, lo privado y lo público (Garzón, 2005), puntualizando algunas situaciones referidas a los jóvenes, quienes son los principales implicados ante dicha problemática, y la existencia de una tipología del delincuente como propuesta final.

PALABRAS CLAVE: datos personales, comunicación, Internet, jóvenes, delincuencia digital.

ABSTRACT

This document suggests a review of laws and official documents (DOF, 2017) on personal data in Mexico, as well as the role of communication and the interference it has on such information: from how it can be a daily activity that is inserted in cyberspace (Lévy,

¹ Docente de la Licenciatura en Enfermería, Univer Milenium (Plantel Salud), Toluca, Estado de México.

2007), which must be regulated by people in a cautious way, until it is clear that their disclosure tends to affect social and cultural spheres from the edges of violence (Galtung, 2003). It generates a contrast of concepts between the types of communication (Biagi, 2009) and the topics of the intimate, the private and the public (Garzón, 2005), pointing out some situations referred to the young people, who are the main ones implied before said problematic, and the existence of a typology of the delinquent like final proposal.

KEYWORDS: personal data, communication, Internet, young people, digital crime.

I. INTRODUCCIÓN

Los datos personales son información que permite identificar a hombres y mujeres de diferentes edades, con particularidades diversas, estilos de vida desiguales y que, como residentes de determinado país, obtienen una nacionalidad por una ubicación geográfica, que quizás gozan de personalidad jurídica por haber sido registrados con un nombre y unos apellidos, que posteriormente se integrarán en su vida adulta a la fuerza trabajadora y que pertenecerán a determinado sector social de la población a partir de un ingreso económico, buscando satisfacer las necesidades básicas de convivencia social y permitiendo la existencia de un posicionamiento o jerarquización.

El único documento vigente de mayor relevancia con respecto a los datos personales es la *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados* (DOF, 2017), razón por la cual sirve de referencia a este trabajo y se obtiene de él la definición de datos personales, ya que, al revisar a otros autores, no se encuentran conjeturas que se acoplen a las necesidades de esta investigación (pues son perspectivas jurídicas únicamente las que se plantean), que principalmente busca la reflexión sobre la divulgación de los mismos y las consecuencias vinculadas a la violencia, pero que también representan un campo innovador de estudio para la comunicación, en la que los tres tipos más convencionales (comunicación intrapersonal, comunicación interpersonal y comunicación masiva) pueden tener cabida en el análisis de los datos personales, teniendo impacto en la nueva era tecnológica-digital.

Por lo tanto, lo que se escribe es un recorrido teórico reflexivo que enuncia, en primera instancia, qué son los datos personales y la concepción que se tiene de ellos en México; asimismo, se menciona la relación que guardan los ámbitos de los derechos humanos y la violencia, que son las premisas esenciales en la ley antes mencionada. Posteriormente, se hace una vinculación entre la comunicación, los datos personales y la Internet, con la finalidad de mostrar hipotéticamente la importancia de los tipos de comunicación y la explotación de los datos personales desde las diferentes plataformas disponibles en la red que, en consecuencia, se enfoca en los jóvenes, siendo éstos los principales benefactores pero, de igual manera, los posibles ejecutores de la mala *praxis* de la divulgación de dicha información.

II. ENTENDER LOS DATOS PERSONALES

Desde el momento en el que las mujeres y los hombres nacen, cuentan con una cantidad vasta de información, que, con el paso del tiempo, se va clasificando en los diversos escenarios a los que están expuestos; puede ser desde un rubro jurídico hasta un aspecto médico, desde la esfera social popular hasta el ámbito demográfico. Siendo este el caso, las instituciones públicas (y privadas) se encargan de almacenar, disponer y reservar dicha información para la finalidad u objetivo que se busque cumplir, ya sean normativas, políticas, trámites y procesos que conlleven la legitimación de las personas en las respectivas instancias que así lo soliciten; es decir, se busca validar la existencia, permanencia o estancia de los individuos.

Como parte de esa legitimación, las primeras instancias a las que se acercan las personas² para iniciar dicho proceso son los registros civiles, esto con el motivo de dotar a los hijos de personalidad jurídica, la cual comprende los derechos, obligaciones y responsabilidades a los que todos los ciudadanos deben tener acceso, tanto para su acatamiento como

² Entiéndase como persona alguien que tiene la capacidad de razonamiento, conciencia, autogobierno y convicción, que se responsabiliza de sus propios actos (Adame, 1998), pero que también tiene cierta influencia en la toma de decisiones de los demás para poder lograr y alcanzar objetivos en común; es decir, existe un grado de codependencia.

para la ejecución de los mismos (Tamayo, 1986); todo lo anterior mediante el documento oficial denominado Acta de Nacimiento; y se podría seguir haciendo alusión a los diversos instrumentos que las instituciones públicas otorgan a la ciudadanía, entre otros se encuentran la Clave Única de Registro de Población (CURP) y el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), por mencionar algunos ejemplos en México.

Estos documentos, que son catalogados como oficiales, contienen información que representa al ciudadano desde las muchas y variadas esferas a las que pertenece; por consiguiente, si se deseara analizar cada parte de los mismos, se encontraría, en cierta medida, vertida la identidad social de los individuos en forma de datos, ofreciendo una ficha técnica muy generalizada de los mismos; menciona Gilberto Giménez (2005) que la identidad social es una forma de diferenciar a los sujetos, pero también de segmentarlos por agrupaciones de acuerdo a características perceptibles (físicas) que comparten con otros; igualmente, refiere a los sitios que concurren y finalmente alude a la cultura depositada en una narrativa personal que direcciona hacia particularidades como el origen étnico.

Ahora bien, es menester enunciar qué son los datos personales; como se ha prefigurado, es información que identifica y diversifica a la población, así también, fungen como legitimadores de la existencia³ de una mujer o un hombre. En la *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados* (DOF, 2017:3), en su artículo 3º, fracción IX, se menciona textualmente que son: “Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información”.

³ Para 2014, la United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF por su siglas en inglés) en conjunto con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal (RENAPO) y la Fundación Carlos Slim lanzaron un comunicado de prensa en el que promovían una campaña titulada “Si no los registras, no existen”, en la que se pretendía erradicar por completo en México el ausentismo de los padres a los registros civiles para reconocer a sus hijos, lo que reafirma que las instituciones gubernamentales deben legitimar la estancia de los ciudadanos mediante el otorgamiento de una personalidad jurídica, y que sin ella no podrán gozar de los derechos, obligaciones y facultades que se otorga a los ciudadanos.

En este caso, surge una interrogante: ¿cómo se puede identificar a las personas o qué las hace identificables? Se ha esclarecido que mediante la información que se les acuña y otorga mediante la aproximación a las instituciones públicas, sin embargo, es prudente mencionar que se hace también la aplicación de un ejercicio de observación que desemboca en una descripción o un trabajo etnográfico que permite dar cuenta, a nivel perceptivo-visual, de las personas; es decir, no únicamente puede considerarse un nombre o un apellido un dato personal, sino también la imagen de los sujetos. Puede decirse que una fotografía⁴ cuenta como un dato personal siempre y cuando esté ligado a cierta información escrita o que desde la oralidad, igualmente, describa el contenido de la misma y se transcriba.

Luego, los datos personales cuentan con una subcategoría denominada “datos personales sensibles” que se menciona en la citada ley, en su fracción X:

Aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve a un riesgo grave para éste. De manera enunciativa más no limitativa, se consideran sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual (DOF, 2017: 3).

Se denota la existencia de la esencia de los derechos humanos en esta siguiente fracción, en el sentido de proteger y salvaguardar a todas las personas pertenecientes a los grupos vulnerables (mujeres, niños, personas de la tercera edad, grupos étnicos, etcétera), así también, se hace una lectura sobre la existencia de una labor en contra de la violencia que

⁴ Desde la perspectiva de Roland Barthes (1986) las imágenes publicitarias que cuentan con texto tienen tres tipos de mensajes: 1) mensaje lingüístico, que se refiere al texto, 2) mensaje icónico no codificado, que es la descripción de la imagen tal cual, y 3) mensaje icónico codificado, que es la percepción subjetiva de lo que se encuentra en la imagen. Aunque las fotografías de los ciudadanos no representen en ningún caso un anuncio publicitario, se efectúa dicho ejercicio de separación de mensajes para dar cuenta sobre algunas características y particularidades del mismo, es decir, se ejerce semiótica inconsciente.

podiera surgir mediante el uso inadecuado de los datos personales, por ejemplo, la negación del acceso a la información a personas que provienen de una comunidad periférica a las capitales por parte de los sujetos obligados.

Ocasionalmente, las leyes que protegen al ciudadano guardan relación entre sí para garantizar plenamente la ejecución y satisfacción de los derechos a los que los mexicanos tienen acceso. Para el caso de los datos personales, se hará mención de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (DOF, 2017), de modo más específico y particular a su artículo 110, fracciones V y VII, en las que se hace alusión a la información que es catalogada como reservada y que direcciona a toda aquella que puede poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física (esto para el caso de la primer fracción señalada en este párrafo), posteriormente, se agrega que este tipo de información puede obstruir la prevención y persecución de los delitos.

Es decir, las consecuencias de la publicación de información de carácter reservado atentan plenamente en la integridad de las personas en aspectos físicos, sociales y culturales, que se logran traducir en tres tipos de violencia de acuerdo a Johan Galtung (2003): violencia directa, violencia estructural y violencia cultural. A continuación se presenta una tabla de análisis sobre los escenarios a los cuales están expuestos los ciudadanos y que se ven afectados mediante el mal uso de los datos personales (considerándoles como información reservada).

TABLA 1
LA CONEXIÓN ENTRE LA VIOLENCIA Y LA DIVULGACIÓN
DE LOS DATOS PERSONALES

Tipos de violencia (Galtung, 2003)		
Directa	Estructural	Cultural
Es como tal, la agresión física o verbal.	Se considera violencia estructural aquella que se origina por la organización so-	Se ejerce sobre aspectos simbólicos y se legitima la supremacía de una entidad, grupo o segmento.

	cial y no permite la satisfacción de las necesidades del ciudadano.	
Escenarios de divulgación		
Cuando la divulgación de la orientación sexual de un hombre o una mujer desemboca en el delito clasificado como homicidio.	Los gobiernos que deben de representar los ideales de la población no cumplen con sus obligaciones de salvaguardar los derechos de la misma, sin embargo, utilizan la imagen de los segmentos sociales, sondeos (recuperación de datos e información concerniente al ciudadano) y testimonios para obtener mayor popularidad política. El problema surge en el momento de ser recíproco con los ciudadanos.	Existen instituciones religiosas que imponen sus normas morales para que las personas puedan conducirse a nivel social mediante la implantación de una ideología extremista y fichan o excluyen a determinada población mediante el conocimiento del origen racial.

Fuente: Elaboración propia con base en los postulados de Johan Galtung (2003).

La información previa solo es un bosquejo de lo que acontece en la cotidianidad, en el día a día que bien puede ser explicado por los encabezados noticiosos en los medios de comunicación e incluso en las redes sociales, que con su particular característica de inmediatez permiten que los contenidos sean recibidos de manera veloz. Justo es la esfera digital la que comienza a condicionar la forma de comunicarse del ciudadano, al ser una vía de expresión mediante el uso de Internet⁵ y una alternativa al acercamiento de las

⁵ De acuerdo con el comunicado de prensa número 122/17 del INEGI (2017), al menos 65.5 millones de personas utilizan Internet, lo cual representa 59.5 por ciento de la población de seis años y más en el país; asimismo, expresa que la utilidad primaria del mismo es la de comunicarse, como utilidad secundaria es

personas con las instituciones públicas; sin embargo, también existen desventajas al momento de utilizar las tecnologías, pues no existe un mediador que regule qué cantidad de información se puede brindar u otorgar.

Así, la persona además de fungir como un proveedor de información, también debe considerarse un moderador que logre racionalizar lo que puede o no ser divulgado por ella, pues es justo la inmediatez y la permanencia de los datos la que puede prevenir o fomentar la actividad delictiva, ya sea de manera voluntaria o involuntaria.

La comunicación desarrolla un papel importante en la protección de datos personales, pues es mediante ésta que se pueden obtener resultados favorecedores o perjudiciales, ya que, como se ejemplificó en la tabla anterior, las consecuencias siempre desembocan en alguno de los tipos de violencia; lo que ahora resulta imperante son, en primer lugar, los riesgos a los que está expuesto el ciudadano en los ámbitos tecnológicos, sobre todo a partir del uso y dependencia hacia los dispositivos inteligentes, y, en segundo, las medidas que debe efectuar para proteger dichos datos en el ciberespacio, pero sobre todo, identificar las situaciones y entidades que pretendan abusar o violentar sus derechos mediante la explotación de la información.

III. COMUNICACIÓN, DATOS PERSONALES E INTERNET

La protección de datos personales pudiera ser catalogada como una obligación únicamente referida a las instituciones gubernamentales mediante los marcos jurídicos, leyes y normativas que se promulgan, incluso pudiera adjudicársele como una pauta obligatoria a seguir por parte de las instituciones privadas con base en los códigos de secrecía que manejan en algunas ocasiones; sin embargo, los derechos y facultades que se le confieren a la ciudadanía desde que tiene personalidad jurídica incluyen también el desarrollo de

el acceso a contenidos audiovisuales, eclipsando la actividad interactiva con el gobierno. Esta situación tiende a ser un tanto paradójica en el sentido de que las instituciones gubernamentales comienzan a hacer hincapié en el uso de las tecnologías y la Internet, sin embargo, no existe aún una emancipación total de los trámites interpersonales; inclusive, algunos sitios ofrecen guías paso a paso para realizar los procesos institucionales mediante videos, tal como lo hace el Sistema Integral de Registro del Ejercicio Profesional (SIREP).

valores como la responsabilidad, lo que significa que dicha protección es una actividad colaborativa o en conjunto, pues las acciones individuales de cada ciudadano pueden repercutir en la toma de decisiones a nivel colectivo.

Cuando se lee o escucha la palabra *comunicación* se hace evidente la necesidad de poder expresarse mediante la oralidad o la escritura, de ejercer el derecho de poner en común alguna idea y de que una comunidad, segmento o masa, la pueda comprender o rechazar; sin embargo, el ejercicio comunicativo va más allá de generar negociaciones y tratados, pues incluye el papel que desempeñan las mujeres y hombres en las sociedades (a nivel estructural), desde minúsculos gestos para aprobar o desaprobado las actividades de los que no se encuentran dentro de un grupo en específico y son observadores, hasta en la toma de decisiones de los gobiernos que consensan la opinión pública⁶ de los que habitan determinado territorio y decretan las formas de solución a las demandas de la población.

Y es que existe un problema en las formas en las que las personas se comunican, pues dado que existe un bombardeo constante de información que busca una válvula de escape para ser difundida, a veces las exigencias y la abundancia de la misma tienden a generar cierta desconfianza de las fuentes a las cuales se recurre para la obtención de esta; es decir, lo que se lee, escribe o escucha comienza a perder su fidelidad y veracidad debido a ese amplio espectro que inunda las plataformas⁷ a las cuales se acude, llámense televisión, radio, medios impresos como el periódico o las revistas y, finalmente, la Internet.

La pérdida de la veracidad no solo se instaura en la inconmensurable actividad generadora de información, sino también en el contexto en el que se encuentra actualmente el mexi-

⁶ De acuerdo con Herman Heller (2000), la opinión pública tiende a ser un medio legitimador que debe ser comprensible y que esté sustentado en principios básicos y generales, es decir, todos los que conforman un segmento poblacional deberán manejar un mismo lenguaje y conocer el mismo mensaje, de manera que se puedan afianzar las formas de vincular los aspectos sociales con la unidad estatal.

⁷ Mattelart y Mattelart (1997:123) consideran que: “Ese exceso de comunicación ha producido la implosión del sentido, la pérdida de lo real, el reino de los simulacros”, dando a entender la incapacidad selectiva de información por la oleada exagerada que se desata en la actualidad, como si todo lo que se obtuviera o consumiera de los medios de comunicación fuese una utopía, pues también hay que destacar que se exponen realidades ficticias, siendo una ironía; aun así, que la percepción y convicción del ciudadano se basa en lo que lee, ve y escucha, y su autonomía se encuentra afectada (de nuevo) por la legitimación colectiva que le rodea.

cano en general, en cómo las actividades delictivas encuentran cabida en diferentes rubros; incluso los órganos públicos e instituciones gubernamentales se han encontrado en jaque ante esta situación debido a la corrupción; no obstante, no puede generalizarse que todas las instancias se desenvuelvan y trabajen de esa manera, por el contrario, mediante el derecho de acceso a la información⁸ las personas deberán incluir en sus deberes y obligaciones poder configurarse como observadores y, desde la perspectiva de la transparencia, ser capaces de validar las actividades de los órganos reguladores.

La red de Internet ha sido una de las plataformas más concurridas para la obtención de información, ya sea por la fácil portabilidad de encontrarle en dispositivos como computadores, teléfonos, relojes y televisores inteligentes. Existe un dilema sobre si Internet es un medio de comunicación o solamente un reproductor de contenidos; Carlos Marín (2012) afirma que sí lo es, y que además los medios tradicionales o análogos recurren a las páginas web para insertar ahí sus contenidos, los cuales se mantienen actualizados constantemente; no obstante, existe una idea contraria a dicha afirmación que plantea que Internet solamente alberga a los medios de comunicación y los ofrece de manera digital,⁹ es decir, funge únicamente como un facilitador de acceso.

La relación que guardan los datos personales, la comunicación e Internet se desarrolla en un sistema simple que parte de la inquietud del ciudadano por insertarse en los ámbitos digitales, y que busca de alguna manera encontrarse disponible en el ciberespacio; luego, lo primero que figuran las personas es qué mensaje deben emitir para presentarse y en qué sitios pudieran lograr más visibilidad para congeniar con otros que sean semejantes

⁸ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 2017: 9) cita en su artículo 6º, segundo párrafo, que: “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”. Así entonces, los datos personales forman parte de la información de carácter “singular” o “individual” y la seguridad de los mismos corre primariamente a cargo de los ciudadanos, sin delegar o quitar responsabilidades a las instituciones públicas, pues como se menciona con anterioridad, es una actividad en conjunto.

⁹ Lo digital se entiende como la transformación y configuración de los contenidos de carácter analógico, como la señal televisiva y las ondas radiofónicas, a un formato de señales eléctricas (Domínguez y Luque, 2011). Estas señales por lo regular están disponibles en contenidos audiovisuales en Internet, tal es el caso de *YouTube*.

a ellas, o simplemente que compartan alguna afinidad. Dicho lo anterior, el primer escenario en el que puede ejecutarse la actividad de interacción digital son las redes sociales, que se definen de la siguiente manera:

Las redes sociales son “comunidades virtuales”. Es decir, plataformas de Internet que agrupan a personas que se relacionan entre sí y que comparten información e intereses comunes. Este es justamente su principal objetivo: entablar contactos con gente, ya sea para re encontrarse con antiguos vínculos o para generar nuevas amistades (Morduchowicz *et al.*, 2010: 3).

No obstante, no son las redes sociales la única plataforma que alberga Internet que tiende a ser generadora de mensajes; los correos electrónicos, muchas de las ocasiones exigen se haga la creación de un perfil que contenga datos sobre las personas, en este caso en particular sí se recurre directamente a los datos personales como el nombre, la edad y el sexo, que a diferencia de las redes sociales como *Facebook*, *Twitter*, *Snapchat* o *Instagram* únicamente solicitan un nombre de usuario o sobrenombre y un correo electrónico. La creación de los perfiles tiene relación con las características que se le puede dar a una identidad digital para dotarle de particularidades que son propias de los sujetos.

Existe otro tipo de redes sociales que no están directamente vinculadas con la generación de amistades o relaciones sociales, sino que se enfocan primordialmente a la esfera laboral y que también piden se establezca un perfil que pueda identificar al usuario; este mismo tiene la capacidad de denotar y puntualizar las habilidades, conocimientos y escolaridad con las que cuenta, de modo que ofrece a *grosso modo* un currículum personal. La generación de dicho perfil debe de contener medios de contacto en los que se incluye nombre completo, número de teléfono, dirección, correo electrónico y otros aspectos que se detallan mediante la formativa académica y profesional del interesado; algunas redes que se manejan de este modo son *Linkedin* y *OCC Mundial*.

Las salas de chat o grupos generados mediante las aplicaciones móviles de mensajería, como *Whatsapp* o *Telegram*, también son plataformas que permiten el fácil acceso y obten-

ción de datos personales, pues la modalidad de recaudación de información tiende siempre a venir del sector privado, específicamente de las instituciones bancarias que ofrecen servicios, promociones u ofertas, pero siempre se le pide al usuario que acuda a las sucursales bancarias, se comunique a un número de teléfono o ingrese a las páginas oficiales en Internet para validar la información.

La creación de un perfil no necesariamente tiene que ser veraz; por el contrario, como se mencionó en párrafos anteriores, es la adecuación del mensaje mediante la configuración de aspectos que se encuentran en la realidad física y que se traducen en la digitalidad. Así, con todo el cúmulo de información disponible en los canales de Internet, es fácil crear una vida alterna en el ciberespacio. Cabe destacar que los usuarios cumplen dos funciones al momento de comunicarse en los medios digitales, pues son emisores y mensajes al mismo tiempo.

TABLA 2

AMBIVALENCIA DEL SUJETO EN LA CREACIÓN DE UN PERFIL DIGITAL

Sujeto emisor	Sujeto mensaje
El sujeto es emisor al momento de ejercer en su persona comunicación intrapersonal y se pregunta qué es lo que quiere que los demás puedan visualizar, leer o escuchar de él. Se hace cuestionamientos sobre qué es lo que pudiera generar interés en los usuarios de redes sociales o medios electrónicos de comunicación. Es el principal distribuidor de la información.	El sujeto se traduce a un mensaje en sentido de promoverse, es decir, se reduce a aspectos concretos de la persona real y se transforma en información que puede ser accesible o está disponible; asimismo puede ser editable a consideración de los cambios que vayan suscitándose.

Fuente: Elaboración propia con base en la reflexión del presente documento.

Ahora bien, existen tres tipos de comunicación que las personas aplican al momento de insertarse en cualquier tipo de esfera social, puede ser real o virtual, estas son: comunicación intrapersonal, comunicación interpersonal y comunicación masiva (Biagi, 2009); en

este caso, se ofrecerán escenarios hipotéticos sobre cómo estos tipos de comunicación interactúan con los datos personales y los ámbitos digitales.

TABLA 3
LOS TIPOS DE COMUNICACIÓN, SU INTERACCIÓN CON
LOS DATOS PERSONALES Y EL RUBRO DIGITAL

Tipos de comunicación (Biagi, 2009)		
Intrapersonal	Interpersonal	Masiva
Es el tipo de comunicación que refiere al ejercicio de autoconocimiento del sujeto mediante un monólogo.	Es aquella comunicación que refiere a poner ideas en común con otra persona; se comparten experiencias entre dos personas.	Es la comunicación de un sujeto con un cúmulo o segmento amplio de personas mediante un dispositivo de transmisión (medio).
Interacción de los tipos de comunicación con los datos personales en el rubro digital		
Los datos personales son parte de la identidad social de los sujetos vertida en información particular. No puede haber más de una persona con las mismas características sociales y demográficas, es decir, todas las cédulas de información y documentos oficiales tendrán que ser diferentes. En el rubro digital, los datos personales pueden estar repetidos en los nombres de	La información que se le dota al ciudadano como individual, necesariamente tiene que ser procesada por las instituciones gubernamentales que ofrezcan algún servicio de apoyo al mismo, esto a partir del acercamiento de los ciudadanos con aquellos trabajadores responsables del procedimiento a realizar; por ejemplo, si se desea ejercer	En cuanto hombres y mujeres se exponen a las plataformas digitales y las redes sociales, toda la información que se vierta en ellas tiene un grado de permanencia indefinido y estará disponible siempre y cuando los códigos y condiciones de privacidad de los sitios en Internet lo permitan; desde un enfoque global, los datos personales de una persona pueden dar

<p>usuarios de redes sociales por omisión, por ejemplo: dos personas llevan el mismo nombre y primer apellido, sin embargo, ambos omiten su segundo apellido. La medida de diferenciación puede ser visual siempre y cuando ambos expongan una fotografía o se ahonde en detalles biográficos.</p>	<p>el derecho a la información, el usuario puede solicitar (mediante el diálogo) que la respuesta de los sujetos obligados sea enviada vía correo electrónico, la cual detallará a quién va dirigida la información y el tipo de la misma.</p>	<p>cuenta sobre sus tendencias de consumo, pues se pueden sugerir sitios de concurrencia de acuerdo con un indicador geográfico o por un interés que sea visible y que los motores de búsqueda y programación promuevan.</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en los conceptos de Shirley Biagi (2009).

La imperante necesidad de ofrecer escenarios mediante una suposición, y no artificios noticiosos o casos en particular, reside en poder generar nuevas estrategias preventivas contra el delito virtual, expandir las perspectiva de los métodos de acción ante el cambiante entorno digital que le aqueja al ciudadano y del cual ahora dependen algunas de sus responsabilidades y obligaciones, así también, bosquejar el perfil del criminal que se inserta en los aspectos referidos al ciberespacio, siendo este último punto una de las reflexiones finales del presente trabajo.

IV: LA RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS CON LOS DATOS PERSONALES EN EL CIBERESPACIO

Se ha comentado con anterioridad que los datos personales son una responsabilidad compartida por parte de las instituciones que garantizan la protección de los mismos y las personas que se identifican mediante ellos. Sin embargo, un peso considerable recae en el individuo al momento de divulgarlos debido a la ingenuidad de las acciones con las

que se conduce el mismo. Al momento de insertarse en sitios donde se requiere un método de identificación, el primer requisito que se solicita es un nombre; en muchas ocasiones se hace uso de un seudónimo para proteger la identidad de los sujetos, sin embargo, son los detalles los que permiten que los delincuentes descifren con facilidad la información de carácter sensible.

El ciberespacio¹⁰ es entendido como un sitio que perceptiblemente no se puede ubicar, que está constituido por códigos, algoritmos y redes eléctricas, que se caracteriza por el almacenamiento y disposición de información. En este mismo sitio, que no es perceptible más que con el uso de las tecnologías, a partir de la explotación de los sentidos es como se inicia la interacción con el mismo, se vierte parte de la realidad en él, se comparte cultura en él y se generan también medidas de socialización que pueden o no ser importantes en la realidad, en los espacios físicos. En este punto es crucial el razonamiento del ciudadano, pues siendo el ciberespacio tan vasto y a la vez tan accesible y global, la información que se vierta puede ser vulnerada.

La responsabilidad¹¹ como un valor predominante en el hombre tendrá que ser la que conduzca las formas de sociabilidad en el ciberespacio, pues tiene que ponerse como prioridad salvaguardar a toda costa la integridad física y moral de las personas; por lo tanto, una persona ejecutará de manera concienzuda un análisis sobre qué se puede o no decir, justo porque ese espacio es nuevo y no se ubica en ninguna parte; así también

¹⁰ Pierre Levy (2007) hace alusión al ciberespacio como un sitio de comunicación que es abierto, por la interconexión mundial de ordenadores y de las memorias informáticas que se conforma por el conjunto de redes hertzianas y telefónicas clásicas. Se entiende como la aplicación de la física a favor de la comunicación y que está disponible de modo global, lo cual de algún modo permite que los usuarios en Internet logren acercarse a aquellos lugares físicos que por una distancia geográfica no pueden ser visitados, pero que mediante la navegación y los recursos audiovisuales necesarios pueden experimentarse mediante los sentidos.

¹¹ La responsabilidad al ser un valor rector de las actividades y las acciones personales tiene como característica principal fomentar un dominio interior y conocimiento del individuo, sobre lo que importa y lo que puede generar cierta conciencia plena para ofrecer lo mejor de cada uno (De Febres, 2007); se busca imponer prioridades para el bienestar pleno del individuo en todos los aspectos y que éstas permitan un desarrollo íntegro del mismo.

genera sus propias reglas (Cucurella, 1999), es cambiante y constante, permite que la manipulación de la información sea pronta y desemboque en malversaciones y tergiversación que pueden promover actividades delictivas.

Es importante hacer énfasis en el tipo de comunicación que debe ser el despunte de la protección de datos personales, dicha comunicación es la de tipo intrapersonal, pues es la que rige el razonamiento de lo que se puede o no evidenciar, así también, se puede catalogar desde la reflexión si los datos personales que se encuentran disponibles en Internet afectan la integridad del mismo sujeto. Desde la mirada de Ernesto Garzón (2005) existen tres esferas que pudieran repercutir en las formas de comunicación y que serían también una manera de comprender el grado de consecuencia de la divulgación de datos personales: lo íntimo, lo privado y lo público; en el siguiente recuadro se hace una relación entre los conceptos de comunicación y los planteamientos del autor mencionado:

TABLA 4
RELACIÓN ENTRE LOS TIPOS DE COMUNICACIÓN Y LOS CONCEPTOS
DE LO ÍNTIMO, LO PRIVADO Y LO PÚBLICO

Shirley Biagi (2009)	Ernesto Garzón (2005)	Relación de conceptos
Comunicación intrapersonal: refiere al ejercicio concienzudo del diálogo del sujeto consigo mismo.	Lo íntimo: El sujeto ejerce plenamente su autonomía personal; es el reducto último de la personalidad sin tener que recurrir a los frenos morales.	El mensaje prioritario de la comunicación intrapersonal siempre va referido al sujeto, a su bienestar y propio beneficio. En lo íntimo se encuentra solo, no hay un mediador que logre intervenir en las decisiones del mismo, se vale de su propio juicio, evalúa situaciones con respecto a lo

		que conoce, por lo tanto no pide opiniones.
Comunicación interpersonal: Es el dialogo que surge entre dos personas donde se exponen ideas y experiencias.	Lo privado: Se revelan detalles sobre aspectos de la intimidad, sin embargo, existen y se aceptan reglas de convivencia para la protección de la misma.	La comunicación interpersonal siempre tiene que envolver a dos sujetos, uno que fungirá como emisor y otro como receptor de la información o mensaje. Cuando se inserta ese mensaje en lo privado, se infiere que es un contrato bilateral de carácter social, es información que de momento se encontrará reservada para dos individuos y que ambas partes obtendrán un beneficio.
Comunicación masiva: Es el uso de un medio de comunicación para emitir un mensaje a un segmento considerable de personas.	Lo público: Está caracterizado por la libre accesibilidad de los comportamientos y decisiones de las personas en sociedad. El ámbito de la convivencia pública impone restricciones normativas que son las que regulan al ciudadano para evitar hacer valer incontroladamente los deseos y preferencias.	Cuando un sujeto decide divulgar información a un segmento o un determinado número de personas, se entiende que la información lleva un procedimiento previo o un tratamiento que únicamente ofrecerá una versión general del mensaje, pues no todo el público es apto para la recepción del mismo; es

		decir, se protege hasta cierto punto la sensibilidad moral o ética de los que conforman una sociedad.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia con información de Biagi (2009) y Garzón (2005).

Pareciera que la formulación y divulgación del mensaje pasa por tres etapas: una primera en la que se prioriza el beneficio absoluto para el sujeto; posteriormente se busca una segunda opinión sin necesariamente dar a conocer el objetivo central del mensaje, comienza a moldearse la información a modo de ser legitimada por un semejante que pudiera funcionar como una “muestra” de un entorno global y comienza a diluirse o encubrirse la información; finalmente, se opta por ofrecer un mensaje condicionado y regulado por las formas de sociabilidad que mejor convengan. Ese debiera de ser el procedimiento por el cual los datos personales se insertan en el ciberespacio, ya que como se mencionó, sus reglas son cambiantes.

Es pertinente recalcar una categoría que se mencionó con anterioridad y que tiene la labor de ser una representación de las personas en Internet: la identidad digital. Si se hace una conjetura acerca de los conceptos de la identidad y lo digital, se puede deducir que es aquella forma de identificar al sujeto mediante la creación de un perfil,¹² el cual contendrá datos que se encuentran en la realidad (o información personal), pero que pudieran estar, por así decirlo, enmascarados, mostrados de manera no explícita en este mismo, que es el modo por el cual se puede interactuar con otros en los términos del ciberespacio. En el siguiente apartado se esclarecerá cómo la interacción entre los datos personales y un segmento particular de la población tiende a permitir que surjan los delitos digitales, los ejecutores y las víctimas, pues pocas veces se ofrece un enfoque antagónico.

¹² En ocasiones, el descrito perfil en línea recurre a lo que José Alberto Sánchez (2012) denomina *avatar*, que es el símbolo de autorepresentación del individuo dentro del mundo virtual y en tiempo real.

V. LOS JÓVENES COMO LOS PRINCIPALES FACILITADORES DE DATOS PERSONALES EN LA ERA DIGITAL Y SUS REPERCUSIONES

Si bien el texto ha abordado la vulnerabilidad ante los efectos negativos y maliciosos de la divulgación de los datos personales de la población en general, son los jóvenes quienes recurren constantemente al uso de aplicaciones y tecnologías que permiten el cómodo y rápido acceso a la información de todos aquellos que sean allegados, conocidos y desconocidos, que de manera desmesurada y poco concienzuda se involucran en actos comunicativos interpersonales a través de Internet, lo repercute en un flujo informativo no controlado y, por ende, la apertura del conocimiento de todo y de todos, de los que son miembros de una sociedad, de aquellos que son un segmento de la población, de aquellos que guardan afinidades y de otros que permanecen distantes, donde no saben diferenciar entre lo íntimo, lo privado y lo público (Garzón, 2005), asimilando que todo lo que está disponible, visible y a la mano (como bondad tecnológica) es útil.

Primeramente, los jóvenes son aquellas personas que comprenden determinado rango de edad, cuyas características principales están vinculadas con el estudio, las actividades recreativas y emprendedoras, así como con su estrecha relación con la tecnología. Es complicado determinar el rango de edad ideal o estándar debido a que cada institución, contexto o sociedad consideran límites diferentes; hay instituciones federales, estatales y municipales de gobierno que promueven concursos dirigidos a jóvenes y consideran que el límite de edad son los 29 años, sin embargo, y desde una perspectiva cualitativa, ser joven va más allá de una edad biológica:

Lo importante aquí es que el joven es joven porque se construye como tal en sus relaciones de oposición con las estructuras de las instituciones adultas y sus agentes, pero sobre todo a través de sus interacciones colaborativas con sus otros significativos, con los que construye un “sujeto liberado”, en forma, pero arado en contenido a las particulares estructuras de lo juvenil construidas (Taguenca, 2009: 176).

Entonces, los jóvenes no están integrados al empleo, al menos no al de carácter formal (pudieran carecer de RFC), pues el trabajo siempre estará vinculado a la relación entre alguien que ha alcanzado madurez emocional, psicológica y se ha emancipado del seno familiar nuclear; los únicos datos personales que pueden compartir pudieran estar ligados al nombre y apellidos, aunque, retomando los apartados anteriores, también a la imagen personal, como una fotografía que se encuentre ligada a la información previa, adicionando la nacionalidad, el género y estado de salud pudieran representar otra vía de exposición. Posteriormente, las medidas actuales de integración de los jóvenes son las aplicaciones de la telefonía inteligente, las redes sociales y todos los espacios virtuales a los que se pueda acceder mediante una computadora, un dispositivo móvil o una consola de videojuegos, éstos pretendiendo ser una medida de agrupación desde lo colectivo.

Menciona Rosalía Winocur (2009) que el proceso de acercamiento de los jóvenes mexicanos a las tecnologías se dio a partir del uso de computadoras en las escuelas (sobre todo en la secundaria), acto seguido, fue haciéndose una necesidad con respecto a las transiciones económicas y terminó siendo el dominio de la red (Internet) y sus aditamentos la única cuota de poder efectiva de la juventud, dando libertad de expresión, proponiendo visibilidad y ofreciendo integración social (también digital). En consecuencia, los jóvenes de alguna manera tienen que dar parte de su existencia en el ciberespacio, compartiendo ideas e incluso siendo subversivos ante los que son adultos, haciendo todavía más clara una de sus características: son tecno-dependientes.

Por otro lado, la información vertida siempre tiende a dejar rastros de los datos personales. Es necesario recalcar que estas referencias de identidad son responsabilidad de cada una de las personas; sin embargo, como se mencionó en la Tabla 2, existe la posibilidad de ser emisor de información, que tendría que ser el prelude de aproximación de los jóvenes, es decir, el darse a conocer en determinados círculos y espacios digitales, como las conversaciones grupales mediante un servicio de mensajería, o también desde las sesiones compartidas de videojuegos en línea, en donde se puede interactuar con otros jugadores mediante dispositivos de audio y video como las videocámaras y micrófonos.

Entonces, cuando se provee de la información más peculiar hasta la más abstracta, los jóvenes se traducen en datos personales, los usuarios o personas se exponen como un mensaje, se objetualizan y se distinguen a partir de los gustos musicales, lugares de concurrencia, conexiones entre amigos, escuela o colegio al que asisten, conciertos, etcétera. Es necesario el desarrollo del sentido crítico de los jóvenes entre aquellos que comulgan con los intereses de los mismos, que comparte contenidos e información sin buscar el daño a un tercero y aquellos que en pleno uso de sus facultades de integración buscan el beneficio y explotación de la información para afectar a terceros.

La facilidad con la que los jóvenes insertan sus datos personales en el ciberespacio es inminente, pues resulta condicionante para consumir ciertos contenidos que los mantiene actualizados y dependientes de las tecnologías; por tanto, si no proveen dichos datos, permanecerán excluido, distantes de lo que parece ser una realidad latente, y que desde el enfoque de los adultos no es más que una forma de distracción y desahucio del ocio mediante un artilugio que ellos no entienden, justamente por la existencia de una brecha generacional; no obstante, debe ser un tema de suma relevancia debido a las consecuencias fuera de la virtualidad.

En los últimos años, la sociedad a nivel internacional ha presenciado diversos hechos en los que los jóvenes han explotado de manera negativa los datos personales de sus semejantes, mofándose del color de piel, discriminando por la orientación sexual; pudiendo ser los afectados compañeros de clase, de actividades recreativas y deportivas, y muchas veces por entrar en un juego de supremacía donde priva la ley del “más fuerte”; es decir, quien es más violento, quien realiza más actos temerarios, quien es más temido, tiende a erigirse como líder. Cuando esa explotación de datos personales ha sobrepasado el límite de lo que parece una moda llamada acoso o, en su manera anglosajona, *bullying* y ha desembocado en delitos como el homicidio, las autoridades comienzan a hurgar en los espacios que se supone son los más reveladores: las redes sociales, aplicaciones de mensajería, consumos de determinados títulos de videojuegos y materiales audiovisuales como las películas vía *streaming*.

Menciona el sitio Certsuperior (2016) que entre los jóvenes los delitos virtuales más sobresalientes en México son el *cyberbullying* y el *sexting*; el primero referido a la intimidación mediante la exposición o distribución de archivos personales o sensibles, y el segundo a la divulgación de material de índole sexual, como fotografías, del cual los adolescentes son las principales víctimas. Estas prácticas, que se han hecho ya comunes y no necesariamente perpetradas por alguien ajeno al círculo de concurrencia de los afectados, por lo regular son realizadas por amigos y allegados, o algunos familiares, los que mantienen con mayor frecuencia el hostigamiento a veces por odio o diversión, y otras como una fuente de ingreso económico, como se explicará con la propuesta que se plantea en el apartado final.

VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Los datos personales son una forma de particularizar a la mujer y al hombre en la sociedad, de otorgarles un sentido de pertenencia y, al mismo tiempo, una identidad. La comunicación conduce de muchas maneras la forma en la que pudieran o no ser explotados los datos personales en el ámbito digital y real; entonces, las personas debieran ser más cuidadosas al momento de relacionarse en los espacios cibernéticos y físicos, responder preguntas básicas como ¿quién es esa persona? ¿la conoce alguno de mis contactos? ¿a qué se dedica? ¿de dónde es? ¿yo uso ese servicio de telefonía o bancario?, y así sucesivamente con respecto a las esferas que rodean al ciudadano; así evitará incurrir en faltas normativas o ser vulnerable ante los delitos.

Igualmente, los usuarios de Internet deben ser conscientes al momento de insertar contenidos en sus redes sociales y referencias de localización, como en los servicios de mensajería móvil, en el caso de las imágenes, ya que como se mencionó con anterioridad, pueden denotar aspectos muy íntimos que solo están en espera de ser descifrados; por buscar visibilidad social o popularidad, las personas se exponen y cuando su información personal es vulnerada, las consecuencias pueden ser un catálogo interminable de delitos.

Por otro lado, el uso de las tecnologías no tiene que representar un mal o un aspecto negativo, por el contrario, debe de existir un grado (limitado) de confianza a las mismas, puesto que son extensiones del hombre que facilitan algunas actividades, evitan que ciertos procesos se tornen conflictivos o tediosos y acercan a las personas de lugares alejados a nivel geográfico; no obstante, y justo porque ese grado de confianza no es total, no se debe dar por hecho que la verdad se encuentre vertida en la red.

Efectivamente, el ciberespacio es una fuente de información latente y cambiante, incluso innovadora, pero también ofrece datos que carecen de fundamento; lo mismo para con aquellos que se encuentren detrás de un monitor, se debe estar alerta siempre sobre patrones de conducta que resulten sospechosos entre los contactos de las redes sociales, tanto de qué es lo que buscan o piden como de los contenidos que comparten. El papel de la comunicación en ese punto es relevante cuando las personas se someten a transformarse en un mensaje que comunica estados emocionales, estilos de vida, preferencias sexuales, tendencias políticas y demás; el objetivo no es temerle al ámbito digital, sino explotarlo con responsabilidad y con las personas apropiadas.

A la par, también es necesario analizar a los jóvenes como sujetos de estudio ricos en información sobre datos personales, pues son quienes están en constante contacto con las tecnologías y a veces, por una ruptura generacional, no se les instruye sobre los peligros y consecuencias que puede tener la exposición desmedida a estilos de vida, gustos, preferencias, sitios concurridos y demás; del mismo modo, hacer saber que los jóvenes están expuestos como víctimas potenciales ya sea de manera voluntaria o involuntaria, pues, en el primer caso, se tiene conocimiento del depósito informativo que se realizará al ciberespacio desde las redes sociales, aceptando los riesgos latentes, y, por el otro lado, es involuntario posicionarse como víctima por la falta de cultura del cuidado de datos personales.

Así, es importante señalar que la labor de los padres también es importante en el ámbito de la divulgación de los datos personales de los hijos que son jóvenes, pues a pesar de que los familiares con una jerarquía mayor por una designación biológica referida a la edad no se encuentran totalmente inmersos en los usos de las innovaciones tecnológicas,

deberán de estar al tanto de las interacciones de los jóvenes con los dispositivos que ofrezcan el acceso a Internet, pues es el espacio en el que se permite ser, estar y expresarse bajo una conveniencia subjetiva, expresando deseos, emociones y estados de ánimo que pudieran representar un indicador precautorio o riesgoso.

De manera sugerente, y a partir del análisis que se hace de la información provista por el sitio Certsuperior (2016), se ofrece una tipología de los delincuentes (que pueden ser jóvenes por su constante interacción con Internet), con respecto a la información que se abordó y desde la esfera tecnológica, que es la que ahora se encuentra en boca de todos. Al igual que la metodología que se planteó previamente sobre cómo las esferas de la comunicación tienden a ser un proceso ascendente o creciente en términos de divulgación, la contraparte o antagonista, que en este caso es el delincuente,¹³ tiende a recorrer tres fases al momento de la obtención de la información:

- 1) Delincuente digital recolector: es aquel que recaba toda la información y datos de una persona para su posible explotación. Usa las tecnologías a su favor, por su fácil acceso, y sondea perfiles que pudieran resultar útiles para efectuar un delito. Mediante el rastreo de ubicaciones, fotografías en lugares públicos y de objetos de valor, comienza a generar un imaginario social¹⁴ de lo que pudiera ser una víctima en potencia.
- 2) Delincuente digital imitador: se refiere al sujeto que mediante un perfil falso o apócrifo busca obtener ventaja de la información de un tercero, comienza a generar vínculos de empatía con la víctima a partir de los intereses que expresa y busca

¹³ El Código Penal Federal (DOF, 2017) menciona que el delito es un acto u omisión que sancionan las leyes penales, por tanto, el delincuente tendría que ser aquel sujeto que no acata las normas y esa acción o actividad desemboca en el daño a terceros, instituciones u otros, por lo tanto se hace acreedor a una pena. El mismo Código ofrece la tipología de delitos en el artículo 11bis.

¹⁴ Colín (2017), desde una investigación que hace sobre el turismo en Malinalco, argumenta que el imaginario social son las creencias que se tienen de las comunidades en espacios urbanos y rurales. Es decir, el imaginario funge como una proyección o expectativa de una persona, objeto o cosa y se legitima mediante una tendencia democrática: si un número amplio de personas asumen que algo es cierto, debe de serlo.

ganarse la confianza del tercero para lograr recabar la mayor cantidad de información: nombre, dirección, cuentas bancarias, número de familiares, habitantes de un hogar, etcétera.

- 3) Delincuente digital parasitario: Cuando se ha logrado recabar toda la información que pudiera representar un beneficio, el infractor construye una farsa que lo llevará a consumir un delito, por mencionar someramente algunos: la trata de personas, la extorsión y el homicidio. Esta actividad delictiva se relaciona con la obtención de un beneficio monetario o para ejercer algún tipo de violencia, ya que el acoso desemboca en consecuencias que no refieren al rubro económico, sino al ajuste de cuentas, conflictos personales o diferencias de pensamiento.

No se debe pasar por alto que las medidas por las cuales los datos personales pueden estar protegidos son las restricciones que ofrecen los sitios en línea y las leyes que rigen las formas de convivencia, pero también el juicio y el razonamiento que envuelve a la comunicación desde su inicio en la forma intrapersonal. Ocasionalmente, la mala comunicación en los ámbitos digitales tiende a ser usada como un referente para cometer ciertos delitos; asimismo, algunas formas de interconexión (sobre todo en jóvenes) tienden a repercutir en las múltiples esferas sociales, por ejemplo, el acoso en el ciberespacio pudiera estar disfrazado de una broma, la burla, un chiste, y aun así representar un tipo de violencia invisible, que en este caso sería de dos tipos: violencia estructural y violencia cultural, ambas con tendencia a ser el conato de la agresión física.

Si bien los términos empleados refieren siempre a las normativas y leyes o procedimientos legales, es claro que existen aristas de carácter social-comunicativo que aún falta desmembrar para hacer evidente que las actividades referidas a los datos personales se encuentran en campos multidisciplinarios desde los cuales se pueden generar nuevas vías de entendimiento y razonamiento sobre los efectos de la mala y desmedida utilización de la información sensible. Es compromiso de todas las personas la protección de los datos personales en el sentido más amplio, desde los más jóvenes hasta los adultos, ya que las insti-

tuciones encargadas de protegerlos únicamente podrán ofrecer seguridad cuando se encuentren en su poder, mientras tanto, los ciudadanos deben considerar ser vigilantes activos en todo momento de su información personal e íntima.

BIBLIOGRAFÍA

- Adame, J. (1998). *Filosofía social para juristas*, Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México/McGraw-Hill.
- Barthes, R. (1986). *Lo obvio y lo obtuso. Imágenes, gestos, voces*. Barcelona: Paidós.
- Biagi, S. (2009). *Impacto de los medios de comunicación*, Distrito Federal: Cengage Learning Editores.
- Certsuperior. (2016). “Protección de Redes: delitos Informáticos en México”, en Blog de Seguridad Informática. Recuperado de <http://www.certsuperior.com/Blog/proteccion-de-redes-delitos-informaticos-en-mexico>
- Colín, I. (2017). “Imaginario social y turismo: la emergencia de una tensión entre el poblador y el visitante en la comunidad de Malinalco”, en *Contextualizaciones Latinoamericanas*, (16), 1-10.
- Cucurella, L. (Comp.). (1999). *Antropología del ciberespacio*, Quito: Ediciones ABYA-YALA.
- De Febres, R. (2007). “Un valor para valorarme”, en *Revista Educación en Valores*, 1(7), 119-121.
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2017). *Código Penal Federal*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_070417.pdf
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2017). *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPSO.pdf>
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2017). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf
- Domínguez, J., Luque, R. (eds.). (2011). *Tecnología digital y realidad virtual*, Madrid: Editorial Síntesis.
- Galtung, J. (2003). *Violencia cultural*, Bizkaia: Gernika Gogoratuz.
- Garzón, E. (2005). *Lo íntimo, lo privado y lo público*, Distrito Federal: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Giménez, G. (2005). *Teoría y análisis de la cultura. Volumen uno*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Instituto Coahuilense de Cultura.
- Heller, H. (2000). *Teoría del Estado*, Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- INEGI. (2017). “Comunicado de prensa núm. 122/17. Aumentan uso de Internet, teléfonos inteligentes y TV digital: Encuesta Nacional Sobre Disponibilidad y Uso de

- Tecnologías de la Información en los Hogares, 2016”. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/especiales/especiales2017_03_02.pdf
- Levy, P. (2007). *Cibercultura: La cultura de la sociedad digital*, Barcelona: Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.
- Marín, C. (2012). *Manual de periodismo*, Distrito Federal: Ediciones Debolsillo.
- Mattelart, A., Mattelart, M. (1997). *Historia de las teorías de la comunicación*, Barcelona: Paidós.
- Morduchowicz, R., Marcon, A., Sylvestre, V., y Ballestrini, F. (2010). *Los adolescentes y las redes sociales*, Argentina: Ministerio de Educación.
- Sánchez, J. (2012). “Cibercultura: semiótica del avatar y los mundos virtuales”, en *Veredas: Revista del Pensamiento Sociológico*, (22), 33-44.
- Taguenca, J. (2009), “El concepto de juventud”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 71(1), 159-190.
- Tamayo, R. (1986). *El derecho y la ciencia del derecho (Introducción a la ciencia jurídica)*, Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México.
- UNICEF. (2014). “Comunicado de prensa. Presentan campaña para promover el registro de nacimiento universal y oportuno en México”. Recuperado de [http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_pr_campana_registro_de_nacimiento\(1\).pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_pr_campana_registro_de_nacimiento(1).pdf)
- Winocur, R. (2010). *Robinson Crusoe ya tiene celular*, Distrito Federal: Siglo XXI Editores/Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.

Política Pública. Sus orígenes, su relevancia y sus nuevas vertientes.

Entrevista al Doctor Luis F. Aguilar Villanueva

Raúl Hernández Mar¹

Doctor Aguilar ¿cuáles considera que fueron sus principales influencias (profesores o autores) en el marco de su formación académica? (sociología weberiana, administración pública, reforma del Estado, políticas públicas, gestión pública y gobernanza).

Mi formación fue filosófica, marcada por el pensamiento católico (para nada simplón y dogmático, sino riguroso y abierto a los nuevos problemas del conocimiento y de la vida) y por el pensamiento alemán de la posguerra, relacionado con la filosofía existencial, ética, política y la filosofía de la historia. A lo largo de mis años en la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma y en la Universidad Eberhard Karls de Tubinga, Alemania, mi interés de conocimiento se fue precisando y orientando hacia la filosofía política y de la historia. A este interés se debe que mi investigación doctoral haya sido sobre la obra de Ernst Bloch, profesor en la Universidad de Tubinga y marxista heterodoxo, que titulé *Dialéctica y Utopía: la filosofía del Aún-No-Ser*.

En razón de mi interés cognoscitivo por lo social y lo político, sentí la necesidad de conocer con mayor precisión el pensamiento social y político moderno, por lo que asistí en Tubinga por dos semestres a un muy buen curso sobre sociología alemana. En ese curso, en 1970 tuvo lugar mi encuentro con Max Weber, cuyas posiciones empataron con mis antecedentes filosóficos de racionalidad, influyeron en mi horizonte de conocimiento y me señalaron un modo de pensar que trata de integrar los enfoques y

¹ Profesor-Investigador del Departamento de Procesos Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma.

resultados de la filosofía, la sociología y la ciencia política. El resultado final de mis cursos filosóficos y sociológicos, mis investigaciones, mis preguntas, mis aspiraciones y oscilaciones juveniles, fue mi interés cognoscitivo por entender y exigir un orden racional de la historia social y de la sociedad misma y, en consecuencia, por la actividad ordenadora de la política y gobierno. Considero que el orden racional de la vida social y política ha sido el marco, el ambiente y el compromiso de mi trabajo académico.

¿Por qué se interesó en estudiar la disciplina de Política Pública?

Después de haber terminado mi ciclo estrictamente weberiano con la publicación del libro *Weber: la idea de ciencia social* (1988), tuve que plantearme la continuidad de la investigación. Exploré primero el campo de la opinión pública (la vida pública) como expresión y promoción de la racionalidad política y social, pero percibí que el campo era limitado para mi búsqueda, quizá erróneamente. Lo abandoné y encontré meses después la disciplina de Política Pública, cuya intención y programa de conocimiento consistía justamente en fomentar y asegurar la racionalidad de las decisiones directivas del gobierno en la conducción de la sociedad. En esos años, a mitad de los ochentas, en mi naciente interpretación consideraba que la disciplina de Política Pública era la expresión y acción del ordenamiento racional de la sociedad mediante la racionalidad de las decisiones directivas de gobierno. Su programa de conocimiento me era afín y empataba con el mío.

La exigencia de la racionalidad de gobierno no fue solo resultado de un interés cognoscitivo, sino también fue efecto del ambiente de crisis y crispación social vivida en México en los años 80 del pasado siglo, después de la crisis hacendaria de 1982, que motivo las políticas de ajuste, el cambio de modelo de desarrollo y el movimiento de la transición democrática.

El colapso financiero y político del autoritarismo del sistema mexicano había hecho que la sociedad se planteara la cuestión sobre la conducción o la rectoría de sí misma, cuyas fallas institucionales y errores analíticos y decisionales habían provocado el

fracaso directivo y la decadencia económica del país. Más aún, la recomposición del gobierno que llevaba obligadamente a cabo De La Madrid para dar respuesta a la inconformidad social generalizada y que consistió en lanzar el sistema de planeación democrática y dar forma al modo de gobernar mediante planes de desarrollo nacional, estatales, municipales, me parecía un buen propósito para reconstruir la capacidad directiva y ordenadora del gobierno, pero el proyecto no me convencía por varios motivos, particularmente por la resurrección de la idea grandiosa de un plan global nacional de desarrollo, que reproducía la idea también grandiosa de un gobierno protagónico, rector del desarrollo, sin reconocer el escepticismo generalizado en el país sobre la seriedad y capacidad del gobierno presidencial y, peor aún, sin conocer, dominar y listar los instrumentos de análisis y operación que garantizarían la corrección cognoscitiva del plan nacional, su viabilidad operativa y la eficacia-eficiencia del sector público. El proyecto de gobierno por planes manifestaba buena fe, pero una alta politización voluntarista, carente de fundamentación racional suficiente para asegurar la aceptación social y la realización efectiva del “Gran Plan”. Mi preocupación no se centraba en el Estado, sino en la capacidad gubernativa del gobierno, de cuya racionalidad decisoria y operativa dudaba.

Estos fueron los factores que me llevaron a estudiar los objetivos, estructuras, procesos, instrumentos de la disciplina de Política Pública y que se combinaron con la exigencia de democratización del gobierno, puesto que la falta de controles de una presidencia con amplia autonomía decisoria era la raíz de los errores directivos, descalabros financieros e ineficiencia administrativa.

Los vientos soplaron a mi favor cuando supe de un Concurso de Investigación para profesores investigadores en activo al que había convocado la Fundación Fulbright. Me inscribí de inmediato con el proyecto “Historia intelectual americana de la disciplina de Política Pública”. Tuve la suerte de ser favorecido en la selección del concurso y tomé la decisión de ir a realizar la investigación en la Universidad de California en Berkeley, en el *Institute of Governmental Studies*, en 1997 y unos meses de 1998. Ahí me entregué

totalmente al estudio de la disciplina, desde su nacimiento en los años 50 hasta los años 80 del siglo XX.

Desde su punto de vista ¿por qué es relevante en la actualidad estudiar las políticas públicas en México?

Son varios los motivos. Yo destacaría interpretativamente que la democracia en el país ha resuelto algunos o varios problemas importantes en el campo político-institucional de gobernar, como el de la legitimidad política del cargo del gobernante y el de la legalidad de su actuación (a pesar de los escándalos de corrupción). Sin embargo, la democracia, por razones en las que no me quiero detener, y remito a mis escritos recientes, no ha resuelto todavía de manera suficiente el de la capacidad y eficacia de dirección. Y esto vale para el gobierno democrático mexicano y el de otros países, aun los considerados avanzados política y económicamente. Para un gobierno directivamente eficaz se requieren, además de los valores y principios institucionales relacionados con la legalidad, la representatividad y el control de la acción de gobierno, otros factores que rebasan los institucionales, como son los cognoscitivos, los financieros, los organizativos, que siguen otros principios de corrección y validación. En el gobierno democrático, no solo en México, fatiga ser gobierno, director, rector, por defectos de conocimiento, precariedad financiera, capacidad organizativa y, lamentablemente, con frecuencia, por fallas institucionales.

Doctor Aguilar, sin duda usted es considerado el responsable de que el enfoque analítico de las políticas públicas llegará a México y América Latina ¿cuáles han sido, desde su punto de vista, las principales dificultades que encontró para que dicho enfoque permeara en las esferas políticas, administrativas y académicas de nuestro país?

No fueron dificultades del otro mundo y tanto menos agresivas. El término y el concepto de política pública encontró resistencias entre académicos, funcionarios y políticos del país, y me imagino de otros países latinoamericanos, en razón de la cultura política en la que nos habíamos formado, que se caracterizaba por ser una cultura de planes, de presidencialismo autónomo, poderoso y providencial; también una cultura de soberanía y unidad nacional, de revolución popular, de antimperialismo, etcétera. Tengo la impresión de que, a pesar de lo inusitado del concepto, se consideró que iba a ser una moda académica pasajera. El gobierno y la administración pública seguirían adelante según su formato y concepción tradicional. Difícilmente la nueva disciplina cambiaría el arreglo administrativo y el formato establecido de toma de decisiones del gobierno. Sin embargo, el concepto cuestionó puntos centrales del estilo establecido de gobernar. En primer lugar, cuestionó la idea dominante de lo público, cuya generalidad de interés y beneficio era conceptualizada con los términos y conceptos de lo nacional, lo popular, las grandes mayorías o lo gubernamental. No era ni preciso ni dominante ni relevante la distinción entre lo público y lo privado. Tal vez lo público tenía sentido y validez en el ámbito de la enseñanza del derecho, pero no en el ejercicio de la política y del gobierno. En segundo lugar, el concepto de política pública contradecía la idea de plan, la idea de plan rector gubernamental, no obstante que se introdujo la “consulta popular” (no ciudadana, no pública) en la terminología cultural de entonces para denotar que no solo era producto del círculo de gobierno y sus funcionarios.

El concepto de política pública cuestiona la idea de plan, en contra de las reminiscencias del régimen comunista que dirigía por planes centrales e impuestos, porque con buenas razones argumenta que en un Estado liberal-democrático, que reconoce y garantiza libertades (políticas, económicas, intelectuales, organizativas, éticas), no todo puede ni debe ser planificado por el gobierno, con una planificación compulsiva, lo que lo llevaría a caer en una flagrante contradicción con el fundamento institucional y conceptual del Estado.

El gobierno democrático en sociedades libres y abiertas no es ni puede ser un actor omnisciente y omnipotente. A muchos les gustaría que lo fuera y siguiera siendo,

pero no a muchos otros, entre los que me cuento. El gobierno no tiene todo el conocimiento para pronosticar escenarios futuros de la vida social, definir objetivos universales de universal consenso, articularlos jerárquicamente, conocer los procesos causales y los actores e instrumentos que posibilitan su realización, y disponer de todas las capacidades y los recursos necesarios para realizarlos de manera costo-eficiente, sin fallas financieras y administrativas. Una tarea gubernativa, concebida innecesariamente de este modo, no podrá ser gobierno.

La disciplina de Política Pública justamente señala que el gobierno no puede regir una sociedad limitando y liquidando libertades, forzando a aceptar determinadas visiones de gobierno y sociedad, obligando a establecer prioridades de acción colectiva (fuera de las constitucionales), bloqueando decisiones personales que no son socialmente nocivas, induciendo un pensamiento único, etcétera. Hacerlo no es propio de un gobierno de leyes ni un gobierno de derechos ciudadanos y, en consecuencia, no es un gobierno de naturaleza pública. El gobierno debe centrar su acción en aquellos asuntos o problemas que son realmente públicos, que puede argumentarse robustamente que son de naturaleza e interés público, y debe involucrarse en su atención mediante leyes, políticas, servicios, recursos, infraestructura. En contraste, no tiene por qué involucrarse en numerosos objetivos y acciones que no son públicos y deben ser responsabilidad de las decisiones y acciones de los privados y las organizaciones sociales. El gobierno debe intervenir mediante regulaciones y políticas solo cuando existe evidencia de que los efectos de las acciones de los particulares generan consecuencias que afectan al conjunto de la sociedad o a sectores vulnerables.

En suma, la Política Pública es un modo de pensar y actuar gubernativo desde la premisa de un gobierno liberal-democrático o social-democrático limitado. Recordar y exigir este principio ha sido el atractivo de la disciplina de Política Pública y de su relevancia actual. El democrático es un gobierno limitado en su poder por leyes y derechos, por las atribuciones y facultades de otros poderes públicos, por la opinión pública y por la organización de los ciudadanos; es, asimismo, limitado en su información y conocimiento de la realidad, limitado en recursos (materiales, humanos, financieros,

etcétera), limitado en autoridad moral y credibilidad discursiva. El concepto de los límites del gobierno conduce a otra manera de entenderlo, ejercerlo y ejecutarlo mediante políticas públicas. Hoy se habla de gobierno abierto, de nueva gobernanza, de gobierno distribuido, asociado.

Doctor Aguilar ¿por qué la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) se convirtió en un espacio propicio para crear una escuela de pensamiento en Política Pública en México?

Considero que se debe a que, cuando regresé a México, me interesaba presentar, explicar, debatir y consensuar los principios, objetivos, conceptos y métodos de la disciplina y, dado que tenía relaciones de aprecio y amistad con varios de los colegas que estaban en el Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco (Canto, Valenti, Bazúa, Moreno y después Vergara, Cardozo), pude convencerlos que abriéramos un seminario de lectura y discusión sobre el tema de políticas públicas. A lo largo de varios meses nos reunimos y fue creciendo un conocimiento colectivo y llegamos a la decisión de que era conveniente, factible e innovador abrir la Maestría en Política Pública, la primera en una universidad pública. Digo esto porque el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), en 1987 o 1988, había inaugurado la primera maestría, aunque tenía un enfoque predominantemente económico de costo-efectividad y equilibrio financiero. Esa maestría ha sido clausurada en años pasados. En cambio, el programa de maestría de la UAM fue desde su origen multidisciplinario y con una perspectiva de análisis integral de la política pública, puesto que además del análisis económico (costo-beneficio, costo-efectividad, cuidado del equilibrio financiero, precios públicos, etcétera), estaba presente la perspectiva institucional de la corrección y reforma legal, la perspectiva administrativa de la factibilidad de la implementación de las políticas, la perspectiva de la factibilidad política y la perspectiva intergubernamental, por cuanto hay asuntos públicos que son gobernables solo mediante la concurrencia, coordinación y cooperación de gobiernos.

¿Cuáles considera usted que son los centros o espacios más influyentes en los debates contemporáneos de políticas públicas?

En los años noventa la disciplina de Política Pública se desarrollaba exclusivamente en Estados Unidos. Ni en Europa ni en el Reino Unido había especialistas en políticas públicas (con excepción de Gian Domenico Majone, que se había formado en Berkeley y había enseñado por muchos años en Estados Unidos) ni en América Latina. Lentamente los gobiernos y los académicos de los países europeos y latinoamericanos, por causa de las crisis financieras y políticas de sus Estados sociales y por las complejidades del proceso de gobierno ante el cambio económico y social de sus sociedades, fueron prestando mayor atención al gobierno más que al Estado, mayor atención al proceso de gobernar que al rol y cargo del gobernante, y dejaron de pensar la eficacia directiva del gobierno desde la perspectiva de la administración pública, que era el enfoque tradicional, vigente hasta la fecha. Descubrieron también que no habían desarrollado conceptos, problemáticas, instrumentos metodológicos y técnicos para estudiar el proceso de análisis, decisión e implementación de políticas, mejorar su calidad y asegurar su eficacia-eficiencia. Fue así que en los últimos quince o veinte años han ido surgiendo programas de políticas públicas por todo el mundo, con diferentes enfoques y diferentes orientaciones temáticas.

No quiero entrar en detalle, pero el estudio de la disciplina de Política Pública se ha vuelto algo muy diferenciado, con muchos objetivos y variados enfoques que se han distanciado del enfoque inicial fundador que consiste en el compromiso cognoscitivo para asegurar la corrección y eficacia de las decisiones de políticas, que se sustenta en el conocimiento causal de los hechos naturales y sociales y en el conocimiento de la asignación racional de recursos. De nuevo, el orden racional de gobierno para fomentar el orden de la sociedad.

En Estados Unidos, los centros influyentes siguen siendo los de las universidades de Berkeley, Columbia, Chicago, Duke, Harvard, Pittsburgh y Austin, donde se han formado numerosos académicos mexicanos cuyos aportes a la academia y en la profesión

de funcionarios públicos ha sido relevante. Valoro mucho los actuales desarrollos de la escuela holandesa, con la *Erasmus University* de Rotterdam a la cabeza, cuyos profesores son para mí una referencia en este momento.

Doctor Aguilar, la reinterpretación que realiza en los estudios introductorios de las antologías compiladas por usted, en definitiva, constituye el elemento que las convierte en una de las obras intelectuales más influyentes en las últimas décadas. A 23 años de su publicación ¿cuáles son los debates contemporáneos y qué nuevas discusiones deberían de incluirse pensando en el futuro de la Políticas Pública como disciplina?

Agradezco tus palabras que son para mí motivadoras a esta altura de mi vida. Son muchos los temas de vanguardia. Enumero rápidamente algunos. El primero consiste en la reivindicación y fortalecimiento de la naturaleza pública de las políticas, lo cual institucional y realmente significa o debe significar que la política pública es o ha de ser la obra conjunta de la autoridad pública y del público ciudadano en la definición de los problemas públicos, en la decisión de las políticas para abordarlos y tratar de resolverlos o controlarlos, y en la implementación y evaluación de sus resultados. La exigencia de una mayor incidencia de la reflexión y propuesta ciudadana en la definición de los problemas, de la agenda de gobierno y de la elaboración de las políticas es algo que ya está en movimiento y está llamado a crecer y afirmarse. Sin embargo, no se puede ocultar que hay numerosas prácticas de la participación ciudadana que deben ser depuradas y reguladas, dado que no toda participación de los ciudadanos es genuinamente ciudadana, de real naturaleza pública y de genuino interés público, por los particularismos, oportunismos y ventajismos que acompañan a las movilizaciones ciudadanas en varias circunstancias y varios asuntos.

Un segundo tema fundamental es la consideración de que la política pública es expresión, momento y acción de un proceso de gobierno, de una gobernanza. Hay que ubicar el análisis, la decisión y la implementación de una política determinada en el marco mayor del proceso de gobernar, que es de mayor extensión y mayor complejidad.

Actualmente hay una tendencia peligrosa a centrarse en la particularidad de una política y a no ver las conexiones del problema público que se quiere abordar con otros problemas públicos ni a tomar en serio las interacciones y la coordinación que una política tiene con otras. Con incomodidad observo que cada vez más el análisis de las políticas ve los árboles y no el bosque de la complejidad de la vida pública democrática, de la sociedad, de la gobernanza.

En este tema el estilo de gobernar contemporáneo en muchos asuntos públicos, denominado “nueva gobernanza”, parte de la premisa correcta de que en muchos asuntos el gobierno es insuficiente para abordarlos y resolverlos, pues no posee los poderes, facultades, recursos, conocimientos, autoridad, que se requieren para poder gobernarlos. Por consiguiente, necesita las capacidades y recursos que la sociedad posee, requiere de su colaboración, asociación y compromiso. Hay numerosos asuntos vitales públicos que solo podrán ser exitosamente tratados, gobernados, encauzados y controlados mediante la coproducción, coautoría, cooperación, compromiso y corresponsabilidad de la autoridad pública y de la ciudadanía, del actor gubernamental y de los actores económicos, sociales e intelectuales de la sociedad. Se reafirma la naturaleza pública del gobierno y de la política pública.

Otro tema que merece atención es reconocer y aceptar que en la situación contemporánea, por causa de los cambios económicos (globalización, dominio del capital financiero, internacionalización de las cadenas de valor, economía del conocimiento), los cambios tecnológicos en curso (conectividad, digitalización, automatización, robotización), los cambios comportamentales de personas y grupos, los asuntos públicos se han vuelto muy complejos. Son asuntos multidimensionales en su composición, multifactoriales en su origen y evolución (muchas líneas o cadenas causales), y transterritoriales, por lo que un solo gobierno es incapaz e impotente para atenderlos, carece de capacidades y recursos.

Ha crecido entonces la importancia de las relaciones intergubernamentales (intermunicipales, interestatales, internacionales), que implica mejorar las instituciones y prácticas de la concurrencia, la coordinación, la cooperación entre los gobiernos, así

como ha crecido la importancia de la concurrencia y coordinación gubernamental-social. Vivimos cada vez más en un mundo interdependiente, interrelacionado, interconectado. Pensemos en los problemas ambientales, pero también en los de seguridad, migración, salud, etcétera.

Esta situación obliga a abandonar el análisis de políticas centrado en la acción de un gobierno territorial particular, que atiende un problema particular de baja complejidad. Las cosas ya no son así. Por tanto, el análisis y diseño de una política pública, para que esta sea apropiada y eficaz, deberá tomar en serio la alta complejidad de los problemas públicos actuales y deberá aprender a analizar y diseñar políticas complejas, en el sentido de que incluyen o contemplan la acción de las varias organizaciones de un gobierno, la acción de varios gobiernos y naciones, y la acción de varios gobiernos y organizaciones de la sociedad económica y civil (local, nacional, mundial) que han de participar en la atención del asunto público con el fin de poder gobernarlo y encaminar su solución. Hoy nos dirigimos hacia procesos de gobierno más agregados e integrados intergubernamental e internacionalmente, que exigen políticas públicas con acciones más integradas y agregadas intergubernamental e internacionalmente y con mayor asociación gubernamental-social. Desde luego, hay otros temas de vanguardia a considerar al compás del curso acelerado del cambio social actual; he llamado la atención sobre estos tres temas.

La nostalgia del pasado y el miedo al futuro. Reseña del libro *Retrotopía*, de Zygmunt Bauman¹

Paola P. Vázquez Almanza²

El siglo pasado inició con utopías, revoluciones y grandes proyectos sociales para concluir sumido en nostalgia y desconcierto. En los pocos años que han transcurrido del nuevo siglo, se han presenciado transformaciones tecnológicas, sociales y políticas, han surgido nuevos riesgos y han renacido nacionalismos arcaicos en todo el mundo. Nuevos mitos sociales e individuales han substituido a los del siglo pasado y, paradójicamente, muchas de estas nuevas narrativas e ideologías reviven símbolos del pasado y fomentan la creencia de que todo pasado fue mejor.

Pensando en esta ilegibilidad y nostalgia social, el sociólogo Zygmunt Bauman escribió *Retrotopía*, su último libro. Aunque el autor se dedica a estudiar la recreación de los paraísos perdidos que impiden que se renueven las utopías sociales, utiliza la discusión en torno a la “retrotopía” como un vehículo para pensar en el clima de las sociedades contemporáneas a partir de algunas tendencias culturales que él considera retrocesos. Para hablar de dicho clima, a lo largo de las páginas habrá un ir y venir entre el análisis teórico y la discusión de eventos concretos, como la crisis en Siria.

A lo largo de los cinco capítulos que componen el libro, Bauman critica, comenta y pone a dialogar entre ellos a autores muy diversos entre sí, como Peter Drucker, Ulrich Beck, Luc Boltanski, Antonio Gramsci, Christopher Lasch y Hans-Georg Gadamer. En su ya emblemático estilo “baumaniano”,

¹ Bauman, Zygmunt (2017). *Retrotopía*, México: Paidós.

² Candidata a Doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México.

retoma temas que están presentes en sus libros anteriores como la preocupación por las noticias locales que se “viralizan” globalmente, el problema de la desigualdad, los privilegios y la falsa idea de éxito en el mundo global, el individualismo exacerbado, y los tropiezos de ciertos enfoques de pensamiento como el del neoconservadurismo francés. Estos temas ya trabajados se entretajan con nuevas preocupaciones como la que experimentan los *millennials*, esa generación de jóvenes que según Bauman es la primera, después de la posguerra, que teme que su estatus social sea peor que el de sus padres o abuelos. De igual manera, el autor desentraña las más recientes estrategias individuales para silenciar las insoportables expectativas individuales y las pobres perspectivas sociales a través de pequeñas satisfacciones materiales, que solo refuerzan la idea de la autorreferencialidad como único refugio para el individuo. El llamado “presentismo”, en este caso se traduce en un individualismo cortoplacista que en lugar de buscar formas de transformar la realidad, elige consumir despolitizada e irreflexivamente bienes materiales.

Uno de los méritos de *Retrotopía* es que se acerca a algunas de las paradojas más interesantes sobre la manera en la que construimos socialmente narrativas del pasado, el presente y el futuro. Para explicar una paradoja histórica que nos afecta en el presente, Bauman retoma la experiencia de la Revolución Francesa para ejemplificar cómo la imagen idealizada del Antiguo Régimen solo fue posible tras su derrocamiento, es decir, cuando la Revolución destruyó el régimen y más adelante no cumplió las expectativas sociales que se depositaron en ella, lo que provocó que socialmente se echara de menos lo que había sido antes intolerable. Lo mismo sucede, explica Bauman, con los últimos años del régimen soviético, que solo después de la caída del comunismo ha generado nostalgia en muchos países del mundo que hoy son democráticos y que consideran que bajo el comunismo estaban mejor, a pesar de toda la opresión. Otro de los tropiezos durante la

construcción de nuevas narrativas de la historia reciente, escribe Bauman, sucede cuando se vuelca toda la atención al concepto de la memoria, porque al ser un basamento tan moldeable está expuesto a que se le manipule políticamente a favor de visiones sesgadas de lo que fue el pasado, de lo que se debería hacer en el presente y de lo que podría ser el futuro.

El escenario global e individual en esta era de nostalgia ciertamente es poco halagüeño, especialmente porque después de la caída del comunismo no ha existido un nuevo sueño social que lo remplace y cualquier tipo de proyecto más amplio se considera una amenaza que atenta contra la libertad individual. *Retrotopía* trata justo sobre esto, sobre el agotamiento del imaginario político en el Siglo XXI, de la incapacidad reinante de idear un futuro social que ligue el bienestar individual con el bien colectivo, y de un momento histórico en el que solo podemos imaginar la mejora individual a costa de lo social.

En el epílogo del libro el autor exhorta al lector a buscar formas de conciliar la globalización y cosmopolitización de las finanzas, las industrias, el comercio y las comunicaciones con la globalización de las crisis, los problemas de supervivencia y la desigualdad. Bauman reconoce que existe una gran brecha entre lo que hay que hacer y lo que se puede hacer, pero aun así sugiere que ante la disyuntiva actual la sociedad debe unirse y discutir los problemas que comparten todos los países en estos tiempos de globalización e interdependencia.

Retrotopía se une a otros libros recién publicados que se preocupan por entender y explicar la ilegibilidad del presente y la nostalgia del pasado en las sociedades contemporáneas. Mark Lilla, por ejemplo, en *The Shipwrecked Mind: On Political Reaction* (2016) discute el conservadurismo de las ideas políticas y critica la tendencia memorialista del pasado. Por su parte, Enzo Traverso analiza la melancolía de la izquierda y sus problemas en *Left-Wing Melancholia: Marxism, History, and Memory* (2017). Y desde la filosofía, Byung-Chul Han analiza la positividad y el individualismo exacerbado que enrarece y

empobrece a la sociedad en *La sociedad del cansancio* (2012). Todos y cada uno de estos libros discute desde puntos de vista distintos, pero complementarios, los obstáculos que enfrentamos hoy para construir una noción de futuro colectivo y no solo individual.

La actualidad de las preocupaciones plasmadas en *Retrotopía* hacen del libro una pieza clave para sumergirse en la crítica de la sociedad contemporánea de la mano de este interesante, provocador e imprescindible pensador polaco que tanto ha enriquecido el pensamiento social contemporáneo.

El aprendizaje como atributo humano y sus teorías contemporáneas. Reseña del libro *Teaching, learning, literacy in our high-risk, high-tech world: A framework for becoming human*, de James Paul Gee¹

María Guadalupe López Sandoval²

En esta obra, James Paul Gee, quien actualmente es profesor en estudios sobre cultura escrita en el Instituto Mary Lou Fulton de la Universidad Estatal de Arizona, Estados Unidos, presenta un novedoso marco interpretativo para comprender los retos que los sistemas educativos tienen frente al mundo contemporáneo para la formación de la niñez. En este marco Gee expone, de manera clara y ejemplificada, una revisión sobre las teorías contemporáneas del aprendizaje. En una época en la que el término aprendizaje, bajo los conceptos de inteligencia artificial o aprendizaje computarizado, se ha utilizado para describir una capacidad de las computadoras, Gee resalta la importancia de situar al aprendizaje como un atributo humano cuya riqueza y complejidad no puede compararse con ningún tipo de sistema computacional. James Paul Gee centra su reflexión en torno al aprendizaje humano en algunos de los elementos que lo posibilitan: la acción, la memoria y la experiencia y su relación con la construcción de las identidades. Con base en la revisión de las implicaciones que tienen estos elementos en el aprendizaje, Gee postula una de las premisas centrales de su libro y que, al mismo tiempo,

¹ Gee, James Paul (2017). *Teaching, learning, literacy in our high-risk, high-tech world: A framework for becoming human*, Estados Unidos: Teachers College Press..

² Doctora en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-CDMX). Investigadora y consultora en temáticas sobre educación, niñez, juventud y cultura digital.

puede ser una de las lecciones más importantes para quienes se interesan en el estudio y el desarrollo de propuestas educativas: que los niños y los adultos que son nuevos en un entorno, aprenden primero y mejor de las experiencias positivas. Estas experiencias son aquellas en las que los aprendices tienen que realizar alguna actividad con atención y, siempre, preocupándose por el resultado que pretenden lograr. El autor propone que las experiencias positivas forman parte, en la mayoría de las ocasiones, de experiencias lúdicas, por lo que estas son propicias para la construcción de mejores aprendizajes.

El libro está dividido en 14 apartados. En los primeros cinco: *Introduction: Leaping Across the Silos*, *Experiences and Computers*, *Memory and Imagination*, *Play and Talk*, y *Talk and Language Development*, Gee presenta el enfoque bajo el cual entiende al aprendizaje y su relación con la actividad. Además, el autor, quien también es conocido por ser un especialista en el análisis del discurso desde una perspectiva sociolingüística, llama la atención en considerar al lenguaje escrito y hablado no solo como formas de ofrecer información a los demás, sino, sobre todo, como formas de actuar sobre el mundo. En este sentido, en los primeros apartados, Gee ofrece un contexto para entender el papel que tienen el lenguaje, los textos y los medios de comunicación en el desarrollo de experiencias positivas de aprendizaje. Por ejemplo, el autor llama la atención sobre el papel que actualmente tienen los medios, a través de productos como videos, películas, la música o los videojuegos, como recursos para extender las experiencias de los niños en el “mundo real”.

En los apartados seis al nueve: *Identity and Activity*, *Identities*, *The Pareto Principle and Identities*, y *Relational Identities*, el autor se centra en la idea de que el uso del lenguaje como una forma de acción implica el despliegue de nuestras identidades, las cuales se ajustan de acuerdo a las personas a quienes nos dirigimos, a nuestras metas, al espacio y a la situación en la que se utiliza el lenguaje. En particular, Gee resalta la importancia que tiene entender que la acción dirigida a metas implica siempre poner en juego nuestras identidades,

cuando se es nuevo en el desarrollo de ciertas acciones y lo que esto implica para el desarrollo de experiencias de aprendizaje dentro y fuera de la escuela. Resalta la importancia que tiene el acompañamiento y la mentoría en el aprendizaje de nuevas acciones. Cuando se es nuevo en algo, el acompañamiento de otros nos ayuda a comprender el propósito de la acción y el contexto en el que se actúa. En otras palabras, la mentoría nos ayuda a entender las reglas del juego, lo cual requiere de tiempo y de la posibilidad de actuar y equivocarse. Para Gee, lo anterior resulta fundamental al momento de pensar y reflexionar en torno al papel que tienen los maestros en el aprendizaje de las/los estudiantes y en el tipo de relaciones, horizontales, que deberían de promoverse en la escuela para propiciar experiencias positivas de aprendizaje.

En los apartados 10, 11, 12 y 13: *Affinity Space*, *New Affinity Spaces*, *Who Are We*, y *Frameworks and Reflective Discussions*, James Paul Gee explica el concepto de espacios de afinidad y cómo, a través de la participación en éstos, nos involucramos en acciones que son importantes para cada uno, en donde se configuran experiencias de aprendizaje, muchas veces bajo la compañía y guía de alguien más. Para Gee, los espacios de afinidad son aquellos en donde las personas que comparten un interés pueden desplegar cierta identidad, por ejemplo: ser un estudiante, un integrante de una comunidad religiosa, un jugador de algún deporte, etcétera. De acuerdo con Gee, por sus características, es mucho más frecuente que a través de la participación en espacios de afinidad, las personas se involucren en experiencias positivas de aprendizaje caracterizadas por la prevalencia de lo lúdico. En este sentido, lo lúdico tiene que ver más con el involucrarse en actividades que son importantes para las personas, en las que existe un fuerte interés por actuar y lograr determinados fines. Para el autor es muy importante tomar en cuenta la existencia de espacios de afinidades reales y virtuales. Los primeros son aquellos que se configuran en el ámbito presencial de las personas, como

cuando se asiste a una iglesia. Los segundos, pertenecen fundamentalmente al ámbito de los medios digitales, por ejemplo, en la formación de comunidades virtuales en Internet en donde se agrupan las personas en función de un interés: los videojuegos, los comics, la música, entre otros.

El libro cierra con un apartado de conclusiones, en donde el autor retoma la discusión presentada en los primeros capítulos acerca de entender el aprendizaje fundamentalmente como parte del proceso de desarrollo de niños y adultos. También hace un llamado a comprender las implicaciones de asumir que el conocimiento y el aprendizaje no son un asunto exclusivo de las escuelas ni de los maestros. Gee concluye, como ya lo han hecho otros autores que, en el mundo contemporáneo, el conocimiento y el aprendizaje forman parte de la acción de las personas en múltiples espacios físicos y virtuales. Adicionalmente, hace recomendaciones que pueden ser muy útiles para los maestros, y en general para las escuelas, sobre qué hacer para promover experiencias positivas de aprendizaje que formen a los alumnos no solo para conocer acerca del mundo y sus problemáticas, sino para actuar sobre el mundo e intentar crear mejores condiciones de vida para quienes lo habitamos. Algunas de estas recomendaciones son:

- Relacionar e integrar el conocer, el hacer y el ser.
- Ofrecer a los aprendices acceso a sistemas auténticos de comprensión relacionados con actividades valiosas para ellos y con grupos de personas que sienten pasión por estas actividades.
- Ser un guía de viaje para los intereses y las cosas que son importantes y apasionan a los aprendices, dentro y fuera de la escuela.
- Formar equipos y trabajar con otros maestros, adultos y aprendices (en el mundo físico o virtual) para diseñar y revisar buenas experiencias de aprendizaje dentro y fuera de la escuela.
- Animar a los estudiantes a ver el fracaso como una forma de exploración que es necesaria en el proceso de aprendizaje.

Por la temática tratada, este libro puede ser material de referencia para quien se interese en el desarrollo de propuestas de mejora educativa, sin importar el nivel de enseñanza, y en promover mejores experiencias de aprendizaje en espacios formativos, dentro o fuera de la escuela. En este sentido, este texto puede resultar muy valioso para profesores y estudiantes de licenciaturas en educación, trabajo social o política educativa. También puede ser de interés para quienes realizan tareas de formación en centros comunitarios, empresas o en espacios de educación para jóvenes y adultos. Gracias a su vasto nivel conceptual, el libro puede ser de utilidad para académicos interesados en comprender los elementos que intervienen en la construcción de aprendizajes en espacios formativos.

Finalmente, habría que señalar que este libro constituye, en cierta forma, la integración de temáticas específicas que James Paul Gee ha trabajado en casi tres décadas. Los lectores pueden entender el abordaje conceptual del texto gracias a la claridad con la que Gee escribe. Sin embargo, si se tiene la intención de acercarse de una manera más profunda al trabajo de Gee y contar con un contexto más amplio para leer este libro, sería recomendable la lectura de, por lo menos, dos trabajos previos: el primero es *Situated learning and practice: A critical of traditional schooling* (1994, London, Routledge) y el segundo es *What video games have to teach us about learning and literacy* (2007, New York, Palgrave/Macmillan, segunda edición), este último tiene una edición en español publicada en 2004 por editorial Aljibe.