

POLÍTICAS PÚBLICAS y RENOVACIÓN SOCIAL EN EL **Siglo XXI**

Coordinadores:

JOAS GÓMEZ GARCÍA
ENRIQUE VÁZQUEZ GARATACHEA
MAURO JULIÁN CUERVO MORALES


HESS
grupo editorial

ECONOMÍA
ADMINISTRACIÓN
COLEGIO DE
POSTGRADUADOS
DEL CIDE, A.C.
POLÍTICA
INTERNACIONAL

**POLÍTICAS PÚBLICAS
Y RENOVACIÓN SOCIAL EN EL SIGLO XXI**

Coordinadores:

Joas Gómez García

Enrique Vázquez Garatachea

Mauro Julián Cuervo Morales

Primera Edición

Diciembre 2017

Copyright © - Derechos reservados

Grupo Editorial HESS, S.A. de C.V.

Manuel Gutiérrez Nájera No.91

Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc

México, D.F., C.P. 06800

ISBN: 978-607-9011-63-5

Esta edición consta de 250 ejemplares

Diseño: Luis Javier Anguiano E.

Ni todo, ni parte de este libro, incluido el diseño de tapa y portada, puede ser reproducido, almacenado o transmitido de modo alguno, ni por ningún medio, sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización expresa del editor.

IMPRESO EN MÉXICO / PRINTED IN MEXICO

POLÍTICAS PÚBLICAS Y RENOVACIÓN SOCIAL EN EL SIGLO XXI

Coordinadores:

JOAS GÓMEZ GARCÍA

ENRIQUE VÁZQUEZ GARATACHEA

MAURO JULIÁN CUERVO MORALES



CONTENIDO

Políticas Públicas y Renovación Social en el Siglo XXI	9
<i>Joas Gómez</i>	
CAPÍTULO 1	
Consideraciones acerca de la construcción de políticas públicas en el marco de la planificación para el desarrollo en México	11
<i>Cristina Teresa Penso D Albenzio</i>	
CAPÍTULO 2	
The Middle East Migrants in the World: A Scientific and Cultural Theoretical Approach and Case Studies of Ethnic Entrepreneurship, Human Rights and Social Change in the Globe, the American Continent, the Caribbean, Mexico and Yucatan	35
<i>Eduardo José Torres Maldonado</i> <i>Cristal Magali Rivero Sabido</i>	
CAPÍTULO 3	
Rezago educativo y seguridad pública	63
<i>Ana María García Ramírez</i> <i>Pedro Martínez Martínez</i>	
CAPÍTULO 4	
Política urbana en México y el enfoque de Smart City: las tensiones entre la sustentabilidad, las instituciones y la eficiencia	93
<i>Rodolfo García Del Castillo</i>	
CAPÍTULO 5	
La reparación de las violaciones a derechos humanos: Corte IDH.	127
<i>Clara Castillo Lara</i>	

CAPÍTULO 6

**Responsabilidad social en organizaciones comunitarias:
de emergencias a divergencias. 167**

Jesús Manuel Ramos García

CAPÍTULO 7

Política agropecuaria para la soberanía alimentaria 181

Armando Sánchez Albarrán

Rosa Villanueva Arreguin

CAPÍTULO 8

**Los contrastes entre el marco institucional- organizativo
y las condiciones de la inequidad de género en México 207**

Raymundo Soto Sánchez

CAPÍTULO 09

La responsabilidad social empresarial: un fenómeno en evolución. 227

Isabel Font Playán

Maricela López Galindo

Silvia Ofelia Pérez Rueda

CAPÍTULO 10

**La mercadotecnia social y la promoción de la salud
para el desarrollo sustentable 261**

Patricia Gudiño Pérez

Arturo Sánchez Martínez

CAPÍTULO 11

La globalización y los gobiernos locales mexicanos 277

Raúl Coronilla Cruz

Wendy Olivia Cervantes Acevedo

CAPÍTULO 12

**Innovación, gobierno corporativo y gobernanza en la empresa de base
tecnológica, fundamentos para el desarrollo local en México 297**

Juan Manuel López Rivera

CAPÍTULO 13

Hacia una conceptualización del marketing político 315

Murilo Kuschick

CAPÍTULO 14

Evolución y competitividad de los países de la región Asia Pacífico 339

María de la Paz Guzmán Plata

CAPÍTULO 15

El estado de Querétaro: una visión regional 373

Mauro Julián Cuervo Morales

Francisco Javier Morales Gutiérrez

CAPÍTULO 16

**El discurso homofóbico y el sentido común a debate:
el caso mexicano 1960-1985* 407**

Antonio E. Zarur Osorio

CAPÍTULO 17

La innovación abierta y sus beneficios en las organizaciones empresariales 435

Enrique Vázquez Garatachea

CAPÍTULO 18

**Cambios productivos: situación medioambiental
y la normatividad jurídica en México 465**

Ernesto Navarro Guzmán

Oscar Cuéllar Saavedra

POLÍTICAS PÚBLICAS Y RENOVACIÓN SOCIAL EN EL SIGLO XXI

La presente edición de Reflexiones significa el éxito de este grupo de investigadores interesados por estudiar, para conocer, los principales problemas que enfrenta nuestra sociedad, haciendo una contribución modesta pero efectiva para resolverlos desde las posiciones académicas que son el lugar digno y honesto donde, con espíritu joven presentan, junto con su conocimiento, alternativas de solución en el marco de las ciencias sociales.

En esta ocasión, el material de investigación que se incluye, considera aspectos de la metodología de investigación lo que aporta a los estudiantes, la materia prima para la formación intelectual de la sociedad, para utilizar los métodos que hasta este día se aplican en las universidades, y puedan ser perfeccionados en un futuro cercano, adaptando las circunstancias metodológicas a las necesidades cambiantes que se presentan en el entorno.

La situación actual del sistema educativo, vista desde el desarrollo de las fuerzas productivas en México, muestra un avance radical en el sector de las tecnologías de información, al grado que prácticamente cualquier actividad social está dependiente de los avances en la digitalización; esos elementos de la evolución social requieren cambios en la preparación de los nuevos profesionistas y ende, los sistemas educativos tienen que ajustar sus programas y renovar los materiales de estudio.

Una descripción imaginaria de la nueva economía, a partir de los datos sobre el uso del conocimiento y la competitividad sistémica relacionadas con la productividad y la competitividad, indican que durante las próximas dos décadas, lo que representa una generación en la sociedad, una parte de los bienes materiales serán producidos utilizando la tecnología tradicional pero paralelamente, las innovaciones del momento hacen el cambio en el trabajo,

desde las formas tradicionales hacia las nuevas, donde todos los actores de la sociedad habrán de adecuarse a las nuevas circunstancias. Se hará presente un cambio en el intercambio de bienes y del acceso a los mismos, por lo tanto, la producción podrá basarse en máquinas programables que sustituyan la capacidad humana y el consumo podrá ser sistematizado en relación con el nivel de ingreso de los nuevos trabajadores quienes estarán en uso de las nuevas tecnologías.

La evolución del hombre depende de su adaptabilidad a las condiciones de cada momento pues la necesidad nos hace ser sociables y ayuda al desarrollo que puede comprenderse cuando, ante un mismo fenómeno, la sociedad responde de forma diferente, eso es un ejemplo de la interpretación que hizo Schumpeter al explicar el concepto de innovación. Las necesidades fundamentales, hoy son las mismas de siempre, pero el hombre se organiza de manera diferente para satisfacerlas. Hoy, las tecnologías de producción han cambiado rápidamente y por lo tanto el ser humano también. Un ejemplo es la organización social que se tenía en el año de 1957 cuando se presentó el sismo en la ciudad de México, que causó muchos daños. Ante ese fenómeno natural, la sociedad estaba organizada de cierta manera, pero ante similar fenómeno en el año 2017, la sociedad estaba ya organizada en forma diferente apoyada en instrumentos que permitieron actuar con mayor velocidad y conocimiento. La evolución de las sociedades permite constatar que ante un mismo fenómeno, en momentos diferentes, los cambios en la organización de la sociedad también la hacen diferente pues cuenta con instrumentos distintos pero fundamentalmente con nuevo conocimiento. Bajo el mismo argumento, una sociedad que responde de la misma manera y con la misma organización ante fenómenos distanciados por el tiempo, implica un estancamiento. Esto sería un no desarrollo, un no crecimiento.

El papel que juegan estos investigadores que con su trabajo intelectual es la construcción de estos textos, son la generación del conocimiento, que se logra no fácilmente ni en periodos cortos, pero la gran ventaja es que esos conocimientos nuevos, una vez puestos en las mentes que forman la sociedad, inexorablemente serán utilizados para el bienestar y el desarrollo, de manera que cada día, el hombre de hoy viva mejor que el de ayer, y el hombre de mañana viva mejor que el de hoy.

Joaquín Gómez

Consideraciones acerca de la construcción de políticas públicas en el marco de la planificación para el desarrollo en México

Cristina Teresa Penso D Albenzio¹

Introducción

Este trabajo trata de las políticas públicas, de sus etapas en teoría, de su inserción en la planificación en conexión con el desarrollo; reflexiona acerca de lo que acontece en México y el contraste entre la teoría y la práctica.

Las consideraciones sobre las políticas públicas abarcan sus etapas, diseño, implementación y evaluación; destina apartado específico para pensar la problemática en torno a sus alcances y a la misma evaluación y los evaluadores y la brecha entre intenciones y resultados de las políticas y los programas. A la luz de las consideraciones finales de las políticas públicas se indaga acerca de la posibilidad de planificar en México para el desarrollo, otorgando así un marco de referencia a las políticas y programas. Pero, ¿de qué desarrollo se habla? y ¿es posible planificar en Latinoamérica y México? son preguntas ineludibles para vincular políticas y programas con la planificación para el desarrollo en México.

Las acciones de política pública tienen características específicas como son las de buscar objetivos de interés o beneficio público y, además, ser producto de un proceso decisorio idóneo. Este proceso tiene como fin asegurar que la decisión tomada es la mejor alternativa posible para resolver

¹ Profesora-Investigadora del Departamento de Administración DCSH- Universidad Autónoma Metropolitana.

un determinado problema público. Existen organismos encargados de la evaluación de programas derivados de las políticas públicas que desarrollan una importante labor y podrían coadyuvar a la mejora de la política de desarrollo social.

La búsqueda de la mejor forma de construir políticas públicas, gestionar los recursos para concretarla, la incorporación de la participación social y ciudadana a la toma de decisiones sobre problemas públicos son algunas de las tareas pendientes. Así como la vinculación de las políticas con la planeación para el desarrollo y su resignificación.

1. Consideraciones sobre las políticas públicas

1.1. El diseño de las políticas públicas

Se supone que las políticas públicas deben sustentarse en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participe la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones, si es que queremos políticas públicas donde lo público trascienda lo gubernamental.

El diagnóstico y análisis del problema que puede derivar en una política pública suele hacerse desde las instancias gubernamentales; en ese caso, es una acción o política gubernamental. La característica de pública viene dada si se considera la participación social y ciudadana.

Las políticas públicas deben ser orientadas a resolver problemáticas priorizadas por sus afectados o damnificados, realizando el mejor uso posible de los recursos públicos escasos.

La formulación o diseño de políticas públicas es una tarea difícil. Las políticas públicas deben incluir la adecuada participación que tome en cuenta las prioridades de la ciudadanía, especialmente las de los afectados por el problema; desde la identificación del problema y la asignación de prioridades para solución.

Para algunos, dicha participación es un elemento fundamental de un proceso participativo genuino para lograr los objetivos de un desarrollo humano y sustentable que mejore la calidad de vida de los ciudadanos y la

población en general. Para otros convocar a participar resulta siendo una formalidad, ya que le otorga legitimidad al proceso de elaboración de políticas públicas gubernamentales. Suele realizarse algún tipo de reuniones o consultas que simulan que la sociedad esté incluida y es corresponsable de la solución de los problemas públicos (Franco, 2012). Desde las instancias gubernamentales se ha podido observar la necesidad de contar con personas capacitadas con conocimientos de economía, ciencia política, estadística, administración pública, derecho, sociología, antropología, psicología y comunicación, por lo que se requieren equipos de trabajo multidisciplinarios. La formulación generalmente se aborda en etapas como sigue:

Etapas 1. Análisis del problema: En esta etapa se sugiere iniciar con la delimitación del problema público que se desea atender, cuantificando el número de afectados, las zonas geográficas donde residen y los costos sociales que el problema ha generado.

Posteriormente sugiere realizar un análisis causal que permita conocer cuáles son las causas principales que están generando el problema que se desea atender. El análisis causal es un paso crucial en esta etapa, debido a que las soluciones que se planten deben estar enfocadas en atacar las causas del problema y no las consecuencias.

Etapas 2. Análisis de soluciones: Las soluciones de política pública son cursos de acción alternativos para mitigar las causas de un problema público.

Seleccionar las mejores soluciones, cuantificar sus costos y definir la población objetivo. Calcular costos de alternativas de política pública puede parecer una tarea fácil, pero no lo es. Requiere de un análisis serio donde se deben calcular los costos de inversión, así como los costos de operación.

En la mayoría de los casos, una política pública no puede atender a todos los afectados del problema público (población potencial), debido a restricciones presupuestales, cuestiones geográficas o tiempo.

Etapas 3. Análisis de factibilidad: Esta etapa tiene como objetivo filtrar las ocurrencias de las ideas que pueden ser exitosas.

Una propuesta de política pública es factible cuando tiene posibilidad de ser instrumentada en las circunstancias actuales de un particular entorno. El análisis de factibilidad requiere del trabajo conjunto de especialistas para generar una labor seria.

Se requieren análisis de factibilidad de corte presupuestal, socioeconómico, legal, político, ambiental y administrativo.

El análisis de factibilidad presupuestal permite identificar la disponibilidad de recursos para la implementación de la política pública que se está diseñando. El de factibilidad socioeconómica realiza valoraciones económicas y sociales de los costos y los beneficios de la política pública considerada. El análisis de factibilidad legal revisa la legislación vigente, observando que las políticas y acciones derivadas propuestas no contravengan a las leyes y otras disposiciones existentes.

El análisis de factibilidad política permite conocer los intereses y el poder que tienen las personas, grupos u organizaciones que estarían tanto a favor como en contra de las propuestas de política pública. El análisis de factibilidad ambiental evalúa el impacto que las propuestas de política pública producirán en el medio ambiente. Finalmente, el análisis de factibilidad administrativo permite valorar los recursos, organizaciones y técnicos con los que se dispondrá para la implementación de una propuesta con base en la estructura organizacional bajo la que operará.

Etapas 4. Recomendaciones de política pública: una vez que se ha integrado una matriz de alternativas de política pública, se está en posibilidad de realizar una recomendación clara, concisa e inteligente de política pública. Uno de los instrumentos más utilizados por los profesionales de las políticas públicas se llama memorándum de política pública, que es un documento de análisis y recomendaciones que pretende influir en la toma de decisiones de política pública.

En este documento, se debe explicar la importancia del problema y de tomar una decisión al respecto proporcionando los hechos esenciales y la información de apoyo con sólida evidencia técnica y empírica, no anecdótica. Finalmente, se debe recomendar un curso de acción y describirlo claramente.

Etapas 5. Plan de acción: si se ha aceptado la recomendación de política pública, el equipo que participó en el diseño de la política pública deberá presentar un plan de acción de la misma, que es la culminación del diseño de la política pública.

En el plan de acción se presentan de forma clara y a detalle las acciones clave a llevar a cabo en la implementación de la política pública, es decir,

se sitúan en el paso intermedio entre el diseño y la implementación de la misma y se realiza una vez que se ha seleccionado la mejor alternativa de política pública.

En la mayoría de los casos, el equipo de trabajo que realiza el diseño de la política pública no es el mismo que el que se encarga de implementarla, lo que deriva en numerosos problemas, si no hay un cabal entendimiento de las actividades y las consideraciones más importantes para su implementación, por lo que se recomienda que alguien que forme parte del equipo encargado de ejecutarla participe en esta etapa a fin de que su equipo, su grupo cuente con las bases para instrumentar a detalle el plan.

El plan de acción debe considerar varios aspectos como son planeación legal y administrativa y la programación presupuestal, así como también las reglas de operación; el cabildeo; la evaluación y monitoreo; y la estrategia de comunicación (Franco, 2012).

1.2. Implementación de las políticas públicas

La fase de implementación, instrumentación o ejecución de las políticas públicas, se inicia con la puesta en marcha del plan de acción delineado en la etapa del diseño de política pública. Aquí se deberá ejercer el presupuesto asignado mediante un programa. Esta fase es crucial, ya que el contenido del diseño puede ser modificado al ponerse la política en práctica.

En esta fase, los especialistas en política pública deben responder al menos tres preguntas clave:

- ¿Cuál es la mejor forma de ejecutar la política pública?
- ¿Cómo planear y administrar los recursos para ejecutarla?
- ¿Cómo participará (y con qué profundidad) la población interesada en las diferentes acciones derivadas de la nueva política pública?

Algo que es recomendable es la cercanía entre diseñadores e implementadores o ejecutores de política para prever desde su formulación o diseño la mejor manera de implementarla.

Existen tres formas de instrumentar una política pública: la primera se llama directa, que es la que se lleva a cabo a través del aparato burocrático con

sus recursos y su personal; la segunda es la indirecta y se lleva a cabo a través de una organización no gubernamental o una empresa privada; y la tercera es cuando hay una intervención-participación mixta, público-privada.

1.3. Evaluación de las políticas públicas

En esta etapa se valoran los efectos para determinar cómo ha cambiado una situación una vez que ha culminado la instrumentación de la política pública. Sin embargo, es muy importante mencionar que este proceso de evaluación de políticas públicas se puede llevar a cabo durante la implementación.

También puede hablarse de una evaluación que se realiza en la etapa de diseño en cuyo caso suele denominarse *ex ante*. La evaluación en la etapa de implementación se denomina evaluación concomitante y la evaluación de los efectos de la política o evaluación de impacto se denomina *ex post*.

La evaluación *ex ante* tiene como objetivo realizar un análisis previo a la decisión de ponerla en marcha para garantizar su aceptación y posterior éxito. La evaluación concomitante permite realizar los ajustes necesarios a la política pública que se está ejecutando para lograr los objetivos previamente establecidos. La evaluación *ex post* permite conocer los efectos de la política pública en la población objetivo, beneficiarios o afectados por el problema que se trata de resolver con la política pública en cuestión.

En esta fase, el propósito es observar si la política pública produjo los efectos esperados, y además cómo se puede mejorar su diseño y en qué aspectos (Salas, 2010).

1.4. La evaluación y los evaluadores en México

En México, la implementación de programas sociales ha estado acompañada de esfuerzos sistemáticos orientados a estimar su impacto en los hogares, ya sea por el Gobierno Federal o por organismos supranacionales como el Banco Mundial.

En nuestro país existe una pobre cultura acerca de la evaluación. Los programas evaluados, a su vez, presentan en algunos casos vacíos y ambigüedades desde una perspectiva metodológica.

Como respuesta a la poca cultura de evaluación existente, en el año 2000 el Congreso estableció por ley la obligación de realizar una evaluación anual a los programas implementados por el Poder Ejecutivo Federal.

En este contexto, en 2001 se creó la Subsecretaría de Planificación y Evaluación Social dentro de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) con el objetivo de evaluar los programas sociales.

En el año 2004 mediante la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se crea el Sistema de Monitoreo y Evaluación en México, y el Consejo Nacional de evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) con la finalidad de medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social, instancia a la que se le otorga autonomía técnica y de gestión. La coordinación entre las instancias responsables de la evaluación en la Administración Pública Federal (Coneval y SHCP) pretende fortalecer el Sistema de Monitoreo y Evaluación y avanzar hacia una cultura de la evaluación orientada a resultados. Estas acciones conjuntamente con los lineamientos generales de evaluación y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) son avaladas por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006).

En febrero de 2014, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política electoral y se agrega el apartado C al artículo 26; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) a partir de esa fecha es un Órgano Constitucional Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El Coneval, actualmente, sigue siendo un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía técnica y de gestión y también presupuestal y sectorial.²

Le compete a este organismo normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, conjuntando los esfuerzos con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la función pública. Cabe señalar que la definición de la pobreza, así como su medición están entre las atribuciones del Coneval, pero en complementariedad con el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), lo cual ocasionó una dispu-

² Para mayor información puede visitar la página del Coneval: www.coneval.org.mx

ta entre estos organismos que derivó en la integración de un grupo técnico ampliado para la medición de la pobreza.

Se puede interpretar, entonces, que su misión es otorgar credibilidad mediante la evaluación a los programas gubernamentales y coadyuvar a la mejora de la Política de Desarrollo Social.

El Coneval es el supervisor de las evaluaciones realizadas a los programas a cargo de las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación (SG)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)
- Secretaría de Economía (SE)
- Secretaría de Educación Pública (SEP)
- Secretaría Salud (SSA)
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)
- Instituto Mexicano del Seguro Social (Imss)

La diversidad de programas existentes requiere experiencia tanto para la formulación, ejecución y evaluación de programas como para su operación. Esta situación necesitaría de funcionarios y personal en la administración pública capacitado y/o expertos en diversos temas, disciplinas y conocedores de las problemáticas de distintos grupos, comunidades, regiones. Probablemente por estos motivos se ha optado por convocar a organizaciones de la sociedad civil, ONG, fundaciones o expertos y delegar o encontrar formas de corresponsabilidad, bajo ciertas normas, para realizar estas actividades. En el caso de la evaluación se puede mencionar la presencia de instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil que se encargan, cuando se las contrata, de realizar evaluaciones de consistencia y resultados de los programas federales.

Uno de los puntos débiles de esta delegación es el referido a la forma de supervisión, dar seguimiento a los evaluadores, homogeneizar la interpretación de los criterios (Rossi y Freeman, 1989).

Se ha visto que en los programas nuevos se hace referencia a la obligación de realizar un diagnóstico, pero quedaría pendiente revisar con mayor profundidad a las características de la evaluación pues no son demasiado claras.

En general parecería que está ausente en la mayoría de los programas la identificación y valoración de un problema social por los afectados-beneficiarios, por lo que se puede afirmar entonces que los programas que se orientan hacia el combate a la pobreza no cuentan con los elementos suficientes para el diseño e implementación de una estrategia que combata el problema de raíz.

Con base en el artículo 3 fracción VII de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal diseña los indicadores y define las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos de los programas federales.

Esta metodología pareciera entrar en pugna con la misma finalidad de los programas sociales, que está, según se expresa en los mismos, dirigida al bienestar de la población, ya que difícilmente se puede medir debido entre otras cosas a que es un parámetro imbuido de un alto grado de subjetividad y además heterogéneo. Es decir, no todos los individuos perciben de igual manera el impacto de los programas en su calidad de vida.

1.5. Alcances de la evaluación en México

La evaluación en nuestro país se puede decir que se acerca más a la auditoría que a la investigación evaluativa, lo cual no se puede calificar como malo pero si que debe revisarse la complementariedad y alcances de estas labores.

Surgen también interrogantes en cuanto a cuáles son las bases que sustentan los indicadores usados para explicar, valorar y justificar la operación de programas sociales.

La implementación de los programas públicos debe considerar a la evaluación como algo endógeno o al menos establecer programas de moni-

toreo y de rendición de cuentas. Adicionalmente, se requieren procesos de investigación serios para identificar la problemática y realizar un diagnóstico confiable, para así diseñar estrategias que combatan de manera efectiva las carencias sociales más allá de leyes, programas e iniciativas originados por la voluntad política.

Cabe reconocer los avances del Coneval en la sistematización y documentación de las evaluaciones realizadas.

1.6. Consideraciones finales sobre políticas públicas

La gama y contenidos de las políticas públicas es amplia y varía dependiendo de la problemática que se pretende atender. Resulta fundamental comprender que cuando un equipo de especialistas realiza un diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención de problemas públicos específicos, las políticas públicas tienen más éxito cuando hay comunicación entre diseñadores e implementadores y se da una participación social sustantiva.

Se necesita contar con un equipo de especialistas multidisciplinario que realice un diagnóstico que contenga una clara identificación del problema y un buen planteamiento del mismo. Esto dará un sólido sustento a la política, lo cual es importante para la etapa de implementación, pues se puede y es conveniente indicar el camino a seguir y las acciones alternativas en caso de que se presente alguna contingencia o haya cambios en el entorno, situación o variables en relación a como estos mismos elementos se consideraron en el diseño.

En muchas ocasiones se encuentran discursos que no coinciden con la realidad, en otras palabras se diseñan políticas y programas que resultan distintos de aquellos que se ponen en marcha.

1.7. La brecha entre las intenciones y los resultados

El discurso más frecuente de políticos y funcionarios públicos es que no se cuentan con los suficientes recursos para solucionar determinados problemas públicos. Pretextos usuales para justificar el poco éxito o rotundo fracaso de una política pública.

En el mejor de los supuestos, las propuestas de estos políticos o funcionarios es una expresión de sus buenos deseos.

Para el éxito de las políticas públicas se requieren conocimientos que difícilmente se encuentran en los expertos o funcionarios del gobierno. Es por eso que surge el llamado a la participación para unir conocimientos y elevar la aceptación de las políticas públicas, pues los diseños desde la torre de marfil³ pocas veces solucionan los problemas para los que se hicieron y/o cuentan con la aceptación de los supuestos beneficiarios de su aplicación.

En conclusión podemos decir que las políticas públicas fallan, entre otras causas, debido a que los que diseñan los proyectos de políticas públicas no son los afectados por el problema y/o no tienen los conocimientos o la formación idónea para liderar alternativas y realizan proyectos con una visión limitada, desde la torre de marfil, además de las fallas que se manifiestan en etapas siguientes del proceso, implementación y evaluación, que suele considerarse linealmente y que se ha visto que no lo es. Solo se presenta en etapas por cuestiones metodológicas, sin embargo en la práctica no debe ser así.

Propuestas de otras alternativas de solución de un mismo problema, además de una mejor priorización de proyectos y asignación de recursos escasos, así como disminuir la oposición en su ejecución, entre otras bondades, solamente se logran a través de la participación de los afectados-beneficiarios por una política.

2. ¿Es posible planificar en América Latina y México para lograr el desarrollo?

Para contestar esta pregunta, la primera dificultad es definir qué se entiende por desarrollo.

Se afirma que el desarrollo es un proceso, que requiere de un enorme y prolongado esfuerzo colectivo, encabezado por los gobiernos y sostenido

³ Torre de marfil se refiere a los funcionarios que desde sus escritorios diseñan políticas, metáfora acuñada por Bernardo Kliksberg (1999).

en políticas de Estado que perduren más allá de las administraciones gubernamentales.

Las políticas de Estado deben diseñarse para un largo plazo, de manera flexible a través de técnicas de prospectiva u otras idóneas, con políticas y programas viables que se plasmen en presupuestos que les asignen recursos para su implementación. Tal vez lo expuesto sea la razón por la cual los países están poniendo creciente atención en la construcción de visiones de futuro, en que la reducción de la desigualdad es una aspiración generalizada (Armijo, 2011).

En América Latina, el tema del desarrollo toma gran relevancia por la problemática que para esta región representan las desigualdades existentes, la brecha con los países industrializados o desarrollados y por la dificultad de articular a los diferentes actores en torno a un proyecto nacional y regional viable.

La región Latinoamericana a comienzos del siglo pasado presentaba un panorama poco alentador, con un alto grado de dependencia del exterior y con problemas estructurales en las economías respectivas de cada país. Aunque se tuvo un avance en la agenda social, persistían altos niveles de pobreza y desigualdad acompañados de una fuerte desintegración de las estructuras en mayor parte de los países, que de algún modo muestran un accionar ineficiente de los gobiernos en respuesta a las demandas sociales. Posteriormente, existió una recuperación y esto de algún modo motiva a los países a planear, a proponer metas a mediano y se habla incluso del largo plazo y plasmarla en políticas públicas y programas. La planificación tiene el propósito de articular políticas públicas y programas que buscan inducir cambios, alterar tendencias.

Se orienta, entonces a cambios estructurales que mediante políticas de gobierno y programas de corto plazo no sería posible propiciar. Estos programas presentan características específicas en cada uno de los países latinoamericanos donde se aplicaron (Armijo, 2011)

Con la llegada del siglo XXI se hizo evidente que la región ha mostrado progresos en materia del manejo de política pública, especialmente en las ramas vinculadas a las finanzas públicas que prueba de algún modo que con la puesta en marcha de objetivos sustentados en buenos propósitos y planes se pueden lograr beneficios económicos que impacten otras di-

menciones del desarrollo. El concepto de planificación se ha enriquecido y se ha distanciado de la planificación normativa, indicativa o tradicional. El pensamiento sobre la planificación, así como sus procesos, métodos y técnicas han experimentado cambios sustanciales que han beneficiado a las sociedades latinoamericanas en su correcta aplicación. Las tendencias más recientes se orientan a concepciones estratégicas y fórmulas participativas en cada uno de los aspectos del proceso de planificación, tanto en la construcción de visiones de futuro como en los planes para alcanzarlas. Los desafíos que encuentran los gobiernos, suponiendo que tengan la genuina intención, para poder brindar bienestar común a su población son grandes y muy complejos, por lo que deben munirse de herramientas que permitan lograr este objetivo, la planificación aparece como una posibilidad de enfrentar al futuro de una manera más adecuada. Se pueden encaminar a un proyecto de país, si así se desea, consensuado y viable, con menos desigualdades y mejor calidad de vida. En la última década de acuerdo a numerosos estudios por parte de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la región en su conjunto obtuvo un balance favorable, pero con asignaturas pendientes que requieren de una planificación e intervención correcta del Estado. Aunque se puede opinar que la planificación contribuye a mejorar la forma de intervención de los gobiernos, aún le falta avanzar para mejorar la toma de decisiones y las opciones que permitan encontrar las mejores alternativas hacia el desarrollo.

La planificación actual tiene lugar en un contexto democrático, con una demanda de participación importante que se pueden aprovechar a fin de propiciar los espacios de diálogo que se requieran para alimentar y retroalimentar la construcción, el seguimiento y la evaluación de planes y programas (CEPAL, 2013).

La revalorización del concepto de planificación podría impulsar el fortalecimiento de la capacidad del Estado para ejecutar un plan transformador de gran envergadura para todo el sector público y sus políticas y programas. Cada país adoptará la forma de planificación que se adecúe conforme a sus fines, requerimientos y cultura, enfatizando aquellas concepciones teóricas y metodológicas, y los instrumentos y herramientas que le resulten de utilidad. La planificación para el desarrollo debe siempre considerar el tener un conocimiento de la realidad, del entorno, de las

tendencias y los cambios, los escenarios alternativos y los posibles efectos en la región.

Para Latinoamérica, resulta de suma importancia en considerar cada vez más a la planificación articulada con la gestión de políticas públicas y considerar hacer planes futuros, como puede ser hasta 2030 tal y como han hecho los países desarrollados.

La planificación debe considerar su continua evolución, pues los gobiernos enfrentan grandes desafíos, cambiantes y complejos. Se pretende o considera como mayor reto hacer de la planificación un instrumento que se consolide en la política de desarrollo, especialmente en apoyo al diseño, seguimiento y evaluación de las políticas y programas para alcanzar los objetivos que se propongan (CEPAL, 2013).

La planificación contribuye a otorgar cohesión, articulación y racionalidad a todo el proceso de crecimiento económico y, principalmente a pensar y dar significado al desarrollo en una perspectiva multidimensional.

La incorporación de innovaciones conceptuales debe considerar el replanteamiento de las funciones básicas de la planificación; la orientación y coordinación de actores en las diferentes fases; el seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones, políticas y programas; el establecimiento de alianzas público-privadas; la construcción de una visión estratégica de largo plazo, y el desarrollo de políticas de convergencia regional, entre otros aspectos, desde los ámbitos tanto de lo nacional como de lo estatal y la mejora de la coordinación de acciones y los sistemas de evaluación son entre las numerosas tareas pendientes. La planificación es un proceso de aprendizaje continuo, que requiere retroalimentación en todas sus instancias y que debe apuntar sobre todo a un desarrollo de tipo integral en donde no solo se considere la dimensión económica como indicador de mejora, sino que se incorpore al ámbito social, ambiental, constitucional y político entre otros donde los componentes reciban una retroalimentación mutua.

La prospectiva y la construcción social de escenarios se convierten en aliados estratégicos por el hecho de acordar escenarios mediante diferentes mecanismos participativos entre diferentes actores sociales; además, por delinear senderos hacia el desarrollo deseado, previniendo incluso a algunas de las potenciales dificultades que habrán de enfrentarse en ese derrotero, y también por la capacidad que brindan estos ejercicios de poder

modelar tal o cual futuro deseable entre todos los viables. La propuesta de la CEPAL al respecto requiere de una mayor y mejor orientada intervención del Estado, más políticas públicas de calidad, utilizando la planificación como un instrumento para que los países transiten de manera sustentable y sostenida desde la situación actual hacia una economía desarrollada, en que la igualdad sea un derecho ejercido por todos sus habitantes (CEPAL, 2013).

En las ideas sobre el desarrollo y las decisiones de políticas públicas que han tenido especial gravitación sobre la evolución de la planificación en la región cabe señalar la importancia del papel del Estado y de la política industrial. Siendo la planificación una actividad gubernamental, el rol que se le asigne al Estado, entendido como una construcción social, en el desarrollo resulta un elemento definitorio del alcance y la forma que adoptará en cada país. Las ideas que han prevalecido entre los gobiernos han sufrido cambios drásticos en el último medio siglo. Después de la Segunda Guerra Mundial, una poderosa confluencia de factores configuró en muchos países de América Latina un modelo de Estado interventor y empresarial que pasó a tener un papel central en el sistema económico.

En la actualidad, el pensamiento sobre la planificación del desarrollo se ha ampliado a otros ámbitos y las tendencias más recientes se orientan a concepciones estratégicas y fórmulas ampliamente participativas en cada uno de los aspectos del proceso de planificación; tanto en la construcción de imágenes objetivo como en los planes para alcanzarlos y en las diversas etapas de su ejecución.

Toda vez que los agentes que controlan el proceso de decisiones han esbozado una imagen y han decidido hacerla realidad, las actividades iniciales del proceso de planificación estarán orientadas a identificar las acciones que configurarán la estrategia que deberá adoptarse para lograr el cumplimiento de dicha imagen. La identificación de este conjunto de acciones tendrá que contemplar que ellas sean consistentes con la imagen, compatibles con la realidad, coherentes entre sí, y efectivas. Estas actividades se llevarán a cabo en organizaciones o estructuras administrativas que faciliten la coordinación de tareas entre diferentes actores. Aun cuando en la práctica de la planificación latinoamericana sus fundamentos teóricos generalmente han quedado circunscritos a elementos de teoría económica, lo deseable sería que ellos estuvieran referidos a otras dimensiones y

disciplinas que contemplen de manera integral al funcionamiento de la sociedad en su conjunto.

El enfoque de planes limitados al crecimiento económico como sinónimo de desarrollo constituyó una importante limitación de las estrategias propuestas, en tanto ello implicó considerar solo el comportamiento de las variables económicas y, consecuentemente, subvalorar los efectos de la incidencia de las acciones propuestas en términos sociales y políticos (Krauze, 1997).

La planificación se desenvuelve dentro de los límites que le imponen los planificadores. Las condiciones económicas, sociales y políticas de cada realidad en su específica situación y ubicación histórica se debe resaltar son un referente del proceso.

Es necesario decir que la planificación atañe a procesos de carácter político orientado al logro de determinados objetivos de diversa índole y contenidos. Los objetivos pueden estar asociados al cumplimiento de un proceso de desarrollo económico y social, pero aun cuando ello sea lo que se expresen en planes no ciertamente se concretarán, pues en definitiva pueden ser deseables pero no viables o bien ser un mero discurso. La planificación no siempre busca el interés general y es participativa; los objetivos expresados en planes no necesariamente van a ser los que se lleven a la práctica, bien podría ser planes para lograr objetivos de mayor crecimiento sin preocuparse demasiado por la distribución. Se ha hecho celebre la afirmación de que se puede planificar para la justicia y también para la injusticia.

2.1. ¿De qué desarrollo se habla?

Tal y como se mencionó anteriormente se debe precisar qué desarrollo se quiere. El concepto de desarrollo es polisémico, y encontramos datos acerca de su aparición en la denominada modernidad europea, entendida como movimiento filosófico/intelectual en busca de un cambio y concomitantemente lograr la perfección que las civilizaciones antiguas no alcanzaron, por lo que se continúa la idea de desarrollo y su definición hasta la actualidad (Enríquez, 2009).

Este desarrollo, según Enríquez (2009), tradicionalmente se ha definido como un aumento en el crecimiento económico y pensado que esto repercutiría en el mejoramiento de la calidad de vida.

Siguiendo el razonamiento anterior, el crecimiento produciría al mismo tiempo el bienestar social; sin embargo, se puede constatar que esto no ha ocurrido en los países latinoamericanos que en algún momento crecieron y sin embargo no alcanzaron el anhelado bienestar social.

Los planteamientos teóricos que explican esta vía han quedado si no descartados, sí desplazados para dar paso a una interpretación diferente del desarrollo, que además no tiene que ser igual para todos los países:

El desarrollo no es un fenómeno consumado ni absoluto en la realidad social, es un proceso que coexiste con contradicciones que lo aceleran, o lo retardan o lo bloquean en los sectores económicos, en el territorio y en la sociedad en general (Enríquez, 2009, p.23)

En México, en el siglo xx se puede dar cuenta de la existencia de un crecimiento sin desarrollo, durante el periodo del llamado Porfiriato (1876-1910). En esta época el crecimiento fue acelerado en comparación con etapas previas, mas el nivel de pobreza era muy alto.

El desarrollo involucra al bienestar, mismo que no se puede decir sea universal, a su vez puede ser relativo y tener diversas interpretaciones, pues está sujeto a las apreciaciones personales o grupales.

Los cambios en el desarrollo como un proceso están entrelazados de un modo u otro con la evolución del capitalismo y la globalización y se habla de resignificarlo debido precisamente a sus múltiples interpretaciones.

Se puede equipar al desarrollo con una situación generalizada de bienestar social, es decir, que la mayoría de la población se encuentre en una situación en la cual satisfaga sus necesidades, las económicas y otras, incluyendo la estabilidad en el sentido de la tranquilidad de llevar su vida y las de sus familiares sin apremios o grandes contratiempos, de manera decorosa, con respeto a sus derechos económicos, civiles, sociales y culturales.

2.2. La planificación en México

El mundo es un lugar cada vez más complejo, con grandes avances tecnológicos y con medios masivos de comunicación, que parecen ser rectores en la definición de valores y de parámetros de calidad de vida.

Es un lugar cada vez más poblado, que se globaliza. En la mayoría de los campos de las actividades humanas, la información más precisa y más actual se puede poner a disposición de cualquier persona, la interdependencia es cada vez más evidente, el efecto mariposa y otros fenómenos son más frecuentes; la migración ya no se limita a las mercancías, ahora lo es de personas y con ellas de sus culturas. Pero al mismo tiempo, las circunstancias en las que se encuentra cada país son específicas, del mismo modo que la de los estados, territorios o regiones dentro del mismo.

Los objetivos deben considerar las necesidades de la comunidad, de la gente, de la población en general, las propuestas de desarrollo no deben obedecer solamente y subordinarse a una idea de progreso impuesta desde el exterior, sino como respuesta a necesidades sociales y culturales de nuestro país.

La planificación se traduce en la necesidad de redefinir las metas en función de un proyecto de país donde se necesita mejorar la calidad de los procesos de toma de decisiones a partir de fundamentos de planeación adecuados.

Aunque las condiciones económicas del país son difíciles y el crecimiento demográfico ha impulsado una fuerte presión en relación a participar en las decisiones, nuestros dirigentes deben tener la capacidad de esforzarse para no limitarse a dar soluciones temporales a las necesidades de las sociedades.

En el Plan Nacional de Desarrollo, se plantea que las tareas deberán estar encaminadas al propósito de una nación plenamente democrática, con alta calidad de vida, dinámica, multicultural y con profundo sentido de la unidad nacional. Uno de los retos de este plan es visualizar los retos en los próximos veinte años en los aspectos demográficos, políticos, económicos y sociales.

Es cierto, el mundo actual es complejo, la tecnología avanza a pasos agigantados, mientras que la desigualdad pareciera que se agudiza. La planeación debe auxiliarnos en la formación de un mundo más justo. Contamos con los elementos necesarios para acceder a un mejor futuro, las decisiones tomadas hoy tendrán consecuencias en hacer viable un país con menos carencias a futuro, la planeación es una herramienta, se debe prestar atención a las decisiones.

Se puede observar que esto va más allá de hacer análisis estadísticos y mediciones de impacto; es, pues, una profunda reflexión del por qué y para qué de la planeación. Se requiere conocer quiénes somos, dónde estamos, hacia donde queremos ir, qué queremos lograr y con qué contamos para lograrlo. La complejidad que implica la planeación se ha visto, ¿obliga a reflexionar sobre qué hacer y cómo hacerlo?, entre otras cosas. Pensar que la planeación es lineal y sus etapas rígidas es un error, pues esta es un proceso que va definiendo y proponiendo políticas y programas que se concretan en presupuestos que conforme se van desarrollando convierten las expresiones de deseos (planes) en realidad.

En México, se cuenta con una Ley de Planeación que podemos definir como conjunto de normas de orden público e interés social, que tiene por objeto establecer los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional de desarrollo, y encauzar en función de esta las actividades de la Administración Pública Federal. Esta Ley contiene las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación, necesarios para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, y de esta manera se promueva y garantice la participación democrática de los diversos grupos sociales en la elaboración del plan y los programas; logrando que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades señaladas en ellos.

Ahora bien, se puede indagar acerca de la utilidad de los planes en México, se puede pensar que cualquier aspirante a un gobierno tiene que presentar un plan o programa o exhibir algún conocimiento acerca de las necesidades y problemas de la sociedad y de sus posibles soluciones. La planeación puede incidir en la puesta en marcha de actividades que impacten el crecimiento y desarrollo, la estructura del gasto público, los impuestos y otras variables. Con la planificación y sus programas derivados se puede influenciar a la ciudadanía a través de cierta información o promesas que moldeen sus preferencias y orientaciones y que se pueden reflejar en las votaciones y/o otorgar viabilidad a ciertas decisiones preestablecidas y obstaculizar planes y programas contrarios al gobierno en turno.

La práctica de la planeación en México no ha mostrado su utilidad para acceder a un desarrollo económico y social, donde se manifiestan profundas diferencias entre ricos y pobres y condiciones de pobreza, marginación

y exclusión de amplios sectores de la población. A pesar de los diversos planes y programas aplicados en los últimos decenios, México presenta enormes contrastes, con desequilibrios evidentes no tan solo a nivel socioeconómico sino también regional, que permite sostener que los caminos adoptados hacia el desarrollo no han sido generalizados ni incluyentes.

La planeación requiere de voluntad, del compromiso real de los tomadores de decisiones y de la sociedad en el cumplimiento de las responsabilidades inherentes para alcanzar, en la medida de lo posible, el futuro deseado.

Las experiencias que tuvieron lugar en el país en torno al desarrollo económico han evidenciado una profundización de los desequilibrios regionales, pues la distancia entre el desarrollo de las regiones más prósperas con el de las más pobres se ha acrecentado.

El ascenso de una nueva generación de políticas públicas en las cuales se pretende la participación más activa de actores locales, empresas y organizaciones civiles en colaboración con las instancias de los gobiernos estatales y municipales, han presentado casos exitosos; mas aún siguen pendientes muchas actividades como la de impulsar las potencialidades productivas propias de cada región a la par de disminuir los contrastes sociales y las asimetrías territoriales, sin omitir la cuestión ambiental y el derecho a decidir de sus habitantes.

En México, cada sexenio se elabora un nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND); sin embargo, mucho de lo contenido en este plan no se lleva a cabo.

Si bien el Plan Nacional de Desarrollo de México en este sexenio puede parecer deseable y viable, cuando se analiza la situación del país se nota que hoy día mucho de lo expresado en este plan no se ha concretado.

En el actual Plan Nacional de Desarrollo se menciona que el crecimiento no es un fin en sí mismo, no importa si no hay un crecimiento económico, lo importante es el acceso a una vivienda digna, acceso a educación de calidad, un empleo en la formalidad, que haya paz social y que se viva en una sociedad incluyente; mas en algunas ocasiones se perciben contradicciones principalmente en algunos discursos de funcionarios que han manifestado que no puede haber desarrollo sin crecimiento.

En el Plan también se establece que será un México donde se respeten los derechos de cada ciudadano y su derecho a ejercerlos con toda libertad. A su vez, numerosos planes y programas se enfocan principalmente a erradicar los altos índices de pobreza, ayudar a las comunidades menos favorecidas.

Entre las propuestas del Plan está la concerniente al desarrollo sustentable y la que se refiere al desarrollo humano. Con este enfoque se pretende alcanzar la igualdad de género, proteger el medio ambiente, educación de calidad, seguridad pública y por supuesto social.

La propuesta de desarrollo contenida en el plan parece ser un tanto irreal pues no concuerda con la situación en que se encuentra la mayor parte de la población.

3. Conclusiones

En el trabajo solamente se hace mención de algunos aspectos de la instrumentación de algunos programas, como parte de las políticas públicas implementadas por el gobierno, que no cumplen con los propósitos que se enuncia y mucho menos se coordinan con lo que el pnd estipula.

El aumento de la desigualdad social nos muestra, en cierto modo, los resultados de una deficiente planeación y gestión públicas que no contribuye a una mejor distribución de los recursos que beneficie los intereses de la mayoría de la población.

Mejorar los procesos de planificación, la construcción de políticas públicas reflejadas en planes, programas y presupuestos en México requerirá redefinir las metas en función de un proyecto de país donde se plantee entre otros mejorar la calidad de los procesos de toma de decisiones y gestión a partir de fundamentos de planeación adecuados.

Las acciones de políticas públicas tienen características específicas como son las de buscar objetivos de interés o beneficio público y además ser producto de un proceso decisorio idóneo. Este proceso tiene como fin asegurar que la decisión tomada es la mejor alternativa posible para resolver un determinado problema público. Existen organismos encargados de la evaluación de programas derivados de las políticas públicas que

desarrollan una importante labor y podrían coadyuvar a la mejora de la Política de Desarrollo Social.

La búsqueda de la mejor forma de construir políticas públicas, gestionar los recursos para concretarla, la incorporación de la participación social y ciudadana a la toma de decisiones sobre problemas públicos son algunas de las tareas pendientes. Así como la vinculación de las políticas con la planeación para el desarrollo y su resignificación.

Las condiciones económicas del país son difíciles, el crecimiento demográfico y otros factores han impulsado una fuerte presión en relación a participar en las decisiones, por lo cual nuestros dirigentes deben tener la capacidad de esforzarse para no limitarse a dar soluciones temporales a las necesidades de las sociedades.

La investigación y las tareas que quedan pendientes aún son complejas, pero existe una semilla que es la esperanza de poder cambiar, mejorar la acción de los gobiernos para que la sociedad acceda a condiciones benéficas para su existencia.

Referencias

- Armijo, Marianela. (2011). *Planes nacionales de desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Cárdenas Pérez Georgina. (2011). Políticas públicas vigentes en la Ciudad de México dirigidas a la población de calle: algunos puntos de conflicto. *Los efectos de la crisis globalizada en los procesos de exclusión social de la infancia y juventud latinoamericana y del Caribe*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2013). *Panorama Social de América Latina, 2012 (LC/G.2557-P)*, Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.13.II.G.6.
- CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2012: las políticas ante las adversidades de la economía internacional (LC/G.2546-P)*, Santiago de Chile.

- Enríquez Pérez, Isaac. (2009). *La construcción social de las teorías del desarrollo: un estudio histórico/crítico para incidir en el diseño de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Franco Corzo, Julio. (2012). *Diseño de las políticas públicas*. IEXE Editorial. Recuperado de <https://www.iexe.edu.mx/blog/que-son-las-politicas-publicas.html>
- Krauze, E. (1997). *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940–1996)*. México: Tusquets Editores.
- Moncayo, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Santiago: ONU. Rossi, P. y Freeman , H. (1989). *Evaluation. A Systematic Approach*, 4.^a edición. Lugar de edición: Sage.
- Salas Durazo, Iván y Murillo García, Favio. (2010). La evaluación de los programas públicos en México: una mirada crítica al CONEVAL. *Tribunal de Economía*. ICE 2010 (n.º 857), 153-161. Recuperado de http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_857_153-162__08145A4D128459495730ECB9441441B5.pdf

CAPÍTULO 2

The Middle East Migrants in the World: A Scientific and Cultural Theoretical Approach and Case Studies of Ethnic Entrepreneurship, Human Rights and Social Change in the Globe, the American Continent, the Caribbean, Mexico and Yucatan

Eduardo José Torres Maldonado¹

Cristal Magali Rivero Sabido²

*Including economic migrants,
the total migrant population
in the 16 Middle East countries
in 2015 reached 54 million
– greater than the population of Spain.*

Eric Reguly, based on a Pew Research Center Report.³

¹ Eduardo José Torres Maldonado. Ph.D. Lawyer, Sociologist and Political Analyst. Professor of General Theory and Philosophy of Law at the Department of Law of the Metropolitan Autonomous University (UAM) of México. Founder Member of the Research Area on Human Rights and Legal and Social Alternativity. National Researcher Level II of the SNI-Co-nacyt of México. National Economic Award 1994, México, several institutions. Binational Presidential Solidarity Award 1996-1997, University of Texas at Austin (UTAustin). Specialist in Economic Development, Migration, Constitutional Law, Diplomacy and International Negotiation. Correo: xinantecat113@live.com.mx

² Full Time Professor and Researcher at the Technological Institute of Chetumal. Master in Administration at the ITESM-Monterrey. Master in Education at Universidad Anáhuac, México. Correo: cristalmagali@hotmail.com

³ Reguly (2017).

Introduction

This scientific and cultural interdisciplinary research focuses on the issues of ethnic entrepreneurship, migration, social change, human rights and processes of adaptation, acculturation and successful incorporation of Middle East Migrants (MEM) in host societies of the American Continent, the Caribbean and Mexico, especially through the end of the twentieth century and the first decade of the XXI century. (Torres, 1994, 1997, 2000, 2016 & 2016a; Huerta and Macías, 2012; Herrera-Lasso, 2009; Ateljevic & Trivic, 2016)

The main questions proposed in this theoretical and empirical investigation are the following: What are the origins of the MEM (also known as Arab, Turks, Lebanese or Levantine) migration? What has been the process of migration of Levantines in the world and the Caribbean region? What were the ways the Levantines arrived? What are the main characteristics of the MEM family? How the Levantines became an elite? What is the case of MEM in Mexico? What is the case of MEM in Yucatán? Is there something like a “Lebanese Entrepreneurial Philosophy”? The ethics and *spirit of capitalism* are present in MEM? And other questions related to the main topics of this research.

In the case of MEM, as other waves of migrants in the world and the United States, it seems that foreigners are more likely to be owners of their enterprises than natives of the host societies. Authors like John Sibley Butler in the case of black entrepreneurs in the United States, and George Gilder in the case of foreign entrepreneurs in general, have noticed this common entrepreneurial trend that deserves to underline its characteristics.

As the first of the authors mentioned above has noted:

One of the most interesting statistics about American enterprise is that every census taken from 1870 to 1980 shows that people who own their enterprises are more likely to be foreign-born... But this is also true of other countries today, such as England, and it has been a general pattern throughout the countries (Butler, 1990, p. 129).

As John Sibley Butler says, a general trend around the world is that foreigners are more likely than natives to own their business. This general trend has been noted in the United States in the case of Negro business

and other entrepreneurial groups, and it is also a common phenomenon in other parts of the world. In fact, as George Gilder comments:

In nearly every nation, many of the most notable entrepreneurs are immigrants. Immigration usually entails violation of ancestral ties and parental obligations. Dealing in their youths with convulsive change, thrown back on their own devices to create a productive existence, ripped untimely from the womb of a settled life, immigrants everywhere suffer the guilt of disconnection from their homes and families and ally easily with the forces of the future against the claims of the past. (Gilder, 1984, pp. 93-94)

The MEM are a particularly interesting case of foreign-born entrepreneurs because they can be found in several parts of the world, especially in Latin America, the Caribbean, Mexico, and even in the United States and worldwide as we will see in the following lines.

The Origins of Arab Migration

The Arab migration, or Middle East migration, to the American continent has been an important phenomenon in the migratory trends of the end of nineteenth and twentieth centuries. It is also an important social phenomenon and priority research issue in the current century (Alfaro-Velcamp, 2007).

The Lebanese are part of this group of migrants from the Middle East (MEM). The most significant groups among the MEM have been Lebanese, Syrians, and Palestinians. Some Egyptians and Turks (and other groups from the Middle East) can also be included in this denomination. The MEM have also been known as the Levantine, the Lebanese, and the Arabs. I will use these four terms (MEM, Arab, Lebanese, or Levantine) to describe the characteristics of migrants from the Middle East.

The Levantines have been a special group of migrants in the American continent. As a general rule, they cannot be considered job-seekers. On the contrary, their cultural and ethnic values and the specific characteristics of their process of assimilation were some of the causes that pushed them into key economic positions and elite status in the host societies (Hope, 1985)

The Levantine migrants chose as their main destinations in the American Continent the United States, the Caribbean region, and Mexico. In addition, some of them decided to settle in Central and South America. Other groups of these migrants can also be found in Africa and Australia. Indeed, in Europe, we also find important groups of Levantines. Thus, in times of uncertainty for the Middle East, we can observe an ethnic group that can be found in several parts of the world. (Ndubuisi, 2011)

The current wave of emigration from the Middle East, in the XXI century, is probably one of the most important migratory flows in the history of humanity, and especially in the history of the 16 countries of the Middle East. Today, according to a current Report of the Pew Research Center (PRC), commented by Eric Reguly (2017):

The seemingly endless wars in the Middle East have swamped the region with displaced migrants, propelling their number to an astounding 23 million by last year, according to a report published today by the Pew Research Center.

Including economic migrants, the total migrant population in the 16 Middle East countries in 2015 reached 54 million – greater than the population of Spain. In 2005, the number of migrants of all descriptions was put at 25 million.

The arrival of the Levantines in the American continent started in the 1870s. In the second half of nineteenth century, the Middle East was a conflictive arena of political, cultural and socioeconomic interests. The main causes of the emigration of the Levantines were the political turbulence and religious conflicts dominating the Middle East.

Although MEM are often identified with the Lebanese, we need to distinguish the Lebanese group at this time. The causes of migration from Lebanon are a good example of why other Arab groups have emigrated. Among the Levantines, the case of the Lebanese migrants is especially significant for our research interests. Political and economic repression against the nationalist movement of Lebanon by the Ottoman Empire was the main conflict that drove away a considerable population of Lebanese people. The majority of the Lebanese emigrants were part of the religious group of Maronite Christians who, confronting the unavoidable conflict of “fight or flight”, took the smart decision of flight (Ramírez, 1989). Ethnic,

Religious, and sectarian violent conflicts were part of everyday life in Lebanon during the first half of the nineteenth century. Emigration was part of the outcome of these conflicts.

In Lebanon, as in others parts of the world, transition from Feudalism to Capitalism was a difficult process in which religion played an important role (Kocka, 2014; Wallerstein, 2016). However, as a result of negotiation of the establishment of the “Mutassarrifyya” —a system of government under an Ottoman ruler— feudalism was eradicated and capitalist development began in Lebanon. The Mutassarrifyya was a political government which lasted from 1860 to 1914.

The French government supported the Mutassarrifyya because it was convenient for their own economic and political interests. Moreover, European approval had to be given in the appointments made by the Ottoman Sultan. Catholic Maronites at this time were allowed to form the third part of a central administrative council of twelve. This political arrangement and accompanying socioeconomic problems did not represent the political and economic independence that Lebanon ethnic groups were looking for. At the very end, political negotiation did not resolve the religious problem (Odeh, 1985).

Resistance and accommodation were part of the survival tactics of the Lebanese. They considered themselves as second class citizens in their own country as a result of political and religious discrimination.⁴ Because of this discrimination, problems of identity arose.

Identity for the Lebanese and other groups was matter of conflict rather than a point of national definition. For example, there had been contradictions between being Christian and Muslim. For this reason, some Lebanese say “Christian first, Lebanese second”. Talking about the conflict between economic activity and ideology, the Lebanese also say “pragmatic merchants first, ideological purists second”. On the explosive topic of nationalism and ethnicity, other Lebanese say “Arabs first, Lebanese second”, and others will express the exactly opposite point of view (Haddad, 1985).

⁴ The religious factor has been one of the strongest road of conflict in the Middle East. The conflict confronted by the Christian Maronites is deeply rooted in history. Lebanon has existed for several centuries, since long time ago. In fact, it is mentioned several times in the Bible, and many MEM say they are proud of their ancient and “holy” heritage.

National identity is the other phase of the conflict. Radical Christians Maronites fought unresolved conflicts with the Arab groups. This group of Maronites represented an “isolationist” political movement, as Kamal Joumblat —an Arab leader— says: “The isolationists are those who seek to isolate Lebanon, to cut it off morally, politically, socially and perhaps even nationally, from the Arab world; those who believe that only a Christian, or rather Maronite, Lebanese nationality exists” (Joumblat, 1982, p. 41).

The Christian Maronites migrants to the American Continent had a diverse ethnic and socioeconomic background. Some of them came from peasant families. Others had family antecedents as poets, scribes, historians, merchants and politicians (Joumblat, pp. 40-63).

It should be underlined that, generally, the emigrants to the American continent did not have specific skills as entrepreneurs or come from an urban background. At most, several of them were familiarized to Mediterranean trade and with necessary skills to survive in a constant civil war and ethnic conflict. Thus, it is remarkable that in a short period after their arrival to new lands, they gained economic control of trade and higher social and political status in the host societies.

The Levantines in the Caribbean

There are two important points to discuss about the Levantine migrants: the way they arrived and the path they followed to become an elite in the societies that received them —with special emphasis on the socioeconomic role of the family. The Arab migration is one of the significant migrant flows to the Caribbean, and the American Continent, and deserve a specific discussion of its main characteristics⁵

⁵ The history of immigration in the Caribbean could be traced back to the Discovery and conquest of America (although *indígena* immigration was part of the early history of immigration, even before Spanish Conquest). Trade of slaves and slave labor in the sugar plantations —especially black slaves— through the 16th, 17th, 18th and 19th centuries are also part of the historical record of immigration. European immigration was limited to some Spanish, English, French or other conquerors, some merchants and store and plantation owners, administrators of the colonies, and pirates (also from other European countries). Thus, a specific discussion of the Arab migration is necessary.

The Way Levantines Arrived

Because of several conflicts in the Middle East, the Levantines decided to emigrate to more hospitable lands. Constant violation of their human rights, wars, ethnic, religious and political conflicts, development problems, and lack or insufficiency of immigration laws and policies in the Caribbean societies allowed them to settle here without too many problems. They arrived without previous invitation by any local government or group, apparently. It seems that they arrived just by “inspiration” (or family invitations), looking for the promised freedom of the American continent.

Those Levantines who could afford it went to the United States. Those with some economic problems and/or preference for smaller and less modernized societies choose the Caribbean as a place of destination, or Mexico, Central America or South America. For some, the arrival in the Caribbean societies was a final destination. For others, the Caribbean was just a transient point to the United States or other places. In fact, mobility was a factor that defined these migrants.

Although the majority of the Levantine migrants were men, women and children were also part of this migration. Complete families were migrating through the passage of years, in successive settlements. Strong family links among the migrants were part of the characteristics that made them a successful group of merchants in the new lands. As David Nichols highlighted, a distinctive characteristic of the “Arab” migration is that international networks through marriages cut and expanded national boundaries. (Hope, 1985, p. 243)

Trade —even starting as peddlers— and entrepreneurial skills had to be learned in the new lands to survive. Trade activities were the most favored initial occupations for the new migrants. It was a common phenomenon in Cuba, Dominican Republic, Jamaica, Haiti, Mexico, Honduras, and other countries.

The pattern of migration followed by Levantine migrants was the classical chain-link connection with families and friends. Once one family arrived, they offeran invitation to other members of the extended family or close friends in their countries.

In this way, the families were attracting new members of their ethnic community that shared with them cultural, political and religious values. This pattern was a secure way to promote cohesiveness, family links, and business connections. These factors were vital for the survival and furthering of the adaptation process of Levantines in the Caribbean.

The family is a central institution to understand the history of these immigrants. Without careful study of the Levantine family, as an ethnic institution and as a social and cultural community, it will not be possible to understand the current situation of Levantines. Family links through ethnic marriages and family administration of business are part of the Levantine traditions.

Family kinship is one of the most distinctive aspects of MEM and perhaps the “secret” of their economic (and, more recently, political) success. The careful weaving of strategic social networks is also explained because of family kinship. In fact, MEM are reproducing the cultural values of the Middle East in relation to the importance of the family as the strategic center of their social, economic and political life. As Morroe Berger has explained, about the families of the Middle East:

The briefest summary of the social life of the Arabs shows deeper interpenetration of the various elements which in the West are conventionally separated into more autonomous groupings such as family or social class, or into distinct categories such as political, economic and religious. Less secularized and less economically developed, the Arab world was not evolved to the point where different areas of social behavior may be so easily distinguished. The family, for example, bears much more heavily on the nature of politics and economic life in the Arab countries than in the West, where the evolution of various institutions has relegated the family to more restricted and self-contained place in the society (Berger 1964, p. 16).

Palestinian families, for example, as Handals —or Handalls— and Marzoucas —or Marzucas—, had a common origin: they came from the Latin Parish in Bethlehem. They can be found among several countries: Jamaica, Haiti, Honduras, Brazil and Mexico (i.e. Quintana Roo). It is important to underline the fact that they are closely linked to other elite MEM families, as David Nichols stresses:

The Handalls are found in Jamaica and Haiti as well as Honduras and Brazil and are related by marriage to the Daccarett, Deek, Hasboun, Cassus, Talams, Zaround, Boulos, and Jaar families. The Jamaican Llama family is related to those in the Dominican Republic who in turn are related to the Issas of Jamaica who are related to Abellas, Habeebs, Ganems, Gadala, Marias, Shoucairs, Ghisays and Selehs. The Hannas in Jamaica are related to the Deeb and Boulos families in Haiti, to the Laquis in Trinidad and to the Briomos, Zaccas, Fattas, Karrams and Ziadies in Jamaica itself (Hope, 1985, p. 243).

How the Levantines Became an Elite

The arrival and assimilation into new societies were not easy processes. After all, they represented an ethnic minority clearly distinguishable from the other ethnic groups. The arrival and establishment were hard experiences due to the lack of knowledge of native languages, new social customs and specific socioeconomic characteristics and political organization of the new societies.

The Arabs encountered few problems in their process of assimilation. The assimilation to a new culture and the preservation of their ethnicism were not very different from general experiences of immigrants in other countries.

Nevertheless, problems arose exactly because they were easily distinguished from native groups. For example, confrontations with native businessmen and local politicians due to economic competition and management of local resources were a common phenomenon. On these occasions the Levantines were accused of monopoly of business and unfair competition. Sometimes, the local conflicts (as the case of Haiti, in 1912, when they were used by local politicians as a “whipping boy”) pushed them to fly to other countries preserving their money and family.

Family kinship, business connections, political networks, and ethnic international relations were the factors that allowed them to move without further complications. Mobility was, consequently, an important factor in the economic prosperity of Levantines in the Caribbean.

This mobility was also a source of native criticism of the Levantines, because of their supposed lack of political-economic compromise with the society that provided economic prosperity for them. As Trevor J. Hope says:

Strong family and business connections with both the rest of the Caribbean and the outside world might account for the great success that the Levantines have undoubtedly had in commercial activities. However, their high mobility and readiness to move in response to unfavorable political and economic circumstances have given them a certain reputation (Hope, 1985, p. 244).

Some of the businesses run by Levantines in the Caribbean are clothing stores, textile shops, and factories. Some of these activities were legal and others—in particular gambling and contraband of textile and other commodities—were illegal. Arab migrants are masters of the black—or informal—economy. Indeed, in the formal economy, they were particularly successful from “retail commerce in the export-import trade”, and in the “dry good business as itinerant peddlers”. In several regions, these businesses were following a logical sequence. Trevor J. Hope (1985) remarks that: “From peddling they moved into shopkeeping and from retail commerce into the export-import trade” (p. 242).

More recently, participation in economic activities by Levantines has been more complex. Diversification of entrepreneurial activities has been the golden rule for them as for all entrepreneurs, in order to survive in world capitalism (OECD, 2015; Wallerstein, 2016; Ward, Jiménez & Di Virgilio, 2015). In addition to the first businesses—textile shops, retail commerce and import-export trade, they are now involved in commanding positions in textile trade, construction companies, real state, supermarkets, electrical appliances and plumbing stores, plantations of tropical products, alcohol distilleries, soap factories, cafes, cinemas, soft drink plants, travel agencies, restaurants and hotels, and international franchises.

Their participation in the tourist industry in the Caribbean is currently one of the most successful businesses in which they have been interested (Torres, 2000, 2016 & 2016a). The tourist business is especially important in the processes of ownership and co-investment that they have with international companies. It is common to find them in associated business such as airlines, time-sharing condominiums, hotels, travel agencies, construc-

tion companies, and local associations which dominate the land sales for tourist development. Some of these associations may be conducted using their own names, names of friends or through corporate forms.

In the current period, along with economic activities, political activities are part of their strongest interests. Once the Levantines were established as successful entrepreneurs, they could not be completely apart from political participation due to the close linkages between political and economic activities—particularly in Latin America and the Caribbean. Although at the beginning Lebanese migrants chose a discrete position of no political participation related to their citizenship status and to specific stages of their assimilation process (as in the case of immigrants in other countries, like Cuban immigrants in the United States), they have often had an economic-political function in the host countries. This phenomenon of increasing political participation is particularly evident among Lebanese second and especially third generation. It seems that the last generations have decided to participate in politics as a result of their assimilation into native societies and the possibility of expanding their economic activities through taking advantage of the power implicit in citizenship and political positions.

Levantines never abandon their original contacts in the Middle East. On the contrary, these contacts appear to be preserved because they have been very important for their survival and economic success. With the passage of time, interconnections between Levantines and the Middle East, North America, Central America, the Caribbean and South America became an extraordinary network of financial and human support for these ethnic groups—always an ethnic minority in new lands.

Another important point is that Arabs always have managed their considerable fortunes in a private and discrete way. In fact, nobody knows where their money is located as a whole. Their financial accounts are sometimes part of secret management and there could be no information about their fortunes because of their personal and financial mobility—and the family and ethnic groups that help them to manage their capital in a very prudent way.

Family associations and ethnic networks gave them extraordinary advantages over native entrepreneurs. In contrast, native entrepreneurs have been found to be more reliant on their traditional relationships, less adventurous with their small fortunes, less pressured to run financial risks,

less inclined to look for bank loans, and they lack the entrepreneurial visions and international networks that the Lebanese have.

Trevor J. Hope has described some of the main advantages that immigrant entrepreneurs have over native entrepreneurs-taking into account the ideas of Peter Kilby. These advantages are:

[...] a superior initial endowment of capital, market, and technical knowledge and acquired traditions. External environmental parameters –limited occupational choice, the intensifying effect of the never-distant threat of expulsion, greater freedom to undertake extralegal arrangements—tend to strengthen entrepreneurial performance. Last, enforced cooperation with fellow aliens as the sole path to survival builds up overtime networks of trust that provide access to scarce information, to various risk-spreading arrangements, to credit on favorable terms, to influential people and to a large pool of individuals to whom portions of managerial responsibility can be safely delegated (Hope, 1985, p. 253).

The Lebanese Migrants in Mexico

The Lebanese migrants arrived in Mexico from the late 1870s. The most important flow was from 1878 to 1930. They came from several regions in Lebanon and especially from Beirut, Zahle, Zgharta, Mashgara, El Bocaah, El Choaf and Mazra. According to an oral tradition, the first Lebanese that arrived to Mexico was Botros Raful, "...a missionary who came to Mexico in 1878 via the Port of Veracruz. Following this legendary figure came his family, and later many other families..." (Martínez, 1981, p. 149).

During the 30 years of presidential dictatorship of Porfirio Díaz in Mexico—which finished in 1910 with the Mexican Revolution—some migrant groups of European, Asiatic, Mediterranean and Middle East origins were allowed to settle in Mexico. Those are cases of Italians in Veracruz and Puebla, and the French in Veracruz. Some Chinese and Japanese were employed in the construction of railroads, and some Japanese were employed in agricultural activities –as coffee harvesters—in Chiapas and other states of Mexico. The Lebanese were also warmly accepted in several urban centers of Mexico. Thus the Lebanese were part of a general process

of immigration of specific and small groups that settled in Mexico at the end of the nineteenth century and at the beginning of this century. (Martínez, 1981, p. 148).

An important factor in the Lebanese preference for Mexico was the restricted immigration policy that the United States had at that time. Nevertheless, a considerable number of them were successful in their attempt to settle in the United States. They were attracted by the myth of the “promised land” of “liberty and freedom” that it was believed that the United States represented. By the late 1970s there was a half million Lebanese immigrants in the United States. They were living mainly in the following cities: New York, San Francisco, Los Angeles, Boston, Philadelphia, St. Louis and Detroit (Martínez, 1981, p. 153).

It is also assumed that a similar number—a half million— of Lebanese immigrants settled in Argentina and Brazil. In Brazil, the half million Lebanese immigrants are located along Sao Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Manaur and other places. Venezuela had been also an important point of destiny of these migrants (Martínez, 1981, p. 153).

In Mexico, I have not a specific figure, but it is thought that approximately 600 to 700 families lived in the 1980s in Mexico City, Yucatán, Guadalajara, Puebla, Veracruz y Quintana Roo. There is the belief also that “a Lebanese can be found in each town of México” due to their past as itinerant merchants (Martínez, 1981, p. 153).

The place which historically have received most Lebanese migrants is Yucatán, where the oldest Lebanese community is settled. This Lebanese community was founded in the 1870s.⁶ In current times, Mérida, —the capital city of Yucatán— and México City have the largest number of these migrants. México City has concentrated a large number of Lebanese immigrants because of the general process of concentration and centralization of political and economic activities in the capital city of Mexico.

The Lebanese did not arrive in Mexico as a result of official agreements or diplomatic invitations. They arrived by themselves, by their own free will. In fact, one of the complaints of earlier Lebanese migrants was the

⁶ This is in part because the Lebanese migrants normally first arrived at the Yucatán Peninsula and later to other parts of México.

supposed lack of governmental aid to help them in their process of assimilation. At the same time, there was no any governmental restriction on them. In addition, certain cultural factors (and actors) censured that they were very welcomed and several restrictions on ordinary immigrants were not required of them.

Religion and place of origin were important cultural factors that explain the ease of adaptation of Arab migrants. Mexico has been for four centuries a predominantly catholic country, as a result of the Spanish conquest. The majority of the Lebanese migrants were part of the religious group of Catholic Maronites —although some were Druses and Muslims. In addition, they came from Lebanon, known as a biblical sacred place. Moreover, their language and particular way of dressing provoked respect and special consideration from Mexican authorities and people.⁷ For example, at times they were exempted from paying entry fees to México (Martínez, 1981, pp. 149-50).

Contact with their place of origin was an important factor in the acculturation process of Lebanese immigrants —especially for the first and second generations. Remittances to their families in the Lebanon was an important factor for the economic well-being of their relatives. In fact, these remittances were very important for the construction of houses in Lebanon. Actually it is believed that the majority of modern houses in Lebanon have been built with the help of this foreign money (Martínez, 1981, p. 155).

Second and third generations of Lebanese were also proud of their ethnic heritage, but less oriented to maintain very close contacts with their community of origin. Although ethnic traditions did not disappear: family connections around the world contributed to maintain a sense of business-ethnic community which made them different from other ethnic groups. It should be noted that for some of the migrants the fact of being outside Lebanon was an advantage because they could rest from the violence and constant conflict of Lebanon. Thus they could live and profit in other countries and still make an economic and social contribution to their country of origin.

⁷ Some of them used to wear their traditional Arab clothes that resembled those clothes used by personages of the Bible.

Once they settled in a country the process of initiating a family has to be secured. Very soon they realized that marriage among Lebanese have to be expanded by the adoption of interethnic marriages. Strategic mixed marriages were part of their process of survival and acculturation. First generations preferred to marry from their own country or ethnic origin. Nevertheless, when no Lebanese was available, a native of the host country became a reasonable option. This was especially a common phenomenon among second and third generations. Sometimes marriages with members of the local elites were convenient for the social well-being of the Lebanese group. Of course, not all the interethnic marriages were prearranged with specific socioeconomic criteria, but careful, rational selections of possible couples were a common phenomenon.

Along with marriage, language was another important factor in the acculturation process of these migrants. Some Arabic and some bilingual Arabic-Spanish newspapers were published in the first decades of the xx century. The first generation experienced the most significant problems of learning new languages. Sometimes due to their activities as itinerant merchants, Lebanese had to learn not just Spanish but also indigenous dialects. Second and third generations experienced less problems in their adaptation processes due to their easy incorporation into education programs and social activities. In fact, language was not a problem for these later generations (Da Costa & Silva, 2012). In this general process, ethnic organizations played an important role as intermediates institution that facilitated the acculturation of Lebanese migrants.

Ethnic organizations were useful to maintain ethnic identity and social participation of the Lebanese group in Mexican society. Associations as the Lebanese Club in Mexico and the World Lebanese Association were important to identify their distinctiveness as an ethnic-social group.

Nevertheless, there was a price for having their own identity. As soon as they started to be known as those “who have” in contrast with those “who have not” they were target of different social reactions. Stereotypes were some of these reactions.

Stereotypes such as “rich Turks”, “ambitious Arabs”, and “greedy merchants”, “stingy foreigners”, were common epithets to use against them. The mobility of their capital was also part of the criticisms because it provoked doubts about Lebanese identification with the host society. But in the end

the favorable characteristics that Lebanese had —influence of common religion and the progressive assimilation of linguistic, cultural and social customs of the host society— provoked a general acceptance of them.

In final analysis, the Lebanese have been an extremely successful ethnic group of migrants in Mexico. An example of their economic success and political influence, is the fact that two ex-Presidents of México, Plutarco Elías Calles and Emilio Portes Gil, have been part of the Arab migration (phenomena that seems similar to the case of President Menem of Argentina). Indeed, as Martínez has said, in an evident apology to this group:

Mexican society has acknowledged the Lebanese's loyalty toward México and effectiveness in industry and commerce. Class interests aside, the Lebanese are considered warm, generous people. As individuals they are viewed by many sectors as generous, understanding, loyal, strong, fortunate, successful, and graced by many others outstanding qualities. Derogatory epithets are not directed at the group, but rather at specific individuals (Martínez, 1981, p. 159).

The Lebanese Migrants in Yucatán

The case of the Yucatán Península (Yucatán and Quintana Roo) is representative of the Lebanese migration in México (Ramírez, 2012). We should first focus our attention on the state of Yucatán and later on the Mexican Caribbean. As it was noted, Yucatán has the oldest community of Arab migrants in México, because they arrived before 1880. In addition, Yucatán is the second largest Lebanese community in México, after that of México City.

According to Luis Alfonso Ramírez, in 1960 there was an estimated 20,000 Lebanese in México. México City had 12,000; Mérida, Yucatán, 2,550; and Puebla 2,000. The other 5,550 were located in other parts of México (Ramírez, 1991, p. 1).

In 1948, Yucatán had 379 families of Lebanese origin. In 1981, the number had grown to 585 families. In 1997, it is estimated that Yucatán had more than 3,500 Lebanese people (Ramírez, 1991, p. 1).

The largest number of Lebanese immigrants arrived in Yucatán in the period 1879-1930. The majority of these immigrants were Maroni-

te Catholics, and some of them Orthodox. They came mainly from the *Mutassarifiyya* or Small Lebanon and from other Mediterranean ports as Tripoli and El Batroum. As in other parts of México, their ethnic identity was under a singular process of evolution. From a strong ethnicity in the first and partially in the second generation, acculturation was noticed in the second and third generation. Lebanese identity in México seem to be a less difficult issue for the third generation.

Lebanese identity is defined by several factors. But one of them is essential for these migrants: their last name. Lebanese are identified for their last name, which denotes that they belong to a specific family. With the passage of time, religion, language, way of dressing, associations, and other ethnic customs are no longer the most important factors to identify a Lebanese⁸ (Ramírez, 1991, p. 2).

Today in the Yucatán Península, in order to identify a Lebanese, the family group is more important than the ethnic group by itself. The Lebanese extended family has become the center of socioeconomic relations of the Lebanese group. Ramírez says that in Yucatán consanguinity and several levels of family relationships are therefore the key to identify a Lebanese people (Ramírez, 1991, p. 2). This factor can also be found in some entrepreneurial groups and families that are not MEM but share similar histories in business, with some relativity (Soto, *Argentina et al*, 2015).

Ramírez analyzed the specific process of family kinship and social mobility among Lebanese people in Yucatán. He studied three cases of extended families. These three extended families included 27 nuclear families and 186 individuals. He selected key informants in genealogical chains and interviewed the individuals who were considered economic leaders of the families. I am using his work as the main guide to characterize the Lebanese immigrants in the Yucatán state.

The extended Lebanese family is composed of several single families across the patriarchal line of three generations. The women in these fa-

⁸ It seems evident that the progressive relevance of the family is the product of the singular process of mixture of ethnic traditions and Lebanese acculturation in México. Interethnic selective marriages, family-business organizations, protection of the family as a center of privileged social relationships, and integration of Lebanese corporate groups in the economy and culture of the host society have produced this result.

milies have, as a general rule, a second place in the organization of the family. Women should not manage business by themselves unless there is not a Lebanese man available or an appropriate marriage with a native cannot be arranged. They cannot participate in the direct ownership or control of the means of production, but they can participate in the indirect administration of business and in the inheritance of goods. In current times, women have gained more participation in the management of family business —especially administration of them— due to better education and interethnic marriages.

Despite —or perhaps because of— this gender distinction in the participation of male and female Lebanese in family business, the extended family has functioned successfully as an ethnic, economic and cultural unit.

As a result of the Mediterranean cultural heritage and pressures of the process of acculturation, the nature of the Lebanese family as a business-oriented ethnic group has enormous importance. It has been mentioned that very few of the Lebanese immigrants brought with them trade and entrepreneurial skills. Entrepreneurial skills have to be learned, as a general rule, as soon as they arrived. Entrepreneurial skills were associated very soon with family ownership of business. They were following world-wide trends that ethnic minorities around the world have experienced (Butler, 1990 & 1991).

Lebanese Entrepreneurial Philosophy

In addition, the fact that they arrived as a minority was a factor that promoted ethnic and family cohesion in order to survive. The family was a natural cultural and economic center that protected their members from outsiders.

Competition and external pressures promoted solidarity and common “Lebanese entrepreneurial philosophy” among Lebanese immigrants. Minorities can use external pressures to gain social and economic advantages and speed up their process of assimilation to the new societies. Discrimination and social pressures are seen as challenges to be maximized in their own benefit.

The equivalent to this “Lebanese entrepreneurial philosophy” has also been common among other ethnic minorities in several countries. It can be observed, for example, in the case of Blacks in the United States (Pierce 1947; Butler, 1991). According to Joseph Pierce, Blacks immigrants in the United States developed a “Negro business ideology”:

Negro business men is an inclusive philosophy of business which, when put to work, will have as its goal the complete integration of Negro business into the general American economy [...] the dilemma of the Negro business man who as a Negro disapproves of racial segregation but as a business man has a vested interest in segregation because it creates a convenient market for his goods and services (Pierce, 1947, pp. 219-20).

The Lebanese ethnic background and pressures of the process of acculturation promoted a strong business-oriented ideology. In order to be prosperous in business and have the family functioning as an ethnic economic and cultural center of social cohesion these kinds of entrepreneurial values have to be promoted.

In the final analysis, individuals of Lebanese origin had to think first in the family and second in the individual. Personal luck is linked with family destiny. A very modest and frugal way of life was required for the original family members. Lebanese have to learn to love their businesses and the value of money as part of the family creed. That is to say, in the words of Weber, the *Protestant Ethic* and the capitalist spirit have to be injected in the mind and souls of the merchant and entrepreneurial groups. The process of making money to achieve economic success and higher social status became a specific ideology which conditions the existence of the Lebanese family as an ethnic unit.

The adoption of this Protestant ethic is the entrance to the ideology of the capitalist world (Swatos Jr. & Kaelber, 2016; European Commission *et al.*, 2013). In Weber’s terms, this ideology can be explained in the following way:

In fact, the *summum bonum* of this ethic, the earning of more and more money, combined with the strict avoidance of all spontaneous enjoyment of life, is above all completely devoid of any eudamonic, eudamonic,

not to say hedonistic, admixture. It is thought of so purely as an end in itself, that from the point of view of the happiness of, or utility to, the single individual, it appears entirely transcendental and absolutely irrational. Man is dominated by the making of money, by acquisition as the ultimate purpose of his life. Economic acquisition is no longer subordinated to man as the means for the satisfaction of his material needs. This reversal of what should call the natural relationship, so irrational from a naive point of view, is evidently as definitely a leading principle of capitalism as it is foreign to all peoples not under capitalistic influence (Weber, 1976, p. 53).

Without doubt first-generation Lebanese families adopted a pro-business ethic and a modest way of life. It was the only way to survive in business, especially for the first generation. However, the adoption of this ideology does not mean the necessary success of the family in the capitalist market, and not every MEM could have the same business fortune than Carlos Slim, a successful prototype of an aggressive MEM entrepreneur (Martínez, 2016 & 2016a). Despite significant support of ethnic networks, market selection of the fittest was a rule to be applied without exceptions. The Capitalistic-Darwinism selection did not forgive anybody. As Weber says: “Thus the capitalism of today, which has come to dominate economic life, educates and selects the economic subjects which it needs through a process of economic survival of the fittest” (Weber, 1976, p. 55).

Cases of Lebanese Families in Yucatán

Ramírez shows how Lebanese families in Yucatán adopted extremely well this set of values. In sum, according to this author, it is possible to say that the patriarchal extended family was a fundamental cultural cell for the adoption and proliferation of capitalistic values. Heritage patterns that ruled the transmission of property and favored the sons discriminating against the daughters. The network of economic relations of the family secured the economic preservation of this cultural cell. A brief description of the families studied by Ramírez is an excellent example of the topics that we have been describing.

The first extended family was one of the most powerful group of entrepreneurs in the local elite of Yucatán. They started in commercial activities during the first half of this century. After the 1950s, they were involved in important commercial activities, twin plants, construction industries, and several other businesses.

The second extended family had control of an illegal source of profits: clandestine gambling. In addition, they have small investments in some commercial and entrepreneurial activities to cover the legal face of their activities. Although it is important to mention that in the last 10 years they diversified their investments mainly in commercial activities.

The third case is an interesting case of contrast. Although an evident family-business ideology had been promoted in the three cases, not all of the families studied were successful. An unsuccessful experience was the case of the third family. This third case experienced difficulties in the family accumulation of capital with consequent negative consequences for social advancement and profits. Few nuclear families of this third case were able to be successful in business. After all, success in business is not guaranteed for everybody, and, as stated above, market rules are without consideration. Only some of them have developed important commercial activities.⁹ Indeed, what should be underlined is that family unity persisted despite the problems encountered.

Under any criteria, the members of these three families have been considered as part of the socioeconomic elite in Yucatán. This is due partially to the continuous social action of three generations in local business. These three cases had been able to develop —although at different levels and in a lesser grade for the third case— and perpetuate a family image of economic prosperity, hard work, and successful entrepreneurship.

Taking advantage of original disadvantages —ethnic and socioeconomic discrimination— and maximization of all possible resources useful for the well-being of the family business is a complex process which can take the combined hard work of three generations. In fact, an entrepreneur is defined by the resources on which he counts —the “niche”, the restrictions

⁹ Personal and financial problems were part of the difficulties that impeded their process of accumulation of capital.

that he confronts, and the channels of conversion of economic and social capital for his own benefit (Ramírez, 1991).

Individual destinies play a secondary role in defining the family intervention in economic activities. If there are times of bad luck in business, the survivors can pursue again their participation in entrepreneurial activities —as in the third case. The family existed before the individual and will be present in the business activities after the individual. Thus the individual exists to perpetuate the existence and well-being of the family as an entrepreneurial institution. Once this “mission” is fulfilled, the individual can pursue his/her particular benefit.

Process of re-adaptation and more active participation in business environment are reinforced for family and ethnic networks (corporate organisms) and noncorporate organisms (i.e. Lebanese Club and Lebanese associations). These noncorporate organisms function as an important vehicle to promote social relations with other important local, national and international members of economic and political elites. In combination with corporate groups, these organizations seem to be an important source of networks that can be used to the advantage of Arab families.

The capacity to turn social disadvantages in social advantages made the Lebanese entrepreneurs in Yucatán different to other groups of entrepreneurs. For example, they were a contrasting case to that of the *Yucateco* businessman —the native entrepreneurs of Yucatán.

The *Yucateco* entrepreneurs are a very powerful economic and political group in the Península of Yucatán. They have inhabited the Yucatán Península for several generations. Of course, they did not have to confront the social disadvantages that Lebanese confronted at the beginning of the century.

The *Yucateco* entrepreneurs that are not from Lebanese heritage have also a three generation family as the basis of their family organization and some business operations. Nevertheless, they did not privilege the family as did the Lebanese, because they also have preferential business relations with other qualified professionals and businessmen —available on the market on the basis of personal and professional confidence.

Other differences between non-Lebanese entrepreneurs and Lebanese immigrants in the Yucatán Península are the use of corporate and noncorporate organizations in their social competition to obtain higher socioeco-

conomic status. One difference more is the adoption of different cultural and family values. Ethnic heritage is also a crucial point of difference. Business culture, discourse and entrepreneurial values are also interlinked, an issue that demands more research on it (Da Costa & Saraiva, p. 2012).

As we can perceive, the cultural factors made the essence of the differences between the Lebanese and non-Lebanese entrepreneurs. For Lebanese people, the family is the principal cell for promoting economic, social and political advantages. As Ramírez says, the family is a corporate space of non-bureaucratic nature that covers mainly economic, social and ideological dimensions (Ramírez, 1991 & 1994).

Lebanese entrepreneurs are considered “social innovators” rather than selfish and egoistic individuals. Solidarity, reciprocity, gregariousness, social and political conservatism, economic austerity and social contributions to the maintenance of their ethnic group —and indirectly the conservative social order of their host societies— are part of the characteristics assigned to them (Ramírez, 1991 & 1994).

These social contributions have more value that an ordinary observer can note at first glance. These habits and cultural beliefs are elements that made possible the survival and success of Lebanese immigrants —especially those of the first generation. The Lebanese enterprises and corporative organisms were close to the origins of Japanese-style of management. As Pascale and Althos say: “The firm, therefore, had an inescapable responsibility to help the employees’ inner selves. This responsibility could best be realized by tying the corporation to society and the individual by insisting that management serve as trainers and developers of character, not just as exploiters of human resources” (Pascale & Althos, 1981, pp. 73-4).

Human Rights

MEM decided to leave their original countries because they confronted several crisis of human rights and obstacles for personal and family development. The Middle East has been, since biblical times, historically a tornado of multiple religious, political, economic, social and cultural conflicts and wars.

Although the migration movement of MEM from the Middle East is not new —emigrants from this region have existed since more than 2,000

years ago— it was until the middle of the XIX century that we identified an important demographic movement to other parts of the world, due to several *push and pull factors*. This demographic movement continues during the century XXI, even with world records for the millions of emigrants that leave their Middle East countries.

That is to say, there are identifiable waves of emigrants from the Middle East, since the second half of the XIX century.

Normally the MEM confronted few problems in their host societies, as immigrant's human rights in the first generation. However, some problems were part of the migrant's history. Second and Third generations became quickly adapted and adopted as new citizens in their host societies, because they managed to link and mix themselves with local elites; therefore, normally they did not confront severe problems on human rights, as a general rule. On the contrary, they have normally a privileged status, as members of the local elites, and because of their believed "biblical origin and ancestry", culture, religion and customs.

Conclusions

It should be emphasized that successful Lebanese families seem to put together two basic principles: one, a strong family-business commitment and the other, a patriarchal authority as the basis of family relations. The philosophy and application of both principles were definitive factors in the story of business success of Lebanese migrants.

Naisbit and Aburdene recognize the importance of commitment in business —around the world and still in the United States. They underline that: "One of the best-kept secrets in America is that people are aching to make a commitment—if they only had the freedom and environment in which to do so. As Bill Gore says, 'It is commitment, not authority, that produces results'" (Naisbit & Aburdene, 1985,p. 256).

Both commitment and authority are important factors for the development of modern Lebanese entrepreneurs. Lebanese family-corporations base the concepts of authority and respect on traditional and charismatic grounds rather than just on rational grounds. I am using the concepts of

traditional, charismatic and rational grounds according to the classic Weberian interpretation of them (Weber, 1964 & 1976).

In the case of family enterprises of Lebanese immigrants, commitment and authority are interdependent. The one cannot be understood without the other. But it seems that in general terms the modern trends could be pushing the balance towards commitment.

In this way, some Lebanese corporations in the Yucatán state —and the Yucatán Península— tend to be located almost half-way between the origins of the American and the Japanese philosophies and styles of management, although it should be recognized that the level of sophistication and the magnitude of Lebanese corporations are still very incipient in comparison with American and Japanese business cultures. Development of corporate culture is still an incipient phenomenon in Arab entrepreneurship in México, but is a growing trend. As we observed, the basic cell of Lebanese entrepreneurs has been the three-generation family, and in recent times corporate organizations have been developing a more modern entrepreneurial culture.

The three-generation extended family is not, of course, a unique characteristic of the Lebanese entrepreneurs in Mexico. Other non-Lebanese entrepreneurial groups in the globe have adopted also the strategy to integrate the family structure in business activities. The entrepreneurial family then presents the basis of family material union and business ideology. Behind the business activities is the goal to obtain higher social status. The capital, in fact, is a mean to obtain higher social and political status. It has been recognized that this ideal of the three-generation business family can also be found in several countries of the Mediterranean, Spain, and the Caribbean. (Lomniz & Pérez-Lizaur, 1987)

In a nutshell, the three-generation extended family is the basic cultural nucleus to explain the economic and social prosperity of Lebanese immigrants in the Yucatán Península. Extended family, some corporate organizations and non-corporate Lebanese groups had been part of the same social and ethnic general organization.

In sum, the entrepreneurial story of Lebanese businessmen in México share many characteristics of the general process of migrant's assimilation and entrepreneurial processes in other parts of the world, particularly in

Latin America and the Caribbean, and perhaps could help to better answer what has been called “the Latin-American question”, in postmodern times (Osorio, 2014). What makes this group of entrepreneurial families different are their international networks and their cultural and ethnic characteristics in the national and local context of México.

The Lebanese entrepreneurial groups of the Yucatán Península (and México) constitute an excellent case study to apprehend the main characteristics of ethnic entrepreneurship, as we will see also in future research. Indeed, several authors, as Victoria Banafsheh Huerta Roostaeyan and Saúl Macías Gamboa, have considered, not just qualitatively but also in quantitative terms, that the Lebanese families in México are a very interesting—and “enigmatic”, we will say— topic research, especially if we consider that today in México there are more than 20,000 families (more than 400,000 persons) with MEM roots (Huerta & Macías, 2012, p. 330; Alfaro-Velcamp, 2007; Torres, 2016 & 2016a). MEM in México are just a small part of a world exodus of people from Middle East societies. This world exodus from the Middle East computed a total of 54 million emigrants in the year 2015, according to a Report of the PRC (Reguly, 2017).

References

- Alfaro-Velcamp, T. (2007). *So Far From Allah, So Close To Mexico*. Austin: University of Texas Press Austin,
- Ateljevic J. y Trivic, J. (Eds.) (2016). *Economic development and Entrepreneurship in Transition Economies. Issues, Obstacles and Perspectives*. Switzerland: Springer. Recuperado de <http://www.springer.com/la/book/9783319288550>
- Berger, M. (1964). *The Arab world*. Garden City, NY: Anchor Books.
- Butler, J. (1990, September). Resurrecting Black Business in America. *The World & I* (The Washington Times Corporation), 128-134. Butler, J. (1991). *Entrepreneurship and self-help among Black Americans*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Da Costa, A., and Silva, L. (2012). Hegemonic discourses on entrepreneurship as an ideological mechanism for the reproduction of capital. *Organization* 19 (5), 587-614.

- Ekekwe, N. (2011, October 18). Three Rules for Entrepreneurs During Uncertainty, *Harvard business Review*. Recuperado de (<https://hbr.org/2011/10/three-rules-for-entrepreneurs>).
- European Commission, DG Enterprise & Industry. (2013, January 9). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM. (2012). 795 final. 2013. "Entrepreneurship 2020 Action Plan: Reigniting the entrepreneurial spirit in Europe". Brussels, Belgium, , 33 pp. Gilder, G. (1984). The Cuban Miracle. In *The Spirit of Enterprise*, 93-94. New York: Simon and Schuster Inc.
- Haddad, W. (1985). *Lebanon: The politics of revolving doors*. Washington: Praeger.
- Hope, T. (1985). The impact of immigration on Caribbean development. In Pastor, R. (Ed.) *Migration and development in the Caribbean: The unexplored connection* (page of chapter). Boulder, CO: Westview Press.
- Joumlat, K. (1982). *I speak for Lebanon*. London: Zed Press.
- Kocka, J. (2014). *Historia del capitalismo*. Barcelona: Crítica (Planeta).
- Lomnitz, L. and Pérez-Lizaur, M. (1987). *A Mexican elite family 1820-1980: Kinship, class and culture*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Martínez, J. (2016). *Los secretos del hombre más rico del mundo. Carlos Slim*: Lugar: Océano Express.
- (2016a). Carlos Slim. Retrato inédito. México: Océano Express. Libro electrónico. Recuperado de <http://www.oceano.mx/obras/carlos-slim-retrato-inedito-jose-martinez-ebook-12852.aspx>
- Martínez, L. (1981). Lebanese immigration to México. In *Asiatic migrations in Latin America*. México: El Colegio de México.
- Naisbit, J. and Aburdene, P. (1985). *Re-inventing the corporation*. New York: Warner Books.
- Odeh, B. (1985). *Lebanon: Dynamics of conflict*. London: Zed Books.
- OECD. (2015). *Entrepreneurship at a Glance 2015*. Paris: OECD Publishing.
- Osorio, J. (2014). La cuestión latinoamericana, en Ávalos, Gerardo (Coord.), *Pensamiento político contemporáneo*, pp. 265-292. México: UAM.
- Pascale, R. and Athos, A. (1981). *The art of Japanese management: application for American executives*. New York: Warner Books.
- Pearce, D. (1987). *Tourist today. A geographical analysis*. New York: Longman Group.

- Ramírez, L. (1991). *Buhoneros y empresarios. Movilidad social entre inmigrantes de origen libanés en el sureste de México: El caso de Yucatán*. Lecture presented at the Mexican Center of the University of Texas at Austin. March 1991.
- Ramirez, L. (2012). *De cómo los libaneses conquistaron la península de Yucatán. Migración, identidad étnica y cultura empresarial*. Mérida: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales.
- (1994). *Secretos de familia: libaneses y élites empresariales en Yucatán*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Reguly, E. (2017, Jan. 05). The great displacement: Middle East now has more migrants than Spain has people. European Bureau Chief, Rome The Globe And Maillast Updated, Recuperado de <https://www.theglobeandmail.com/news/world/migrants-in-the-middle-east-pew-research-report/article32408673/>
- Soto, A., de la Garza M., Esparza, J. and San Martín, J. (2015). The influence of family relationships in the succession; A factorial analysis of Mexican enterprises. *Journal of Business Management*. Vol. 5, Issue 2, pp. 238-256.
- Swatos, W. Jr. and Kaelber, L. (2016). (Eds.) *The Protestant Ethic Turns 100. Essay on the Centenary of the Weber Thesis*. New York: Routledge.
- Torres, E. 2000. *Diacrónica del Caribe Mexicano. Una historia de Quintana Roo y Cancún*. México: UAM.
- _____. (2016). Entrepreneurial Elites and State Efficacy in Developing Countries. The case of México. *Revista Reflexiones. Economía y Políticas Públicas*. Diciembre 2016. No. 20, pp. 120-136. México: Colegio de Postgraduados del CIDE.
- _____. (2016a). "Entrepreneurial Elites of México: theoretical, empirical and case studies of Central México, the Yucatán Peninsula and the Mexican Caribbean", en Enrique Vázquez y Joás Gómez, *Políticas Públicas...* pp.. México: Colegio de Postgraduados del CIDE.
- Wallerstein, I. (2016), "Evolution of the Modern World-System", in Preyer, Gerhard. (Ed.). (2016). *Strukturelle Evolution und das Weltsystem Theorien, Sozialstruktur und evolutionäre Entwicklungen*, pp 271-279. Springer Fachmedien Wiesbaden. DOI 10.1007/978-3-658-09907-7_13. Recuperado de http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-09907-7_13 Ward, P., Jiménez E. and Di Virgilio, M. (2015). *Housing Policy in Latin American Cities. A New Generation of Strategies and Approaches for 2016 UN-Habitat III*. New York: Routledge.
- Weber, M. (1964). *Theory of social and economic organization*. New York: The Free Press.
- Weber, M. (1976). *The protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York: Charles Scribner's Sons.

Rezago educativo y seguridad pública

Ana María García Ramírez¹

Pedro Martínez Martínez²

Introducción

Para que prevalezca la seguridad pública en cualquier sociedad, se requiere educación, prevención y la coerción., A atender y entender estas tres condiciones tiene consecuencias multidimensionales para el desarrollo social, y por ende el descuido de esta triada medular trae perjuicios en cascada que generan caos, incentivan la corrupción y la impunidad, que empoderan a los grupos delincuenciales que trastocan negativamente los procesos ideológicos y culturales en los jóvenes e impiden toda posibilidad de desarrollo social y gobernabilidad.

En México, la relación entre seguridad pública y educación, se observa cada día con mayor fuerza dada la complejidad social y el índice de criminalidad que rebasó las instancias del Estado, el cual se observa incapaz de cumplir con su obligación primigenia «brindar seguridad a la sociedad», orillando a grupos civiles a posicionarse fuera de la ley, ante la necesidad de tomar las armas como mecanismo de autodefensa.

Hoy padecemos en todo el territorio nacional el olvido de una política educativa de Estado; el avasallamiento multidimensional de la delincuencia organizada y desorganizada; y una constante demanda social que debería estar como prioridad uno en la agenda la agenda de los tres órdenes de gobierno; las organizaciones político-sociales; en el sistema de educa-

¹ Profesora-investigadora del Departamento de Administración de la UAM-A.

² Profesor-investigador del Departamento de Administración de la UAM-A.

tivo en todos sus niveles y modalidades;, esta constante es ¿cómo enfrentar el acelerado proceso de aculturación que permite el reclutamiento y la despersonificación de los niños y jóvenes?;, ¿cómo enfrentar las inéditas formas de violencia de la delincuencia, que mantienen replegada a la población?, y ¿cuáles deben ser los mecanismos estatales e instrumentos sociales y educativos para disminuir los índices de criminalidad que impiden el desarrollo productivo?;, ¿cómo recomponer el deterioro en la imagen y credibilidad del gobierno y el fortalecimiento de las instituciones?³

Enfrentar esta crisis nacional nos lleva a plantear la necesaria vinculación y coordinación efectiva entre los sistemas educativos y de seguridad pública como una alternativa entre muchas otras de abatir los índices delincuenciales que impiden la convivencia pacífica y el desarrollo productivo de prácticamente todos los municipios del territorio nacional.

1. Impactos sociales del rezago educativo

El progresivo empoderamiento que en las últimas dos décadas han tenido los cárteles de la droga, es producto de una serie de redes económicas y políticas que trastocaron la forma de organización social, corrompieron las instituciones, se filtraron en los aparatos represivos e ideológicos del Estado⁴ y entre los actores de los tres órdenes de gobierno, edificando

³ Blum Valenzuela, citando a Jhon Searle, menciona que las instituciones sociales se distinguen de otros fenómenos humanos por su incapacidad de funcionar sin la aceptación colectiva de su legitimidad. Estas construcciones sociales dependen en forma radical de la confianza de la misma sociedad. (Blum Valenzuela 2007, p.: 18).

⁴ La teoría marxista señala que el Aparato de Estado (AE), comprende: el gobierno, la administración, el ejército, la policía, los tribunales, las prisiones, el derecho, etc., lo que ahora se llama Aparato Represivo del Estado (ARE), el cual funciona mediante la violencia. Los Aparatos Ideológicos de Estado, son realidades formadas por instituciones distintas y especialidades como son: iglesia, escuela, familia, jurídico, político, medios de comunicación, cultura. Althusser señala algunas diferencias entre el ARE y los AIE; el primero es unificado, proviene del dominio público y funciona mediante la violencia. Los segundos son dispersos, plurales y provienen en su mayoría del dominio privado (iglesias, familia, periódicos, partidos políticos, etc.). Althusser advierte que no hay ARE ni AIE puramente represivos ni ideológicos.

eficientemente la construcción del contexto de inseguridad que se vive e impide el desarrollo social y productivo de México.

Mientras los cárteles se tornan cada vez más grandes, más poderosos y más protegidos gracias a las redes de complicidad que desde la cúpula del gobierno tejieron,; el descuido del sistema educativo acrecienta de manera vergonzosamente lacerante, y por generaciones se ha ensanchado más la brecha entre activos materiales y simbólicos,⁵ olvidando que «la formación de activos se refiere a la educación, conocimiento, empleos de calidad, tierra, capital y financiamiento» (CEPAL, 2002).” Y son condición necesaria para la formación de ciudadanía, propiciar el desarrollo social y disminuir la exclusión.

«La diferencia en el acceso a estos activos y oportunidades de formación de los mismos constituyen el principal mecanismo de reproducción generacional de la pobreza estructural, inequidad y exclusión social» (Sarraví, 2004:, p. 42), un caldo de cultivo que se enriquece con inseguridad pública, y ésta con el reclutamiento y despersonalización de niños y jóvenes, desviando sus conductas hasta hacerlos capaces de participar en inéditas formas de violencia.

Las conductas socialmente desviadas⁶ no solamente son resultados genéticos, sino también son consecuencia de la imposibilidad de alcanzar los niveles

⁵ Havighurst, menciona que los principales problemas que inciden negativamente para el logro de una mayor cohesión social en la actual coyuntura son: las bajas tasas de crecimiento económico, la restricción en el mundo laboral, la disociación entre activos materiales y simbólicos, la negación del otro, el fomento del individualismo, la fragmentación del mapa de actores sociales tomadores de decisiones, laxitud de normas mínimas de socialización, y la brecha existente entre la igualdad de hecho y la de derecho. (HAVIGHURST R.J, 1999, p. :75). Aunado a estos problemas se observa el descuido que por décadas ha sufrido la educación ante la falta de una política y un compromiso del Estado Mexicano, lo que no sólo ha impedido el fortalecimiento o formación de ciudadanía, sino que ha generado un tránsito de la escuela, de una institución de la sociedad, a una institución en la sociedad, por lo que su labor en la educación y formación de ciudadanos se ha trasladado en la percepción social, al plano de la inclusión o exclusión.

⁶ El primero en describir algunas de las funciones sociales que cumplía la desviación fue Émile Durkheim. Aunque parezca contradictorio, para Durkheim la desviación contribuye a consolidar los valores y las normas culturales, ya que es parte indispensable en el proceso de creación y mantenimiento del consenso sobre las mismas. La base de esta idea es que sin el delito no hay justicia ni es posible, por tanto, el consenso sobre las ideas del bien y el mal. En este sentido la desviación contribuiría a definir los límites morales. Definiendo

más básicos de satisfacción social, aunado a una debilidad casi ridícula en la administración de justicia, no porque no se tengan buenas leyes, sino porque es muy fácil torcer la ley y salirse por la tangente de la impunidad, es decir, falta fortaleza en las instituciones que propicien el control social, como la familia, la escuela, la iglesia; estos *aparatos ideológicos de Estado* están dejando de funcionar, dejando el camino libre a procesos de aculturación negativa, cambiando a los héroes nacionales por líderes del narco, y los símbolos patrios por cuernos de chivo, mata policías, trocas y buchonas.

Este proceso de aculturación negativa, obliga a la escuela a replantear su currículo, el cual deberá estar fortalecido en valores; propiciar el control social y poner los cimientos para que los sujetos, de acuerdo con Hirschi en su teoría de la utilidad del control social informal,⁷ puedan anticipar las consecuencias de la comisión de transgresiones o delitos (Hirschi, 1969).

En este sentido, la educación puede trazar o no los caminos para la formación de activos simbólicos y materiales y éstos son una condición para la formación de ciudadanía, para evitar la proliferación de conductas transgresiva y coadyuvar en el desarrollo sociopolítico y económico del país.

Es necesario corregir el error de la política educativa de la década de los setenta70s, cuando el gobierno de Luis Echeverría hizo una reforma educativa radical. Desapareció las asignaturas de civismo y ética; se creando cuatro áreas del conocimiento: matemáticas, español, ciencias naturales y ciencias sociales; se extrajo del currículo los contenidos para la

a algunos como desviados el resto de la sociedad puede observar claramente el límite entre el bien y el mal. Otra función de la desviación sería el fomento de la unidad social, ya que la respuesta unitaria frente a las acciones extremas de desviación —asesinato, atentados— fortalece el lazo social. Por otro lado la desviación también contribuiría al cambio social, ya que el transgredir una norma invita a reflexionar sobre la necesidad o la conveniencia de ésta, y representa un modelo de conducta alternativo que puede llegar a convertirse en mayoritario., Durkheim, Émile (1993) *La división social del trabajo*, Tres Cantos: Akal. ISBN 978-84-7600-229-2

⁷ El control social es el otro gran campo de estudio de la Sociología de la desviación. Bajo este concepto se integran el «conjunto de mecanismos e instancias a partir de los cuales toda sociedad, de una u otra forma, induce a sus miembros a comportarse acorde con las normas, valores y pautas culturales predominantes, su concepto es mucho más amplio que las instituciones a las que se le asocia —policía, cárcel, juzgados, manicomios, familia y sistema educativo, siendo estos últimos los de mayor relevancia».23 Austin, Tomas. *El control social y la desviación*. consultado el 23 de mayo de 2008

formación de ciudadanía,⁸ y durante las últimas tres décadas los contenidos de civismo y ética no tuvieron cabida formal en los planes de estudio (Zorrilla Margarita, 2014).

En la reforma educativa de 1993, la asignatura de civismo en las primarias se reincorporó con temas como los derechos humanos. Pero en el Gobierno de Vicente Fox se consideró innecesaria, y a partir de 2002, dejó de impartirse cualquier contenido de las asignaturas de civismo y ética, dado que en los libros de texto de ciencias sociales se retiraron definitivamente los temas de Civismo y Ética, modificando los contenidos y retirando por completo la información de estas disciplinas. (Urrutia De La Torre, F, (2016).

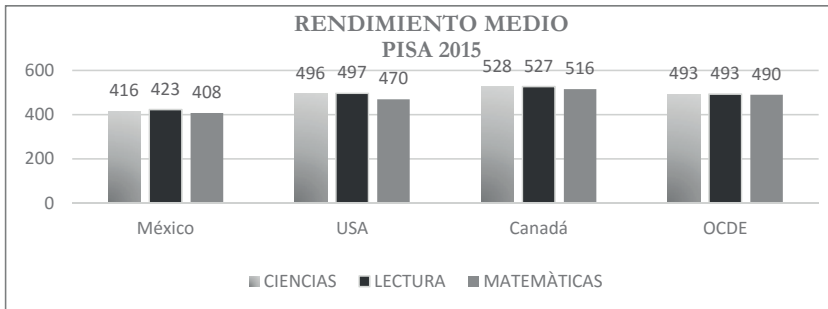
Se borraron del currículo de educación básica los contenidos que antaño contribuyeron a mantener el control social a partir de formar ciudadanos con valores y respetuosos de las instituciones, lo que permitió la cohesión social.⁹ Y por décadas el sistema educativo nacional fue mercancía barata, que sirvió para los intereses de un puñado de granujas.

De este contexto se derivan dos consecuencias multidimensionales; la primera, es el rezago educativo que por generaciones y de manera diferenciada se ha tenido en el país, lo cual se hace evidente en vergonzosos resultados en las evaluaciones internacionales como la prueba PISA,¹⁰ como se observa en el siguiente gráfico.

⁸ «Para la formación ciudadana se requiere, según la Organización de Estados Iberoamericanos, una educación basada en la adquisición de conocimientos, la formación de actitudes y la *construcción de valores*, tareas que exigen mucho tiempo y esfuerzo... La ciudadanía ha de contemplarse desde el ángulo de la capacidad para *vivir juntos en una sociedad democrática*, pluralista y abierta, y sobre todo ha de percibirse como la capacidad para edificar juntos una sociedad justa y equitativa. La ciudadanía se refiere, pues, a las cualidades, actitudes, conductas y conocimientos que permiten crear un ámbito cívico apto para que se respeten los particularismos y se compartan los valores comunes. El sentimiento de pertenencia a una misma entidad a veces es cuestionado por las realidades cotidianas de algunos países. La UNESCO incluye esta problemática en un programa más amplio que agrupa tres elementos: *la educación para todos, la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible*» (OEI: 2007).

⁹ De acuerdo con la CEPAL, «la cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellas operan» (CEPAL, 2007, p.: 18).

¹⁰ El desempeño de México se encuentra por debajo del promedio OCDE en ciencias (416 puntos), lectura (423 puntos) y matemáticas (408 puntos). En estas tres áreas, menos del 1% de



Fuente: OCDE, PISA, 2015.

En el gráfico anterior, se observan en términos porcentuales la distancia en la formación académica de los niños mexicanos y los niños de nuestros principales socios comerciales; estos resultados no han variado desde que inició la evaluación internacional, y pese a la implementación de las diversas reformas educativas no se ha logrado incrementar el porcentaje de alumnos de alto rendimiento.

El siguiente cuadro muestra la proporción de los alumnos de alto (AAR) y bajo rendimiento (ABR), de acuerdo con los resultados PISA 2016.

País	AAR	ABR
México	0.6%	33.8%
Canadá	22.7%	5.9%
USA	13.3%	13.6%
OCDE	15.3%	13.0%

Fuente: PISA (2015). Resultados clave

los estudiantes en México logran alcanzar niveles de competencia de excelencia (nivel 5 y 6).

En ciencias, el rendimiento promedio de los jóvenes mexicanos de 15 años no varió significativamente desde el 2006. En lectura, el desempeño se mantuvo estable desde el 2009 (la última vez que lectura fue el principal foco de la evaluación). En promedio, el rendimiento en matemáticas mejoró en 5 puntos por cada tres años entre el 2003 y el 2015. Recuperado de <https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico-ESP.p>

Como se observa en la tabla anterior, México presenta una relación inversa con respecto de sus principales socios comerciales, con el porcentaje más alto de los alumnos con bajo rendimiento y el menor porcentaje de los alumnos de alto rendimiento; esto representa un segundo reto en el currículo del sistema educativo nacional, el de ajustar contenidos, capacitar a personal docente y mantener evaluaciones periódicas obligatorias, con la certeza de que las evaluaciones no solo son resultados presentes, sino posibilidades futuras.

Los resultados de la prueba PISA, no sólo son muestra de la carencia educativa de los niños sino la carencia educativa en la formación del personal docente, de las múltiples reformas educativas carentes de contenido contextual y conceptual —a gusto del político en turno— que afecta negativamente a todo el sistema educativo; ante malos resultados educativos no puede esperarse crecimiento productivo, invenciones, registro de patentes, posición en la comunidad científica. Pero sobre todo no puede esperarse que se generen las condiciones de oportunidad educativa y/o laboral de varias generaciones, provocando un paisaje social de caos, exclusión y desesperanza, abriendo la puerta a la inseguridad y ensanchando la brecha entre activos materiales y simbólicos.

¿Se pueden pedir elementos más motivadores para participar en las filas de la delincuencia? Habrá que poner atención a lo que ofrece la contraparte, la cual va fortaleciendo la cultura del narco, con narco corridos, narco tienditas, narco policía y narco políticos. Entre los jóvenes ser sicario es una posibilidad para tener poder, dinero, armas, pasear en una narco troca, tener buchonas o ser buchona. Lo que nos lleva a la segunda consecuencia del rezago educativo.

La segunda consecuencia es el preocupante incremento de las células criminales de los cárteles, los cuales cada día con mayor facilidad cooptan económica e ideológicamente a jóvenes y niños. Elena Azóla, en su ponencia «Fábrica de sicarios» (2014), presentó los resultados de las entrevistas realizadas a 278 adolescentes detenidos por delitos graves en cuatro estados de la república, resaltando como común denominador un contexto familiar y educativo carente de cualquier indicador de cohesión, es decir, estos adolescentes se desarrollaron e introyectaron, de acuerdo a Garay (2011), un vacío de presencia personal y un vacío social.

“El vacío de contexto social, hace referencia a la autopercepción del menor en los ambientes y espacios de socialización extra familiar, y en particular el vacío social se da como un hecho, un proceso individual grupal y social. El vacío de presencia personal se expresa en la falta del padre, la madre o ambos, cuando hay ausencia en las edades de intensa influencia familiar, ese vacío se deja sentir en la formación del carácter, en la conducta y el resultado escolar” (Garay: 2011).

La ausencia de la familia, el no sentido de pertenencia por abandono o como consecuencia del desplazamiento forzado y la ignorancia de un esquema normativo y de valores hace que el individuo no anticipe las consecuencias de la transgresión, es decir, si el contexto inmediato es violento, falla la familia y falla la escuela no es difícil encontrarse un cuadro en donde haya una relación directamente proporcional entre escuela y delito, como el siguiente:

Adolescentes detenidos por delitos graves	
52%	Cursaron algún grado o completaron la secundaria
30%	Apenas cursaron algún grado de primaria
12%	Lograron algún grado de preparatoria

Fuente: Azóla Elena (2014). Escuela de sicarios

La primera parte de la adaptación social, en donde el sujeto adquiere el sentido de pertenencia y la asimilación de valores, es en la familia y en los primeros años de la escuela; es en estos primeros años es cuando se logra la cohesión social y se introyecta todo el esquema de control social para la convivencia pacífica y el desarrollo productivo.

En este sentido, una alternativa que contrarreste la participación de los jóvenes en células del crimen organizado, es reforzar el currículo educativo encaminado hacia la formación de ciudadanía y vincularlo con el sistema de seguridad pública a través de los programas de policía de proximidad, con contenidos y actividades conjuntas e indicadores que motiven y refuercen la prevención, la disuasión y, en su caso, la necesaria coerción, en

el entendido que para prevenir la conducta delictiva esta es sólo una parte de las relaciones y procesos sociales que deben ser atendidos.

Si se quiere disminuir los índices delictivos, hay que mantener a la vista todos los mecanismos de control social, entre ellos el sistema educativo en todos sus niveles y modalidades.

El rezago educativo y la consecuente depauperización que ha llevado al país a la crisis de seguridad pública, no es un fenómeno que se pueda terminar por decreto o por deseo. Es necesario entenderlo y atenderlo en toda su complejidad, por lo resulta ineludible la coordinación de los sistemas de seguridad pública y de educación; la voluntad política de los tres niveles de gobierno para implementar programas que, desde los contenidos curriculares, promuevan la prevención y disuasión de conductas delictivas y propicien el desarrollo económico; la participación obligatoria y regulada de las universidades públicas y privadas, de los medios de comunicación en una gran cruzada nacional por la ciudadanía y el desarrollo local.

Impacto económico del rezago educativo y la inseguridad en México

Tener como pasivos a la educación y a la seguridad pública, es observar como el país poco a poco retrocede y es más vulnerable a los embates del cambiante entorno internacional, un país que no avanza se condena al cuarto mundo, al inframundo.

De ahí la importancia de analizar el impacto económico del descuido que por décadas ha tenido la educación y cómo se ha contribuido desde las instancias de decisión gubernamental a generar un panorama social de falta de oportunidades, improductividad, inestabilidad económica, pobreza y consecuentemente inseguridad pública y vulnerabilidad social.

Una gran cruzada encaminada a reparar el desastre que ha dejado la corrupción, la impunidad, y la proliferación de los cárteles, es decir, hay que reparar y desalentar la participación de los jóvenes y niños en actividades de la delincuencia organizada y desorganizada.

Los problemas están a la vista de todos., Llas alternativas de solución requieren urgentemente de un gran trabajo conjunto y coordinado de los

tres órdenes de gobierno, el Sistema educativos en todos sus niveles y modalidades, el sistema de seguridad pública, los medios de comunicación, el sector empresarial y la sociedad civil. Todos con un solo objetivo «la reproducción de las condiciones de producción como condición para que exista la producción misma» (Althusser, Luis: 1980) a partir de reforzar el currículo educativo para la formación de ciudadanos y científicos, y restablecer la seguridad pública.

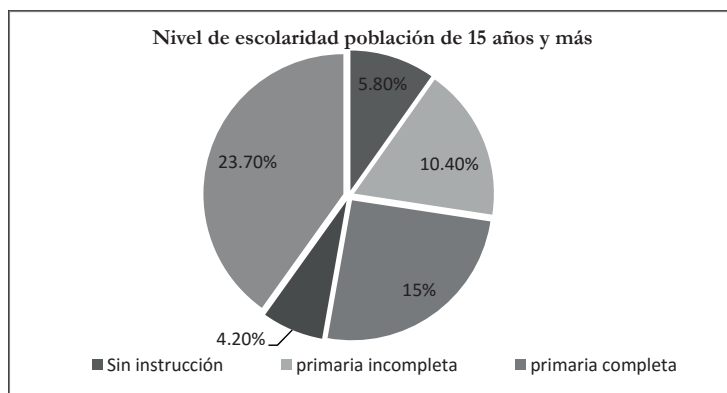
Hoy podemos responder sin equivocación alguna lo que provoca en un país la desatención que por décadas ha sufrido la educación. México sufre los embates de la falta de una política educativa de Estado que, por negligencia, ignorancia, o mostrenca conveniencia electorera, sumió al país en un rezago educativo con consecuencias graves en todos los ámbitos de la esfera social.

El rezago educativo no se queda en los informes maquillados del secretario de Educación, del supervisor de zona o director de la escuela. El rezago educativo es el descuido de la inteligencia país y se torna descarnadamente evidente en términos académicos: por ejemplo, en los vergonzosos resultados que México tiene en las evaluaciones internacionales, en el cual se demuestra la ineficiencia del sistema educativo; ; en el número de investigadores con respecto a sus principales socios comerciales, en el pírrico lugar ante la comunidad científica, en la escasa participación de las universidades en el diseño y formulación de políticas públicas.

En términos económicos, el rezago educativo se hace evidente en el desequilibrio del mercado laboral, en el incremento estructural de la pobreza; en la falta de oportunidades que enfrentan los egresados de las universidades; tener una licenciatura o un posgrado en un país improductivo es engrosar las filas del ejército de reserva en el mejor de los casos, o engrosar las filas del lumpen proletariado.

El rezago educativo disminuye las capacidades nacionales paralizando el desarrollo económico; y las oportunidades de movilidad social en línea ascendente suenan a leguaje inconexo cuando observamos los resultados de la encuesta intercensal 2015, «en el país, el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 9.1 años, es decir, actualmente se tiene en promedio la educación básica terminada (tercer año de secundaria)».

INEGI (2015)., Aunque cabe aclarar que en este porcentaje sólo hay once estados, el resto está por debajo de este promedio., Ee en el siguiente gráfico, se observan los porcentajes de este ejercito de jóvenes con pocas o nulas posibilidades de desarrollo social.



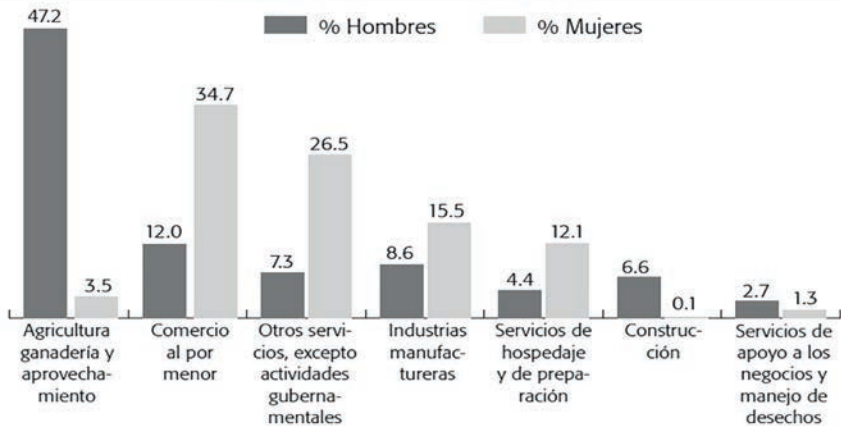
Fuente: INEGI, 2016

La sumatoria de los porcentajes del gráfico anterior nos da una idea de los millones de mexicanos en la franja de carencia de satisfactores básicos, con nulas o escasas posibilidades de desarrollo y el potencial que tienen los grupos delincuenciales para reclutarlos. O podríamos preguntar ¿cuántos millones de personas sin instrucción o con primaria o con sólo la secundaria, pueden encontrar un trabajo que les permita cubrir sus necesidades básicas?

El siguiente gráfico es una muestra del tipo de mercado laboral para más de la mitad de la población en edad productiva.

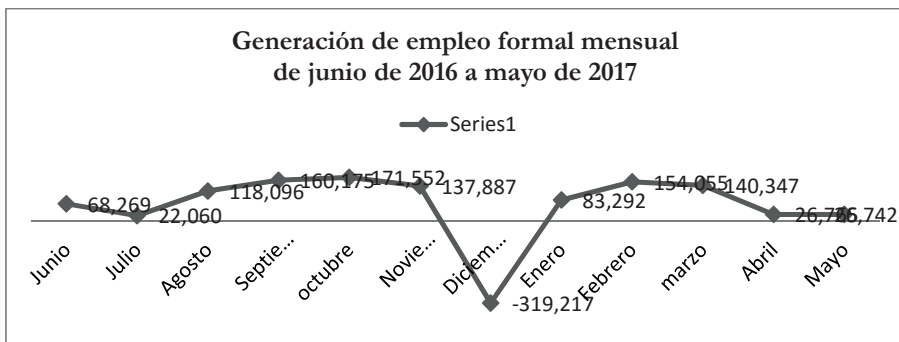
Distribución de la población ocupada que percibe hasta un salario mínimo según su actividad económica

GRÁFICA 2 Distribución de la población ocupada que percibe hasta un salario mínimo según su actividad económica



Fuente: Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2015-1 del INEGI.

El gráfico anterior es un indicador del tipo de empleo y, por ende, salario al que puede aspirar más de la mitad de la población de 15 años y más de acuerdo al nivel de escolaridad. Con este panorama educativo vale la pena preguntar qué tipo de empleo formal es el que genera el gobierno, el cual presume en los informes, empleos que gráficamente se ven como sigue:



Fuente: Coneval (2017).

La sumatoria del rezago educativo y la inseguridad da como resultado una máquina de pobres, un aparato que ante la mirada abúlica del Estado promueve formas no legítimas de ganarse el sustento, lo que en México se ha traducido en un fortalecimiento de los cárteles y un incremento de células delincuenciales reclutadoras de niños y jóvenes que mantiene subsumida a la sociedad y a los tres órdenes de gobierno, evitando sin duda cualquier posibilidad de progreso, y disminuyendo la capacidad de gobernar.

El siguiente cuadro muestra apenas un esbozo de las organizaciones de delincuencia organizada activas y reconocidas oficialmente:

ORGANIZACIONES DE LA DELINCUENCIA Y CELULAS OPERATIVAS		
<p>CARTEL DEL PACIFICO</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> GENTE NUEVA <input type="checkbox"/> LOS CABRERA <input type="checkbox"/> LA BARREDORA <input type="checkbox"/> CARTEL DEL PONIENTE <input type="checkbox"/> EL AGUILAS <input type="checkbox"/> EL TIGRE <input type="checkbox"/> LOS ARTISTAS ASESINOS <input type="checkbox"/> LOS MEXICLES <p>ARELLANO FELIX</p> <ul style="list-style-type: none"> - EL CHAN - EL JORQUERA - EL KIETO <p>LA FAMILIA MICHOACANA</p> <ul style="list-style-type: none"> - GUERREROS UNIDOS O LA NUEVA EMPRESA (GRUPO DESERTOR) - LA EMPRESA 	<p>CARRILLO FUENTES</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> LA LINEA <input type="checkbox"/> LOS AZTECAS <ul style="list-style-type: none"> - LOS MAZATECLOS - EL 2 MIL O EL PANCHILO - LOS GRANADOS - LOS ROJOS - LA OFICINA - LOS ARDILLOS - CARTEL INDEPENDIENTE DE ACAPULCO <p>LOS ZETAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> SANGRE ZETA <input type="checkbox"/> GRUPO OPERATIVO ZETAS <input type="checkbox"/> COMANDO ZETAS <input type="checkbox"/> EL CIRCULO Y EL EXTRANJERO <input type="checkbox"/> UNIDAD ZETAS <input type="checkbox"/> NECTAR LIMA <input type="checkbox"/> GRUPO DELTA ZETA <input type="checkbox"/> LOS NEGROS <input type="checkbox"/> FUERZAS ESPECIALES ZETAS 	<p>CARTEL DEL GOLFO</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> METROS <input type="checkbox"/> ROJOS <input type="checkbox"/> GRUPO LACOSTE <input type="checkbox"/> GRUPO DRAGONES <input type="checkbox"/> GRUPO BRAVO <input type="checkbox"/> GRUPO PUMAS <input type="checkbox"/> GRUPO DE APOYO CEROS, MB <input type="checkbox"/> LOS FRESITAS <input type="checkbox"/> LOS SIERRA <input type="checkbox"/> LOS PANERA <input type="checkbox"/> CICLONES <input type="checkbox"/> LOS PELONES <p>CABALLEROS TEMPLARIOS</p> <p>No se identifican celulas o pandillas vinculadas a la organizacion</p> <p>CARTEL JALISCO NUEVA GENERACION</p> <p>No se identifican celulas o pandillas vinculadas a la organizacion</p>

Fuente: PGR, Reforma.

El país, del Bravo al Suchiate, se encuentra repartido entre los líderes de los cárteles más poderosos, lo que en términos económicos genera disminución de la inversión, desempleo, improductividad, marginación, temor entre la población civil y desplazamiento forzado, constriñendo a la pérdida de patrimonio y, por lo tanto, ende acrecentando la pobreza, haciendo de la inseguridad pública un problema de gobierno, social, económico y educativo.

La delincuencia organizada ha penetrado en todos los rincones del país, aun cuando se niegue su actividad en la ciudad capital.¹¹ La realidad nos muestra la cantidad de «niños, niñas y adolescentes indígenas, no indígenas o migrantes que son incorporados a las filas del crimen organizado. Chicos de 12 a 15 años trabajan como halcones, sicarios, en el empaquetado, secuestro y vigilancia de las casas de seguridad. En cifras aproximadas, en 2013 había 30,000; en 2014, 50,000 y 2016, 75.000 menores dedicados a actividades delictivas» (Cause Ciudadano, 2017).

El mapa de la violencia que no deja rincón libre, y el panorama político en el que los abyectos gobernadores de los tres órdenes de gobierno no tienen más mirada que el tamaño de su voracidad, ha permitido a la delincuencia organizada la apropiación de los espacios públicos, transformándolos en zonas de guerra y reclutamiento, por más presencia de las fuerzas armadas y la marina para rescatar los espacios públicos, siempre parece estar un funcionario público de alto rango para proteger a los cárteles y sus células.

Lo que impide la efectividad de los operativos de la policía, las fuerzas armadas y la marina, generando una gran cantidad de bajas y el desperdicio de recursos destinados a programas de seguridad pública sin posibilidad de resultados positivos para la sociedad.

«No hay *recursos ni* fuerzas de seguridad que alcancen para solucionar todos los problemas de inseguridad que se generan día a día en las ciudades y regiones del país, cuando se *tiene al enemigo dentro del sistema de gobierno, cuando gobernadores, diputados, senadores y presidentes municipales están coludidos o son parte de cárteles y organizaciones delincuenciales, cuando parece que se rema contara corriente* por la apropiación del territorio, el control de los espacios públicos y las oportunidades de generación de riqueza. La ola de inseguridad que se vive en México desde 2006 es prueba irrefutable de que orden y libertad siguen siendo garantías que no están disponibles para todos los mexicanos.» (Verduzco Chávez, 2012).¹²

¹¹ Aunque en repetidas ocasiones el jefe de gobierno ha negado la presencia de organizaciones criminales en la CDMX, recientemente se abatió al ojo, dejando al descubierto la presencia del Cártel de Tláhuac, que es una organización dedicada principalmente al narcomenudeo, cuyo líder Felipe de Jesús Pérez Luna, fue abatido la semana pasada en un aparatoso operativo, y que tiene presencia en seis delegaciones de la Ciudad de México y cuatro municipios del Estado de México. (Sánchez Valdés, Víctor Manuel: 2017).

¹² La cursiva es mía

Tal panorama ha propiciado que la sociedad civil de algunos estados del país tome las armas, aun sabiendo el riesgo de ser perseguido y asesinado por las células delincuenciales o perseguido y encarcelado por las fuerzas estatales.

La autodefensa

“La noción de gobierno de la seguridad pública hace referencia a las regulaciones, garantías y actividades del Estado que mediante acciones de política pública debe construir como derecho de la ciudadanía, y tiene que ver con los actores institucionales (policía, justicia, municipio) y sociales (sistema educativo, medios de comunicación), con las políticas aplicadas (social y económica), y con las normas legales diseñadas (leyes e impartición de justicia), en la perspectiva de contar con una propuesta de largo plazo (política de Estado) nacida y asumida por el colectivo social y político (consenso social)”(Crisis Group, 2013).

Pero cuando la política de Estado no se muestra fuerte ni efectiva, cuando reina la impunidad y la debilidad del Estado es más evidente, se da paso a procesos de organización civil para subsanar los vacíos de poder y organización de las instancias institucionales de gobierno y se conforman las milicias civiles o grupos de autodefensa.

La organización social para la autodefensa es un tema que despierta polémica, entre la razón que otorga la necesidad de defender y defenderse de la violencia en sus más descarnadas manifestaciones *vs* el apego a la institucionalidad y legalidad para ser defendido por las instancias del Estado, el cual se encuentra ausente —en el mejor de los casos— o corrompido en su más profundo andamiaje.

En cualquiera de los casos es la sociedad la que padece y decide por la organización para la autodefensa, con los riesgos que esto conlleva al enfrentarse a criminales y por supuesto perseguidos por las instancias de seguridad pública, policías coludidos o no con organizaciones delincuenciales y narcopolíticos disfrazados de gobernadores o presidentes municipales.¹³

¹³ Ex gobernadores acusados de narcotráfico: Manuel Cavazos, Tomás Yarrington y Eugenio Hernández, ex gobernadores de Tamaulipas, Leonel Godoy Rangel, Fausto Vallejo exgober-

Ante tal situación, la sociedad queda desprotegida enfrentando inéditas formas de violencia de carteles de la droga que se apoderan de los espacios públicos, impiden el desarrollo productivo, generan miedo entre la población; y, la delincuencia desorganizada, que ante la complicidad de las instancias del Estado y falta de aplicación efectiva de la ley,¹⁴ y el nivel de impunidad encuentran un nicho de oportunidad para delinquir.

Es en este punto cuando los grupos sociales armados aparecen, desde luego al margen de la ley, pero habrá que preguntarse ¿queda otro camino? Cuando ya se ha solicitado el apoyo del Estado y éste ha demostrado sordera. ¿Cuánto tiempo deben esperar y sobre todo cuánta violencia deben soportar antes de que el gobierno reaccione y cumpla sus obligaciones para con los ciudadanos?

Cuando la población civil ya ha salido a las calles a solicitar el apoyo de las instancias de seguridad, cuando en repetidas ocasiones se han denunciado los vínculos de las autoridades con la delincuencia, cuando se observa que las organizaciones criminales están realizando funciones del gobierno, cobrando derecho de piso y seguridad, cobrando peaje, y lo indecible, utilizando la cárcel como casa de seguridad para secuestrados, e

nadores de Michoacán; Pablo Salazar Mendiguchía, exgobernador del estado de Chiapas entre 2000 y 2006, Narciso Agúndez Montaña, exgobernador de Baja California Sur de 2005 a 2011, Humberto Moreira, ex gobernador de Coahuila, Fidel Herrera, Cesar Duarte ex gobernadores de Veracruz, Mario Villanueva Madrid, alias "El Chueco", exgobernador de Quintana Roo de 1993 a 1999. (Rivera Velázquez: 2014).

Los delitos por los que 11 exgobernadores tienen que rendir cuentas ante la justicia son contra la salud, lavado de dinero, delincuencia organizada, operaciones con recursos de procedencia ilícita, defraudación fiscal, enriquecimiento ilícito, peculado, desvío de recursos, venta ilegal de terrenos del patrimonio estatal, delitos electorales, encubrimiento, abuso de autoridad y tráfico de influencias. (Casar María Amparo: 2016).

¹⁴ Para muchos presidentes y funcionarios municipales, someterse a las exigencias de la mafia parecía ser casi la única vía de supervivencia. La vinculación de los gobiernos municipales con el crimen organizado ha sido la norma, aunque hay distintas formas de vinculación: la más común es la sumisión pasiva a la extorsión, que se limita al pago de cuotas bajo amenaza; otra es la sumisión activa, mediante el nombramiento de personas ligadas a la delincuencia en puestos clave del gobierno municipal, como la policía y la dirección de obras públicas; y una más es la complicidad deliberada, cuando la autoridad protege a los criminales y participa en negocios ilícitos con ellos. Esas distintas formas de vinculación no son excluyentes, sino frecuentemente complementarias; muchos funcionarios pasaron con el tiempo de una a la otra. En no pocos casos, el vínculo se estableció desde antes de las elecciones, por medio del financiamiento ilegal de las campañas. (Rivera Velázquez: 2014).

impidiendo el desarrollo de las actividades productivas, sobre todo en los estados de Veracruz, Morelos, Sinaloa, Tamaulipas, Michoacán y Guerrero, la llamada zona caliente que comparten estas entidades se sobrecalentó.

La sociedad decidió, entonces, actuar, defenderse y defender familia y bienes, se organizó en grupos de autodefensa o como se lee en algunos artículos periodísticos en «“milicia civil».”

Las cifras oficiales reconocen la presencia de doce grupos de autodefensa, aunque en fuentes no oficiales hay presencia de estos grupos en dieciséis entidades, entre los que no se mencionan estáa Veracruz, en el Municipio de Yanga Veracruz, donde se observa ya la conformación de grupos de autodefensa ante la presencia y el grado de letalidad de los cárteles de Jalisco nueva generación y los zetas, los cuales infringen miedo a la población civil, y mantienen replegados a los productores agrícolas y pequeños comerciantes.

En la zona montañosa de Zongolica, hay una fuerte presencia de autodefensas cuyo líder Román Vázquez Gonzáles ha solicitado el apoyo estatal y federal ante la necesidad de protegerse del cártel de los zetas empeñados en controlar el golfo, (Anexo 4).

La necesidad de autodefensa de dos de los municipios más pobres del estado distrae la posibilidad de las actividades de desarrollo local y deja al desnudo las consecuencias de la corrupción, la impunidad, la debilidad de las instituciones de la administración de justicia visibles en cada rincón de Veracruz.

Las manifestaciones y organización por la autodefensa no se hacen esperar en varios estados del país que aunque oficialmente se niegue la presencia de autodefensas, ya se observa su movimiento en la zona sur de Tamaulipas y Sinaloa y también en zonas fronterizas, sobre todo en donde han tenido mayor impacto las actividades de los cárteles.

Por el número de grupos de civiles armados, Michoacán y Guerrero son, sin duda, los casos más representativos (aAnexo 1), y que más impacto social tienen, por la mediatización del conflicto. Sin embargo, aunque hay factores comunes, Michoacán y Guerrero no son el espejo de lo que ocurre en los otros doce estados con presencia de grupos de autodefensa,

la respuesta asocial a la inseguridad es diferente en cada estado,¹⁵ por lo que hay que analizarla y atenderla en contexto.

En Michoacán y Guerrero se organizó gente de trabajo, ganaderos, aguacateros, limoneros y comerciantes para enfrentar al «cartel del golfo», y «los zetas»;, y contrataron gente para defenderse, de ahí surge la llamada «familia michoacana», que una vez que observaron que podían tener mayores ganancias empezaron a cobrar por seguridad, después a extorsionar, secuestrar y asesinar.

Ante tal problemática, los ganaderos y agricultores deciden reorganizarse y se crea el grupo de los «caballeros templarios»;; sin embargo, sucedió exactamente lo mismo que con la «familia michoacana», la gente contratada fue cooptada por las organizaciones criminales y crecieron las extorsiones y el secuestro, por lo que la organización se divide., Hhoy parece que hay templarios buenos y malos y, los hay, dado que los agricultores, ganaderos y comerciantes que formaron parte del grupo de los templarios deciden separarse en tanto vieron incumplidos los objetivos de defensa que les dio origen, además de los vínculos que las personas contratadas empezaron a tener con las organizaciones criminales y el incremento de la violencia que vivían en sus comunidades, por eso hasta antes de la llegada del comisionado de seguridad Alfredo Castillo y de la persecución de Mireles, no era difícil observar la enorme «T» de templarios en algunas casas, sobre todo en las comunidades de La Huacana, Infernillo, Nueva Italia, entre otras.

En un tercer intento de autoprotección, los agricultores se reagrupan, se arman y forman los llamados y se generan células de autodefensa diseminadas por todo el país., Hhoy se reconoce su presencia en doce estados, dentro de los cuales no se cuenta Veracruz, Tamaulipas ni las zonas fron-

¹⁵ La inseguridad ciudadana surge y se define en la actualidad como problema social en sociedades que poseen un diverso nivel de desarrollo económico, múltiples rasgos culturales y regímenes políticos de distinto signo, no pudiéndose establecer, por tanto, distinciones simplistas para caracterizar factores asociados a su incremento y formas de expresión. En ese sentido, no existe una taxonomía general que permita identificar rasgos uniformes vinculados a las características que asume la inseguridad o distinguir tipos de sociedades que presenten el problema en forma exclusiva, siendo en definitiva una condición que comparten cada vez más un gran número de países en todo el mundo. (Torres Rojay de la Puente Lafoy: 2013).

terizas. Tampoco se cuenta a las policías comunitarias que aunque representan la parte legal de la autodefensa.

Los grupos de autodefensa no son gente de armas, no son policías, son trabajadores del campo, muchos de ellos sobre todo los líderes, están en la tercera edad, por lo que ya están cansados y por ende contratan a jóvenes, que con relativa facilidad se vinculan con «la maña», como ellos llaman a las organizaciones criminales, lo que explica los enfrentamientos entre GAD.

Policía comunitaria

La organización civil para la autodefensa tiene otras expresiones en el territorio nacional, tal es el caso de la policía comunitaria, «es otro tipo de policía diferente a la tradicional, es una policía de proximidad» (Espinoza Torres, 2014), que, de acuerdo a Olmos (2013), no sólo conoce a la comunidad, sino que es parte de ella y elegido por la misma.

A diferencia de los grupos de autodefensa, tienen un marco legal plasmado en el artículo 2 constitucional, apartado A, Fracciones II, III, IV, V, y VI,¹⁶

¹⁶ [(...)] A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.
- IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
- V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.
- VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los

el cual expresa la posibilidad de que las comunidades indígenas apliquen de acuerdo a usos y costumbres sus propios sistemas de organización para la solución de conflictos. «Esto es, la policía comunitaria tiene como origen la autoprotección y, al mismo tiempo, la defensa de la tierra forma parte de su concepción de justicia colectiva y de auto organización e incluso de autogobierno. No se cubren el rostro y son elegidos en asamblea por méritos como respeto a la comunidad, a la familia y por su honestidad. La comunidad los mantiene aunque reciben apoyo de sus respectivos gobiernos» (Gil Olmos; 2013).

En este sentido, la policía comunitaria tiene larga data en las comunidades sobre todo en los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas, estados con un índice histórico elevado de pobreza y ausencia de seguridad institucional y con presencia añeja de cárteles de la droga,¹⁷ en donde la sociedad civil se vio obligada a organizarse para defenderse del caciquismo, los talamontes, las empresas mineras; al principio sólo eran actividades de vigilancia y resguardo del orden comunitario.

Hasta el 2009, las actividades de la policía comunitaria se realizaron sin necesidad de armas, sin embargo ante el incremento de la violencia estas comunidades se ven en la necesidad de reorganizarse y armarse, en algunos estados se unen a los grupos de autodefensa y en el caso de Guerrero y Oaxaca se crea la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias CRAC, a la cual se une la policía comunitaria PC, conformándose la CRAC-PC. (González Chávez, :2014).

El común denominador de la CRAC-PC, con la policía comunitaria y grupos de autodefensa de del resto de la república, es la debilidad del Estado para cumplir con su obligación primigenia de *brindar seguridad a la ciudadanía*.

recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley .(Constitución Política de Los estados Unidos Mexicanos).

¹⁷ Guerrero y Michoacán han estado vinculados históricamente con el narcotráfico; la marihuana y el opio son cultivados en sus montañas, los ingredientes para metanfetaminas son traficados en sus puertos del Pacífico y varias drogas son contrabandeadas a lo largo de sus costas. Michoacán es el hogar de los caballeros templarios que se ha expandido del negocio de las drogas a la extorción incluyendo las minas de hierro y los productores de aguacate, así como la tala ilegal, actualmente se encuentra en una lucha sin cuartel con el cártel de Jalisco nueva generación” (Crisis Group: 2013).

Y la principal diferencia de la policía comunitaria con los grupos de autodefensa es que «este tipo de organización tiene fundamento legal en el artículo 39 de la Constitución mexicana, en la Ley 701 del Estado de Guerrero y en el convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo. En los últimos meses su presencia ha crecido en los municipios de Ayutla de los Libres, Tecoaapa, Tixtla de Guerrero, Atlixac, Olinalá, Huamuxtitlan, Alpoyeca y Cualac. La estructura de esta institución comunitaria cuenta con la participación de alrededor de 12,000 personas» (Cencos.wordpress.com/2013/09/13). Otra diferencia sustancial de la PC y los GAD, es el esquema de coordinación interna para la toma de decisiones, y la vinculación con el ministerio público y los gobiernos locales.

Los grupos de autodefensa y la reorganización de la policía comunitaria, no solo son otra muestra de la incapacidad del Estado para mantener la gobernabilidad, también es evidencia palpable de la distracción de recursos, la pérdida de posibilidades de inversión, la merma de capacidades nacionales para el desarrollo local, ante la necesidad de defenderse.

El paisaje social que mantiene el empoderamiento de los grupos delincuenciales, es la incapacidad de la escuela como institución encargada de fortalecer la cohesión social, la falta de formación ciudadana para incentivar la participación en pro de la legalidad, la falta de incentivos para los inversionistas, que prefieren no arriesgar capital ante los embates de la delincuencia.

Conclusiones

Sin duda, el rezago educativo y la inseguridad pública son dos problemas que en México ya no pueden separarse., Llas consecuencias multifactoriales de la desatención de la educación requieren repararse a partir del trabajo coordinado de los dos sistemas.

Si las consecuencias de la inseguridad las padecemos todos, se requiere la participación de todos los sectores sociales para encarar el problema de la inseguridad a partir de enfrentar y reparar el problema del rezago educativo y la falta de ciudadanía.

Trabajar en conjunto a pesar e incluso con independencia de los tomadores de decisiones y autoridades educativas.

Arrancar de la mafia a nuestro sistema educativo es una obligación mía y de todos para combatir el rezago educativo cuyas consecuencias sociales, económicas y de seguridad son desastrosas

La responsabilidad de arrancar de la mafia al sistema educativo no está en el secretario de Educación que anuncia un nuevo modelo educativo y ¿qué otrora conveniencia esconde en el discurso político que un día publica la lamentable noticia que existen 4,4000 plazas fantasmas, y al siguiente difunde de manera rampante y agorera que ya solo faltan 2,000 profesores que no han sido localizados, sin dar más explicaciones se regresaron 42 mil plazas a un número igual de profesores que no se sabe con exactitud cuántos años estuvieron sin trabajar.? Con esta noticia se arranca el modelo educativo 2016.

Con esta noticia se pretende subsanar el rezago educativo.

Tal noticia no refleja más que la educación en México sigue estando secuestrada, que el rezago educativo nace y se fortalece al igual que la inseguridad pública en el más profundo andamiaje de la esfera política.

Cobra sentido, entonces, la necesidad de una coordinación, (aunque no exclusiva) entre los Sistemas Nacional de Seguridad Pública y de Educación como parte de una estrategia de mediano plazo, para atacar las raíces más profundas que dieron origen a la descomposición social en la cual la pérdida de valores fue el resultado y que ni la escuela ni la familia han podido preservar.

La estrategia a seguir involucra a todos los actores, medios de comunicación universidades públicas y privadas, sector empresarial, sector agrícola, todos en la gran cruzada para reforzar la ciudadanía, desalentar la participación en células delictivas, evitar prevenir el reclutamiento y restablecer el orden e incentivar el desarrollo local.

Aunque es importante la participación de los «aparatos represivos del Estado», para disuadir y en su caso abatir, considerando que el problema de la delincuencia ya existe y es suficientemente fuerte, por lo que requiere de la participación policiaca, de las fuerzas armadas y de la efectividad del sistema de administración de justicia.

Aunque se lea romántico, o le apuesto a la participación de la mayoría, a la población civil y a la posibilidad de que a partir del diseño de programas conjuntos entre el sistema de seguridad pública y el sistema educativo se

pueda disminuir las actividades delictivas que hoy mantienen secuestrado al país.entre.

La estrategia tiene que ver con una coordinación integral de todos los actores; como lo en donde la Educación y el Gobierno Local estén íntimamente ligados e interesados en la construcción de una política pública local de formación ciudadana y combate a la inseguridad.

La escuela, en sus niveles básico, medio superior y superior, podría aportar una gran ayuda a la autoridad local para recuperar valores y principios de convivencia social. La clave pareciera estar en una perfecta coordinación de instancias y órdenes de gobierno conectado a actividades municipales, escolares y de seguridad, hasta lograr hacer coincidir las metas y objetivos de conocimiento académico con las metas y objetivos de seguridad pública y desarrollo local.

En este trabajo es necesaria la coordinación de los diferentes niveles educativos, a través de una política educativa integral basada en valores, y contextualizada acorde a las características de cada municipio y localidad, por lo que se requiere no sólo de la coordinación de las instancias educativas sino también de la coordinación intergubernamental.

En el combate a la inseguridad el éxito de la acción de un nivel de gobierno depende en gran medida de actuaciones coordinadas con otros niveles y otras esferas esenciales como lo es la educación. La coordinación intergubernamental de nuestro interés está referida a la gestión de tareas que incluye la acción recíproca de intercambio de información, diagnóstico de necesidades, planificación y diseño conjunto de políticas públicas y, finalmente, la ejecución de las mismas.

Los esfuerzos en el sistema educativo, estarán orientados a la formación en valores con actividades extracurriculares que involucren a la familia, refuercen el sentido de pertenencia, y recuperen lo más valioso de cada localidad, a través del mejoramiento del paisaje, difusión de artesanías, o de gastronomía, por poner algún ejemplo.

Entendiendo que el trabajo conjunto fortalece y recompone y el trabajo aislado se torna disperso y poco efectivo, es decir, es necesario tener objetivos comunes y acciones coordinadas para recuperar la paz social.

Anexo1



Contralínea.com.mx
SUBPROCURADURÍA JURÍDICA Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES.
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS.

OFICIO: SJA/DGAJ/5211/2013.
ASUNTO: Alcance de Notificación

México, D.F., a 27 de marzo de 2013.

FOLIO.- 0001700001913
PRESENTE.

En alcance a mi diverso SJA/DGAJ/0640/2013 de 16 de enero de 2013, se hacen de su conocimiento las siguientes manifestaciones vertidas por el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia:

En alcance a mi similar **CENAPI/C8/DGAAJ/2816/2013**, fechado el 15 de febrero del año en curso, emitido con motivo del recurso de revisión RDA 0538/13, relacionado con la solicitud de información 0001700001913, le confirmo que el documento denominado "Diagnóstico de Organizaciones", está reservado con fundamento en los artículos 13 fracciones I, IV y V; y 14 fracciones I y III, y 18 párrafo segundo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en relación con los artículos 29, 30, 31, 50, 51, 52, 53 y 54 de la Ley de Seguridad Nacional, así como 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, Lineamientos Décimo Octavo fracción V, Décimo Noveno, Vigésimo Tercero, Vigésimo Cuarto y Vigésimo Sexto de los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, atendiendo al principio de máxima publicidad y a efecto de solventar la solicitud de información pública gubernamental anexo al presente, información que podría ser de interés y/o utilidad al peticionario, lo anterior con fundamento en el Art. 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

...

Ahora bien en virtud de lo anterior, se acompaña de forma anexa al presente ocuro, la información proporcionada por la citada Unidad Administrativa.

Si usted tiene alguna duda sobre la respuesta otorgada, puede acudir a esta Unidad de Enlace de Acceso a la Información, ubicada en Río Guadiana No. 31, Planta Baja, Col. Cuauhtémoc, Delegación Cuauhtémoc, C. P. 06500, en México, Distrito Federal, o llamar al teléfono (55) 5346 0000, Ext. 5716 y 5717; o bien, escribanos al correo leydetransparencia@pgr.gob.mx, en donde con gusto atenderemos sus dudas y/o comentarios.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE.
"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN."
DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS.

LIC. MARIO MIGUEL ORTEGA

Marzo 25, 2013

CÉLULAS DELICTIVAS CON PRESENCIA EN EL PAÍS

A continuación, se enumeran los grupos, células y/o pandillas, vinculadas a las ocho grandes organizaciones del narcotráfico en México, que se tienen identificadas. Es de hacer notar, que algunas de ellas pudieran encontrarse inactivas, u operan a través de una estrategia de "bajo perfil", o bien, es posible que se hayan desarticulado.

CÉLULAS

Organización	No.	Célula	Estado
Los Zetas	1.	Los Talibanes.	Tamaulipas y Quintana Roo.
	2.	Los Legionarios	San Luis Potosí, Zacatecas, Nuevo León y Tamaulipas.
	3.	Los Hijos Del Diablo	San Luis Potosí y Zacatecas.
El Pacífico	4.	Gente Nueva.	Chihuahua y Sinaloa.
	5.	Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG).	Jalisco, Colima, Michoacán y Veracruz.
	6.	Los Cabrera	Durango y Chihuahua.
	7.	La Barredora	Guerrero
	8.	El Comando del Diablo y/o Comando Diablo	Guerrero
	9.	Cártel del Poniente	Coahuila
	10.	Cartel de la Laguna	Durango y Coahuila
	11.	Los Mata-Zetas	Veracruz y Jalisco.
	12.	El Aquiles	Baja California
	13.	El Tigre	Baja California
Los Arellano Félix	14.	Los Artistas Asesinos (AA)	Chihuahua
	15.	Los Mexicles	Chihuahua
	16.	Don Balas	Baja California
	17.	El Mario	Baja California
	18.	El Melvin	Baja California
	19.	El Chan	Baja California
	20.	El Jorquera.	Baja California
	21.	Grupos dirigidos por una persona de apellido García.	Baja California
	22.	Grupos dirigidos por una persona de apellido Barranco.	Baja California
	23.	Pelioni	Baja California

Los Zetas, el Cártel del Pacífico, los Arellano Félix, La Familia Michoacana, Los Caballeros Templarios, el Nuevo Cártel de Juárez, el Cártel de la Barbie y el Cártel de los Beltrán Leyva, las organizaciones que dan origen o cobertura a los otros 80 grupos delincuenciales, según la PGR

	24.	El Kieto	Baja California
	25.	Chikaka	Baja California
	26.	El Bibi	Baja California
	27.	El Licenciado	Baja California
	28.	El Turbo	Baja California
	29.	Los Zamudio	Baja California Sur
La Familia	30.	Guerrero (s) Unido (s) y/o La Nueva Empresa	Morelos, Guerrero y México.
	31.	La Resistencia	Jalisco
	32.	Champis y/o Champis Crew	Michoacán
	33.	Brown Side Family (BSF)	Michoacán
Los Caballeros Templarios	34.	La Empresa	México y Morelos
	35.	Guardia Morelense	Morelos
Nuevo Cártel de Juárez	36.	Los Troyano	México
	37.	La Línea	Chihuahua
Células afines a La Barbie	38.	Los Aztecas	Chihuahua
	39.	El Indio	Chiapas, Distrito Federal, México, Guerrero, Morelos y Quintana Roo
	40.	Los Canchola.	Morelos.
	41.	La Oficina	Guerrero
	42.	Cártel Independiente de Acapulco (CIDA)	Guerrero
	43.	El Cabezas	Morelos
	44.	El Panda	Morelos
	45.	El Güero Guetamo	Guerrero y Morelos
	46.	El Comandante 8	México
	47.	Los Pelones	Guerrero Morelos, Quintana Roo, México y Chiapas.
	48.	El JJ y/o Batman	México
	49.	Los Marquina	Guerrero
	50.	El Yey	Guerrero
	51.	El Javi	Quintana Roo
	52.	Santana Ríos Bahena	Guerrero
	53.	Iguala	Guerrero
	54.	El Pelón	Chiapas
	55.	El Pelos	Morelos, D. F., México y Guerrero
	56.	El Coyote	Morelos
	Células escondidas de "Los Beltrán Leyva"	57.	El Mudo
58.		La Nueva Administración	Distrito Federal
59.		Cártel del Centro	México
60.		Grupos al mando de una persona con el apellido de Solano	Morelos y Guerrero
61.		El Banda	Morelos
62.		El Chico Malo	Nuevo León
63.		El H2	Nayarit, Jalisco y Sinaloa

64.	Los Mazatlecos	Sinaloa, B.C.S. y Nayarit
65.	Los Tigres	Sinaloa y Nayarit
66.	El 2 mil	Sonora
67.	Los Granados	Guerrero
68.	Los Rojos	Guerrero y Morelos
69.	Morelos Unidos	Morelos
70.	Nuevo Cártel de la Sierra	Guerrero
71.	Los Pineda	Chiapas, Nuevo León, México y Morelos
72.	Los Zafiros	Guerrero y Morelos
73.	Cártel del Pacífico Sur (CPS)	Morelos
74.	La Oficina	Aguascalientes y B.C.S.
75.	La Mano con Ojos	Distrito Federal y México
76.	El Mosco.	Distrito Federal y Oaxaca
77.	Los Gilos	Sonora
78.	El Tigre	Guerrero
79.	Los Ardillos	Guerrero
80.	Los Arturos	Baja California

Anexo 2

MOVIMIENTO INDIGENA LIBERAL POPULAR Y AUTÓNOMO DE ZONGOLICA A.C.

M.I.L.P.A. A.C.
EST. 1994

MÉXICO
17 FEB 2014
DIRECCIÓN GENERAL DE ASIANTEC CUIZMATLÁN

LIC. ENRIQUE PÉREZ NIETO
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
PRESIDENTE

Se, Presidente de la República, por haber recibido los informes de Ude Y a sus dependencias gubernamentales para hacer de su conocimiento lo siguiente:

Somos organizaciones legalmente constituidas en esta Sierra de Zongolica, por lo que nuestra forma de trabajo que nos dedicamos a los diferentes ámbitos como el social, el comercial, la atención entre otros, todo que existiese de forma equitativa y transparente. Por mucho tiempo hemos sido víctimas de muchas dependencias de gobierno y somos víctimas por: Policía Estatal, Municipal, Tránsito del Estado, Policía Judicial, Ministerio Público, Juzgado, etc. por el grave delito de no contar con los permisos correspondientes para desarrollar nuestros trabajos en un honorable y tan efectivo que ya no solo mantiene a nuestras familias, sino también a la dignidad de esas malas funcionarios que se apropiaron de nuestra condición, por lo que nos vemos en la necesidad de pagar todo tipo de extorsiones al grado de ser desahuciados de nuestras viviendas y ser sustraídas a los recursos públicos. Ude, mejor que nadie sabe la grave situación que vive el país en cuanto a economía, reforma, tal vez la sea, pero no lo sería, siempre lo negamos que vivamos en el mismo estado de la economía del país. Todo esto es lo que sabemos día a día, hoy en día solo sabemos estar vigilantes con que hay muchos delitos de la delincuencia en los que somos víctimas, sufrimos, además de pagar derecho de piso o para que no nos pague multa por nuestros familiares secuestrados, torturados, que abandonan el país por temor. Hace dos días de muchos años, luego entonces nos preguntamos ¿cómo es que el gobierno que vive el país que tiene el derecho a salvaguardar la seguridad de la ciudadanía? Hemos denunciado cada una de estas acciones un tener respuesta a nuestras demandas y ante esta grave situación y a la sustracción y abandono por parte de las autoridades, decidimos, que si en un tiempo determinado no se atiende esta demanda, nos veremos en la necesidad de conformarnos como GRUPOS DE AUTODIFENSA EN ESTA SIERRA DE ZONGOLICA. Vivimos, al tanto de cada una de las gubernamentales que vive el País pero ya no estamos obligados a seguir respondiendo tanta respuesta tanta respuesta y nuestras familias, por tal motivo si sus dependencias encargadas de esa seguridad de la que tanto se habla, no tiene la capacidad de atender estas demandas, nosotros a Ud. nos responsabilizamos como GRUPOS DE AUTODIFENSA, o poder conformarnos como FUERZAS ARMADAS para que el Estado de nuestra confianza, participemos en la liberación que el Estado que está a la vida humana de los ciudadanos de México.

Nuestra intención al conformarnos del secretaría de gubernación MIGUEL ANGELO OSORIO CHONG es el que dice que "habrá justicia los Autodefensas" la respuesta, LO QUE NO TIENE JUSTIFICACION ES ABANDONAR A UN PUEBLO Y A SU GENTE A MANOS DE LA DELINCUENCIA que es muy fácil hacer así tipo de afirmaciones cuando se tiene toda la SEGURIDAD y el PODER y se venían, pero que independientemente a su abandono nosotros tenemos otra opción, basada en el simple hecho de ser

MOVIMIENTO INDIGENA LIBERAL POPULAR Y AUTÓNOMO DE ZONGOLICA A.C.

M.I.L.P.A. A.C.
EST. 1994

MÉXICO
17 FEB 2014
DIRECCIÓN GENERAL DE ASIANTEC CUIZMATLÁN

Nuestros las víctimas directas y vulnerables ante esta situación. También que con "EL USO DE LA FUERZA COMENZARÉ SOLO AL ESTADO". La respuesta es requerimos que a través de la fuerza se pudiese conseguir denunciar a un Gobierno dictatorial y través de la fuerza y la Revolución se logran recuperar lo que hoy en día son NUESTROS DERECHOS CONSTITUCIONALES, y de no ser a través de la fuerza ninguno de nosotros hoy encontraría aquí, esta vez no luchamos por TIERRA Y LIBERTAD, esta vez a través de la fuerza pretendemos defender nuestros vidas y de nuestros hijos, así que si no quieren que nosotros los amos, empleamos por hacer su trabajo y atender nuestras demandas, ya que si no hacerlo, ustedes mismos permitirán que seamos víctimas los que vigilamos nuestra propia seguridad. Tomamos en cuenta que la Autodefensa es un derecho en nuestro País que es LA EFECTIVA FORTA ya que no somos la fuerza por el hecho de hacerlo, sino simplemente defendamos nosotros mismos ante la delincuencia que nos está extorsionando día a día y sobre más víctimas sin que ustedes como estado ponga límite a esta situación.

Los métodos y procedimientos de seguridad nunca atienden nuestras demandas. Pertenecemos nosotros los que tenemos información, nosotros, legítimos, somos, solo falta que puedan que sean nosotros los que llevamos a los delincuentes a sus manos, nosotros ellos los delincuentes un pasado frente a los narcos.

No pretendemos ser grupos armados lo que pedimos es atención a nuestras denuncias y respecto a nuestra forma de que, solo entendemos que nosotros como organizaciones no hacemos los conflictos ni los enfrentamientos sino estamos en su gobierno que atender nuestras demandas. Ustedes como gobierno son los únicos responsables de la violencia que se vive hoy en nuestro país, ustedes con sus convenios políticos, con sus acuerdos, con sus diferentes reformas que solo benefician a pequeños grupos privilegiados, mientras nosotros luchamos por sobrevivir en esta crisis económica que día a día nos supera y nos reprime.

Por último reiteramos nuestra postura de conformar estos grupos y sean reconocidos institucionalmente para poder conjuntamente como solución a este grave problema que es la delincuencia, y aunque nuestro gobernador del estado diga que en tiempos no recibe estos Grupos de Autodefensa le comunicamos que de no atender este problema en un poco de días tendremos otros resultados.

ATENTAMENTE
ZONGOLICA VER, ENERO DEL 2014
"CIUDADANOS ZONGOLICANOS POR LA SEGURIDAD Y LA PAZ SOCIAL"

ROMAN VILLALBA GONZALEZ
PRESIDENTE
MOVIMIENTO INDIGENA LIBERAL POPULAR Y AUTÓNOMO DE ZONGOLICA A.C.
RAC BLANCO

VICENTE GUERRERO 23, ZONGOLICA, VERACRUZ TEL: 2391231211 FAX: 2391231211

VICENTE GUERRERO 23, ZONGOLICA, VERACRUZ TEL: 2391231211 FAX: 2391231211

Referencias

- Avilés Garay (2004). Relación entre sociología y educación. Recuperado de Consultado en <http://www.puepr.edu/facultad/ejaviles>
- Azola, Elena.: (2015). Diagnóstico de las y los adolescentes que cometen delitos graves. Disponible en: Recuperado de [unicef.org/mexico/en:www.unicef.org/mexico/spanish/Diagnostico_adolescentes_web.pdf](http://www.unicef.org/mexico/en:www.unicef.org/mexico/spanish/Diagnostico_adolescentes_web.pdf)
- Blum Valenzuela, R. (2000). *De la política mexicana y sus medios ¿deterioro institucional o nuevo pacto político?* México: Ed. Porrúa y Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Consultado en: Recuperado de <http://www.hacer.org/pdf/Blum01.pdf>
- Casares G. María Amparo.: (2016). Anatomía de la corrupción. Recuperado de Disponible en: http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/
- CEPAL. (2002). *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile. Recuperado de Consultado en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/pdf>
- CEPAL. (2007). *Cohesión Social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile. Recuperado de Consultado en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/cohesion%social.pdf>
- Coneval. (2017). *Medición de la pobreza en México*. Recuperado de Disponible en: <https://controlroomsite.wordpress.com/organizaciones-y-celulas-operativas/>
- García del Castillo, Rodolfo. (2007). *Democracia y Gobernabilidad*. Agenda del Desarrollo Vol.15 Cámara de Diputados. México: M.A. Porrúa y. UNAM. México
- González Chávez, Lilián., (2014). “La policía comunitaria en Guerrero. Luchas decoloniales. Nuevos desafíos para la CRAC-Policía Comunitaria de Guerrero”, *Pacarina del Sur* [En línea], año 5 (, núm.º 20), julio-septiembre, 2014. Dossier 12: Presente y futuro de las guardias comunitarias en América Latina. ISSN: 2007-2309.
- Havighurst, Robert J. (2003). La sociedad y la educación en América Latina Jaques Delors. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. Recuperado de Disponible en: www.scriben.unesco.doc
- Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency* (Transaction Publishers 2002 edition ed.) Berkeley: University of California Press.
- Martínez Pedro. (2009) *Las relaciones intergubernamentales y el pluralismo político. El caso del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México* (. tTesis doctoral). UIA, México.

- Ortiz Castañeda, Luis A. Educación y seguridad pública. En (coordinadores) *Educación en Movimiento*. Xalapa, Ver. Julio 12 de 2009. Recuperado de Disponible en: <http://educamovimiento.blogspot.com/2009/07educacion-y-seguridad-publica.html>
- Saraví Gonzalo. (2004). “La seguridad urbana y espacios públicos. Los jóvenes en enclave de pobreza estructural”. *Revista de la CEPAL* n.No° 8, Santiago de Chile., p. Pág. 42.
- Tedesco, Juan carlos. (2003). “Los pilares de la educación del futuro.” En: (coordinadores), *Debates de educación*.2003, Barcelona. Recuperado de Disponible en: <http://www.voc.edu/dt/20367/index/hml>.
- Torres Bodet, J. (1948). Educación mexicana: discursos, entrevistas, mensajes. En *Documentos Secretaría de Educación Pública*. México.
- PISA. (2015): Resultados clave (2015). Recuperado de Disponible en: <https://www.oecd.org/pisa/2015>
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2007). para la educación la ciencia y la cultura. *Aprender a vVivir con los demás*. Septiembre de 2007. Recuperado de Disponible en: <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article1070>
- Caballero Delgado, Juaán Antonio.: (2015). *La intervención del ejército en la seguridad pública interior “la alternativa adoptada para la salvaguarda de los derechos y patrimonio de las personas en México* (. tTesis dDoctoral). UANL, México. Recuperado de Disponible en: <http://eprints.uanl.mx/3936/1/1080253601.pdf>
- Verduzco Chávez, Basilio. (2012). *La geopolítica de la inseguridad en México, tTran-sición democrática, políticas públicas y planeación de ciudades seguras*. CUCEA, Guadalajara México.

Política urbana en México y el enfoque de Smart City: las tensiones entre la sustentabilidad, las instituciones y la eficiencia

Rodolfo García Del Castillo ¹

Introducción

El presente trabajo busca explorar algunos de los principales problemas que enfrentan las ciudades en México y discutir el alcance de la perspectiva conceptual de *Smart City* (*Ciudad inteligente*) para responder a los desafíos que implica una gestión urbana integral. La política territorial y urbana busca responder a las exigencias de sustentabilidad e inclusión. La incorporación de herramientas tecnológicas para mejorar el desempeño e incrementar la eficiencia es útil, pero es indispensable articular objetivos e instrumentos de acuerdo a criterios de beneficio social colectivo.

En nuestro análisis partimos de la base de relación de la ciudad con su entorno, bosquejamos ciertos puntos clave que conviene tomar en cuenta para comprender la lógica de crecimiento de las ciudades en México bajo un modelo neoliberal. En cuanto al impacto ecológico y medioambiental, este modelo exige un creciente uso de recursos naturales para transformarlos en bienes y servicios mediante una «destrucción creativa». Este proceso no ha ido aparejado a la búsqueda de un equilibrio funcional en-

¹ Profesor-investigador del Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco

Este trabajo se realizó durante una estancia sabática en el Centro Interdisciplinario de Estudios Metropolitanos (Centromet), agradezco el apoyo recibido por esta organización y sus miembros para concretar esta investigación.

tre la ciudad y su ecosistema circundante, ni tampoco ha seguido un orden de «racionalidad sustentable» hacia el interior de los espacios urbanos para alcanzar un balance positivo en su medio ambiente interno. En la sección dos, para ejemplificar la creciente tensión entre la dinámica de funcionamiento actual de las ciudades mexicanas y sus requerimientos de aprovisionamiento de recursos, echamos mano de algunos datos sobre el uso del agua y la energía en las Zonas Metropolitanas (ZM) definidas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Así, se ilustran los riesgos de viabilidad en el largo plazo de las ciudades ante las circunstancias de escasez y crisis de disponibilidad de recursos que hoy ya representan amenazas inminentes en varias de las regiones y ZM más importantes del país. En el tercer apartado, se describen las propuestas de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), haciendo énfasis en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 11 que se ocupa de la temática de las ciudades; nos detenemos en las críticas que señalan el peligro de retomar estas propuestas como recetas descontextualizadas de su ámbito sociopolítico de aplicación. En un cuarto apartado, retomamos las condiciones institucionales y normativas que privan en nuestro país. Se comenta la trascendencia de las recientes reformas legales en específico la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Lgahotdu). Al final se coloca en la mesa de discusión, el concepto de *Smart City* como una estrategia de los gobiernos de las ciudades para mejorar sus resultados. Aquí, se subrayan aquellos aspectos que suponen las tensiones más evidentes entre lo que se espera lograr bajo un esquema de *Smart City* en contraste con las exigencias de una ciudad integralmente sustentable, así como las limitaciones que pueden existir para incorporar esquemas amplios de gobernanza.

1. Acercamiento inicial al problema

Para comprender la problemática de la gestión sustentable en las ciudades mexicanas primero conviene —como articulación explicativa— tener en cuenta ciertos puntos ilustrativos de la relación entre los recursos hídricos y energéticos con la dinámica de las ciudades. A ello se sumarían los factores que inciden en las políticas públicas urbanas, cuestiones tales como

el marco legal e institucional; las limitaciones financieras; las aspiraciones y objetivos de los decisores gubernamentales; la injerencia de actores privados y sociales; la dinámica particular que adquiere cada asunto o punto a resolver. Los esfuerzos para darle una orientación deseada a la realidad espacial y territorial de las urbes (planear e implementar acciones) se mueven sobre las condiciones cambiantes de los contextos económicos, sociales, políticos y, por supuesto, medioambientales. Para ordenar nuestro análisis es útil poner atención en los siguientes puntos:

1. El flujo de recursos naturales e intercambios entre ciudades y ecosistema. El ecosistema soporta presiones cada vez mayores, a medida que las ciudades abarcan espacios más amplios y/o hacen un uso intensivo de los recursos inmediatos para transformarlos en bienes y servicios para los habitantes. Desde hace varias décadas se tiene por cierta la sobrepoblación del planeta y se plantea como un escenario inevitable el agotamiento de los recursos (WWF, 2016; OXFAM, 2014), las opiniones sobre la gravedad de esta situación y los plazos para llegar a un colapso oscilan desde justificados balances medioambientales —que reconociendo los peligros aún proponen soluciones plausibles— hasta voces de alarma apocalípticas de grupos ecologistas. El diseño de las ciudades en el neoliberalismo se sustenta sobre la lógica de absorción de recursos y hasta el momento el balance en términos de sustentabilidad resulta negativo, pues la lógica de los decisores individuales (en particular en los diversos mercados) se orienta a la búsqueda de beneficios inmediatos. Cada participante individual pretende maximizar los beneficios y disminuir los costos en que incurre; en este escenario, dejar correr los intereses individuales conduce a un agotamiento de recursos en un esquema similar al que plantea el conocido dilema de «la tragedia de los comunes» (Ostrom, 2012). Las posibilidades de evitar una catástrofe radicarían en la probabilidad de colocar incentivos o desincentivos a los competidores; aumentar el rol del Estado en su intervención directa al mercado; y/o esperar un ajuste a futuro al surgir una mayor conciencia de los participantes sobre los costos colectivos de largo plazo en que incurriría la sociedad humana sino se alcanzan acuerdos que se sitúen por encima de los intereses egoístas de cada uno. También se han propuesto esquemas económicos para gestionar la saturación y reorientar el futuro de «un planeta abarrotado» trazando metas globales, incrementando la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D), reinventando la cooperación global e instaurando una nueva arquitectura

financiera para el desarrollo sostenible (Sachs, 2013, pp. 384-410). Cada vez es más clara la urgente necesidad de establecer nuevas políticas públicas que eviten el deterioro ambiental, pues se corre el riesgo de llegar a un punto irreversible ante los efectos negativos de las actividades humanas (OCDE, 2012).

2. Las aspiraciones y contradicciones del diseño de las ciudades. Las explicaciones sobre la transformación del territorio en las ciudades son muy diversas. Una discusión recurrente entre teóricos y prácticos de las temáticas urbanas es la que se da entre las probabilidades de establecer criterios de planificación racional *versus* la definición de la ciudad como un fenómeno complejo derivado de múltiples decisiones coyunturales y tensiones específicas ligadas a los intereses económicos, políticos y sociales de diversos actores que terminan por cristalizarse en una expresión espacio-territorial determinada. Constantemente se percibe una tensión entre la aspiración de controlar resultados, propia de la acción planificadora —como antaño propusieron las escuelas ligadas al positivismo— en contraposición con las posturas de la sociología urbana al estilo de Henry Lefebvre —con su tesis de la «producción del espacio»— o las premisas de David Harvey —con su enfoque crítico que reconoce en la base del urbanismo la desigualdad— solo por mencionar algunas propuestas clásicas. Esta tensión en realidad no tiene una salida única o una solución sintetizadora. Por ejemplo, los responsables de gobierno —como pretendidos «grandes decisores»— persiguen delinear vías y criterios capaces de otorgar un anhelado sentido espacial funcional al desarrollo urbano, pero a su vez incorporan premisas de inclusión social enarbolando la aspiración de alcanzar una mejor calidad de vida para todos. En ese esfuerzo van sumando, en mayor o menor medida, esquemas como la gobernanza y/o la participación, que buscan modificar las formas de decisión y en general el modo de hacer políticas públicas (Aguilar, 2006). Si se avanza por esta ruta, las propuestas sobre cómo aprehender y conducir los destinos de una ciudad pueden abordarse desde modelos alternativos al urbanismo convencional que colocan en el centro el «derecho a la ciudad» y se contraponen con las posturas más utilitarias en donde se privilegia el valor de cambio (Guevara, 2015, pp. 268-270).²

² El autor plantea cuatro tipos de modelo partiendo de su diferencia entre valor de uso y valor de cambio, a saber: primer modelo del derecho a la ciudad mucho más incluyente; segundo, el de la ciudad patrimonio que defiende el estilo de vida de los sectores medios; tercero, el

3. La definición de las reglas institucionales y los programas de política pública. En su afán por marcar un destino deseado a la gestión territorial, los gobiernos definen un conjunto de leyes y establecen instituciones encargadas de encauzar las políticas y dirimir los conflictos entre los actores públicos, privados y sociales. Las llamadas «reglas del juego», en este caso formales, pretenden acotar la incertidumbre y solventar los conflictos entre los actores sociales, al estilo del neoinstitucionalismo planteado por Douglass North (North, 1993). Asimismo, tomando en consideración estas bases institucionales, se definen e implementan un conjunto de políticas públicas que pretenden dar solución a los problemas más apremiantes y sentar las bases para alcanzar una gestión integral del territorio. Sin embargo, esta aspiración está constantemente sujeta a presiones de grupos poderosos (económicos y políticos) que, llevando al límite la interpretación legal o trasgrediendo las normas, modifican el uso de suelo, infringen las normas de crecimiento urbano y contravienen ordenamientos ambientales para alcanzar beneficios egoístas propios. Para algunos se trata de una captura del estado (Hellman & Kaufmann, 2001) otros catalogan este fenómeno como el predominio de «instituciones extractivas» que benefician a unos pocos miembros de los círculos de poder (político y económico) en detrimento de sectores más amplios de la sociedad, cuando el ideal sería contar con reglas parejas que permitan la convivencia y favorezcan la competencia equitativa, las llamadas «instituciones inclusivas» (Acemoglu & Robinson, 2013). Las leyes, normas y competencias que rigen los órdenes de gobierno (Federación, Estados y Municipios) tejen una intrincada red de conexiones inter e intragubernamentales en ocasiones opaca y ambigua; en situaciones controversiales o con trasfondos de interés económico, estas pueden inclinar la balanza a favor de los actores mejor posicionados en la arena política, lo cual deteriora la credibilidad institucional.

El **esquema 1** rescata de forma sintética algunos de los aspectos primordiales de esta sección que nos ayudarán en nuestros análisis posteriores.

modelo de la ciudad objeto de negocio basado en el mercado pero que reconoce la necesidad de otras intervenciones para equilibrar derechos básicos; el cuarto, y último, estaría el modelo de la acción reparadora y el subsidio a la demanda, que reconoce el conflicto e identifica cómo intenta solucionarse.

Esquema 1



Fuente: Elaboración propia.

2. Dificultades con los recursos en el ecosistema de las ciudades mexicanas

El ritmo de crecimiento de las ciudades en nuestro país, al igual que en el mundo, ha sido impresionante en el último siglo. En México, a partir de los cuarenta, el aumento de la población muestra tendencias aceleradas, en esa lejana década la población rondaba los veinticinco millones de habitantes; para finales de los ochenta, la cifra rebasaba los 75 millones y para el Censo de 2010 se reportaban 112,336,538; en 2017, la cifra ronda los ciento veintitrés millones de habitantes de acuerdo con las últimas estimaciones del INEGI (véase: <http://www.beta.inegi.org.mx/default.html>). Una visión rápida nos lleva a afirmar que la población se ha quintuplicado en setenta años. Adicionalmente, la condición urbana se ha consolidado y ya desde el inicio de este siglo la relación de habitantes entre el campo y la ciudad era claramente favorable a esta segunda condición. Mientras en

2014 el mundo se declaraba mayoritariamente urbano, pues más del 50% de los habitantes vivían en ciudades; en México, —de acuerdo a cifras de INEGI³— la cifra de ciudadanos alcanzó casi el 80% para 2010. Una mención aparte merecería el hecho de la condición de pobreza que sufren muchos de los habitantes de nuestras ciudades (García, 2015).

Ahora bien, en principio, no podemos olvidar que las vinculaciones entre la ciudad y su entorno ambiental son múltiples y complejas; agotar la discusión sobre los efectos recíprocos entre las ciudades y los ecosistemas resulta demasiado ambicioso para un texto corto como este; solo cabe señalar que en un estudio integral deberían considerarse condiciones como la conexión holística entre ecosistemas; el cambio climático; los riesgos naturales; la condición geológica y sísmica; la distribución geográfica de recursos hídricos y sus ciclos, entre otros. En este apartado únicamente ejemplificamos con algunos datos de dos elementos críticos para la existencia misma de las ciudades: el agua y el consumo de energía.

El agua presenta variados rostros en cuanto a sus condiciones (origen, características y ciclos), sus usos y gestión; las alteraciones o fallas en cualquiera de estos elementos puede convertirse en una eventual crisis para las ciudades. Existen severos problemas de disponibilidad; en específico, las ciudades del Centro, del Bajío y de la Frontera Norte han presentado notables problemas en el abastecimiento de agua. Paradójicamente, son justo estas zonas las que más aportan al PIB y se caracterizan por un ritmo de crecimiento mayor al promedio nacional. De acuerdo con las previsiones y prospectivas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Comisión Nacional del Agua (Conagua) varias de las Zonas Metropolitanas (ZM) presentarán, en los próximos años, niveles preocupantes en el grado de presión hídrica. Conagua divide al país en trece «Regiones Hidrológico Administrativas» (RHA).⁴ El **cuadro 1** sintetiza la situación de las 60 ZM de acuerdo a su ubicación en RHA; podemos

³ Esta cifra podría modificarse un poco a la baja si se usan otros rangos internacionales de clasificación para «población urbana», pues los criterios utilizados en México definen esa condición a partir de un límite de 2500 habitantes.

⁴ Estas son: I. Península de Baja California; II. Noroeste; III. Pacífico Norte; IV. Balsas; V. Pacífico Sur; VI. Río Bravo; VII. Cuencas Centrales del Norte; VIII. Lerma-Santiago-Pacífico; IX. Golfo Norte; X. Golfo Centro; XI. Frontera Sur; XII. Península de Yucatán; XIII. Aguas del Valle de México

observar que 39 de estas ZM se localizan en regiones con grados de presión hídrica «alta» y «muy alta»; además, en ellas se concentran más de 57 millones de habitantes. En el **cuadro 2** aparece una estimación de las condiciones en quince de las ZM más importantes del país, en nueve de ellas se enfrentan situaciones preocupantes en cuanto al agua disponible. La ZM del Valle de México presenta condiciones poco favorables con un grado de presión «alto» y diversas estimaciones a futuro pintan un panorama desolador si no se aplican cambios y políticas radicales sobre el tema del agua. Desafortunadamente, el plazo para enfrentar una grave crisis por el agua puede ser mucho más corto de lo que se cree, pues hoy la Ciudad de México afronta graves problemas de desabasto que exacerbaban la desigualdad entre los habitantes de diversas zonas, mientras paradójicamente el cambio climático también provoca lluvias intensas en algunos ciclos que llevan al límite a la infraestructura de drenaje y dañan cada vez más a los habitantes de la megalópolis (Kimmelman, febrero 17, 2017).

Cuadro 1. Distribución de las 60 Zonas Metropolitanas dentro de las Regiones Hidrológico Administrativas y su grado de presión hídrica 2015

Grado de presión hídrica en las Regiones hidrológico Administrativas 2015	Número de Zonas Metropolitanas en cada RHA	Población Metropolitana 2015 (millones de habitantes)	%
Muy alto	3	21.7	32
Alto	36	35.8	52
Medio	4	1.7	2
Bajo	2	1.8	3
Sin estrés	15	7.6	11
Total general	60	68.5	100

Fuente: Cálculos propios con base en: las 59 Zonas Metropolitanas a partir de Sedesol-Conapo, (2010) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010* y se agrega la ZM de San Juan del Río (integrada en 2016). El total de población por ZM se obtiene a partir de la suma de los municipios que la integran con base en INEGI, (2015), *Encuesta Intercensal 2015*. Se identifica cada ZM según su ubicación geográfica dentro de las trece Regiones hidrológico-administrativas y acorde al Grado de Presión Hídrica 2015 en dichas regiones, con base en Semarnat –Conagua, (2016), *Estadísticas del agua en México*.

Cuadro 2. Estimación del Grado de presión hídrica en las 15 Zonas Metropolitanas con mayor población 2015

Zona Metropolitana	Volumen concesionado 2015 (hm ³)	Agua renovada 2015 (hm ³)	Grado de presión (%) 2015	Clasificación del grado de presión
ZM del Valle de México	3231	4582	71	Alto
ZM de Guadalajara	3048	9571	32	Medio
ZM de Monterrey	1809	3746	48	Alto
ZM de Puebla-Tlaxcala	963	5046	19	Bajo
ZM de Toluca	359	679	53	Alto
ZM de Tijuana	1693	1659	102	Muy Alto
ZM de León	1237	1165	106	Muy Alto
ZM de Juárez	2018	4650	43	Alto
ZM de La Laguna	986	4617	21	Medio
ZM de Querétaro	622	1251	50	Alto
ZM de San Luis Potosí	859	4420	19	Bajo
ZM de Mérida	1001	3496	29	Medio
ZM de Aguascalientes	495	409	121	Muy Alto
ZM de Mexicali	909	891	102	Muy Alto
ZM de Cuernavaca	678	928	73	Alto

Notas: «El porcentaje que representa el agua empleada en usos consuntivos respecto al agua renovable es un indicador del grado de presión que se ejerce sobre el recurso hídrico de un país, cuenca o región», Semarnat–Conagua, (2016), Estadísticas del agua en México, México. El volumen concesionado y el agua renovada para cada zm es una aproximación obtenida a partir del total estatal reportado en Semarnat–Conagua, (2016), Estadísticas del agua en México. Se obtuvo el valor per cápita estatal para cada rubro y luego se multiplicó por el total de población de cada zona metropolitana.

Fuente: Elaborado con base en: Semarnat –Conagua, (2016), *Estadísticas del agua en México*, México. Cálculos estimados a partir de la población total 2015 registrada en los municipios metropolitanos con base en INEGI (2015), *Encuesta Intercensal 2015*. Se consideran las 59 Zonas Metropolitanas a partir de Sedesol-Conapo (2010), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, y se agrega la ZM de San Juan del Río (integrada en 2016).

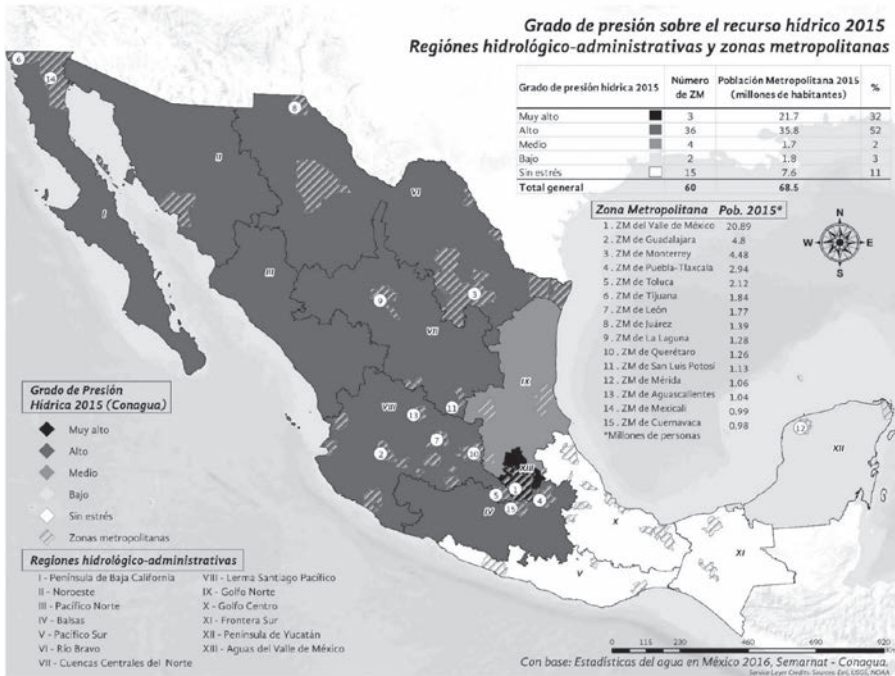
El **mapa 1** hace evidente un problema de las ZM más importantes en México: su ubicación en las regiones hidrológicas con menor cantidad de agua. A veces algunos de los análisis pasan muy rápido por razonamientos elementales que revelan problemas mayúsculos para el país, por citar algunos ejemplos: el hecho de que nuestro país tiene un territorio mayoritariamente árido o semiárido; las dificultades de los sistemas hidrológicos para tener ciclos continuados estables (previsibles) y su inherente fragilidad ante el cambio climático; y la preocupante y acelerada contaminación de los mantos freáticos. Sin duda, deben instrumentarse políticas públicas urgentes para dar sustentabilidad a las ciudades, pensando en un contexto ambiental amplio que rebase criterios de subdivisión territorial político-administrativa, propicie la cooperación y rompa la sectorización de programas que ha provocado acciones desarticuladas y parciales. Resulta impostergable, plantear acciones «inteligentes», no solo en cuanto a la sofisticación de las herramientas sino en cuanto al alcance multidisciplinario de los diagnósticos y la formulación de soluciones con perspectiva regional, nacional e incluso internacional.

Además de señalar, como se ha hecho reiteradamente en otros estudios, que la administración del agua supone un complejo entramado de decisiones entre instancias de diferentes niveles de gobierno, es indispensable señalar que el manejo de las regiones hidrológicas exige un análisis mucho más complejo que el simple consumo de las ciudades. La manera en que los mantos acuíferos se recargan, el total de precipitaciones y los innegables efectos del cambio climático representan solo algunos de los factores que aumentarán la tensión sobre el uso del agua en el futuro inmediato. Queda además por solucionar la ineficiencia de las administraciones y el alarmante deterioro de los sistemas de distribución en los municipios que provocan elevados márgenes de desperdicio.

Las ciudades son grandes consumidoras de recursos, aunque ocupan solo el 2% del territorio mundial, producen el 70% del PIB global, consumen más del 60% de la energía, generan un 70% de los gases de efecto invernadero y el 70% de los desperdicios (UN, 2014). Bajo la actual ma-

triz energética nacional esto representa la quema de combustibles fósiles y la consecuente generación de CO2 y gases de efecto invernadero cuyo impacto sobre el cambio climático es creciente y constituye uno de los principales desafíos para la sostenibilidad. En México, considerando el consumo en pesos, para el 2014 los municipios agrupados en las 59 Zonas Metropolitanas realizaban el 83% del gasto en combustibles, lubricantes y energéticos, mientras el resto de los municipios solo consumían el 17%. En cuanto al consumo de energía eléctrica las proporciones eran de 75% y 25% respectivamente (**cuadro 3**).

Mapa 1



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3. Consumo de combustibles y energía eléctrica a nivel municipal (millones de pesos 2014)

	Consumo de combustibles, lubricantes y energéticos (millones de pesos 2014)	%	Consumo de energía eléctrica (millones de pesos 2014)	%
Zonas Metropolitanas	596,897	83	144,493	75
Municipios no metropolitanos	119,153	17	47,038	25
Total Nacional	716,050		191,531	

Fuente: Elaboración propia: Con base en INEGI (2014), *Censo Económico 2014*, con información referida al año 2013. Se suman los consumos de los municipios que integran cada ZM. Se consideran las 59 ZM a partir de Sedesol-Conapo, (2010), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*.

Como es previsible, el consumo de combustibles se concentra en las áreas urbanas de mayor actividad económica. En el **cuadro 4** aparecen las diez ZM con el mayor consumo en combustibles, lubricantes y energéticos. Los municipios que integran la ZM del Valle de México consumen casi una tercera parte del total nacional. También están entre estas diez ZM con consumos altos Monterrey, Guadalajara, Toluca, La Laguna (Torreón y Matamoros del estado de Coahuila; y las Ciudades de Gómez Palacio y Lerdo del estado de Durango) y Puebla-Tlaxcala. Otras ZM arrojan altos resultados de consumo explicables por sus actividades ligadas a la industria petrolera en refinación, petroquímica y/o de generación de energía por quema de combustible, aunado a sus particulares actividades industriales.⁵

En el **cuadro 5** aparecen las zonas con mayor consumo de energía eléctrica en el territorio nacional. Al comparar el comportamiento de los datos con el **cuadro 4**, constatamos que —si excluimos las ZM con actividades ligadas a la industria petrolera— hay una coincidencia entre las cuatro primeras: Valle de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla-Tlaxcala. En

⁵ Aquí estarían los casos de Tula que cuenta con refinación y termoeléctrica; Tehuantepec (que adicionalmente se encuentra muy cerca de las instalaciones de PEMEX en Salina Cruz); Minatitlán con actividades de refinación, gas y petroquímica básica; y Tampico con la refinación.

el país, el mayor consumidor de energía eléctrica es el Sector Industrial (56.9%); le siguen, el Residencial (21.7%), Comercial y servicios (9.5%), Otros sectores (7.2%) y Agropecuario (4.3%). Cabe señalar que, aunque el país ha buscado diversificar sus esquemas de generación, continúa dependiendo en gran medida de la quema de combustibles (SENER, 2015:36-37). Es urgente modificar la matriz energética y en paralelo buscar un uso más racional de la energía. Ambas tareas requieren de fuertes cambios tecnológicos, pero también de un compromiso creciente de los usuarios.

Cuadro 4. Las 10 Zonas Metropolitanas con mayor consumo de combustibles (millones de pesos 2014) y el porcentaje que representan a nivel nacional

Zona metropolitana	Consumo de combustibles, lubricantes y energéticos (millones de pesos 2014)	% Total nacional 2014
ZM del Valle de México	203,965	28.5
ZM de Tehuantepec	73,324	10.2
ZM de Monterrey	72,674	10.1
ZM de Tula	64,680	9.0
ZM de Minatitlán	46,094	6.4
ZM de Tampico	34,301	4.8
ZM de Guadalajara	9,565	1.3
ZM de Toluca	8,241	1.2
ZM de La Laguna	5,869	0.8
ZM de Puebla-Tlaxcala	5,099	0.7
Total	523,813	73.2

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2014), *Censo Económico 2014*, con información referida al año 2013. Se suman los consumos de los municipios que integran cada ZM. Se consideran las 59 ZM a partir de Sedesol-Conapo, (2010), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010* y se agrega la ZM de San Juan del Río (integrada en 2016).

Cuadro 5. Las 10 Zonas Metropolitanas con mayor consumo de energía eléctrica (millones de pesos 2014) y el porcentaje que representan a nivel nacional

Zona metropolitana	Consumo de energía eléctrica (millones de pesos)	% del Total Nacional
ZM del Valle de México	33930	17.7
ZM de Monterrey	17133	8.9
ZM de Guadalajara	8742	4.6
ZM de Puebla-Tlaxcala	5449	2.8
ZM de San Luis Potosí	4575	2.4
ZM de Tijuana	4502	2.4
ZM de Saltillo	3849	2.0
ZM de Toluca	3835	2.0
ZM de Juárez	3827	2.0
ZM de Querétaro	3753	2.0
Total	89595	46.8

Fuente: Elaboración propia: Con base en INEGI, (2014), *Censo Económico 2014*, con información referida al año 2013. Se suman los consumos de los municipios que integran cada ZM. Se consideran las 59 ZM a partir de Sedesol-Conapo, (2010), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010* y se agrega la ZM de San Juan del Río (integrada en 2016).

Las cifras de consumo de energía nos llevan a pensar en los medios para alcanzar la sostenibilidad de las ciudades. Algunas opciones son muy usadas como la regulación sobre la actividad industrial; el control sobre los consumos personal o privado (el uso de automotores, consumo domiciliario de energía eléctrica); y, por supuesto, la mejora en servicios públicos (alumbrado y otros). En cada caso se puede echar mano de innovaciones tecnológicas o administrativas, pero primero debemos preguntarnos sobre los objetivos sociales y el destino que se desea dar a una ciudad concreta.

3. La agenda 2030: un debate en construcción

La Agenda 2030 es un esfuerzo de la ONU por sumar la voluntad de los países en la búsqueda de una alternativa. Las temáticas previstas en la agenda incluyen un amplio abanico de temas sintetizados en cinco áreas o esferas, 17 objetivos y 169 metas, fue firmado por 193 países. Su intención es convertirse en la guía para garantizar una perspectiva sostenible capaz de aglutinar los intereses de la humanidad y obtener los compromisos suficientes de parte de los gobiernos para evitar un colapso medioambiental. Plantea, entre otras cosas, proteger al planeta de la degradación e impulsar la gestión sostenible de recursos; terminar con la pobreza y propiciar la igualdad; impulsar sociedades justas que conduzcan a una vida plena; progreso económico, social, tecnológico armonioso con la naturaleza. Para conseguirlo se propone una «Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible», basada en la solidaridad mundial (ONU, 21 de octubre de 2015).

Como todo compromiso de carácter político la posibilidad de cumplir con lo expresado en la Agenda 2030 se encuentra sujeto a intereses antagónicos difíciles de reconciliar.⁶ Por supuesto factores como el crecimiento poblacional también complican alcanzar los ODS. Cabe recordar que «la población mundial actual de 7.600 millones de personas alcanzarán los 8.600 millones para el año 2030. Además, llegará a 9.800 millones para 2050 y a 11.200 para 2100» (ONU, página Web, Sección Objetivos de Desarrollo Sostenible: Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>); la cuestión se agrava si agregamos a la ecuación el proceso continuado de creciente concentración del ingreso, la consecuente desigualdad y el aumento de la pobreza (OXFAM, 2014).

El ODS 11 se ocupa de la problemática de las ciudades. Los antecedentes de esta agenda son claramente identificables en las reuniones Hábitat I (Vancouver, Canadá, 1976) y Hábitat II (Estambul, Turquía, 1996). Para

⁶ En casos como el de la generación de gases de efecto invernadero se da una clara resistencia de países como Estados Unidos y China, quienes consideran que el cumplimiento de las metas propuestas va en contra de sus intereses comerciales y en detrimento de su competitividad; es por ello que las metas específicas expresadas en el Protocolo de Kioto y posteriormente en el Acuerdo de París se han vuelto temas controversiales en esos países. El gobierno estadounidense de Donald Trump anunció —el primero de junio de 2017— que abandonará este último acuerdo.

el Hábitat III realizado en Quito, Ecuador, en 2016, se instaura la «Nueva Agenda Urbana» —acorde a lo previsto en los 17 ODS— que busca definir la estrategia global de urbanización de los próximos veinte años. Se retoma fundamentalmente el ODS 11 *Ciudades y comunidades sostenibles*, cuyo propósito es «Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles». En el **cuadro 6** se sintetizan las metas ligadas al ODS 11 que integran el «camino deseable» para perfeccionar las ciudades y mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Cuadro 6

ODS 11 Ciudades y comunidades sostenibles	
Propósito	Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
Metas para 2030	1. Vivienda adecuada, segura y asequible
	2. Sistemas de transporte accesibles y sostenibles para todos
	3. Urbanización incluyente y sostenible
	4. Salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo
	5. Reducir el número de personas afectadas por desastres
	6. Reducir el impacto ambiental de las ciudades
	7. Proporcionar acceso universal a los espacios públicos
	11a. «Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional»
	11b. «Aumentar sustancialmente el número de ciudades y asentamientos humanos con políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres»
	11c. Ayudar a los países menos adelantados para construir edificios sostenibles y resilientes

Fuente: Elaborado con información del documento, ONU-Habitat (2016), *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la iniciativa de ciudades prósperas*. Nairobi: ONU-Habitat.

Si bien *in abstracto* las propuestas del ODS 11, aunque ambiciosas parecerían consistentes, bajo un escrutinio cuidadoso, aparecen interrogantes fundamentales. Se trata de perspectivas agregadas que dejan fuera los asuntos concretos que dan contenido local a las políticas urbanas: «es como si desde la primera cumbre de HÁBITAT no hubiera cambiado nada: los gobiernos nacionales y sus organizaciones internacionales deciden sobre las ciudades, como sujeto ausente» (Carrión & Velasco, 2016, pp. 377). Cabe sumar otras dos consideraciones críticas hechas por el reconocido analista Fernando Carrión posterior al nacimiento de las propuestas de Hábitat III en Quito. La primera refiere al hecho de que: «la ciudad como objeto estuvo presente, pero su representación política y ciudadana no, básicamente porque Naciones Unidas es una organización internacional, es decir de naciones y no de gobiernos locales». Una segunda recalca el riesgo de proponer fórmulas de un «urbanismo de las palabras»; por ejemplo, «[...] si hay violencia en una urbe la salida será la ciudad segura (venta de alarmas, armas, muros), si la exclusión es la norma aparecerá la ciudad inclusiva (impulso del clientelismo); si una zona es altamente vulnerable nacerá la ciudad resiliente (para que los pobres sigan excluidos). También la ciudad histórica será la que certifica la Unesco (como si no fueran históricas todas las ciudades), la ciudad inteligente la que adquiera la tecnología IBM o compre los servicios de Google (¿Hay ciudades tontas?), la ciudad compacta impulsa la gentrificación demandada por el capital inmobiliario y la ciudad sustentable se convierte en la base de los desalojos de la población de bajos ingresos (Carrión, Fernando, noviembre 14, 2016).

Sin duda, como ocurre con otras propuestas «universales», las líneas gruesas que dibujan una «ciudad deseable» traen consigo riesgos de simplificación (no solo en la forma sino en el fondo ético-valorativo). Con todo el boceto nos deja una impresión clara de los desafíos y un primer acercamiento sobre una posible ruta al colocarnos puntos de llegada claros (metas). Pero esas aspiraciones deben debatirse y trabajarse en un esfuerzo de conformación de políticas públicas verdaderamente incluyente y acorde a los contextos en que se aplica.

4. La nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano: ¿la caja de pandora?

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) apareció publicada el 28 de noviembre de 2016 en el *Diario Oficial*. Su gestación abrió paso a la participación de diversos actores sociales, políticos y académicos e incorporó varios conceptos presentes en el ODS 11 de la Agenda 2030 de la ONU y otros elementos que han cobrado fuerza entre los paradigmas urbanos predominantes.

El andamiaje legal que ha regido los asuntos territoriales y urbanos tradicionalmente, se ha cuestionado por su parcialidad de enfoque y limitaciones conceptuales. Desde hace varios años se marcó su insuficiencia para dar rumbo al desarrollo espacio-territorial, por no propiciar espacios de coordinación, carecer de instrumentos institucionales para articular la planeación y no contar con incentivos para la cooperación entre órdenes de gobierno. Ante este escenario se plantearon propuestas que implicaban entre otras cosas: garantizar el «derecho a la ciudad» con un uso justo y sustentable del suelo urbano; impulsar un sistema nacional de planeación nuevo con instrumentos que permitan incorporar una visión de largo plazo, materializando una estrategia territorial; fundar dicha estrategia en un acuerdo sociopolítico; incentivar la participación y la gobernanza; crear un estatuto para las metrópolis (Iracheta, 2013, pp. 206-213). La Lgahotdu recoge parte de las inquietudes de cambio en instituciones, normas y organismos. En el **cuadro 7** se sintetizan los aspectos a destacar de la citada ley.

Cuadro 7. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Aspectos a destacar	
a. Objeto de la Ley	En el Artículo 1 se determina lo siguiente: «I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos [...]».

Aspectos a destacar	
a. Objeto de la Ley	<p>II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional;</p> <p>III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación (...) de los Centros de Población y Asentamientos Humanos (...)</p> <p>IV. Definir los principios para determinar las Provisiones, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los Centros de Población, y</p> <p>V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana (...), en los procesos de planeación y gestión del territorio [...]».</p>
b. Principios de política pública	<p>En el artículo 4 de la Ley se definen los siguientes principios para conducir las acciones en materia urbana:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Derecho a la ciudad II. Equidad e inclusión III. Derecho a la propiedad urbana IV. Coherencia y racionalidad V. Participación democrática y transparencia VI. Productividad y eficiencia I. Protección y progresividad del Espacio Público VII. Resiliencia, seguridad urbana y riesgos VIII. Sustentabilidad ambiental IX. Accesibilidad universal y movilidad
c. Concurrencia entre órdenes de gobierno	<p>En la Ley quedan definidas las atribuciones de la Federación (a través de la Sedatu, artículo 8), de las entidades federativas (artículo 10) y de los municipios (artículo 11) en cuestiones urbanas. Se enfatiza la coordinación entre estos niveles.</p>

Aspectos a destacar	
d. Creación de Consejos	<p>1. Se crea por convocatoria de la Sedatu el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano con carácter consultivo.</p> <p>2. En el artículo 19 se señala que las entidades federativas y los municipios de acuerdo a sus competencias constituirán órganos auxiliares, a decir: consejos estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, comisiones metropolitanas y de conurbaciones y consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda.</p>
e. Consolidar una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial	<p>Dicha Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial a veinte años, articulará desde el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y los Programas de Zonas Metropolitanas o conurbaciones. Esto dará sustancia a los Planes o Programas municipales de desarrollo urbano.</p>
f. Sistema de Información Territorial y Urbano	<p>Creación de instrumentos e información para favorecer la adecuada planeación sustentable y de largo plazo. Esto se articulará también con las Normas Oficiales Mexicanas.</p>

Fuente: Elaborado con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016). Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf [Consulta-5 de mayo-17]

Debemos considerar que esta nueva ley tiene un carácter general y, por lo tanto, obliga a los tres órdenes de gobierno quienes deberán acondicionar sus marcos normativos y estructuras institucionales. Por supuesto, se requiere tener en consideración la concurrencia y propiciar la coordinación. Es importante puntar algunas observaciones, a saber:

1. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) fortalece su posición asumiendo el rol protagónico en la definición,

- instrumentación y seguimiento de las políticas territoriales y urbanas en el país.
2. Se plantea una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial que articulará los distintos planes y programas entre los órdenes de gobierno impulsando medidas para el desarrollo sustentable de acuerdo a los objetivos y principios fijados en la misma ley.
 3. Aunque se detalla la creación de instrumentos institucionales para conformar un sistema de planeación (como los *Consejos* y el *Sistema de Información*), la coordinación concreta requerirá esfuerzos mayúsculos de concertación entre órdenes de gobierno que pueden conducir a fricciones serias susceptibles de terminar en pugnas legales que pondrán a prueba la consistencia de la ley. También es indispensable propiciar una amplia coordinación intersectorial que involucre a todas las secretarías de estado que tienen injerencia sobre decisiones territoriales.
 4. Las atribuciones legales actualmente conferidas a los órdenes federal, estatal y municipal, presentan dificultades en la delimitación de competencias y suponen para su funcionamiento una adecuada coordinación presupuestal y programática. Se espera que la Sedatu coadyuve a las funciones de coordinación y concertación; solo un balance futuro de pugnas o controversias constitucionales nos dirá si esto resulta funcional.
 5. Los transitorios prevén plazos de 6 meses a 3 años para adecuar estructuras, normas y programas, lo cual será muy complicado dada la marcada disparidad de capacidades políticas, administrativas y técnicas entre estados y municipios. Se exigen adecuaciones legales, cambios programáticos, actividades con alta complejidad técnica, actualización de datos e incorporación de nuevos perfiles. Los tiempos resultan más que ajustados; por ejemplo, las Leyes de Desarrollo Urbano deben adecuarse en un año a partir de la promulgación de la ley y los programas municipales en la materia deberán hacerlo en dos años; por supuesto, queda latente el riesgo de alcanzar solo cumplimientos burocráticos «cosméticos» sin verdaderos cambios sustantivos.

6. La nueva ley contempla la incorporación de conceptos importantes como derecho a la ciudad, sustentabilidad ambiental, resiliencia o la gobernanza metropolitana. Sin embargo, el mismo carácter general de la ley deja abiertos cuestionamientos sobre las formas de implementación. Incluso se detectan contradicciones sobre el contenido conceptual, valor y profundidad que se les otorga a estos términos.

Es importante subrayar que las consecuencias de la aplicación de la ley, así como los efectos no previstos todavía no pueden evaluarse a cabalidad; muchas de las contradicciones y previsibles fracturas se irán revelando con su aplicación dando paso a ajustes de diversa índole o en su caso provocando conflictos de interés que pueden derivar en confrontaciones políticas y/o controversias constitucionales. De hecho, desde el mes de enero de 2017 once municipios de la ZM de Monterrey presentaron un recurso ante la Suprema Corte de Justicia «por considerar que la nueva normativa federal vulnera la autonomía municipal y el sistema de Gobierno, además de que generaría conflictos legales y caos urbano» (Ayala & Martínez, 21 de enero 2017). Por último, no podemos minimizar el hecho de que la Sedatu enfrenta límites para conducir con éxito el proceso de consolidar una nueva política territorial urbana. Durante el 2017, al igual que la mayoría de las dependencias federales, esta secretaría tuvo un severo recorte en sus recursos, adicionalmente incentivos tan importantes como los Fondos Metropolitanos sufrieron una disminución sustancial.⁷

5. *Smart City* solución técnica y pretensión teórica

El mundo del siglo XXI está hoy más que nunca inscrito en un paradigma urbano. Las ciudades ocupan apenas un porcentaje mínimo del territorio; y, sin embargo, desde estos núcleos se decide sobre el uso de los recursos, las formas de explotar la naturaleza y sobre el destino de las sociedades humanas. Es allí donde se detonan las transformaciones tecnológicas, se define el sentido de los flujos económicos, se establecen los criterios po-

⁷ Una mención aparte merecen sus problemas de diseño y operación que han sido ampliamente criticados en el pasado reciente (cfr. Iracheta & Iracheta, 2014).

líticos paradigmáticos, y se catalizan los procesos socioculturales de la humanidad. Por supuesto, las urbes también absorben una gran cantidad de recursos alterando constantemente el entorno. Este elevado y creciente consumo de recursos y energía las lleva a producir la mayor parte de los gases de efecto invernadero y desechos de todo tipo. Por eso el uso de la tecnología puede abrir opciones para intentar alcanzar los ODS dando un sentido verdaderamente inteligente a la gestión de las ciudades.

La propuesta de *Smart Cities* busca enlazar las herramientas tecnológicas para estructurar soluciones creativas a los problemas de las ciudades. El movimiento en pro de impulsar respuestas inteligentes tiene diversos promotores cuyos intereses subyacen en sus argumentos. Están, por un lado, las empresas desarrolladoras de tecnologías específicas a gran escala; por ejemplo, la IBM que ha generado su definición y ofrece un amplio abanico de soluciones para las ciudades; aparecen también los decisores y funcionarios gubernamentales cuya preocupación es impulsar prácticas eficientes y eficaces que se traduzcan en una mejor percepción ciudadana; también participan del entusiasmo por el concepto algunos académicos y analistas cuyas posturas oscilan desde la crítica férrea a un concepto totalmente «marketing» hasta aquellos que rastrean los orígenes del término en necesidades concretas de los gobiernos y ciudadanos, observando esta denominación como una más de las perspectivas que responde a las condiciones de una realidad compleja, global y marcada por el sello de la revolución tecnológica informacional (uso intensivo de las Tecnologías de la Información y Comunicación-TIC).

En la práctica los responsables de gestionar las ciudades buscan soluciones para asuntos tan trascendentes en la operación urbana como la movilidad y el tráfico, inseguridad, manejo de residuos, servicios de alumbrado, agua, etcétera. La tecnología emerge como un instrumento útil, pues i) permite hacer un seguimiento puntual y oportuno de los procesos manipulando la información, analizándola y convirtiéndola en la base para mejores decisiones; ii) abre posibilidades para simular comportamientos en las redes de servicios y prever acciones correctivas rápidamente; iii) da paso a respuestas en tiempo real ante contingencias en los servicios, lo cual es vital en temas como la seguridad o los riesgos naturales; iv) reduce las fallas en sistemas complejos, disminuyendo costos y ampliando capacidades (eficiencia); v) permite establecer un adecuado enlace con los ciu-

dadanos para mejorar la toma de decisiones y, en un contexto ideal, abre un espacio para la democratización de algunas políticas.

Pero, ¿cómo delimitar el concepto de *Smart City*? Un acuerdo común es vincular la tecnología a la búsqueda de soluciones en un marco de criterios sostenibles. También aparecen un conjunto de antecedentes más o menos comunes como la innovación, redes, creatividad o el modelo de triple hélice que algunos buscan vincular como elementos explicativos de la génesis del término (Allwinkle & Cruickshank, 2011). Otros insisten en la importancia de ampliar el alcance del concepto yendo más allá de la aplicación de tecnologías (herramientas) y buscando desarrollar un enfoque holístico, integrado y multidisciplinario para responder a la complejidad de las problemáticas urbanas (Arrizabalaga, Seravalli & Zubizarreta, 2015). Sin duda, estamos en el proceso de construir el concepto y muchas afirmaciones cobran sentido y validez dependiendo de la realidad desde la cual se proponen. En nuestra opinión es fundamental reconocer el componente tecnológico como elemento base para determinar el rasgo «smart», que puede asumir un gobierno de ciudad. Con todo, el reconocimiento clave de dicha característica no es «la piedra filosofal» para arribar a la definición perfecta. Por otro lado, falta debatir sobre los objetivos a perseguir. En este punto, la inteligencia de una ciudad radica en la capacidad de definir con claridad los objetivos que se persiguen, responder a los requerimientos de sustentabilidad de forma amplia —ambiental, social, económica— y construir espacios e instrumentos que permitan ensanchar los marcos de gobernanza en la elección, diseño y puesta en marcha de las políticas públicas urbanas.

Un aspecto que complica la adecuada delimitación teórica del concepto «*Smart City*» radica precisamente en su fuerte contenido empírico. Es innegable la utilidad que tienen las TIC, el manejo de modelos capaces de utilizar algoritmos explicativos sólidos para prever y simular el comportamiento de fenómenos urbanos mediante el uso razonado de las grandes bases de datos (*Big Data*) y de la importancia del uso de otras herramientas como los sensores y las cadenas de interconexión entre distintos dispositivos (Internet de las cosas). Sin embargo, el hecho de que muchas de las experiencias se hayan construido contingencialmente puede hacer difusa la conceptualización y complicada la delimitación del concepto. En distintas partes del mundo es común encontrar experiencias que aluden al tér-

mino *Smart* como una fórmula mágica que vuelve virtuosas las acciones de gobierno e incluso abre las puertas para una incorporación activa de la ciudadanía, sin considerar que ambas cosas no suceden de manera automática e incluso en ocasiones la eficiencia y la participación se confrontan entre sí. Para analizar a cabalidad los casos específicos debemos considerar el contexto de cada experiencia concreta. De este modo podemos observar: 1) diferencias en cuanto al **grado de profundidad** con que se aplica el concepto, éstas pueden ir desde el uso acotado de TIC para un servicio o área administrativa en un gobierno de ciudad, hasta la integración de un modelo completo de respuestas gubernamentales sustentada en una base de procesos interconectados, creando una plataforma informático-tecnológica-administrativa que tenga detrás procedimientos claros y funcionales; 2) un **rango espacio-territorial de aplicación particular**, de este modo es posible encontrar experiencias que privilegian la acción en un barrio o zona concreta de la ciudad, buscando cambiar sus condiciones y/o optimizar su funcionamiento o iniciativas que se aplican en toda la urbe; 3) **creación integral**, en algunos casos desde una postura ambiciosa se ha planteado la creación, prácticamente desde cero, de una ciudad rescatando criterios de sustentabilidad desde su gestación hasta su eventual funcionamiento; 4) también se ha propuesto crear una **red de ciudades inteligentes** en todo un país sentando bases y criterios que normalicen los procesos de mejora y permitan avanzar sobre bases firmes y mensurables en los resultados de las políticas urbanas, ampliando los alcances a la participación comprometida de la ciudadanía en un marco de gobernanza favorable a la incorporación cooperativa de los diversos grupos y actores que «producen» la ciudad.

Existe abundante información sobre estudios que recogen casos exitosos en todo el mundo con características diversas y heterogéneas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reseña una notable cantidad de experiencias que proponen soluciones a asuntos puntuales como seguridad; movilidad urbana sostenible; gestión de riesgos, prevención y respuesta a desastres; eficiencia energética; gestión hídrica inteligente; eliminación apropiada de los residuos; educación; gobierno electrónico e inclusión digital; participación ciudadana; integración de sistemas y operaciones; adicionalmente, retoma con mayor detalle casos muy conocidos como Bogotá, Medellín, Barcelona, Santander, entre otros (Bouskela, Casseb, *et.*

al., 2016). Existen intentos innovadores marcadamente ambiciosos como la creación de la ciudad de Masdar en Abu Dhabi, cuyos resultados todavía son debatibles. Una mención aparte merece el Plan Nacional de Ciudades Inteligentes que se instrumenta en España, pues pretende alcanzar un impacto nacional y articular coherentemente a distintas ciudades bajo premisas similares (Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Gobierno de España, 2015).

En México, la mayor parte de las experiencias suelen ser intermitentes y poco articuladas.⁸ En una visión optimista es posible que con un mayor impulso desde el gobierno y con el apoyo de la academia y otros grupos nacionales e internacionales ligados al tema se puedan dar pasos hacia la consolidación de experiencias o casos más integrales. Quizá al aumentar los recursos informáticos de los gobiernos y paralelamente existir un mayor número de usuarios con teléfonos inteligentes, se podrían sentar las bases para proponer una plataforma inteligente acorde a cada ciudad, pero esto requiere una mejora integral de las administraciones locales y un cambio de paradigma entre los participantes (García, 2016). La aspiración de impulsar la participación a través de medios electrónicos y específicamente de aplicaciones en teléfonos celulares (APP) avanza rápidamente en las ciudades de nuestro país. Cada vez es más común encontrar aplicaciones que incluyen un catálogo de servicios en línea e información sobre las actividades de gobierno, así como datos de utilidad general. Sin embargo, aún es raro encontrar integrados los sistemas para facilitar el flujo de información de forma interconectada y/o la transmisión de información entre dispositivos (Internet de las cosas con dispositivos IoT). En el futuro la meta sería integrar esos dispositivos, hacer más eficientes las plataformas y mejorar la atención ciudadana con una logística integral. Con todo, no debemos olvidar que el funcionamiento de la herramienta no zanja automáticamente las contradicciones sociales.

Los problemas a atender en las ciudades son múltiples y complejos. Lo ideal es buscar una gestión integral de la ciudad atendiendo a sus perspectivas de desarrollo e incorporando soluciones inteligentes a sus problemas.

⁸ Algunas ciudades como Guadalajara, Puebla, Mérida y Aguascalientes ya han acumulado experiencia y están un paso más allá del simple uso de las TIC para resolver sus problemas, de hecho han comenzado a armar propuestas más ambiciosas.

Al final, el territorio, la población y sus actividades se interconectan en relaciones de suma o tensión y configuran los espacios y dinámicas metropolitanas, urbanas y/o periurbanas. Las demandas a satisfacer se desplazan en diversas agendas gubernamentales que tienen puntos en común e incluso derivan de relaciones causales íntimamente vinculadas; por ejemplo, las decisiones de desarrollo de vivienda inciden en las presiones sobre las redes de servicio y alteran la movilidad; una decisión sobre modificación de uso de suelo afecta los valores del mercado inmobiliario; optar por promover la inversión en ciertos sectores económicos por encima de otros cambia las condiciones de mercados laborales, patrones de consumo o, más directamente, sobre infraestructura urbana; las características de la contaminación tienen mucho que ver con decisiones de política industrial y de vivienda, etcétera.

Curiosamente, la atención de estos asuntos públicos cae en agendas institucionales distintas bajo el comando de agencias gubernamentales que se mueven bajo sus propias dinámicas, siguen lógicas burocráticas propias y persiguen objetivos independientes o, aún peor, antagónicos con relación a otras dependencias. A este panorama habría que agregar las tensiones derivadas de las dinámicas con actores de la sociedad interesados e involucrados en las decisiones públicas sobre la ciudad, sus espacios y dinámicas. Los incentivos para cooperar en la construcción de una política coordinada, con metas medianamente compartidas termina, en muchas ocasiones, por ser únicamente una aspiración.

En este sentido, la perspectiva de *Smart City* o *Ciudad inteligente* se enfrenta a una condición clave; los intereses diversos que confluyen en las decisiones y acciones públicas. Estos intereses se encuentran tanto dentro de las estructuras organizacionales de la administración pública y los grupos políticos intragubernamentales como entre los actores sociales de todo tipo cuyas capacidades de incidir en las agendas y la cristalización de las políticas son tan variadas como lo son también sus objetivos y motivaciones. La tarea de conformar y dar congruencia a la gobernanza para cristalizar políticas auténticamente públicas que serán instrumentadas en una ciudad se convierte en un proceso que adquiere connotaciones complicadas, pues para cada asunto en disputa: los acuerdos son parciales, con límites temporales acotados; la propensión a cooperar oscila errática con los constantes cambios en el contexto político; y las posturas de los otros

participantes pueden ser poco previsible en la arena política específica de cada política o decisión.

En general, el enfoque de las *Smart City* se ha colocado del lado de la búsqueda de la eficiencia privilegiando el uso de herramientas tecnológicas. Parecería que el adjetivo «inteligente» supone en sí mismo una justificación legitimadora para elegir una solución o un conjunto de acciones «correctas». Al reducir un problema de servicio o atención al cliente a una tarea de optimización de recursos se corre el peligro de olvidar lo que está detrás de la acción gubernamental o bien colocar el sentido de «lo público» únicamente en la reducción de costos sin discutir el verdadero fondo de los objetivos sociales. Por ejemplo, reducir el costo de la energía usada por las luminarias de alumbrado público es, en principio, un indicador positivo, pero debe contrastarse con la percepción de la ciudadanía y en su caso con otros efectos que pueden darse en el ambiente; reducir los tiempos de atención requiere a su vez de la consideración de parámetros de calidad con que esta se otorga; una solución técnica de mejora en las vialidades puede culminar en desgastantes procesos de negociación si no se recupera la opinión de los vecinos; recabar una mayor cantidad de opiniones y quejas puede convertirse en una trampa si los procesos de respuesta gubernamentales continúan anclados en una burocracia ineficiente; tener mejores páginas web con puntos de contacto con la administración pública sirve de poco si no se da una auténtica democratización de las decisiones y un trabajo colectivo al armar soluciones estableciendo un espacio de rendición de cuentas entre gobierno y ciudadanía.

El concepto de *Smart City* continúa en construcción, muchos autores y funcionarios adicionan componentes para dar consistencia al término a fin de convertirlo en un paradigma útil en la generación de una nueva estirpe de políticas públicas urbano-metropolitanas. Sin embargo, el desafío sobre su uso «técnico-eficientista» aunado a la tentación de buscar soluciones comunes, automáticas y casi mágicas juega en contra de este esfuerzo. Por otro lado, se corre el riesgo de adicionar elementos indiscriminadamente, mezclando discursos teóricos *ad hoc* y sin discutir la naturaleza o alcance del concepto.

Conclusiones

Es innegable que, en la actualidad, el destino del mundo se encuentra estrechamente vinculado con la evolución de las ciudades. En la globalización, estas constituyen los nodos clave de las decisiones y los puntos en donde diversos flujos coinciden (información, recursos, decisiones) e imprimen una lógica acelerada y distinta a la realidad de los mercados de hipercompetencia global. También es en estos espacios en donde se dirime el destino de las nuevas sociedades humanas y se materializan las pugnas de una desigualdad creciente. Por supuesto, en el mapa complejo de las ciudades quedan impresas las tendencias y contradicciones de los sistemas económicos, políticos y culturales. Las ciudades son la expresión, el producto espacio-territorial de dinámicas de complejidad creciente. En sus barrios, calles, edificios, parques, centros comerciales, lugares y «no lugares»⁹ se pueden leer el progreso, la opulencia, los avances tecnológicos, pero también las desigualdades, la pobreza y la exclusión; quizá por eso sus problemas asumen una complejidad difícil de aprehender e interpretar.

En este trabajo buscamos identificar las tensiones entre el uso de recursos (agua y energía) en las ciudades, el marco legal e institucional de la política urbana «recientemente modificado» y la búsqueda de soluciones eficientes bajo la perspectiva de *Smart City*. Los datos arrojaron un panorama preocupante en cuanto a las condiciones del agua y energía, pues las 60 Zonas Metropolitanas enfrentan serios desafíos; por ejemplo, la presión hídrica para las 15 ZM más importantes se ubica mayoritariamente en el rango de alto y muy alto, adicionalmente dichas zonas se localizan en Regiones Hidrológico Administrativas con marcados problemas de disponibilidad; en cuanto al uso de energía, las cifras también indican cuestiones críticas de consumo que se agravan bajo una matriz energética que todavía tiene como principal fuente de generación la quema de hidrocarburos.

La Agenda 2030 impulsada por la ONU, en su ODS 11, coloca en la mesa un importante grupo de temas para: «Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles».

⁹ Se sugiere consultar: Augé, Marc. (2000). *Los “no lugares” espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Quinta reimpresión. Barcelona: Gedisa.

La reunión Hábitat III celebrada en Quito, Ecuador, es más explícita en la definición de «La Nueva Agenda Urbana». Sin embargo, aunque los puntos considerados resultan pertinentes en lo general, la forma como se proponen —casi como fórmulas universales— han suscitado severas críticas por no considerar el papel de los actores locales y los contextos diversos —muchas veces marcadamente desiguales— que enfrentan los países en particular los menos desarrollados. Estas propuestas deben pasar por el filtro de las realidades específicas en las cuales se apliquen y serán las sociedades y sus gobiernos quienes determinen su validez e idoneidad.

Los lineamientos y determinaciones de carácter legal e institucional —como la Lgahotdu— que se han definido en nuestro país tienen una clara vinculación con los paradigmas predominantes explícitos en la Agenda 2030, pero también son el resultado de debates internos que han puesto de manifiesto la urgente necesidad de cambiar el sentido y las formas de hacer política urbana. Sin embargo, cabe preguntarnos si estas reformas podrán cristalizarse en mejoras sustantivas, sobre todo teniendo en cuenta las limitaciones de orden presupuestal y las fisuras o contradicciones legales que pueden convertirse en obstáculos infranqueables en un escenario de relaciones intergubernamentales poco cooperativas. Los estados y municipios empiezan a observar en la ley una barrera para su actuación y aún no les quedan claros los incentivos que propiciarán la cooperación, sobre todo si recordamos que los Fondos Metropolitanos —originalmente pensados para este fin— se han visto seriamente recortados.

La búsqueda de mejores resultados en la gestión urbana conduce al uso creciente de nuevas perspectivas, muchas de las cuales centran su atención en la incorporación acelerada de mejoras tecnológicas, la noción de *Smart City* se ha colocado justo entre esas propuestas. Diversas definiciones y acercamientos al concepto están íntimamente ligados a los contenidos empíricos que se desprenden de los casos paradigmáticos de ciudades que en el mundo se han adjetivado como «inteligentes». Se trata de un término estrechamente conectado con la búsqueda e implementación de soluciones y consecuentemente su propia naturaleza está impregnada de ese pragmatismo. Por supuesto, algunos analistas han realizado esfuerzos para establecer sus contenidos, límites y alcance epistemológico. Se trata de un concepto en construcción debatiéndose entre la teoría y la práctica.

Después de buscar la conexión con líneas explicativas entre los flujos de recursos, los problemas de diseño y el marco institucional resulta claro que la política urbana no puede circunscribirse a un conjunto de decisiones y acciones aparentemente técnicas que buscan alcanzar resultados eficientes. Al final la herramienta —no importa su grado de sofisticación— solo tiene sentido cuando se tiene claridad en los objetivos y cuando estos últimos son una síntesis (aunque sea aproximada) de los intereses y posturas de amplios grupos de la sociedad.

Sin duda, los riesgos inminentes del crecimiento poblacional y el deterioro ambiental colocan una mayor presión sobre los decisores públicos que definen las políticas territoriales y urbanas. Para entender las problemáticas de la ciudad debe abrirse el lente analítico y observar de manera interconectada los fenómenos del contexto ambiental amplio y su incidencia sobre las redes de ciudades; los ecosistemas condicionarán las posibilidades de crecimiento, los criterios de desarrollo e incluso el replanteo de las estrategias de sostenibilidad o competitividad. Adicionalmente debe revalorarse la pregunta clave sobre quiénes son los destinatarios de las políticas urbanas e identificar si existen mejoras en el bienestar común y la calidad de vida colectiva o si por el contrario los beneficios derivados de la administración y gestión urbana terminan en manos de unos cuantos actores capaces de capturar rentas y capitalizar egoístamente su poder de negociación con el gobierno.

El uso del concepto de *Smart City* corre el riesgo de convertirse en un simple sello de marketing utilizado para legitimar acciones del gobierno. Una salida es ampliar sus alcances y enriquecer sus contenidos, pero esto también podría provocar ambigüedad sobre su especificidad. El reto está en plantear una política urbana integral con bases multidisciplinarias y un enfoque de largo plazo que además sea capaz de sumar el esfuerzo de diferentes agencias gubernamentales, es decir, materialice una cooperación intersectorial, y por supuesto se cimiente en una amplia gobernanza, claro está que dicha política deberá partir de consideraciones consistentes de sustentabilidad que interconecten las dinámicas de la ciudad con su entorno.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron & Robinson, James. (2013). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, México: Ediciones Culturales Paidós.
- Aguilar, Luis. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Allwinkle, S. & Cruickshank, P. (2011). Creating Smart-er Cities: An Overview. *Journal of Urban Technology*, vol. 18 (n.º 2), p. 1-16.
- Arrizabalaga, S., Seravalli, A. & Zubizarreta. (2015). Smart City Concept: What It Is and What It Should Be. *Journal of Urban Planning Development*, vol. 142, n.º 1.
- Augé, Marc. (2000). *Los “no lugares” espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Quinta reimpresión. Barcelona: Gedisa.
- Ayala, Verónica y Martínez Perla (21 de enero de 2017). Combaten en Corte Ley Urbana federal, *Reforma*, Recuperado de <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1029016&md5=fd1470ddd958527a51338960fdfe2b8e&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe> [Consulta: 22-junio-2017]
- Bouskela, Maurício, Casseb, M., Bassi, S., De Luca, C. y M. Fachina. (2016). *La ruta hacia las Smart cities: Migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente*, BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7743/La-ruta-hacia-las-smart-cities-Migrando-de-una-gestion-tradicional-a-la-ciudad-inteligente.pdf> [Consulta: 6-julio-2017]
- Carrión, Fernando & Velasco, Alexandra. (2016). Ecuador. De Estambul a Quito. En M. Cohen, M. Carrizosa, & M. Gutman (eds.), *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina* (p. 373-442 Buenos Aires: Café de las Ciudades. Carrión, Fernando. (14 de noviembre de 2016). La “Agenda Oculta” de Habitat III en Quito. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2016/11/10/seres_urbanos/1478767051_442355.html [Consulta: 11-julio-2017]
- García Del Castillo, Rodolfo. (ene/dic, 2015). La gestión urbana y el papel de los gobiernos locales: paradojas y encrucijadas de las metrópolis mexicanas. *Revista Reflexiones Economía Políticas Públicas*, (n.º 19), México: Colegio de Postgraduados del CIDE A.C.
- García Del Castillo, Rodolfo. (2016). Las tecnologías de la información y la comunicación en las ciudades mexicanas. El caso del Programa Integración de Tecnologías a favor de la atención ciudadana en Mérida, Yucatán 2012-2015. En J. Gómez, E. Vázquez, M. J. Cuervo (coord.), *Políticas públicas para la competitividad*. México: Grupo Editorial Hess y Colegio de Postgraduados del CIDE.

- Guevara, Tomás. (2015), ¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas Urbanas y procesos de producción del Hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011). México: PUEC-UNAM.
- Hellman Joel y Daniel Kaufmann. (septiembre, 2001, 2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas y Desarrollo*. Revista trimestral del Fondo Monetario Internacional, vol. 38 (n.º 3), Washington D. C.
- Iracheta Alfonso, (2013). México hacia la Reforma urbana. En Iracheta (coord.) *Reflexiones sobre política urbana*, Zinacantepec: El Colegio Mexiquense.
- Iracheta Alfonso & Iracheta José. (2014). *Evaluación de los Fondos Metropolitanos y Regional del Gobierno Federal Mexicano*, CIDE- Centro CLEAR para América Latina – SHCP – BID – Colegio Mexiquense – Centro Eure.
- Kimmelman Michael. (17 de febrero de 2017). Ciudad de México, al borde de una crisis por el agua. El cambio climático amenaza con llevar a la megalópolis mexicana hacia una crisis ambiental sin precedentes. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/interactive/ciudad-de-mexico-al-borde-de-una-crisis-por-el-agua/> [Consulta: 12-mayo-2017]
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo. (2015). Gobierno de España. *Plan Nacional de Ciudades Inteligentes*. Recuperado de <http://www.agendadigital.gob.es/planes-actuaciones/Paginas/plan-nacional-ciudades-inteligentes.aspx> [Consulta: 7-julio-2017]
- North, Douglass. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OECD. (2012). *Environmental Outlook to 2050*, OECD Publishing. Recuperado de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-outlook-to-2050_9789264122246-en#.WWIvCYiGOyI#page4 , [Consulta: 1-julio-2017]
- Ostrom, Elinor. (2012). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica-UNAM.
- OXFAM. (2014). Informe de OXFAM, *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*, Recuperado de https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es_0_0.pdf [Consulta: 20-enero-2017]
- Sachs, Jeffrey. (2013). *Economía para un planeta abarrotado*. México: Random House Mondadori.
- Sassen, Saskia. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press [ed. esp.: *La ciudad global*. Buenos Aires: Eudeba, 1999]

- INEGI. (2014). *Censo Económico 2014*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ce/2014/> [Consulta: 18-mayo-2017]
- INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>. [Consulta: 5-mayo-2017]
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (2016). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf [Consulta: 5-mayo-2017]
- ONU. (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible*. Nueva York: ONU. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1> [Consulta: 7-julio-2017]
- ONU. (2016). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Nueva York: ONU. Recuperado de https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/The%20Sustainable%20Development%20Goals%20Report%202016_Spanish.pdf [Consulta: 7-julio-2017]
- ONU-Habitat. (2016). *Los objetivos de Desarrollo Sostenible y la iniciativa de ciudades prósperas*. Nairobi: ONU-Habitat. Recuperado de <https://unhabitat.org/los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-y-la-iniciativa-de-ciudades-prosperas/> [Consulta: 7-julio-2017]
- Sedesol-Conapo. (2010). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010 [Consulta: 6-junio-2017]
- Semarnat-Conagua. (2016). *Estadísticas del agua en México*. Recuperado de http://201.116.60.25/publicaciones/EAM_2016.pdf [Consulta: 28-junio-2017]
- Sener-Secretaría de Energía. (2015). *Prospectiva del Sector Eléctrico 2015-2029*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/44328/Prospectiva_del_Sector_Electrico.pdf [Consulta: 10-julio-2017]
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2015). *World Urbanization Prospects: The 2014*. Recuperado de <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-report.pdf>. [Consulta: 2-julio-2017]
- World Wildlife Fund - WWF. (2016). *Planeta Vivo. Informe 2016. Riesgo y resiliencia en la nueva era*. WWF International, Gland, Suiza. Recuperado de http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/informe_planeta_vivo_2016_riesgo_y_resiliencia_en_una_nueva_era.pdf [Consulta: 3-julio-2017]

La reparación de las violaciones a derechos humanos: Corte IDH¹

Clara Castillo Lara²

Introducción

Las reparaciones son *medidas de desagravio para reparar las violaciones al artículo 5 (derecho a la integridad personal) de la Convención ADH* y se refieren a los casos en que fue violado el derecho a la integridad personal. Asimismo, *las medidas de reparación para resarcir las violaciones al artículo 7 (derecho a la libertad personal) de la Convención ADH*, son la adecuación del ordenamiento jurídico interno del estado parte a las exigencias de sus obligaciones internacionales en la materia, acorde con el artículo 2 del mismo instrumento. Al respecto, el periodo de 1988 a 2010, la Corte IDH se ha pronunciado sobre la integridad y libertad personales en más de 67 casos contenciosos, 31 medidas provisionales y 6 opiniones consultivas. Inicialmente, la mayoría de los casos se han referido a este tópico y al derecho a la vida. En el entendido de que las restricciones del derecho a la libertad personal, y el trato que los Estados confieren a las

¹ Presentado en el Curso de postgrado en la Universidad de Castilla La Mancha (UCLM): Derecho Penal Económico y Derechos Humanos. España, 2017.

² Profesora Titular del Departamento de Derecho. Jefa del Área de Investigación de Derechos Humanos y Alternatividad Jurídico Social. Responsable del Área de conocimiento de Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos Indígenas, de la Maestría en Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Dra. en Ciencias Penales y Política Criminal, por el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Dra. en Derecho Público por la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigadora del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (SNI nivel I).

personas privadas de libertad, son temas relevantes en la protección de los derechos humanos.³

La Corte IDH ha emitido jurisprudencia sobre la detención ilegal, la detención arbitraria, la privación de libertad en estados de emergencia, el derecho de los detenidos a ser informados sobre su detención, el derecho a ser llevado sin demora ante un juez, a ser juzgado en un plazo razonable, a recurrir ante un juez o tribunal competente y al hábeas corpus, frente a situaciones de secuestro. La jurisprudencia de la Corte IDH en materia de privación de libertad, condiciones y tratamiento de las personas en esa situación, así como las medidas para reparar violaciones a los artículos 5 y 7 de la Convención ADH que protegen el derecho a la integridad y a la libertad personal, respectivamente, son las *Medidas de reparación para remediar las violaciones al artículo 7 (derecho a la libertad personal) de la Convención ADH*, esto es, la adecuación del ordenamiento jurídico interno del estado parte a las exigencias de sus obligaciones internacionales en la materia, acorde con el artículo 2 de la Convención ADH.

Respecto de lo anterior, en el caso Suárez Rosero,⁴ la Corte IDH sostuvo que, *los Estados Partes en la Convención no pueden dictar medidas que violen los derechos y libertades reconocidos en ella* y la norma aplicada al señor Suárez Rosero lo perjudicó, porque viola el artículo mencionado y, *la excepción contenida en el artículo 114 bis citado infringía el artículo 2 de la Convención por cuanto el Ecuador no había tomado las medidas adecuadas de derecho interno que permitieran hacer efectivo el derecho contemplado en el artículo 7.5 de la Convención.*

Otra medida de la Corte IDH para reparar las violaciones, fue un registro de detenidos en el caso Panel Blanca.⁵ La Corte IDH consideró que Guatemala debía implementar en su derecho interno, acorde al artículo 2 de la Convención ADH, las medidas legislativas, administrativas y de cual-

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Integridad Personal y Privación de Libertad: (Artículos 7 y 5 de la Convención ADH)*. San José, Costa Rica: Corte IDH 2010, p. 235.

⁴ Corte IDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Sentencia de 12-11-1997. (*Fondo*). *Párrafos. 97 y 99*

⁵ Corte IDH. Caso de la «Panel Blanca» (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala Sentencia de 25 de mayo de 2001 (*Reparaciones y Costas*) párrafo 195 y 203 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_76_esp.pdf).

quier otra índole necesarias para adecuar la normativa interna a los presupuestos convencionales en cuanto a los derechos a la libertad personal, las garantías judiciales y la protección judicial para evitar casos como este,⁶ en el cual se violentó el contenido del artículo 2 que dispone las obligaciones generales del Estado.

En el caso Juan Humberto Sánchez,⁷ la Corte IDH consideró que el Estado de Honduras, acorde con el artículo 2 de la Convención ADH, debía implementar, *un registro de detenidos que permita controlar la legalidad de las detenciones, por lo cual éste debe incluir la identificación de los detenidos, motivo de la detención, autoridad competente, día y hora de ingreso y de liberación e información sobre la orden de detención.*

En el caso Bulacio⁸ contra Argentina, se detuvo a un menor y la Corte IDH especificó el registro de detenidos con identificación, motivos de la detención, notificación a la autoridad competente y a los representantes, custodios o defensores del menor y las visitas recibidas, día, hora de ingreso y de liberación, información al menor y a otras personas acerca de los derechos y garantías que le asisten, rastros de golpes o enfermedad mental, traslados del detenido y horario de alimentación. El registro debe ser firmado por el detenido, y en caso de no hacerlo explicar el motivo. El defensor tendrá libre acceso al expediente y a las actuaciones relacionadas.⁹

Las reparaciones, respecto de la violación de lo previsto por el artículo 7.6 de la Convención ADH, en el caso Blanco Romero,¹⁰ de Venezuela, la Corte IDH ordenó al Estado adoptar *las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para que el recurso de hábeas corpus en Venezuela*

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana*, p. 211.

⁷ Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Sentencia de 7 de junio de 2003. (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*). Párrafo. 189 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_99_esp.pdf)

⁸ Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Sentencia de 18-09-2003. (*Fondo, Reparaciones y Costas*) párrafo. 132 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf).

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana*, p. 210.

¹⁰ Corte IDH. Caso Blanco Romero y Otros VS. Venezuela. Sentencia de 28-11-2005 párrafo 104 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_138_esp.pdf).

pueda ser ejercido de manera eficaz en situaciones de desaparición forzada. Otra disposición, a fin de reparar la violación del artículo 7.6 de la Convención ADH, consistió en ejecutar la resolución de un órgano jurisdiccional interno sobre *hábeas corpus*.

En el caso Cesti Hurtado,¹¹ del Perú, la Corte IDH consideró que el *hábeas corpus* reunía los requisitos de la Convención ADH, y el Estado debió cumplirlo y ejecutar la resolución, pero no lo hizo, por lo que exigió a Perú cumplir con su *obligación de asegurar y hacer efectivas las acciones de garantías judiciales para la protección de derechos y libertades fundamentales, entre las que figuran los procedimientos de habeas corpus y amparo*.¹²

Lo mismo sucedió en Chaparro Álvarez¹³ contra Ecuador. Las *Medidas de desagravio para reparar las violaciones al artículo 5 (derecho a la integridad personal) de la Convención ADH*, se relaciona a la violación al derecho a la integridad personal, por lo que la Corte IDH ordenó al estado involucrado que brindara tratamiento médico y psicológico a las víctimas y sus familiares. Entre las medidas generales están las de reparar violaciones al artículo 5 y adecuar el ordenamiento del estado a las exigencias de sus obligaciones internacionales.¹⁴

En el caso Bulacio,¹⁵ la Corte IDH ordenó la adecuación de la normativa interna con la detención de los niños en, *el sentido de constituir una instancia de consulta, con el objeto, si correspondiere, de la adecuación y modernización de la normativa interna en las temáticas relacionadas con*

¹¹ Corte, (recuperado de IDHocs/casos/articulos/seriec_56_esp.pdf http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_56_esp.pdf)

¹² Corte IDH, Caso Cesti Hurtado Vs. Perú Sentencia de 31-05-2001 (*Reparaciones y Costas*) párrafo. 67 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_78_esp.pdf).

¹³ «[...] la Corte estima pertinente ordenar al Estado que adecue su derecho interno, en un plazo razonable, a los parámetros de la Convención, de manera que sea una autoridad judicial la que decida sobre los recursos que los detenidos presenten conforme a lo establecido en el artículo 7.6 de la Convención Americana». Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñiñiguez vs. Ecuador. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones Y Costas*). Párrafo 268 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_170_esp.pdf).

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana*, p. 213.

¹⁵ Bulacio Vs. Argentina. Sentencia de 18-09-2003. (*Fondo, Reparaciones y Costas*). Párrafo 144.

[las condiciones de detención de los niños] para lo cual se invitará a expertos y otras organizaciones de la sociedad civil', que formule propuestas normativas ante los órganos correspondientes con el objetivo de adecuar y moderar la normativa interna.

En *Caesar*¹⁶ contra Trinidad y Tobago, la Corte IDH consideró que el Estado establecía penas corporales incompatibles al artículo 5.1 y 5.2 de la Convención ADH, y le requirió que adoptara medidas necesarias para derogarlas, pues una disposición constitucional determinaba la inimpugnabilidad de la ley, por eso, era incompatible con la Convención y ordenó al Estado que lo enmendara.¹⁷

Otro caso en que la Corte IDH determinó la incompatibilidad del derecho interno con la Convención ADH, es el caso *Goiburú*,¹⁸ pues los tipos penales de tortura y desaparición forzada contenidos en el Código Penal paraguayo, no se adecuaban a las obligaciones del Estado derivadas de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y el artículo 2 de la Convención ADH. Por eso, estimó pertinente ordenar al Estado que, como una garantía de no repetición, encuadre en un plazo razonable la tipificación de los delitos de desaparición forzosa y tortura, a las disposiciones aplicables del derecho internacional de los derechos humanos.

Igualmente, el caso *Montero Aranguren*,¹⁹ reveló las condiciones del régimen penitenciario venezolano, donde el espacio para cada interno era muy reducido, con inmundicia, malos olores, insectos y enfermedades; no contaban con el número y condición jurídica de los mismos; tampoco lle-

¹⁶ Corte IDH, *Caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago*. Sentencia de 11-03-2005. (*Fondo, Reparaciones y Costas*) p. 132 (recuperado de

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_123_esp.pdf).

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana*, p. 213.

¹⁸ Corte IDH, *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay* Sentencia de 22-09-2006 (*Fondo, Reparaciones y Costas*) párrafo 179 y 143 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.pdf).

¹⁹ *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de julio de 2006. (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*) Párrafo 60 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf).

vaban un registro, atención sanitaria, trabajo y esparcimiento. Y más del 95 por ciento no estaban sentenciados y convivían con los condenados.

Si la Corte IDH declara violado el derecho a la integridad personal, artículo 5.2 de la Convención ADH, ordena a los estados ajustar las condiciones del sistema carcelario a las normas internacionales de protección de los derechos humanos aplicables, como garantía de no repetición de los hechos.

Otros casos en que la Corte IDH ha ordenado esta medida son Hilaire²⁰ contra Trinidad y Tobago, Fermín Ramírez²¹ contra Trinidad y Tobago y Raxcacó Reyes.²² También en el caso López Álvarez,²³ de Honduras. En Montero Aranguren²⁴ contra Venezuela, la Corte IDH ordenó la adopción en un plazo razonable y las medidas para que las condiciones de las cárceles fueran ajustadas a los estándares internacionales. La Corte IDH ordenó el fortalecimiento de los controles en los centros de detención en

²⁰ Corte IDH, Caso Hilaire Vs. Trinidad y Tobago. Sentencia de 1-09-2001 (*Excepciones Preliminares*) (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_80_esp.pdf).

²¹ Corte IDH, Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Sentencia 20-06-2005. (*Fondo, Reparaciones y Costas*) (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_126_esp.pdf).

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana*, p. 217.

²³ Estimó que, *en atención al derecho de las personas privadas de libertad a una vida digna en los establecimientos penales, el Estado debe adoptar, en un plazo razonable, medidas tendientes a crear las condiciones que permitan asegurar a los reclusos alimentación adecuada, atención médica y condiciones físicas y sanitarias consecuentes con los estándares internacionales sobre la materia*. Corte IDH, Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia de 1-02-2006. (*Fondo, Reparaciones y Costas*) Párrafo 209 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_esp.pdf).

²⁴ “... el Estado debe asegurar que toda persona privada de su libertad viva en condiciones compatibles con su dignidad humana, entre las que se encuentren, *inter alia*: a) un espacio lo suficientemente amplio para pasar la noche; b) celdas ventiladas y con acceso a luz natural; c) acceso a sanitarios y duchas limpias y con suficiente privacidad; d) alimentación y atención en salud adecuadas, oportunas y suficientes, y e) acceso a medidas educativas, laborales y de cualquier otra índole esenciales para la reforma y readaptación social de los internos. Corte IDH Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Párrafo 146

Gutiérrez Soler²⁵ contra Colombia. En Lori Berenson²⁶ contra el Perú, la Corte IDH se refirió a las condiciones de detención del penal de máxima seguridad Yanamayo, a 3,900 metros sobre el nivel del mar, donde el agua se congelaba en el piso, provocando daños a la salud de las víctimas.²⁷

En Loayza Tamayo²⁸ y Cantoral Benavides,²⁹ ambas contra Perú, la Corte IDH expresó que la detención de las personas acusadas de traición a la patria y terrorismo, no se ajustaban a la Convención y dispuso que el Estado debía, *modifi[car] la situación en que se enc[ontraba] encarcelada María Elena Loayza Tamayo, particularmente en lo referente a las condiciones del aislamiento celular a [las] que est[aba] sometida, con el propósito de que [esa] situación se adecu[ara] a lo dispuesto en el artículo 5 de la Convención Americana*. Ordenó que se le brindara tratamiento médico y psiquiátrico, inmediatamente.

²⁵ “...adoptar las medidas que sean necesarias para fortalecer los mecanismos de control existentes en los centros estatales de detención, con el propósito de garantizar condiciones de detención adecuadas y el respeto a las garantías judiciales. Los referidos mecanismos de control deben incluir, inter alia: a) la realización de exámenes médicos que respeten las normas establecidas por la práctica médica a toda persona detenida o presa. Concretamente, se llevarán a cabo en privado bajo control de los médicos y nunca en presencia de agentes de seguridad u otros funcionarios del gobierno. Dichos exámenes se efectuarán con la menor dilación posible después del ingreso del detenido en el lugar de detención o prisión y, posteriormente, aquél recibirá atención y tratamiento médico cada vez que sea necesario; b) la evaluación psicológica regular de los funcionarios encargados de la custodia de las personas privadas de la libertad, con el propósito de asegurar que dichas personas presentan un adecuado estado de salud mental; y c) acceso frecuente a dichos centros para los funcionarios de organismos apropiados de control o de protección de derechos humanos”. Corte IDH. Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia. Sentencia de 12-09-2005. Párrafo 112 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_132_esp.pdf)

²⁶ Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú Sentencia de 25-11-2004 (*Fondo Reparaciones Y Costas*) párrafo 241 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_119_esp.pdf)

²⁷ Consideró que el Estado debía, *adoptar de inmediato las medidas necesarias para adecuar las condiciones de detención en el penal de Yanamayo a los estándares internacionales y trasladar a otras prisiones a quienes por sus condiciones personales no puedan estar reclusos a la altura de dicho establecimiento penal*. Debía informarle cada 6 meses sobre la adecuación. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana*, p. 219.

²⁸ Corte IDH, Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. (*Fondo*) párrafo. 112 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf)

²⁹ Corte IDH, Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Sentencia de 18 de agosto de 2000. (*Fondo*). párrafo. 93 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_69_esp.pdf)

En el caso Cantoral Benavides, la Corte IDH estableció que además de haber sido incomunicado y sometido a condiciones de reclusión hostiles y restrictivas, fue agredido físicamente, produciéndole dolores corporales y sufrimientos emocionales. La Corte IDH estimó pertinente considerar los hechos del caso, *en el contexto de las prácticas prevalecientes por esa época en el Perú en relación con las personas inculpadas de los delitos de traición a la patria y terrorismo.*

El artículo 5.6 de la Convención ADH expresa *las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.* En Raxcacó Reyes³⁰ contra Guatemala, la Corte idh exigió al Estado *adoptar, dentro de un plazo razonable, las medidas educativas, laborales y de cualquier otra índole necesaria para que el señor Raxcacó Reyes pueda reincorporarse en la sociedad una vez que cumpla la condena que se le imponga, tal como lo dispone el artículo 5.6 de la Convención Americana.* Lo mismo en el Instituto de Reeducción del Menor³¹ contra Paraguay, la Corte IDH dispuso, *como medida de satisfacción, que el Estado brinde asistencia vocacional, así como un programa de educación especial destinado a los ex internos del Instituto que estuvieron en éste entre el 14 de agosto de 1996 y el 25 de julio de 2001, dentro de un plazo de seis meses.*

Las Medidas referidas a la educación en Derechos Humanos se implementaron a partir de 2002. Entre las reparaciones ordenadas en sus sentencias por violaciones a los artículos 5 y 7 de la Convención ADH, la Corte IDH incluye medidas dirigidas a la capacitación de los miembros de las fuerzas armadas y de otros funcionarios de los estados.

En Tibi,³² contra Ecuador, la víctima fue recluida en condiciones de hacinamiento e insalubridad durante 45 días, sin ventilación, luz ni alimen-

³⁰ Caso Raxcacó Reyes Vs. Guatemala. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. (*Fondo, Reparaciones y Costas*). Párrafo 135 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_133_esp.pdf)

³¹ Corte IDH, Caso Instituto de Reeducción del Menor Vs. Paraguay Sentencia de 2 de septiembre de 2004. (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*) párrafo. 321 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf).

³² «Las autoridades estatales ejercen un control total sobre la persona que se encuentra sujeta a su custodia. La forma en que se trata a un detenido debe estar sujeta al escrutinio más estricto, tomando en cuenta la especial vulnerabilidad de aquél. La Corte ha establecido que el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante

tación suficientes, durmió en el piso junto con procesados y condenados, fue golpeado por otros reclusos. Por eso, la Comisión IDH, los representantes y sus familiares, solicitaron a la Corte IDH que el Estado capacite al personal judicial, del ministerio público, policial, penitenciario, médicos y psicólogos, sobre el tratamiento a reclusos, la prevención de la tortura y la documentación de las denuncias según los estándares internacionales.³³ Igual en el caso López Álvarez³⁴ contra Honduras, la Corte IDH ordenó al Estado implementar un programa de capacitación en derechos humanos a funcionarios penitenciarios.

La Corte IDH considera que el Estado debe establecer un programa de capacitación para el personal policíaco, judicial, ministerio público y penitenciario, sobre la especial protección a los niños y jóvenes, el principio de igualdad ante la ley y la no discriminación de los principios y normas de protección de los derechos humanos, relativos a la aplicación de los estándares internacionales sobre la detención de personas, respeto a sus derechos y garantías judiciales, el trato que deben recibir, condiciones de detención, tratamiento y control médico, derecho a contar con un abogado, a recibir visitas, a separar a los menores de los adultos y a procesados y condenados.³⁵

En un asunto de tortura en Gutiérrez Soler³⁶ contra Colombia, la Corte IDH tuvo en cuenta la declaración de un perito que afirmó que los exáme-

de estos derechos de los detenidos, lo cual implica, entre otras cosas, que le corresponde explicar lo que suceda a las personas que se encuentran bajo su custodia». Caso Tibi Vs. Ecuador. Sentencia de 07 de septiembre de 2004. (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*). Párrafo 262 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_114_esp.pdf).

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana*, p. 222.

³⁴ Corte IDH, Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia 1-02-2006. Párrafo (*Fondo, Reparaciones y Costas*).

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana*, p. 223.

³⁶ «[...] la difusión e implementación de los parámetros establecidos en el Protocolo de Estambul puede contribuir eficazmente a la protección del derecho a la integridad personal en Colombia. Por ello, considera que el Estado debe adoptar un programa de formación que tenga en cuenta dichas normas internacionales, el cual debe estar dirigido a los médicos que cumplen sus funciones en los centros de detención oficiales y a los funcionarios del

nes del señor Gutiérrez Soler estaban incompletos, sin registros fotográficos y sin revisión de lesiones. Las omisiones incidieron en la interpretación de los exámenes y en el resultado de los procesos internos. El perito destacó la importancia de los parámetros del *Protocolo de Estambul* que describe cómo deben realizarse los exámenes médicos y los dictámenes de víctimas de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes.

En el caso Blanco Romero³⁷ contra Venezuela, los peticionarios solicitaron a la Corte IDH que ordenara al Estado la implementación de un programa de formación y capacitación dirigido a los integrantes de los organismos de seguridad de Venezuela. La Corte IDH también reiteró lo señalado en el caso Caracazo,³⁸ para que el Estado implemente, en los cursos de capacitación de los funcionarios de las Fuerzas Armadas y de la Dirección de Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP), un programa sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos, en particular, la prohibición de la desaparición forzada, la tortura y el uso desproporcionado de la fuerza, tomando en cuenta la jurisprudencia interamericana de protección de los derechos humanos, como una manera de prevenir que vuelva a suceder.³⁹

En Montero Aranguren⁴⁰ contra Venezuela, los agentes hicieron uso desproporcionado de la fuerza. La Corte IDH indicó que, para garantizar

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, así como a los fiscales y jueces encargados de la investigación y el juzgamiento de hechos como los que han afectado al señor Wilson Gutiérrez Soler, con el fin de que dichos funcionarios cuenten con los elementos técnicos y científicos necesarios para evaluar posibles situaciones de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Asimismo, el Tribunal considera necesario que dicho programa de formación incluya el caso del señor Wilson Gutiérrez Soler como una medida dirigida a prevenir la repetición de los hechos». Corte IDH. Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Párrafo 110 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_132_esp.pdf).

³⁷ Corte IDH, Caso Blanco Romero y otros VS. Venezuela. Sentencia de 28-11-2005. Párrafo 106 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_138_esp.pdf).

³⁸ Corte IDH, Caracazo Vs. Venezuela. Sentencia de 29-08-2002. Párrafo 43 (3) P. 39 (*Reparaciones y Costas*) (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_95_esp.pdf).

³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana* p. 225.

⁴⁰ Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006. (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*) párrafo 147 -149

la vida, los cuerpos de seguridad deben capacitarse y ordenó al Estado, *diseñe e implemente un programa de capacitación sobre derechos humanos y estándares internacionales en materia de personas privadas de la libertad, dirigido a agentes policiales y penitenciarios.*

En Castro Castro⁴¹ contra Perú, se probaron violaciones a los derechos humanos perpetradas en un motín, por parte de la policía, ejército y fuerzas especiales, y en Montero Aranguren, *los miembros de los cuerpos de seguridad deben recibir entrenamiento y capacitación adecuados*, y dispuso que el Estado debe implementar programas de educación en derechos humanos de los estándares internacionales, aplicables al tratamiento de los reclusos en alteración al orden público en penitenciarías, para agentes de seguridad peruanos.⁴²

Igual en La Cantuta⁴³ contra el Perú, las violaciones fueron perpetradas por paramilitares. La Corte IDH expresó que el Estado debe capacitar a los miembros de inteligencia, las fuerzas armadas y la policía nacional, en cuanto a la legalidad y las restricciones del uso de la fuerza en general y en situaciones de conflicto armado y terrorismo, conceptos de obediencia debida y la función de dichas instituciones en situaciones como en el caso concreto. El Estado debe implementar programas permanentes de educación en derechos humanos dirigidos a todos los miembros de instituciones a todos los niveles jerárquicos.⁴⁴ También para los fiscales y jueces, incluidos el fuero penal militar.

(recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf)

⁴¹ Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú Sentencia de 25 de noviembre de 2006 (*Fondo, Reparaciones y Costas*) (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_160_esp.pdf)

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana* p. 226.

⁴³ Corte IDH. La Cantuta Vs. Perú. Sentencia 29-11-2006. (*Fondo, Reparaciones y Costas*) Párrafo 241, 242 y 243. (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_162_esp.pdf)

⁴⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana* p. 227.

En los casos de las Masacres de Mapiripán,⁴⁵ de Ituango⁴⁶ y de la Rochela,⁴⁷ todo contra Colombia, se probó que las masacres habían sido perpetradas por paramilitares que actuaron con la colaboración, tolerancia y aquiescencia de agentes estatales. La Corte IDH dispuso que el Estado adopte medidas para formar y capacitar a los cuerpos armados y de seguridad, sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, sobre los límites a los que debe estar sometido.⁴⁸

En el caso Ximenes Lopes⁴⁹ contra Brasil, luego de que, *al momento de los hechos no existía una adecuada atención para el tratamiento e internación de personas con discapacidad mental*, la Corte IDH ordenó al Estado continuar un programa de formación y capacitación para el personal médico, psiquiátrico, psicológico, de enfermería, auxiliares y todas las personas de atención de salud mental, sobre los principios que deben regir el trato a las personas con discapacidad mental, acorde a los estándares internacionales en la materia y los establecidos en la sentencia.⁵⁰

En el caso Gutiérrez Soler⁵¹ contra Colombia, se aplicó la jurisdicción penal militar y la Corte IDH ordenó medidas de reparación sobre la educa-

⁴⁵ Corte IDH, Caso de la “Masacre De Mapiripán” Vs. Colombia Sentencia de 15 septiembre de 2005. Párrafo 316 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf).

⁴⁶ Corte IDH, Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de Julio de 2006 párrafo. 149 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_148_esp.pdf)

⁴⁷ Corte IDH, Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Sentencia de 11-05-2007. (Fondo, Reparaciones y Costas). Párrafos 90, 91, 99, 102, 109 y 111 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_163_esp.pdf)

⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana* p. 228.

⁴⁹ Corte IDH, Ximenes Lopes Vs. República Federativa del Brasil. Sentencia de 30-11-2005. (Excepción Preliminar) (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_139_esp.pdf).

⁵⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana* p. 229.

⁵¹ Corte IDH, Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Párrafo 107 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_132_esp.pdf (06-09-2011)

ción en derechos humanos, consideró que el Estado debía implementar, en los cursos de formación de los servidores públicos de la jurisdicción penal militar y de la fuerza pública, un programa de análisis de la jurisprudencia del sistema Interamericano, relacionado con los límites de la jurisdicción penal militar, los derechos a las garantías judiciales y la protección judicial, para prevenir los casos de violación a los derechos humanos, y para que sean investigados y juzgados por la jurisdicción.

La Corte IDH valoró la disposición del Estado de adoptar medidas para que el caso sea aplicado como *lección aprendida*⁵² en los cursos sobre derechos humanos de la policía nacional. Consideró que Colombia debía incluir el caso del señor Gutiérrez Soler en el programa, *como un elemento pedagógico que contribuya a que hechos de esta naturaleza no se repitan*. Y aunque el estudio de la jurisprudencia interamericana es crucial en la prevención de hechos ilícitos, el Estado debe adoptar medidas para que la jurisprudencia y los precedentes de la Corte Constitucional, respecto del fuero militar, sean aplicados internamente.⁵³

En *Bámaca Velásquez*⁵⁴ contra Guatemala, la Corte IDH dispuso que el Estado deba cumplir el artículo VIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.⁵⁵ Igual en el caso *Goiburú y otros*⁵⁶ contra Paraguay, por la desaparición del señor Agustín Goiburú Giménez y otras 3 personas, perpetrada por la policía paraguaya, por eso el Estado debe adoptar medidas para capacitar a los policías con programas permanentes de educación en todos los niveles jerárquicos.⁵⁷

⁵² Corte IDH, Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia, Párrafo 107.

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana*, p. 230.

⁵⁴ Corte IDH, Caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. (Fondo) par. 86 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_70_esp.pdf).

⁵⁵ que dispone: «[l]os Estados partes velarán asimismo porque, en la formación del personal o de los funcionarios públicos encargados de la aplicación de la ley, se imparta la educación necesaria sobre el delito de desaparición forzada de personas». Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana*, p. 230.

⁵⁶ Corte IDH. Caso *Goiburú y otros Vs. Paraguay*. Sentencia de 22-09-2006. (Fondo, *Reparaciones y Costas*).

⁵⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana*, p. 231.

Las Otras medidas de reparación de carácter más general, ordenada por la Corte IDH, son la investigación de los hechos y la sanción a los autores de la violación a los derechos humanos en cuestión, así como la obligación de prevenir y garantizar la no repetición de los hechos lesivos. En *Bulacio*⁵⁸ contra Argentina, la Corte IDH estableció que el detenido tiene derecho a condiciones compatibles con su dignidad, y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal, por ser el responsable de los centros de detención y garante de los derechos del detenido, por lo que debe explicar cualquier cosa que le suceda al estar bajo su custodia.⁵⁹

En el caso *Juan Humberto Sánchez*⁶⁰ contra Honduras, la Corte IDH determinó que el Estado debe explicar lo sucedido a una persona que presentaba condiciones físicas normales cuando se inició su custodia y durante esta empeoró, también informará al detenido sobre los motivos y razones de su detención, permitir el control judicial inmediato, respetar el derecho del detenido a notificar a una persona sobre su condición, brindar revisión y atención médica a los detenidos por un médico elegido por ellos, pues la atención deficiente viola el artículo 5 de la Convención.

En *Cantoral Benavides*⁶¹ contra el Perú, la Corte IDH consideró violados los artículos 5 y 7 de la Convención ADH, y ordenó dejar sin efecto la sentencia condenatoria por haber sido dictada en violación de los derechos a la protección judicial y al debido proceso, así como anular todos los antecedentes contra de la víctima. Igual en *Suárez Rosero*⁶² y en *Acosta Calderón*,⁶³ ambas contra Ecuador, la Corte IDH ordenó que no se eje-

⁵⁸ Corte IDH. Caso *Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18-09-2003. (*Fondo, Reparaciones y Costas*) párrafo. 126

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana*, p. 232.

⁶⁰ Corte IDH. Caso *Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Sentencia 7-06-2003. (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*) párrafo. 100

⁶¹ Corte IDH. *Cantoral Benavides Vs. Perú*. Sentencia 3-09-1998 (*Excepciones Preliminares*) párrafo. 77-78 http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_40_esp.pdf (06-09-2011)

⁶² Corte IDH. Caso *Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Sentencia de 20-01-1999. (*Reparaciones y Costas*) párr. 76.

⁶³ Corte IDH. Caso *Acosta Calderón Vs. Ecuador*. Sentencia de 24-06-2005. (*Fondo, Reparaciones y Costas*). Párrafo 165 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_129_esp1.pdf).

cutara la multa y que se borrara el nombre de la víctima del registro de antecedentes.

Cabe subrayar que la reparación de daños por lesión a los derechos humanos no se agota con el simple resarcimiento o la compensación económica, por eso el juez deberá adoptar medidas para que las víctimas queden salvas ante el daño sufrido, conozcan la verdad de lo ocurrido, recuperen su confianza en el Estado y tengan certeza de que las acciones u omisiones que originaron el daño no volverán a ocurrir. Se debe considerar una noción amplia de reparación que abarque más allá de la esfera pecuniaria del individuo, pues los bienes como la dignidad y los derechos humanos no deben ser tasados monetariamente.

De lo anterior, se concluye que los derechos son reconocidos como inviolables tanto en el ordenamiento jurídico interno como en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, consecuentemente, al ser violados por acción u omisión del Estado concreto, a través de sus órganos, con las conductas que constituyen *per se* el incumplimiento de las obligaciones que dicho estado asume frente a la comunidad internacional podría llegar a comprometer su responsabilidad interna y externa.

Reparación al daño inmaterial

La reparación es un conjunto de medidas orientadas a restituir o restaurar los derechos y mejorar la situación de las víctimas, así como también a promover las reformas políticas que impidan la repetición de las violaciones. En este sentido, los dos objetivos que pretenden la reparación o restauración son

1. Ayudar a las víctimas a mejorar su situación, enfrentar las consecuencias de la violencia, reconociendo su dignidad como personas y sus derechos.
2. Mostrar solidaridad con las víctimas, y señalar el camino para restablecer su confianza en la sociedad y las instituciones.⁶⁴ La finalidad

⁶⁴ Beristáin, Carlos Martín. (2008). *Diálogos sobre la reparación: experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos*. Tomo 2. San José, C.R.: Instituto Interamericano de

de la reparación, es colocar a la víctima en la misma posición donde estaba antes de ocurrir el ilícito.

Entonces, la reparación es la consecuencia directa de la responsabilidad estatal; y para que tenga lugar en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) es necesario que previamente se establezca su responsabilidad internacional. Al respecto, la jurisprudencia y la doctrina han identificado sus elementos constitutivos, y al establecerla, surge la obligación jurídica de reparar, lo que ocurre de varias formas.⁶⁵ De tal manera, que el derecho a la reparación se basa en términos morales y legales, tanto en la legislación como en los tratados internacionales, en donde se encuentran diferenciados en cinco dimensiones, las cuales son desarrolladas por la Corte IDH.

- a) La *restitución* restablece la situación previa de la víctima. Incluye el restablecimiento de derechos, el retorno a su lugar de residencia, así como la devolución de bienes y el empleo;
- b) La *indemnización* es la compensación monetaria por daños y perjuicios. Incluye daño material, físico y moral (miedo, humillación, estrés, problemas mentales, reputación);
- c) La *rehabilitación* refiere atención médica y psicológica, y los servicios legales y sociales para que las víctimas se reincorporen a la sociedad;
- d) Las medidas de *satisfacción* se relaciona con la verificación de los hechos, conocimiento público de la verdad y actos de desagravio; las sanciones contra perpetradores; la conmemoración y tributo a las víctimas;
- e) Las *garantías de no-repetición* asegura que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones.⁶⁶ Para eso, se requiere de reformas judicia-

Derechos Humanos, p. 11.

⁶⁵ Rojas Báez, Julio José. (2008). *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones y los criterios del Proyecto de Artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*. Santo Domingo, República Dominicana, p. 92 y ss.

⁶⁶ *En este sentido, las medidas de reparación deben tener coherencia entre sí para ser realmente eficaces. No pueden verse aisladas, sino como un conjunto de acciones destinadas a restituir*

les, institucionales y legales, cambios en los cuerpos de seguridad, y la promoción y respeto de los derechos humanos que eviten la repetición de los hechos.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), el órgano facultado para determinar la responsabilidad internacional del Estado concreto es la Corte IDH, que ordena las reparaciones. Considerando que, al establecer la responsabilidad pone a cargo del Estado la obligación de reparar el daño causado. Cabe mencionar que los criterios jurisprudenciales de la Corte IDH, están vinculados al marco legal de las reparaciones,⁶⁷ son convencionales y se derivan del artículo 63(1),⁶⁸ de la Convención ADH.

En comparación con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el artículo 41 enmarca que la Corte Europea de Derechos Humanos debe remitirse primero al derecho interno del Estado concreto, y si lo considera procedente ordenar una satisfacción equitativa.⁶⁹ En cambio, en Latinoamérica, la Corte IDH conoce casos de masacres, tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapa-

los derechos de las víctimas y proporcionar a los beneficiarios suficientes elementos para mitigar el daño producido por las violaciones, promover su rehabilitación y compensar las pérdidas.

Es el conjunto de medidas dispuestas lo que incide positivamente en la vida de las víctimas. Para muchas de ellas, la justicia otorga un sentido integral al conjunto de la reparación, más cercano al daño producido por las violaciones. Beristáin, Carlos Martín. (2008). *Diálogos sobre la reparación: experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos*, p. 12-15.

⁶⁷ Beristáin, Carlos Martín. (2008). *Diálogos sobre la reparación: experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos*, p. 20-22.

⁶⁸ Artículo 63(1). - *Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.*

⁶⁹ Consejo de Europa, Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. *Artículo 41.- Satisfacción equitativa.* - *Si el Tribunal declara que ha habido violación del Convenio o de sus Protocolos y si el derecho interno de la Alta Parte Contratante sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa* (recuperado de http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/Convention_SPA.pdf).

riciones forzadas. De ahí la importancia de que la reparación se imponga como norma convencional, principio general y norma consuetudinaria.

Cabe recordar que la restitución tiene su origen en la *restitutio in integrum*⁷⁰ del antiguo derecho romano. Actualmente, se entiende como el restablecimiento del individuo a la situación en que se encontraba antes del ilícito.⁷¹ Y aun cuando la restitución o rehabilitación es un principio del derecho internacional, este es viable solo en el caso que sea material y físicamente posible. En caso contrario, deben buscarse otras formas de reparación.⁷²

La restitución se considera como la situación objetiva existente al momento de la comisión del hecho. En cambio, en la *restitutio in integrum*, se utiliza un parámetro hipotético para determinar el posible desenvolvimiento de la víctima de no haber ocurrido el ilícito, lo cual ha sido planteado por la Corte IDH. La restitución es considerada el medio idóneo de

⁷⁰ Botero Marino, Catalina. Relatora Especial para la Libertad de Expresión. *Reparaciones por la violación de la libertad de expresión en el Sistema Interamericano*. (OEA documentos oficiales; OEA/Ser. L) ISBN 978-0-8270-5787-6. Public. financiada por la Fundación Sueca de Derechos Humanos y la Comisión Europea (IEDDH Cris No. 2009 / 167-432). Impresa por la Confederación Suiza. Comisión IDH en 2011. P. 3

⁷¹ *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985. (recuperado de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/delitos.htm>)

⁷² Artículo 25.- Estado de necesidad. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional*. 63.º período de sesiones (26 de abril a 3 de junio y 4 de julio a 12 de agosto de 2011). Asamblea General. Documentos Oficiales. Sexagésimo sexto período de sesiones Suplemento n.º 10 (A/66/10). Naciones Unidas Nueva York, 2011. -1. Una organización internacional no puede invocar el estado de necesidad como causa de exclusión de la ilicitud de un hecho que no esté en conformidad con una obligación internacional de esa organización a menos que ese hecho: a) sea el único modo para la organización de salvaguardar contra un peligro grave e inminente un interés esencial de sus Estados miembros o de la comunidad internacional en su conjunto cuando la organización, en virtud del derecho internacional, tiene la función de proteger ese interés, y b) no afecte gravemente a un interés esencial del Estado o de los Estados con relación a los cuales existe la obligación internacional, o de la comunidad internacional en su conjunto.

2. En todo caso, una organización internacional no puede invocar el estado de necesidad como causa de exclusión de la ilicitud si: a) la obligación internacional de que se trate excluye la posibilidad de invocar el estado de necesidad, o b) la organización ha contribuido a que se produzca el estado de necesidad (recuperado de http://untreaty.un.org/ilc//reports/2011/All%20languages/A_66_10_S.pdf).

reparación,⁷³ aunque no sea la más utilizada. Pero, en caso de que la restitución del bien jurídico afectado sea imposible, se deben aplicar otras formas de reparación.⁷⁴

En cambio, la compensación tiene su base en la Convención ADH que faculta a la Corte IDH a fijar una justa indemnización.⁷⁵ Consecuentemente, la compensación pecuniaria es la forma de reparación común en casos de violaciones de derechos humanos.⁵¹ Al respecto, en su jurisprudencia, la Corte IDH ha fijado límites a la compensación, lo que siempre está determinado por el caso concreto. En *Garrido y Baigorria*,⁷⁶ los familiares solicitaron que la Corte IDH dictase una indemnización y la Corte IDH la ordenó. Asimismo, determina el monto de la indemnización compensatoria sobre aspectos derivados del análisis de los montos indemnizatorios clasificados como daño físico, daño material y daño inmaterial o moral.⁷⁷

⁷³ Artículo 31. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional*. 63.º período de sesiones (26 de abril a 3 de junio y 4 de julio a 12 de agosto de 2011). Reparación. - 1. La organización internacional responsable está obligada a reparar íntegramente el perjuicio causado por el hecho internacionalmente ilícito. 2. El perjuicio comprende todo daño, tanto material como moral, causado por el hecho internacionalmente ilícito de la organización internacional. *Ídem*.

⁷⁴ Artículo 34. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional*. 63.º período de sesiones (26 de abril a 3 de junio y 4 de julio a 12 de agosto de 2011). Formas de reparación. - La reparación íntegra del perjuicio causado por el hecho internacionalmente ilícito adoptará la forma de restitución, de indemnización y de satisfacción, ya sea de manera única o combinada, de conformidad con las disposiciones del presente capítulo *Ídem*.

⁷⁵ Artículo 63(1) Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32) San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969 (Pacto de San José). - Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

⁷⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Garrido y Baigorria Vs. Argentina* Sentencia de 27 de agosto de 1998 (*Reparaciones Y Costas*) (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_39_esp.pdf)

⁷⁷ Botero Marino, Catalina. Relatora Especial para la Libertad de Expresión. *Reparaciones por la violación de la libertad de expresión en el Sistema Interamericano*, p. 4.

El daño físico es el conjunto de afectaciones físicas y daños severos, e irreversibles que sufren las víctimas de violaciones de derechos humanos.⁷⁸ En el daño material, se incluye «la pérdida de ingresos, gastos médicos, los gastos incurridos en la búsqueda de la víctima ante el encubrimiento de las autoridades o la falta de investigación, y otros gastos de carácter pecuniario que son causados por la violación».⁷⁹ Según la Corte IDH, «[e]l daño material supone la pérdida o detrimento de los ingresos de la víctima, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos».⁸⁰

Siempre que exista prueba, la Corte IDH la tendrá en cuenta conjuntamente con su jurisprudencia y los argumentos de las partes para resolver el daño material que comprende el lucro cesante, referido a la pérdida de ingresos de la víctima; el daño emergente que enmarca los pagos y gastos derogados por la misma durante la investigación de los hechos; y el destino final de las víctimas desaparecidas o ejecutadas.

En cuanto al lucro cesante, la Corte IDH ha mantenido que la compensación debe ser acordada por el daño sufrido por la víctima o sus familiares, por el tiempo que se han visto impedidos para trabajar debido a la violación. Sobre el particular, ha tomado como referencia para determinar el monto, la expectativa de vida en el país al momento de los hechos, las circunstancias del caso, el salario mínimo legal y la pérdida de una oportunidad cierta. El lucro cesante, se refiere a la interrupción de ingresos, salarios, honorarios, y retribuciones. Lo que refleja el perjuicio sobre condiciones concretas de las que disfrutaba la víctima, así como la probabilidad de que tales condiciones tuviesen continuidad y progreso si la violación no

⁷⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Loayza Tamayo Vs. Perú Sentencia de 27 de noviembre de 1998 (*Reparaciones y Costas*) la Corte IDH conoció el testimonio del tormento físico al que fue sometida la víctima, cuando se encontraba bajo el control de los agentes estatales (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_42_esp.pdf).

⁷⁹ Rojas Báez, Julio José. *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones y los criterios del Proyecto de Artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, p. 106

⁸⁰ Rojas Báez, Julio José. *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones y los criterios del Proyecto de Artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, p. 106

hubiese ocurrido. Su referente está en su nivel de educación, sus calificaciones profesionales, salarios y beneficios laborales.

El daño emergente debe englobar los gastos en que incurrieron las víctimas o sus familiares, con el fin de dar con la verdad. Además de los gastos que incluyan las visitas a las instituciones, gastos de transporte, hospedaje y búsqueda de la víctima. En caso de una ejecución extrajudicial o desaparición forzada, se podrán incluir ingresos dejados de percibir por alguno de los familiares durante la búsqueda interna, o por asistir a las audiencias en sede internacional. Igualmente, los gastos por tratamientos médicos de la víctima o sus familiares, por los diversos padecimientos de salud, resultado de los hechos, gastos por el desplazamiento a otras comunidades por el hostigamiento que sufren, y gastos por sepultura.

En el daño inmaterial, la Corte IDH se inclina por la doctrina del daño moral como *pretium doloris*, al establecer un vínculo entre el daño moral con el padecimiento y sufrimiento de la víctima. Así, no se vincula el daño con «efectos psíquicos» u otro criterio para su valoración, también omite la necesidad de la prueba. Por lo cual, en situaciones particulares, podría acreditarse un daño mayor al «evidente» con pruebas específicas, tales como peritajes médicos y testigos entre otros.⁸¹ La jurisprudencia de la Corte IDH ha ido evolucionando al respecto, agregando una perspectiva que amplía el criterio mencionado y permite una mejor resolución en el tema, señalado que:

Según la Corte IDH, *el daño moral o inmaterial comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas y sus allegados, y el menoscabo de valores significativos para las personas, como las alteraciones no pecuniarias, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia.*⁸²

⁸¹ Nash Rojas, Claudio. (2009). *El sistema Interamericano de Derechos Humanos. Aciertos y Desafíos*. Ed. Porrúa, México, p. 140.

⁸² Párrafo 77. *La Corte pasa a considerar aquellos efectos lesivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial. El daño inmaterial puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia. No siendo posible asignar al daño inmaterial un preciso equivalente monetario, sólo puede, para los fines de la reparación integral a las víctimas, ser objeto de compensación, y ello de dos maneras. En primer lugar,*

De tal manera, que el concepto clásico vinculado a la aflicción física o psíquica junto a la idea de «menoscabo de valores muy significativos para las personas y otras perturbaciones», como cuando dichas perturbaciones afectan «las condiciones de existencia de la víctima o su familia», señala una extensión que no son propias del *pretium doloris* que la Corte IDH todavía no ha explorado detalladamente, salvo en el tratamiento de la afectación distinta al proyecto de vida como una afectación diferente al criterio «dolor» en el daño moral. La Corte IDH ha sido escrupulosa al establecer los montos de las indemnizaciones; y ha excluido cualquier indemnización punitiva para el Estado.⁸³

En materia de prueba del daño moral, la Corte IDH ha fijado criterios que son jurisprudencia. Así, cuando la víctima de violaciones a los derechos humanos, tales como, derecho a la vida, integridad personal y libertad personal, no debe acreditar haber sufrido daño moral, porque «resulta evidente, pues es propio de la naturaleza humana que toda persona sometida a torturas, agresiones y vejámenes (...) experimente dolores corporales y un profundo sufrimiento». Con los padres, se hace extensivo el mismo criterio, pues se entiende que los padecimientos de la víctima, «se extienden de igual manera a los miembros más íntimos de la familia, particularmente a aquellos que tuvieron un contacto efectivo estrecho con la víctima». Respecto a los familiares de la víctima, la Corte IDH exige un elemento de prueba consistente en acreditar el grado de cercanía la mis-

*mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, que el Tribunal determine en aplicación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad. Y, en segundo lugar, mediante la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos que tengan efectos como la recuperación de la memoria de las víctimas, el reconocimiento de su dignidad, el consuelo de sus deudos o la transmisión de un mensaje de reproban oficial a las violaciones de los derechos humanos de que se trata y de compromiso con los esfuerzos tendientes a que no vuelvan a ocurrir. Cfr. Caso Trujillo Orozco, párrafo 77. (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_92_esp.pdf) Y Caso Bámaca Velázquez, párrafo 56. Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Bámaca Velázquez Vs. Guatemala Sentencia de 22 de febrero de 2002 (Reparaciones y Costas) (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_91_esp.pdf) Y Cfr. Rojas Báez, Julio José. *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones y los criterios del Proyecto de Artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, p. 109.*

⁸³ Nash Rojas, Claudio. *El sistema Interamericano de Derechos Humanos. Aciertos y Desafíos*, pp. 140-141.

ma. Sin embargo, es de señalar que las presunciones de daño moral, para el caso de los padres y demás miembros del núcleo familiar, pueden ser desvirtuadas por el Estado.⁸⁴

En el tratamiento de los familiares como víctimas de violación, la Corte IDH ha mostrado una posición más amplia que la del Tribunal Europeo. La Corte IDH presume que el daño producido a la víctima de una violación se extiende a su familia, y no exige que sea acreditado en el proceso. La Corte IDH ha asociado el daño moral con el miedo, sufrimiento, ansiedad, humillación, degradación, y la inculcación de sentimientos de inferioridad, inseguridad, frustración, e impotencia. Además, de la obstaculización de valores culturales, característicos para la víctima o sus condiciones de existencia, lo cual se considera equivalente a la violación de la integridad personal. Por eso, la Corte IDH considera que la sentencia *per se* es una forma de reparación del daño moral o inmaterial. Y que la satisfacción comprende medidas de reparación no pecuniarias sino de tipo simbólico y de repercusión pública, con la expectativa de que se investiguen los hechos y se sancionen a los responsables, el reconocimiento de la dignidad de las víctimas⁸⁵ o un mensaje de reprobación de las violaciones a los derechos humanos respectivos, y brindar la oportunidad de obtener una decisión conforme a derecho, así como evitar la repetición de las violaciones.

Las formas de satisfacción en el SIDH no son rígidas y dependen de las circunstancias del caso. En la práctica, las medidas de satisfacción⁸⁶ se pueden encuadrar en cuatro categorías: determinación y reconocimiento de responsabilidad, disculpa, publicidad y conmemoración.

La Corte IDH ha pronunciado que su sentencia sobre el fondo constituye por sí sola una medida significativa de satisfacción por los daños morales sufridos. Y en su jurisprudencia, se identifican dos situaciones distintas. Primero, puede tratarse de un reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado. Acorde al Reglamento de la Corte IDH. Y aunque

⁸⁴ Nash Rojas, Claudio. *El sistema Interamericano de Derechos Humanos. Aciertos y Desafíos*, p. 142.

⁸⁵ Beristáin, Carlos Martín. *Diálogos sobre la reparación: experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos*, Cit. 2008. p. 64.

⁸⁶ Botero Marino, Catalina. Relatora Especial para la Libertad de Expresión. *Reparaciones por la violación de la libertad de expresión en el Sistema Interamericano*. p. 4.

el Estado se ha allanado en varios casos,⁸⁷ la Corte IDH puede ordenar que ello sea en acto público. Segundo, si el Estado no reconoce su responsabilidad internacional ante la Corte IDH, e incurrió en responsabilidad, acorde con la Convención ADH, se le debe recordar que está obligado a cumplir con la decisión definitiva e inapelable del tribunal. Al respecto, la Corte IDH ha requerido de varios actos públicos de reconocimiento de responsabilidad,⁸⁸ luego de sentenciar sobre la violación a la Convención ADH.

En el criterio jurisprudencial de la Corte IDH, la publicación de la sentencia constituye una medida de satisfacción, igual que la disculpa pública. Se ha avanzado en la función jurisdiccional con la inclusión de la publicación de la sentencia en las reparaciones. Lo cual, es significativo en el caso de violaciones a los derechos protegidos por la Convención ADH, pues las víctimas requieren de la publicación de los hechos probados relacionados con la falta de investigación.

En el entendido de que el término «otras medidas», se refiere a las medidas de satisfacción y de no repetición. Y al avanzar en el criterio de la Corte IDH también se han incluido medidas de satisfacción referidas a la conmemoración que incluyen monumentos de las víctimas. También ha ordenado medidas de acción y revisión legislativa, investigación y acción judicial, y ejecutiva. La acción y revisión legislativa se desprende de la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno.

Según la Corte IDH: (1) en esta materia los Estados no pueden excusar la falta de avance en las investigaciones en la carencia de actividad procesal de los interesados;⁸⁹ y (2) la operación de cualquier tipo de prescripción

⁸⁷ Beristáin, Carlos Martín. (2008). *Diálogos sobre la reparación: experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos*. p. 57.

⁸⁸ Beristáin, Carlos Martín. (2008). *Diálogos sobre la reparación: experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos*, p. 66.

⁸⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Las Palmeras Vs. Colombia Sentencia de 26 noviembre de 2002. (*Reparaciones y Costas*). - Párrafo 68. *Los Estados no deben ampararse en la falta de actividad procesal de los interesados para dejar de cumplir con sus obligaciones convencionales de investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos. En el presente caso, el deber del Estado de investigar, identificar y sancionar a los responsables dentro del proceso penal en curso (supra párr. 35.n), constituye una obligación convencional que aquél debe cumplir y realizar ex officio en forma efectiva, independientemente de que*

se suspende mientras un caso está pendiente ante una instancia del sistema interamericano. La Corte IDH ha fijado criterios claros en procesos judiciales celebrados en el marco de violaciones bajo la Convención ADH.⁹⁰

En relación a la acción ejecutiva, la Corte IDH ha considerado que pueden existir este tipo de violaciones, como en *Ivcher Bronstein v. Perú*, donde consideró que la víctima había sido privada arbitrariamente de su nacionalidad adquirida,⁹¹ y la medida para remediarlo era el restablecimiento de aquella. En *Berenson Mejía v. Perú*, la Corte IDH ordenó al Estado adecuar las condiciones del penal de Yanamayo a los estándares internacionales, y trasladar a otros centros de detención a quienes, por sus condiciones, no podían estar reclusos allí.⁹²

las víctimas o sus representantes ejerzan o no las facultades que la legislación interna prevé para participar en el proceso abierto al efecto (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_96_esp.pdf).

⁹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú Sentencia de 30-05-1999 (*Fondo, Reparaciones y Costas*), consideró la nulidad de una sentencia condenatoria del proceso sin las debidas garantías. (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf).

⁹¹ Caso Ivcher Bronstein, Sentencia de fondo de 6 de febrero de 2001, Corte I.D.H. (Ser. C) No. 74 (2001). Párrafo 95. *De lo anterior se desprende que el señor Ivcher no renunció expresamente a su nacionalidad, único modo de perder ésta conforme a la Constitución peruana, sino que fue privado de ella cuando se dejó sin efecto su título de nacionalidad, sin el cual no podía ejercer sus derechos como nacional peruano. Por otra parte, el procedimiento utilizado para la anulación del título de nacionalidad no cumplió lo establecido en la legislación interna, ya que, de conformidad con el artículo 110 de la Ley Peruana de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, el otorgamiento del título de nacionalidad sólo podía ser anulado dentro de los seis meses siguientes a su adquisición (infra párr. 109). Al haberse dejado sin efecto dicho título en julio de 1997, 13 años después de su otorgamiento, el Estado incumplió las disposiciones establecidas en su derecho interno y privó arbitrariamente al señor Ivcher de su nacionalidad, con violación del artículo 20.3 de la Convención* (recuperado de <http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/C/74-esp.html>).

⁹² Párrafo 95.- En cuanto al artículo 5 de la Convención ADH, la Comisión IDH alegó que:

- a) el sistema de aislamiento celular continuo, el régimen de visitas impuesto y las condiciones físicas de detención constituyen una violación a al artículo 5 de la Convención Americana, por constituir un trato cruel, inhumano y degradante que atenta contra la integridad personal;
- b) la presunta víctima cumplió “2 años, 8 meses y 20 días (del 17 de enero de 1996 al 7 de octubre de 1998) de su sentencia a prisión perpetua en el [penal de] Yanamayo [...], recinto ubicado a una altitud de unos 4.000 metros sobre el nivel del mar, y caracterizado por un clima extremadamente frío [, donde] se limitó su salida al aire libre a media hora por día

La Corte IDH refiere la etapa de supervisión y cumplimiento de la sentencia, como la facultad inherente a sus funciones jurisdiccionales. Y los Estados están obligados a acatar sus decisiones e implementarlas conforme al principio de buena fe, y no pueden, por razones de orden interno, ignorar su responsabilidad internacional, pues las decisiones de la Corte IDH vinculan al Estado y a sus poderes públicos.⁹³ Y aunque el mecanismo de supervisión y cumplimiento de sentencias ha dado algunos resultados, dista de ser efectivo. De ahí la necesidad de un mecanismo que obligue a los Estados a cumplir en tiempo y forma.

Respecto a los intereses que se incluyen en la suma que un tribunal otorga, son considerados intereses compensatorios. Y como el interés moratorio es facultativo para la Corte IDH, su uso debe regularizarse, aunque en su jurisprudencia existen criterios amplios en reparaciones de violaciones de derechos humanos. Sea como fuere, la Corte IDH es responsable de continuar supervisando a los Estados partes y exigir el cumplimiento de las sentencias.⁹⁴

Cabe subrayar que lo mencionado hasta aquí es aplicable al caso concreto, pues se produjo una ruptura forzada, por factores ajenos a la voluntad del señor Alfonso Martín del Campo Dodd, que destruyeron sus expectativas de vida causándole daños irreversibles, pues al momento de los hechos ocurridos del 30 de mayo de 1992, posiblemente tenía planeado concluir sus estudios universitarios, de no sufrir golpes, humillaciones y tortura, de contar con la libertad para viajar dentro y fuera del país, de disfrutar de la vida con sus amigos y sus padres los señores Bessie Dodd Burke y Alfonso Martín del Campo de la Peña y con sus hermanos, y de-

durante el primer año y medio de su permanencia, y luego a una hora por día, a partir de julio de 1997"; y

c) la presunta víctima fue "sometida a un régimen de aislamiento celular continuo de año y medio, aún en tiempo superior al exigido por el artículo 3 del Decreto Ley N.º 25744". Corte Interamericana De Derechos Humanos. Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú Sentencia de 25 de noviembre de 2004 (*Fondo Reparaciones Y Costas*) (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_119_esp.pdf).

⁹³ Beristáin, Carlos Martín. *Diálogos sobre la reparación: experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos*. p. 79.

⁹⁴ Beristáin, Carlos Martín. *Diálogos sobre la reparación: experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos*. p. 79.

más familiares cercanos, de casarse y tener esposa e hijos, entre otras cosas. Eso, ya no será del todo posible, pues su madre, la señora Bessie, falleció ya hace varios años, luchando por liberar a su hijo. En ese sentido es que se produjo la ruptura forzada de las expectativas de una vida satisfactoria que tuvo la oportunidad de disfrutar.

El daño al proyecto de vida

El daño al proyecto de vida es un derecho desarrollado en la jurisprudencia de la Corte IDH que se desprende de los votos razonados de los magistrados participantes en las sentencias.⁹⁵ Por lo cual en su análisis Cançado Trindade refiere: Después de los avances jurisprudenciales sobre el concepto del derecho al «proyecto» de vida, tuvo la Corte IDH la ocasión de avanzar en su construcción al respecto, pero la falta de consenso interno sobre el rumbo a tomar, imposibilitó su avance. Pero, aun así, avanzó en su construcción jurisprudencial. Especialmente, cuando el Estado demandado acepta su responsabilidad internacional y pide perdón a la víctima y sus familiares. El concepto de proyecto de vida tiene, así, un valor esencialmente existencial, atendiendo la idea de realización personal integral. Es decir, en el marco transitorio de la vida, pues cada uno puede acceder a las opciones que le parecen acertadas, en el ejercicio de la libertad personal, para alcanzar la realización de sus ideales. La búsqueda de la realización del proyecto de vida muestra un alto valor existencial, capaz de dar sentido a la vida de cada uno.⁹⁶

En el caso Loayza Tamayo, la Corte IDH introdujo el concepto de daño de vida, vinculado a la idea de que una violación de los derechos conven-

⁹⁵ Galdámez Zelada, Liliana. Protección de la víctima, cuatro criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: interpretación evolutiva, ampliación del concepto de víctima, daño al proyecto de vida y reparaciones. *Revista chilena de derecho* [versión On-line] ISSN 0718-3437. Rev. chil. derecho v.34 n. 3, pp. 439-455 Santiago dic. 2007 doi: 10.4067/S0718-34372007000300005

(recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-34372007000300005&script=sci_arttext).

⁹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia Sentencia de 12-10-2005. Voto razonado juez Cançado Trindade, párrafo 2-3.

cionales puede tener efectos patrimoniales y de daño moral, como también puede afectar las proyecciones que la persona podía tener sobre su existencia al momento de producirse los hechos. Al respecto, se avanza porque sirve como base para dictar medidas de satisfacción, lo cual siempre es provechoso para la legitimidad de las medidas de reparación que estas sean vinculadas con la violación.⁹⁷

Según la Corte IDH, *el denominado 'proyecto de vida' atiende a la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente, determinadas expectativas y acceder a ellas.*⁹⁸

Por eso, cuando se produce una ruptura forzada por factores ajenos a la voluntad de la persona, que destruyen su proyecto de vida de manera *injusta y arbitraria*, el derecho no puede ignorarlo, porque el daño por lo general es irreparable. Y acorde al artículo 1.1 de la Convención ADH, corresponde al Estado respetar y asegurar a las personas sujetas a su jurisdicción, «la plena vigencia de los derechos protegidos, esencial para la realización del proyecto de vida[...]»⁹⁹ Por ejemplo, la publicación parcial de la sentencia de la Corte IDH, es una medida de satisfacción adicional para reparar el daño al proyecto de vida y honra de la víctima, así como la adopción de medidas que implican «un avance del concepto de derecho al proyecto de vida», cuyo daño «coexiste con el daño moral».¹⁰⁰

El juez Oliver Jackman es contrario a la creación de una nueva categoría de daño distinta al daño moral o inmaterial, como el daño al proyecto de vida, y: «Los extensos precedentes que la Corte ha establecido en su jurisprudencia le permiten, sin necesidad de crear un nuevo rubro de reparaciones, evaluar el daño al que se ha hecho referencia y ordenar las medidas pertinentes de acuerdo al artículo 63 de la Convención Americana

⁹⁷ Nash Rojas, Claudio, *El sistema Interamericano de Derechos Humanos. Aciertos y Desafíos*, p. 144-155.

⁹⁸ Nash Rojas, Claudio, *El sistema Interamericano de Derechos Humanos. Aciertos y Desafíos*, p. 144. Y Caso Loayza Tamayo Vs. Perú Sentencia de 27-11-1998 (*Reparaciones y Costas*), párrafo 147

⁹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gutiérrez Soler Vs. párrafo 2-3. Párrafo 5

¹⁰⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gutiérrez Soler Vs. párrafo 2-3, párrafo 7

sobre Derechos Humanos [...]». Opina que la consideración del daño al proyecto de vida es «artificial y una creación que no responde a una necesidad jurídica identificable». ¹⁰¹ La discusión acerca del daño al proyecto de vida, se centra en las medidas de reparación procedentes una vez verificado el daño, la Corte IDH ha reiterado su reconocimiento como categoría autónoma y la susceptible de ser verificada. ¹⁰²

La Corte IDH refiere la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que también ha aceptado que en la violación de los derechos humanos a las personas más cercanas sean consideradas víctimas:

«Dicha Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la condición de víctimas de tratos crueles, inhumanos y degradantes de una madre como resultado de la detención y desaparición de su hijo, para lo cual valoró las circunstancias del caso, la gravedad del maltrato y el hecho de no contar con información oficial para esclarecer los hechos. En razón de estas consideraciones, la Corte Europea concluyó que también esta persona había sido víctima y que el estado era responsable de la violación del artículo 3 de la Convención Europea». ¹⁰³

¹⁰¹ Caso *Gutiérrez Soler vs. Colombia* (2005), voto razonado: Juez Oliver Jackman.

¹⁰² Caso *Loayza Tamayo Vs. Perú* Sentencia de 27-11-1998 (*Reparaciones y Costas*), párr. 144-154 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_42_esp.pdf); Caso *Cantoral Benavides Vs. Perú* Sentencia de 03-12-2001 (*Reparaciones y Costas*). Voto razonado juez Cançado Trindade, párr. 13. (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_88_esp.pdf); Caso *Maritza Urrutia Vs. Guatemala* Sentencia de 27-11-2003 (*Fondo, Reparaciones y Costas*). Voto razonado juez Cançado Trindade, y Voto concurrente razonado Juez Sergio García Ramírez. (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_103_esp.pdf); Caso *Myrna Mack Chang Vs. Guatemala* Sentencia de 25-11-2003 (*Fondo, Reparaciones y Costas*) Voto razonado juez Cançado Trindade, y Voto concurrente razonado Juez Sergio García Ramírez. Voto razonado concurrente del Juez Hernán Salgado Pesantes. Voto concurrente del Juez Alirio Abreu Burelli. Y Voto razonado y parcialmente disidente del Juez Arturo Martínez Gálvez. (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.pdf). Voto Razonado del Juez A.A. Cançado Trindade. Caso *Tibi vs. Ecuador* (2004) (recuperado de www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_cancado_114_esp.doc); Caso *Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay* 02-10-2004. (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*). Voto Razonado del Juez A.A. Cançado Trindade. (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf).

¹⁰³ Caso *Bámaca Velásquez vs. Guatemala* (2000), párrafo 162 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_70_esp.pdf)

La Corte IDH retoma la opinión del TEDH para aclarar el concepto, y considera: «la proximidad del vínculo familiar, las circunstancias particulares de la relación con la víctima, el grado en el cual el familiar fue testigo de los eventos relacionados con la desaparición, la forma en que el familiar se involucró respecto a los intentos de obtener información sobre la desaparición de la víctima, y las respuestas ofrecidas por el estado a las gestiones incoadas». ¹⁰⁴ La Corte IDH valoró la «continua obstrucción a los esfuerzos de Jennifer Harbury [cónyuge de Efraín Bámaca] por conocer la verdad de los hechos, y sobre todo el ocultamiento del cadáver de Bámaca Velásquez y los obstáculos que interpusieron diversas autoridades públicas a las diligencias de exhumación intentadas, así como la negativa oficial de brindar información al respecto».

El análisis del daño distingue la afectación de los derechos de Efraín Bámaca y la vulneración de los derechos de sus familiares. En este sentido, hubo violaciones que afectaron al señor Bámaca, otras a su cónyuge y familiares que se vieron afectados por las violaciones del primero. Propone una definición de víctima directa, como la «que sufre menoscabo de sus derechos fundamentales como efecto inmediato de la propia violación: entre esta y aquel existe una relación de causa a efecto (en sentido jurídico del vínculo), sin intermediario ni solución de continuidad». ¹⁰⁵ La víctima indirecta es la «que experimenta el menoscabo en su derecho como consecuencia inmediata y necesaria, conforme a las circunstancias, del daño que sufrió la víctima directa». ¹⁰⁶

Planteamiento de casos

En cuanto a la prueba del daño, en el caso de los familiares, la sentencia de Reparaciones del caso Bámaca Velásquez estima que los padecimien-

¹⁰⁴ Caso *Bámaca Velásquez vs. Guatemala* (2000), párrafo 163 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_70_esp.pdf)

¹⁰⁵ Caso *Bámaca Velásquez vs. Guatemala* (2000), párrafo 5 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_70_esp.pdf) Voto razonado concurrente, juez Sergio García Ramírez.

¹⁰⁶ Caso *Bámaca Velásquez vs. Guatemala* (2000), párrafo 5 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_70_esp.pdf)

tos sufridos por él se extienden a los miembros más íntimos de la familia, particularmente aquellos que tuvieron un contacto estrecho con la víctima. La Corte IDH no requiere prueba para llegar a esa conclusión, aunque en este caso esté probado el sufrimiento ocasionado.¹⁰⁷ Con respecto al padre, la Corte IDH reitera que no se requiere demostrar el daño inmaterial, y respecto a sus hermanas, se presume que no son indiferentes a la pérdida de su hermano.¹⁰⁸

La expresión «familiares» ha ensanchado la condición los particulares ante el tribunal, aproximando más la parte material y la parte procesal. La Corte IDH incorporó a los ascendientes y descendientes en línea directa, hermanos, cónyuges o compañeros permanentes, o los determinados por el tribunal, relacionados con la víctima por parentesco cercano, y por afecto y convivencia se tratan con la misma importancia que los familiares directos. En cambio, el Tribunal de Estrasburgo exige una cierta actividad destinada a investigar el paradero de la víctima, y para la Corte IDH esta actividad no es necesaria porque no exige acreditar el daño, lo presume.¹⁰⁹

Son medidas innovadoras que implican una obligación de hacer, según la Corte IDH, a propósito de la valoración del daño que se analiza de modo integral. Es una obligación de hacer, siempre y cuando exista una situación atrayente, sobre la obligación positiva derivada de la Convención ADH. A diferencia de lo que ocurre en el ámbito interno, donde no existen mecanismos constitucionales para reclamar la intervención del Estado, esto sí es posible en los tribunales internacionales de derechos humanos. Artículo 63.1 de la Convención ADH.¹¹⁰

¹⁰⁷ Caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala* Sentencia de 22-02-2002 (*Reparaciones y Costas*). Párrafo 63. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_91_esp.pdf

¹⁰⁸ Caso *Bámaca Velásquez vs. Guatemala* (2000), párrafo 65 letra c (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_70_esp.pdf)

¹⁰⁹ Galdámez Zelada, Liliana. *Protección de la víctima, cuatro criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: interpretación evolutiva, ampliación del concepto de víctima, daño al proyecto de vida y reparaciones*

¹¹⁰ Convención ADH. Artículo 63(1) *Cuando se decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcado. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.*

En la sentencia de reparaciones del caso *Loayza Tamayo vs el Estado peruano*, por la detención ilegal y las torturas sufridas por la profesora Loayza Tamayo durante privación de libertad. La Corte IDH ordenó que el Estado tomara medidas para reincorporarla al servicio docente como estaba antes de su detención; asegurarle el derecho al goce de jubilación; y que adoptara medidas para evitar efectos adversos de las resoluciones dictadas en su contra en el fuero civil. Asimismo, trató el daño al proyecto de vida y aunque considera que, si produjo, no dictó el reconocimiento económico y no lo cuantificó.

En cambio, en el caso *Cantoral Benavides vs Perú*, por la detención ilegal y tortura de Luis Alberto Cantoral, en sentencia de reparaciones de 2001, la Corte IDH consideró probado que los hechos que lo afectaron dañaron su proyecto de vida, y, en consecuencia, ordenó que el Estado proporcione a la víctima una beca de estudios. Es la primera sentencia emitida por la Corte IDH, accediendo a una medida por daño al proyecto de vida. En cuanto a la sentencia de la Corte Suprema del Perú, se basó en una norma incompatible con la Convención ADH, y ordenó al Estado que la deje sin efecto, y que anule los antecedentes penales, administrativos, judiciales o policiales que existan en su contra. Asimismo, ordenó una medida de satisfacción y garantía de no repetición mediante la publicidad de la sentencia. También ordenó al Estado publicar en el *Diario Oficial* y en otro de circulación nacional, la resolución de la sentencia de fondo.¹¹¹

En el caso *Tibi vs. Ecuador*, la Corte IDH ordenó sancionar a sus responsables y que los resultados de la investigación sean *públicos*; dispuso la publicación en el *Diario Oficial* y en un periódico de circulación nacional. Igualmente, reitera el deber del estado de «hacer pública una declaración escrita formal emitida por las altas autoridades del estado en la que reconozca su responsabilidad internacional por los hechos y pida disculpas al señor Tibi y las demás víctimas[...]».¹¹² Además de las medidas de publi-

¹¹¹ Caso *Cantoral Benavides Vs. Perú* Sentencia de 3 de diciembre de 2001 (*Reparaciones y Costas*). Párrafos 43-63 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_88_esp.pdf).

¹¹² Caso *Tibi vs. Ecuador* (2004) párrafo 280 número 12. *El Estado debe hacer pública una declaración escrita formal emitida por altas autoridades del Estado en la que reconozca su responsabilidad internacional por los hechos a que se refiere el presente caso y pida disculpas al señor*

dad, la Corte IDH ordenó al Estado establecer un programa de formación de protección a los derechos humanos, que incluya recursos para su ejecución y se realice en conjunto con la sociedad civil, dirigido a operadores de justicia, personal del Ministerio Público, personal policial, penitenciario y psicólogos o psiquiatras.

En el caso *Gutiérrez Soler vs. Colombia* de 2005, en otras formas de reparación, la Corte IDH dispuso medidas sobre daño inmaterial sin alcance pecuniario, y reiteró la orden de publicar el proceso, y que se abra para investigar los hechos, para que la sociedad colombiana conozca la verdad de los hechos.¹¹³ Asimismo, exigió al estado brindar asistencia psicológica a la víctima y sus familiares; reiteró el deber de publicar partes de la sentencia. Además, frente a los compromisos del estado demandado, la Corte IDH valora que el Estado incluya en sus cursos de formación a funcionarios públicos, información sobre jurisprudencia y estándares internacionales de acceso a la justicia.

Respecto de lo anterior, el Tribunal considera que el Estado concernido debe implementar un programa que analice la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, relacionado con los límites de la jurisdicción penal militar, así como los derechos a las garantías judiciales y la protección judicial, en los cursos de formación de los servidores públicos de la jurisdicción militar y de la fuerza pública, como una forma de prevenir que los casos de violación a los derechos humanos se investiguen y juzguen por esa jurisdicción.¹¹⁴ Aparte, ordenó la

implementación de los parámetros del Manual para investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.¹¹⁵ Por primera vez, la Corte IDH se refiere a la necesidad de que junto con su jurisprudencia, el estado específico tome medidas

Tibi y a las demás víctimas mencionadas en la presente Sentencia, en los términos del párrafo 261 de ésta (recuperado de <http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/C/114-esp.html>)

¹¹³ Caso *Gutiérrez Soler vs. Colombia* (2005) párrafo 96 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_132_esp.pdf)

¹¹⁴ Caso *Gutiérrez Soler vs. Colombia* (2005) párrafo 106 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_132_esp.pdf)

¹¹⁵ Caso *Gutiérrez Soler vs. Colombia* (2005) párrafo 106 letra e (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_132_esp.pdf)

para que sus criterios “y los precedentes de la Corte Constitucional de Colombia respecto del fuero militar sean aplicados de manera efectiva en el ámbito interno.”¹¹⁶

Conclusiones

Con el reconocimiento de la competencia de la Corte IDH para conocer de denuncias por violaciones a los derechos humanos, se activó un mecanismo que busca resarcir a las víctimas por las graves violaciones a sus derechos, lo que ha introducido la preeminencia del respeto por los derechos humanos. En el desarrollo jurisprudencial del tratamiento de la víctima, la concepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es uno de los elementos sobre el cual la Corte IDH sustenta sus criterios para protegerlos.

El daño al proyecto de vida, reconocido por la Corte IDH como categoría independiente del daño material e inmaterial, es una perspectiva interesante del Tribunal. Aunque aún no se aprecia unanimidad entre los jueces en cuanto a su reparación, la Corte IDH señaló que es una categoría autónoma, determinada por la responsabilidad del estado, y que se produce cuando una violación a los derechos humanos altera las posibilidades de desarrollo de una persona, respecto a lo que ella pudo ser, a sus posibilidades de hacer de su vida un medio para la felicidad o satisfacción personal. El respeto de los derechos humanos, además de una obligación de no hacer, supone para los estados obligaciones de hacer, expresados en el deber de prevenir, investigar y sancionar cualquier violación a los derechos.

Las nuevas medidas de reparación enfatizan la reparación del daño a través de medidas como la obligación de dar asistencia psicológica a la víctima, publicar los contenidos de la sentencia y el reconocimiento de la responsabilidad del Estado por actos que le han afectado. Estas medidas son una «garantía de no repetición de los actos» cuando la Corte IDH ordena capacitar a los funcionarios públicos sobre el correcto tratamiento de los detenidos, o difundir sus criterios jurisprudenciales en casos de tortura.

¹¹⁶ Caso *Gutiérrez Soler vs. Colombia* (2005) párrafo 108 (recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_132_esp.pdf)

El desafío para la Corte IDH y los defensores de los derechos humanos es establecer mecanismos que aseguren la recepción de su doctrina en el derecho interno, labor que debe ir acompañada de la voluntad de los estados para avanzar en un modelo de protección que ampara a las víctimas de las violaciones. La posición de las víctimas de violaciones de derechos fundamentales no solo es material, pues los aspectos fundamentales dicen relación con la verdad, el restablecimiento del honor, la justicia, los cambios internos en el Estado, entre otros. La Corte IDH se ha abierto camino y ha dispuesto varias formas de reparación no materiales. En las medidas de cese de la violación están: la anulación de procesos, órdenes de liberación, nulidad de leyes por incompatibilidad con la Convención ADH, reformas constitucionales, demarcación de territorios, suministros de bienes y servicios básicos, prestaciones de salud y eliminación de antecedentes penales, entre otras.

Como garantías de no repetición están las siguientes: adecuación a la legislación interna, formación de los funcionarios públicos en derechos humanos, mejoramiento a la situación de las condiciones carcelarias, garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, campaña nacional de sensibilización sobre la situación de los (as) niños (as), entre otros más¹¹⁷ que tiendan a no evitar que las violaciones sigan ocurriendo sistemáticamente, tal como lo demuestran más de doscientos casos de presuntas violaciones a derechos humanos que se encuentran en la Comisión IDH esperando su turno para ser analizados, y, en su caso admitidos.

Referencias

- Beristáin, Carlos Martín. *Diálogos sobre la reparación: experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos* (tomo 2). San José, C. R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2008.
- Botero Marino, Catalina. (2011). *Reparaciones por la violación de la libertad de expresión en el Sistema Interamericano* (OEA documentos oficiales; OEA/Ser. L) Pu-

¹¹⁷ Nash Rojas, Claudio. *El sistema Interamericano de Derechos Humanos. Aciertos y Desafíos*, p. 146.

blic. Fundación Sueca de Derechos Humanos y la Comisión Europea (IEDDH Cris No. 2009 / 167-432). Impresa por la Confederación Suiza. Comisión IDH-Galdámez Zelada, Liliana. Protección de la víctima, cuatro criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: interpretación evolutiva, ampliación del concepto de víctima, daño al proyecto de vida y reparaciones. *Revista chilena de derecho* [versión On-line]. ISSN 0718-3437. Rev. chil. derecho v.34 n. 3, pp. 439-455 Santiago dic. 2007 doi: 10.4067/S0718-34372007000300005 http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-34372007000300005&script=sci_arttext Nash Rojas, Claudio. (2009). *El sistema Interamericano de Derechos Humanos. Aciertos y Desafíos*. Ed. Porrúa, México.

Rojas Báez, Julio José. (2008). *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones y los criterios del Proyecto de Artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*. Santo Domingo, República Dominicana. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Integridad Personal y Privación de Libertad: (Artículos 7 y 5 de la Convención ADH)* San José, Costa Rica: Corte IDH. Consejo de Europa, Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Artículo 41.- *Satisfacción equitativa*. Recuperado de http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/Convention_SPA.pdf *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985. Recuperado de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/delitos.htm> Artículo 25.- Estado de necesidad. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional*. 63º período de sesiones (26 de abril a 3 de junio y 4 de julio a 12 de agosto de 2011). Asamblea General. Documentos Oficiales. Sexagésimo sexto período de sesiones Suplemento N.º 10 (A/66/10). Naciones Unidas Nueva York, 2011. -Artículo 31. Reparación. - Artículo 34. Formas de reparación. Recuperado de http://untreaty.un.org/ilc/reports/2011/All%20languages/A_66_10_S.pdf Artículo 63(1). - Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32) San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969 (Pacto de San José).

Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina Sentencia de 27 de agosto de 1998 (*Reparaciones Y Costas*). Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_39_esp.pdf Corte IDH Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala Sentencia de 25 de mayo de 2001 (*Reparaciones y Costas*) párrafo 195 y 203. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_76_esp.pdf.

- Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Sentencia de 7 de junio de 2003. (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*). Párrafo. 189. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_99_esp.pdf).
- Corte IDH Caso Blanco Romero y Otros VS. Venezuela. Sentencia de 28-11-2005 párrafo 104. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_138_esp.pdf Corte IDH Caso Cesti Hurtado Vs. Perú Sentencia de 29 de septiembre de 1999 (*Fondo*) párrafo 193. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_56_esp.pdf Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñiñiguez vs. Ecuador. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones Y Costas*). Párrafo 268. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_170_esp.pdf http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_123_esp.pdf Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006. (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*) Párrafo 60. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf Corte IDH Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Párrafo 146
- Corte IDH Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. (*Fondo*) párrafo. 112. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf Corte IDH Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Sentencia de 18 de agosto de 2000. (*Fondo*). párrafo. 93. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_69_esp.pdf Caso Raxcacó Reyes Vs. Guatemala. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. (*Fondo, Reparaciones y Costas*). Párrafo 135. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_133_esp.pdf Corte IDH Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay Sentencia de 2 de septiembre de 2004. (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*) párrafo. 321. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf Caso Tibi Vs. Ecuador. Sentencia de 07 de septiembre de 2004. (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*). Párrafo 262. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_114_esp.pdf Corte IDH. Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia. Sentencia de 12 de Septiembre de 2005. Párrafo 110. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_132_esp.pdf Corte IDH. Caso Blanco Romero y otros VS. Venezuela. Sentencia de 28-11-2005. Párrafo 106. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_138_esp.pdf Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006. (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*) párrafo 147 -149. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú Sentencia de 25 de noviembre de 2006 (*Fondo, Reparaciones y Costas*). Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_160_esp.pdf

- Corte IDH. Caso de la “Masacre De Mapiripán” Vs. Colombia Sentencia de 15 Septiembre de 2005. *Párrafo 316*. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf
- Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de Julio de 2006 párrafo. 149. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_148_esp.pdf
- Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Sentencia de 11-05-2007. (*Fondo, Reparaciones y Costas*). Párrafos 90, 91, 99, 102, 109 y 111. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_163_esp.pdf
- Corte IDH. Ximenes Lopes Vs. República Federativa del Brasil. Sentencia de 30-11-2005. (*Excepción Preliminar*). Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_139_esp.pdf
- Corte IDH. Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia. Sentencia de 12 de Septiembre de 2005. Párrafo 107. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_132_esp.pdf
- Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. (*Fondo*) parr. 86. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_70_esp.pdf
- Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Sentencia 7-06-2003. (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*) párrafo. 100
- Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Loayza Tamayo Vs. Perú Sentencia de 27 de noviembre de 1998 (*Reparaciones y Costas*) la Corte IDH conoció el testimonio del tormento físico al que fue sometida la víctima, cuando se encontraba bajo el control de los agentes estatales. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_42_esp.pdf
- Caso Trujillo Orozco, párrafo 77. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_92_esp.pdf
- Caso Bámaca Velásquez, párrafo 56. *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala Sentencia de 22 de febrero de 2002 (*Reparaciones y Costas*). Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_91_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Las Palmeras Vs. Colombia Sentencia de 26 noviembre de 2002. (*Reparaciones y Costas*).- Párrafo 68. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_96_esp.pdf (15-4-2013)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú Sentencia de 30-05-1999 (*Fondo, Reparaciones y Costas*), consideró la nulidad de una sentencia condenatoria del proceso sin las debidas garantías. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf
- Caso Ivcher Bronstein, Sentencia de fondo de 6 de febrero de 2001, Corte I.D.H. (Ser. C) No. 74 (2001). Párrafo 95. *De lo anterior se desprende que el señor Ivcher no renunció expresamente a su nacionalidad*. Recuperado de <http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/C/74-esp.html>
- Corte IDH. Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú Sentencia de 25 de noviembre de 2004 (*Fondo Reparaciones Y Costas*). Recupe-

- rado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_119_esp.pdf Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia Sentencia de 12-10-2005. Voto razonado juez Cançado Trindade, párrafo 2-3.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gutiérrez Soler Vs. párrafo 2-3. Párrafo 5
- Caso *Gutiérrez Soler vs. Colombia* (2005), voto razonado: Juez Oliver Jackman. Caso *Bámaca Velásquez vs. Guatemala* (2000), párrafo 162. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_70_esp.pdf
- Convención ADH. Artículo 63(1).Caso Cantoral Benavides Vs. Perú Sentencia de 3 de diciembre de 2001 (*Reparaciones y Costas*). Párrafos 43-63 Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_88_esp.pdf Caso *Tibi vs. Ecuador* (2004) párrafo 280 numero 12. Recuperado de <http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/C/114-esp.html>
- Caso *Gutiérrez Soler vs. Colombia* (2005) párrafo 96. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_132_esp.pdf Corte IDH Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia de 1-02-2006. (*Fondo, Reparaciones y Costas*) Párrafo 209. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_esp.pdf Corte IDH. Cantoral Benavides Vs. Perú. Sentencia 3-09-1998 (*Excepciones Preliminares*) párrafo. 77-78. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_40_esp.pdf 144. Y Caso Loayza Tamayo Vs. Perú Sentencia de 27-11-1998 (*Reparaciones y Costas*), párrafo 147.
- Corte IDH Caso Cesti Hurtado Vs. Perú Sentencia de 31-05-2001 (*Reparaciones y Costas*) párrafo 67. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_78_esp.pdf Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala Sentencia de 22-02-2002 (*Reparaciones y Costas*). Párrafo 63. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_91_esp.pdf
- Corte IDH. Caracazo Vs. Venezuela. Sentencia de 29-08-2002. Párrafo 43 (3) P. 39 (*Reparaciones y Costas*). Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_95_esp.pdf Corte IDH Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay Sentencia de 22-09-2006 (*Fondo, Reparaciones y Costas*) párrafo 179 y 143. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.pdf Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Sentencia de 18-09-2003. (*Fondo, Reparaciones y Costas*) párrafo. 132. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú Sentencia de 25-11-2004 (*Fondo Reparaciones Y Costas*) párrafo 241. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_119_esp.pdf
- Corte IDH Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Sentencia 20-06-2005. (*Fondo, Reparaciones y Costas*). Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/>

seriec_126_esp.pdf Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia 1-02-2006. Párrafo (*Fondo, Reparaciones y Costas*).

Corte IDH. La Cantuta Vs. Perú. Sentencia 29-11-2006. (*Fondo, Reparaciones y Costas*) Párrafo 241, 242 y 243. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_162_esp.pdf Corte IDH Caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago. Sentencia de 11-03-2005. (*Fondo, Reparaciones y Costas*) P. 132

Corte IDH. Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. Sentencia de 24-06-2005. (*Fondo, Reparaciones y Costas*). Párrafo 165. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_129_esp1.pdf Corte IDH Caso Hilaire Vs. Trinidad y Tobago. Sentencia de 1-09-2001 (*Excepciones Preliminares*) Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_80_esp.pdf Corte IDH. Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia. Sentencia de 12-09-2005. Párrafo 112. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_132_esp.pdf.

-Corte IDH. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Sentencia de 22-09-2006. (*Fondo, Reparaciones y Costas*).

Corte IDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Sentencia de 20-01-1999. (*Reparaciones y Costas*) párr. 76, 97 y 99.

Caso Loayza Tamayo Vs. Perú Sentencia de 27-11-1998 (*Reparaciones y Costas*), párr. 144-154. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_42_esp.pdf

Caso Cantoral Benavides Vs. Perú Sentencia de 03-12-2001 (*Reparaciones y Costas*). Voto razonado juez Cañado Trindade, párr. 13. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_88_esp.pdf Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala Sentencia de 27-11-2003 (*Fondo, Reparaciones y Costas*). Voto razonado juez Cañado Trindade, y Voto concurrente razonado Juez Sergio García Ramírez. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_103_esp.pdf Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala Sentencia de 25-11-2003 (*Fondo, Reparaciones y Costas*) Voto razonado juez Cañado Trindade, y Voto concurrente razonado Juez Sergio García Ramírez. Voto razonado concurrente del Juez Hernán Salgado Pesantes. Voto concurrente del Juez Alirio Abreu Burelli. Y Voto razonado y parcialmente disidente del Juez Arturo Martínez Gálvez. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.pdf. Voto Razonado del Juez A.A. Cañado Trindade.

Caso *Tibi vs. Ecuador* (2004) www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_cancado_114_esp.doc; Caso “*Instituto de Reeducción del Menor*” vs. Paraguay 02-10-2004. (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*). Voto Razonado del Juez A.A. Cañado Trindade. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf

Responsabilidad social en organizaciones comunitarias: de emergencias a divergencias

Jesús Manuel Ramos García¹

Introducción

¿Realmente existe la responsabilidad social?, ¿cuáles son sus fines?, ¿a raíz de que acontecimientos surge? Estas y muchas preguntas han surgido en las últimas décadas en torno al tema que se ha tornado tan atractivo por diversos públicos y sectores, la responsabilidad social, dichos cuestionamientos pueden poner en duda sus fines y existencia en diferentes espacios y discursos; sin embargo, algunos de los elementos más puros concebidos en la teoría desarrollada en torno a este tema pueden ser rescatados en las organizaciones comunitarias (OC) en general, y en particular en las que realizan actividades ecológica y ambientales, como, por ejemplo, del sector ecoturístico, que es el caso del presente documento.

Mismas que presentan un fenómeno muy peculiar, el surgimiento o creación de OC con auténtica responsabilidad social para atender ciertas necesidades y demandas comunitarias, lo cual obedece a lo dispuesto como esencia de la misma. No obstante, a lo largo del tiempo y derivado de sus actividades cotidianas y relación con diversas organizaciones externas a su contexto, tienden a tomar un camino diferente que «diverge» de sus orígenes, y atiende a otros fines, los racionales económicos e individuales. Siendo este el interés particular del presente trabajo, analizar los factores y/o elementos que influyen en la emergencia y divergencia de las prácticas

¹ Profesor-Investigador del Departamento de Administración de la UAM, Azcapotzalco.

de responsabilidad social particulares de las organizaciones comunitarias de ecoturismo.

Para lo anterior, el trabajo consta de tres apartados; el primero, ubica la teoría y discursos referentes a la responsabilidad social, analizando algunos antecedentes, sus fines y dimensiones; en el segundo apartado abordamos a las organizaciones comunitarias en lo que respecta a su definición y vinculación con las prácticas de responsabilidad social; y en el tercero, se abordan las emergencias y divergencias que se suscitan en el caso de la OC de Ecoturismo, objeto de nuestro estudio.

I. Responsabilidad social. Surgimiento, fines y dimensiones

En las últimas décadas, los temas de responsabilidad social y sustentabilidad han sido abordados con mucha popularidad en diversas disciplinas, convirtiéndose en modas académicas o epistémicas, como en políticas públicas, en ecología, en economía, en administración, así como en diversas organizaciones —gubernamentales, públicas y privadas—, y niveles —internacional, nacional, estatal— y contextos —local, regional, global—, tanto para su estudio como por la preocupación o tarea de emprender buenas prácticas para el uso racional de los recursos naturales, contrario a lo que el modelo de desarrollo actual y moderno ha emprendido. No obstante, podemos referir que algunos antecedentes en términos políticos y académicos sobre responsabilidad social fue en el estudio de las organizaciones, en particular de la empresa, alrededor de la década de los setenta, en cuanto la propuesta taylorista pretendía maximizar la productividad en las fábricas, mediante un uso eficiente de los recursos² —eficiencia—³, con el fin de terminar con el conflicto que enfrentaba a los obreros con los patrones, aunque los resultados del sistema implementado resultaron históricamente adversos para los trabajadores (Montaño, 2012, p. 20). Y, en

² En nuestra opinión es necesario analizar e indagar si efectivamente en aquellos inicios se cumplían los intereses de la responsabilidad social.

³ Aquí es necesario indagar si bien lo que importaba era hacer más con menos para cuidar los recursos naturales y humanos, o bien para maximizar la ganancia económica de los patrones sin importar los recursos naturales y humanos —en ese periodo derechos de los obreros—

otro contexto, dicha propuesta, de donde se registra el surgimiento de la administración, es en relación a la eficiencia, al implicar un uso cuidadoso de los recursos naturales en términos de responsabilidad social y sustentabilidad, esto en terminos de grandes aspiraciones. No obstante, los efectos o prácticas han resultado contrario a lo esperado.

Así, en la década de los setenta, a lo anterior se une el cuestionamiento al modelo económico industrial y, en particular, los países industrializados, quienes estaban en sus límites y con inestabilidad económica, hecho que implicó la aparición de nuevas formas de organización en base a un nuevo discurso administrativo, marco de análisis y de prácticas sociales en la organización, que es la experiencia japonesa, que cuestionaba la forma de producción eficientista. De ahí que surja un nuevo paradigma⁴ dentro de la administración y teoría de la organización, que implica otros aspectos diferentes a los términos eficientistas, en donde es preciso cuestionar la importancia y aplicación del tema de responsabilidad social en dicha propuesta.

Dicha forma de organización, en la cual y ante la lucha por la sobrevivencia y competitividad de las organizaciones modernas —empresas—, los teóricos estadounidenses recuperaron la experiencia japonesa, y en conjunto con los supuestos tayloristas y modernos se inicia el involucramiento de aspectos tradicionales existentes en la sociedad, la responsabilidad social cultural. Esto en apoyo y oportunidad de negocio para su sobrevivencia como lo es la cultura, sin ser su principal fin o interés el social (rescatar o conservar aspectos culturales), sino para mejorar el desempeño económico y productivo de los trabajadores de las fábricas. Forma de organización, o como otros teóricos lo refieren, modelo de organización japonés con aparición alrededor de la década de los sesenta, en donde además de incorporar la cultura, analizaba la calidad total, flexibilidad productiva, trabajo en equipo, el *Just in Time* y los ceros inventarios. Situación que permite con la cultura, sin ser su intención principal, el vínculo organización y sociedad —como medio más no fin— para privilegiar el lazo organización y economía.

⁴ De acuerdo a Kuhn (1971), los paradigmas son «realizaciones científicas universalmente reconocidas, que durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica» página 169.

Pero que ante la creciente globalización y triunfo del sistema capitalista, en dicha forma de organización no hubo oportunidad en aquel contexto de vigilar y priorizar el tema de la responsabilidad social y sustentabilidad. Por el contrario, predominaban los aspectos cuantitativos del desempeño económico, un corto plazo, control y la relación de los aspectos culturales con los términos productivos. Aspectos que permearon a las organizaciones a que centraran sus esfuerzos a las metas, y su orientación estratégica en el corto plazo. Todos ellos aspectos contrarios a la responsabilidad social, donde en esta última lo cualitativo es sustantivo y se requiere de un largo plazo y una acción de sentido con conciencia. Situación por la cual, no se puede tomar del todo lo eficientista como antecedente de responsabilidad social, al ser la preocupación de las organizaciones modernas la búsqueda de cómo mejorar el desempeño productivo y económico. En tal sentido y como lo refiere Montaña (2012, p. 21) «la meta ha sustituido al fin, a la función social, al mandato institucional [...]». Sin ser parte de su identidad velar por aspectos de responsabilidad social, sino una total orientación a tareas y metas propias de la organización, más no de la sociedad en la que se encuentra. En donde la eficiencia tiene lugar en mayor desempeño, rapidez, hacer más, y productividad sin importar costos ni situaciones sociales, ambientales, ecológicas y naturales.

De lo anterior, y en lo que respecta a los antecedentes registrados en las organizaciones modernas —las empresas—, es necesario indagar en otro tipo de organizaciones o movimientos que velaban por el tema de responsabilidad social y sustentabilidad, para analizar y comparar los elementos, formas y/o prácticas en lo que respecta a la actualidad, y formas de organización permeadas por la ética y el bien común.

En otro ámbito, y en términos empíricos en las última tres décadas, derivado principalmente de las problemáticas ambientales a nivel mundial y crisis civilizatorias (Toledo, 2012), los discursos y prácticas de responsabilidad social y sustentabilidad han sido tarea de distintos actores sociales, situación por la cual dichas prácticas son particulares al contexto y espacios donde se operativizan, y máximas a seguir cuasi generalmente acrítica por todas las organizaciones. Aspectos últimos que explican la existencia de diversos discursos y prácticas, enfoques y disciplinas que estudian dichos fenómenos, algunos en su mayoría con aspectos limitativos —parciales— y pocos de forma integral.

De ahí que se encuentren múltiples y diversos discursos, prácticas y connotaciones de responsabilidad social, la política, empresarial, como lo enuncia la Unión Europea; o bien ciertas variaciones como responsabilidad social organizacional como lo hace la ISO 26000, Universitaria, entre otras, solo por mencionar algunas. Discursos y definiciones que convergen en la relación de las organizaciones con la sociedad, más allá de su vinculación económica sino un fin verdaderamente social. Involucrando en su concepción tanto responsabilidades hacia la sociedad con respecto a lo ambiental, económico, ecológico, cultural, social y humano, en donde en ciertas prácticas y organizaciones se privilegian algunas y en ninguna se realiza de forma integral. En este sentido, es pertinente cuestionar ¿es posible hablar de una responsabilidad social integral? O ¿qué elementos se deben considerar en las prácticas de responsabilidad social?

Por lo cual, para el presente trabajo, y sin ser aquí la tarea de consensar o privilegiar alguna definición, se aborda la responsabilidad social desde las siguientes definiciones:

1. «Responsabilidad proveniente del latín *responsum*, forma de referirse a la deuda y obligación respecto a una acción o no acción de las personas», aunado a lo social, podemos referir la obligación respecto a una acción o no acción con la sociedad.
2. «La responsabilidad social de las empresas es, esencialmente, un concepto con arreglo al cual las empresas deciden voluntariamente contribuir al logro de una sociedad mejor y un medio ambiente más limpio» (Unión Europea, *Libro Verde*).
3. «La manera en que las empresas toman en consideración las repercusiones que tienen sus actividades sobre la sociedad y en la que afirman los principios y valores por los que se rigen, tanto en sus propios métodos y procesos internos como en su relación con los demás actores. La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) es una iniciativa de carácter voluntario y que solo depende de la empresa, y se refiere a actividades que se consideran rebasan el mero cumplimiento de la ley» (Organización Internacional del Trabajo).
4. «La responsabilidad social empresarial es el conjunto de prácticas empresariales abiertas y transparentes basadas en valores éticos y

en el respeto hacia los empleados, las comunidades y el ambiente» (Prince of Walis Business Leadership Forum, Inglaterra)

5. «La responsabilidad social empresarial se define como la administración de un negocio de forma que cumpla o sobrepase las expectativas éticas, legales, comerciales y públicas que tiene la sociedad frente a una empresa» (Business for Social Responsibility, Estados Unidos).

Definiciones y discursos que, a partir de un enfoque crítico, se deben evitar situarse en una sola disciplina y permitir el análisis integral y complejo, e inteligibilidad real de las prácticas de responsabilidad social que se llevan acabo en las organizaciones, en términos discursivos y empíricos, y analizar si realmente dichas prácticas que se llevan a cabo en las organizaciones son a conciencia por una preocupación social o bien como oportunidad económica discursiva para legitimarse en la sociedad y permitir su sobrevivencia. Y ponderar si en realidad nos encontramos frente a un recurso discursivo que permite presentar a los fenómenos complejos como si fueran realidades simples en vez de construir esquemas explicativos complejos, pero inteligibles (Geertz, 1987).

No obstante lo anterior, en el estudio y prácticas de responsabilidad social se debe atender a las dimensiones que este tema comprende al considerar aspectos económicos, ambientales, políticos, ecológicos, culturales, sociales y humanos. Y sin priorizar alguno de ellos se debe analizar la forma en que cada uno se establece en las relaciones entre las organizaciones y la sociedad. En este sentido, y en relación a lo desarrollado por el libro verde de la Union Europea⁵ se tienen dos dimensiones de la Responsabilidad Social:

1. *Dimensión interna*. Se distinguen las prácticas responsables y la afectación de estas a sus trabajadores, a su impacto medioambiental, a la gestión de las materias primas, a sus condiciones de trabajo o la peligrosidad de sus productos; enfatizando la relación entre el desarrollo social y el aumento de la competitividad. Asimismo en lo que respecta en lo interno, el discurso de la Responsabilidad Social privilegia

⁵ Libro verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas COM 2001 366. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52001DC0366>

la capacidad de las organizaciones para generar solidaridad interna, mediante la constitución de equipos de trabajo y la promoción de una cultura sólida que les permita ejercitar valores sociales de primer orden.

2. *Dimensión externa.* Contempla a la sociedad en su conjunto, repercutiendo a comunidades y regiones locales, socios comerciales, proveedores, consumidores, clientes, contratistas, recursos naturales y medio ambiente, así como patrimonios culturales que se encuentren en dichos espacios, y cuestiones político-económicas.

Aunado a lo abordado en líneas anteriores, podemos ubicar que la preocupación y auge por el estudio de la responsabilidad social en *las* últimas décadas en el sector empresarial lo es por los siguientes factores (Saldaña, 2009):

1. El cambio de paradigmas en los esquemas de gestión en la gran empresa, dadas por las nuevas condiciones de competitividad.
2. Por la promulgación de un conjunto de documentos, normas, acuerdos, convenios, declaraciones, etc., como nuevo marco contextual en el cual deben desarrollarse las empresas.
3. Debido a que el Estado ha dejado libres varias áreas de la actividad social y privados comienzan a ocupar dichos lugares.
4. Mayor participación de actores provenientes de la sociedad civil y su demanda a las firmas para hacer cumplir la normatividad.
5. Por la ética empresarial.

II. Organizaciones comunitarias. Definición y vinculación con las prácticas de responsabilidad social

Derivado de las múltiples crisis, en relación a los retiros o desatenciones del Estado de algunas de sus funciones sociales sustantivas, así como de los costos sociales y naturales del creciente proceso de globalización y modernización del imperante capitalismo económico, en donde se tiene una afectación de los recursos naturales, ecológicos, sociales, culturales y políticos, consecuencia del crecimiento económico desmedido, han emergido

en la sociedad diversas organizaciones sociales y formas de organización con una orientación social sustantiva y preocupación por los daños a nivel local, cuestionando algunas veces y resistiendo en otras al modelo económico actual. Tal es el caso de las organizaciones comunitarias (OC), en particular las del sector ecoturístico que se abordan en el presente trabajo.

Las OC definidas por Ramos (2014) son:

una colectividad de personas pertenecientes a una localidad rural, que se agregan colectivamente con un orden normativo, con autoridad, comunicación y formas de organización de trabajo apegadas a sus tradiciones y costumbres ancestrales; esta colectividad existe sobre una base relativamente continua en un medio y territorio, y se ocupa de actividades que se relacionan estrictamente con una meta o un conjunto de fines colectivos para la localidad, sin pregonar intereses particulares.

Y caracterizadas⁶ como formas de organización alternativas sustentables y responsables sociales, al surgir para velar por las necesidades de la comunidad. Dentro de las principales, el cuidado de su medio ambiente, impulsar su desarrollo socioeconómico aprovechando sus recursos naturales y administrándolos de manera racional y sustentable, necesidades financieras, sociales, culturales, de educación y recientemente de seguridad, implicando formas de organización particulares a sus tradiciones y costumbres ancestrales de su cultura.

Convirtiéndose actualmente en un sendero trascendental para atender y solventar las necesidades colectivas, e implicando con ello que al no tener los conocimientos técnicos y administrativos modernos de las actividades a realizar —su acción organizada— para convivir, producir y relacionarse con su exterior adoptan formas de organización particulares a su etnicidad, en donde predomina la asociatividad voluntaria, solidaridad, equidad y espíritu de lucha, de cansancio de haber sido objeto de ideas capitalistas.

Formas de organización, trabajo, y de vida que responden de forma auténtica e integral a los principios de la responsabilidad social y sustentabilidad. Así, en las últimas décadas, con el fin de cuidar su patrimonio natural y cultural, y convivir con el mercado y exterior se han desarrollado

⁶ Revisar a Gil (2008), Ramos (2014), Charry y Jasso, (2004), Batten (1964).

actividades ecoturísticas en las comunidades. Actividad denominada por la Semarnat (2006) turismo naturaleza o sustentable. Se tiene que es una forma de participación social que representa una oportunidad de obtener ingresos económicos y conservar el patrimonio natural y cultural de las comunidades.

Además, dicha actividad turística deberá reconocer y apoyar la identidad, la cultura y los intereses de las poblaciones locales, y respetar la legislación de la protección del medio ambiente (Semarnat, 2006). Situaciones que hacen valorar un estado puro y consciente de fines sociales de la situación emergente de este tipo de organizaciones que buscan no el beneficio económico ni lucrativo sino fines sociales comunitarios auténticos, aunado a que su forma de organización reside en la comunidad, como forma de organización social, en beneficio de las colectividades.

En el mismo orden, la actividad ecoturística, y ante las condiciones socioeconómicas de las comunidades rurales, aunadas a los serios problemas de erosión de los suelos, tala inmoderada, contaminación de suelos y agua, pérdida de la biodiversidad, entre otros factores, están orilladas a buscar opciones que les permitan revertir el deterioro ambiental, tal es el caso del turismo sustentable, el cual es propicio cuando las comunidades cuentan con un patrimonio natural y cultural atractivo, que se debe conservar, y tener un impacto ambiental y cultural, y propiciar un involucramiento activo y socioeconómicamente benéfico de las poblaciones locales (Ceballos-Lascuráin, 1998). En donde lo importante es que las comunidades que emprendan dichos proyectos conserven su historia, tradiciones y conocimientos, y que además de las nuevas ocupaciones del ecoturismo, mantengan sus actividades productivas tradicionales, es decir, ver a dicho turismo como una actividad complementaria en beneficio amplio a la comunidad y complemento a las ocupaciones tradicionales de los pobladores (Rojas *et al.*, 2001).

En relación al cuestionamiento si existe la responsabilidad social en organizaciones que no tienen como principal objetivo la cuestión social o su vínculo organización-sociedad es por compromiso u oportunidad de negocio, y poner en duda su existencia, sin hacerlo con sentido y conciencia, y remitirse a ser un discurso oportuno de negocio o sensibilización de la sociedad para esconder las consecuencias o daños que las mismas realizan, se presentan en la sociedad organizacional este tipo de organiza-

ciones comunitarias que emergen con fines absolutamente sociales, donde el vínculo organización-sociedad-comunidad es sustancial. De ahí que en este tipo de organizaciones se tengan estados o prácticas puras de responsabilidad social de acuerdo a la teoría desarrollada alrededor de este tema. No obstante al convivir y vincularse con un entorno organizacional diferente a los principios o fines sociales, dichas organizaciones son influidas en su naturaleza de estados puros de responsabilidad social, de ahí que sea necesario el estudio y comprensión de los factores que influyen en la modificación de dichas prácticas responsables.

III. De emergencias a divergencias.

El caso de una OC de Ecoturismo

El abordaje y estudio de la responsabilidad social, en general, en las OC y, en particular, las dedicadas al ecoturismo, es necesario desde su emergencia como en el desarrollo o implementación de las prácticas del mismo. De ahí la importancia de la investigación empírica para evaluar los distanciamientos de los discursos y prácticas emergentes, y analizar los factores que motivaron a tales situaciones, objetivo central del nuestro trabajo, al observar que el entorno organizacional en el cual se desarrollan dichas organizaciones es de naturaleza diversa y contradictoria. Lo anterior con el fin de evitar sean absolutamente discursos emergentes e influyan de forma negativa en el desarrollo social que se busca con tales organizaciones, así como ilustrar la complejidad que envuelve dicho fenómeno, en sus dimensiones y factores que lo implican.

De ahí la necesidad resentida de la evaluación y análisis crítico para develar aspectos que no se toman en cuenta en el discurso y en las prácticas de responsabilidad social convencionales. Incluyendo aspectos que influyen en la realidad de las prácticas de responsabilidad social y distancian las intenciones discursivas iniciales de las prácticas reales que se observan. En este orden, el análisis de la organización social productiva particular que aquí se presenta se realiza en dos momentos, siendo el primero en su emergencia y preocupación social directa y el segundo en su evaluación a largo plazo de la consistencia de dichas prácticas de responsabilidad social.

El caso de la OC de Ecoturismo que aquí se analiza lo es el de una organización ubicada en el Estado de Oaxaca, para la cual se omite su nombre por cuestiones de seguridad y confidencialidad.

La emergencia: en particular, la organización se crea en 1996, como necesaria para el cuidado, supervisión y buen manejo del recurso forestal con el que cuenta la comunidad; ello ante la explotación desmedida del bosque, y de los incumplimientos de los derechos laborales y sociales que había pactado la empresa privada concesionaria; así como el aprovechamiento de los recursos no maderables del bosque y conservación de las áreas naturales y culturales con las que cuenta la comunidad, evitando la tala y caza clandestina e impulsar la calidad de vida de la comunidad, tanto en empleos, convivencia social y educación ambiental. Planteando la actividad ecoturística como una actividad complementaria a las actividades productivas tradicionales de la comunidad (Ixtlán, 2007).

Divergencia: no obstante a las buenas intenciones iniciales con las cuáles emerge la organización, y por cuestiones de su entorno en los aspectos referentes a lo económico, social y cultural en particular, su forma de organización ha sido influida a decisión de la misma, considerada como actor que decide en relación a las influencias contextuales (Crozier y Friedberg, 1990). Situaciones que han implicado el predominio de intereses instrumentales y económicos, afectando de forma negativa, al no favorecer en dichos intereses las prácticas de responsabilidad social. Situación que se observa actualmente en la organización, al no existir una sustentabilidad⁷ de la organización, como se planteó de forma inicial. Existe recientemente una cultura por la evaluación económica de la organización más que por los fines sociales por los cuáles fue creada, de ahí que la presión contextual interna de la parte directiva sea por mantener la rentabilidad económica de la organización, importando modelos de organización y funcionamiento empresarial, donde se busca la optimización de los recursos para el beneficio lucrativo y no social. Lo cual implica una alta orientación a la meta, lo cuantitativo, buscar mejorar el desempeño económico y produc-

⁷ De acuerdo a la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland), creada en 1983, se define al desarrollo sustentable como aquel que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

tivo en un corto plazo, aspectos que sustituyen a la función social por la cual emergieron.

Orientación a la meta, a lo económico e instrumental, que influye en los procesos de organización tanto a nivel interno y externo de la organización, así como prácticas laborales irresponsables en los colaboradores, al reflejar jornadas extraordinarias de trabajo sin otorgar la remuneración económica respectiva. Y una desesperación por la búsqueda de recursos económicos ante instituciones públicas a través de programas gubernamentales, mismos que inciden en la forma de organización comunitaria.

Así, dicha actividad ha pasado de ser complementaria a principal en la comunidad, sin preocuparse por analizar si existe un cuidado y protección del medio ambiente, cuidado y aportación social y cultural a la comunidad; aspectos que se ven reflejados en las actividades ecoturísticas particulares, como el recorrido de senderos sin interpretación cultural, áreas de conservación y reforestación.

Reflexiones finales

En este sentido, y en relación a los diversos discursos y prácticas de responsabilidad social, se deben estudiar e identificar los mismos. Y priorizar por realizar análisis y estudios críticos de dichas prácticas de responsabilidad social que realizan las organizaciones que conforman la sociedad organizacional, y evitar estandarizarlas.

Para las OC, independientemente de las buenas intenciones o discursos emergentes, se deben realizar acciones de evaluación de las prácticas con los discursos iniciales, para evitar se aparten de los intereses sociales. Así también analizar los factores de las implicaciones del distanciamiento, para poder emprender acciones efectivas al logro de los objetivos de responsabilidad social, de ahí que el análisis y estudio empírico sea particular a cada organización.

Es necesario comprender la responsabilidad social de forma integral con respecto a la sociedad en sus cinco dimensiones aquí abordadas, tanto de forma interna y externa, en los aspectos económicos, ambiental, político, social y humano, a nivel de organización e individual, como de marcos teóricos y prácticos.

Dejando claro que las prácticas de responsabilidad social son aquellas que se hacen a conciencia y de forma auténtica en las organizaciones, implicando una cultura que se acerque a tales intereses, más no así como recursos legitimadores de las acciones contrarias que ellas realizan y redireccionarlas como oportunidades de negocio o sobrevivencia en el mercado.

Referencias

- Antón, M. (2008). El desarrollo sostenible y el nuevo pensamiento de la complejidad: un modo nuevo de pensar la sustentabilidad. *Revista Futuros*, vol. VI (n.º 20), pp. 1-19.
- Autor. *Libro verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas COM 2001 366*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52001DC0366> Batten, T. R. (1964). *Las comunidades y su desarrollo: estudio introductorio con referencia especial a la zona tropical*. México: FCE.
- Business Pundit. (2012). *The World's Environmental Disasters Caused by Companies*. Recuperado de www.businesspundit.com/the-worlds-worst-environmental-disasters Ceballos-Lascuráin, H. (1998). *Ecoturismo, naturaleza y desarrollo sostenible*. México: Diana. Charry, C. I., y Jasso, S. L. (2004). Las fundaciones comunitarias en México y el mundo. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, segundo semestre, al 2 (n.º. 4), Universidad Autónoma Metropolitana- Iztapalapa, Distrito Federal, México, 9-45.
- Crozier Michel, y Friedberg Erhard. (1990). *«El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. Lugar de edición: Alianza.
- Geertz, Clifford. (1987). *La interpretación de las culturas*. México: Gedisa. Gil-García, Carlos. (septiembre-diciembre, 2008). Reseña de “Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México de David Arellano Gault. *Economía, Sociedad y Territorio*, VIII. 1059-1066.
- Corporate Social Responsibility (CSR). (1998). WBCSD Stakeholder Dialogue on CSR, The Netherlands, Sept 6-8. Recuperado de <http://www.wbcd.org/templates/TemplateWBCSD5/layout.asp?MenuID=1>
- Kuhn Thomas. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: FCE. Leff, Enrique. (2009). *Racionalidad ambiental, la reapropiación social de la naturaleza*. México: Siglo XXI. Montaña, Luis. (2012). Organización, discurso y compromiso. Reflexiones acerca de los programas de responsabilidad social. En Morales E, Navarro G, y Santa Ana M, (coords.), *Sustentabilidad, responsabilidad social*

- y organizaciones. *Dimensiones, retos y discursos* (pp. 17-34).. México: Editorial Hess. Montoya María, y Barba Antonio. (2012). Organizaciones sustentables, En Morales E, Navarro G, y Santa Ana M (coords.), *Sustentabilidad, responsabilidad social y organizaciones. Dimensiones, retos y discursos* (pp. 97-132).. México: Editorial Hess, Morales E, y Ramírez F. (2012). Ética, responsabilidad y sustentabilidad: retos de las organizaciones del siglo XXI. En Morales E, Navarro G, y Santa Ana M, (coords.) *Sustentabilidad, responsabilidad social y organizaciones. Dimensiones, retos y discursos* (pp. 35-60).. México: Editorial Hess.
- Organización Mundial de Turismo. (1996). Agenda 21 for the travel and tourism industry, towards environmentally sustainable development (Agenda 21 para la industria de los viajes y el turismo: hacia un desarrollo ambientalmente sustentable). Organización Mundial de Turismo/Consejo Mundial de Turismo, Suiza.
- Ramos, J. (2014). *Estrategias e implicaciones organizacionales, ante eventos críticos en las Organizaciones Comunitarias. El caso de una Organización Comunitaria de Ecoturismo* (tesis de Maestría en Estudios Organizacionales). Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- Rojas, M., et al. (2001). *Turismo sustentable*. México: Semarnat-Sagarpa, Saldaña, Alejandro. (2009). La empresa socialmente responsable en México: auge, paradojas y perspectivas. *Ciencia Administrativa* (n.º 2), IIESCA.
- Semarnat. (2006). *Introducción al Ecoturismo Comunitario*. México: Semarnat y Conafor.
- Weber, Max. (1983). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Política agropecuaria para la soberanía alimentaria

Armando Sánchez Albarrán¹
Rosa Villanueva Arreguin²

Introducción

En este trabajo se discute la manera en que se han instrumentado las políticas agropecuarias. Mientras que el discurso oficial destaca las bondades del libre mercado como solución a los problemas del campo, los resultados muestran, sin embargo, que más de treinta años de libre comercio no han mejorado, salvo un sector muy reducido de exportadores de flores, frutas y verduras. Por el contrario, México es cada día más dependiente de productos agropecuarios del exterior. La situación de los productores es desventajosa ante la masiva importación de alimentos y materias primas. En la parte final, se propone una sugerencia de política agropecuaria dirigida hacia los pequeños productores para beneficio de toda la población y de la defensa de los recursos naturales.

El diseño de políticas públicas para el campo muestra una enorme complejidad en todo el ciclo de las políticas públicas: desde la formulación, el ingreso en la agenda, la toma de decisiones, la implementación y evaluación. En todo el ciclo interviene, desde luego, la política, lo que lo hace aún más azarosa la toma de decisiones (Bardach, 1999; Roth, 2006). El enfoque

¹ Profesor Investigador Departamento de Sociología, Cuerpo Académico de Sociología Rural, Universidad Autónoma Metropolitana unidad Azcapotzalco. Correo: armando_sa2002@yahoo.com.mx

² Maestra en Sociología. Correo: rosa_2404@hotmail.com

de *Policy Analysis* intentaría hallar la solución óptima a los problemas públicos del campo, lo cual hace inviable dicha opción. Charles Limblomb sugiere el incrementalismo como medida para «salir del paso». Finalmente, la vertiente del *Public Choice* enfatiza que son los actores quienes guiados por el principio de utilidad actúan como en libre mercado a través de ofertas y demandas (Aguilar, 1992a). Esta última opción parece haberse enquistado en la administración pública con las políticas neoliberales. De manera específica, en el diseño y la implementación de políticas públicas al campo ha privado una visión de corto plazo, desde luego orientados hacia la búsqueda de legitimidad (Aguilar, 2000; Habermas, 1979). Algunos autores han puesto en la agenda de la investigación la importancia de recuperar la participación de todos los sectores involucrados en el diseño de la política pública, para ello hablan de la gobernanza entendida como la forma de participación de empresarios, productores y de instituciones en la solución de los problemas (Hewitt, 1988).

En la implementación intervienen, además, otro conjunto de políticas: subsidios, precios, crédito, administraciones del agua, transferencia tecnológica, comercio interno y externo, laborales, sociales, entre otras (Aguilar, 2000). Aunque destaca el hecho de la influencia de instancias supranacionales como el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio o el Banco Interamericano de Desarrollo desde donde se diseña, desde los países del Norte una estrategia productiva vinculada al libre mercado como motor de la economía

La reorientación hacia el libre mercado no modificó los grandes problemas nacionales de este sector, sino que los profundizó: la polarización de la agricultura en beneficio de los grandes productores; la continuidad de organizaciones gremiales corporativas; el empobrecimiento constante de la población rural, en particular la población indígena; el aumento de las importaciones de granos básicos, comerciales y productos pecuarios; empobrecimiento de la población; migración masiva interna e internacional; dominio de la producción por unas cuantas empresas trasnacionales, entre las características más visibles (Puyana y Romero, 2005).

De acuerdo con el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo del presidente Enrique Peña Nieto, se establecieron varias estrategias, entre las que podemos destacar: generar instrumentos financiero a las necesidades y capacidades de las unidades de producción agrícola; generar y promo-

ver instrumentos financieros para impulsar proyectos que contribuyan al crecimiento verde del país; revisar las restricciones legales que limitan la inversión en actividades y sectores de la economía (PND, 2012).

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo destaca el nivel de informalidad en el sector primario; llegó en 2012, al 20.8%, contra el trabajo formal con el 3.2 %. En el sector secundario resulta más equilibrado los porcentajes, 27.7%, contra el 21.2; mientras que en sector terciario, aumenta el sector formal con el 69.1 %, contra el 58% del informal. En otros términos, solo en el sector primario el 84.8% es empleo informal, contra el 17.6 % de trabajo informal (PND, 2012-2018). Otro criterio de productividad lo constituye el rendimiento agrícola en la producción del maíz. Predominan pequeños propietarios, con el 69% del total, que poseen una extensión de tierras de menos de 5 hectáreas —concentran 85.9 % de unidades de producción— y que, además, dedican principalmente para el autoconsumo. El segundo grupo son productores de 5 a 20 hectáreas, agrupan el 3.4 % de unidades de producción, y el tercero de más de 20 hectáreas, representan al 3.9 % de unidades de producción. Sin embargo, los pequeños productores producen 30 % de la producción agropecuaria nacional dedicados, principalmente, a los cultivos básicos, como el maíz. Producen el 70 % de la producción total de maíz blanco, y el 60 % de frijol. Es decir, su orientación en la alimentación para el consumo nacional, y no para la venta en economía de escala. La conclusión del gobierno es que «Todo ello afecta adversamente su productividad», así que recomiendan la «organización y la asociaciones productivas de pequeños productores para generar economías de escala» (PND, 2012-2018,p. 10).

Los analistas han mostrado, sin embargo, que desde hace más de treinta años la política agropecuaria adoptó criterios de dogmas neoliberales que, lejos de lograr el crecimiento de la producción y el mejoramiento de la población rural, muestran un panorama desalentador en términos de estancamiento productivo y aumento de la dependencia alimentaria, lo que ha provocado una ampliación de la polarización social en la que han salido beneficiados un pequeño sector productivo a contrapunto de la mayoría de la población, sobre todo rural integrada por medianos y pequeños productores. Desde entonces han sido los conversos gobiernos neoliberales quienes han adoptado ciegamente el credo del libre mercado y la fe, irresponsable, en la *santísima trinidad*: uno, el supuesto, erróneo, de

las ventajas comparativas; dos, el retiro del Estado como promotor del desarrollo agropecuario, para dar paso a su majestad, la iniciativa privada; y tres, instrumentación de políticas monetaristas restrictivas integradas por una política adversa al campo en materia fiscal, laboral y crediticia (Calva, 1992; Calva, 2004; Calva, 2012; Robles, 2012).

En este trabajo se argumenta que el desarrollo rural vigente reproduce la crisis agroalimentaria, lo cual aleja de la soberanía alimentaria. Además dicho modelo acusa graves consecuencias económicas, ambientales y sociales que provocan hambre, deterioro ambiental, problemas en la salud y mayor pobreza. Se sugieren algunos elementos de política agropecuaria dirigida hacia la soberanía alimentaria.

Para fines de exposición se revisa en el primer apartado los efectos de la globalización, el desarrollo agropecuario y el déficit alimentario; En el segundo, se enfoca hacia la política agrícola para el caso del maíz; en el tercero, se hace un balance de las repercusiones de la dependencia alimentaria y presenta una propuesta de política de soberanía alimentaria. Por último, se discuten las principales conclusiones.

1. Desarrollo agropecuario y déficit alimentario

Desde los años cuarenta hasta inicios de los años ochenta la política alimentaria se había sustentado en una estrategia de sustitución de importaciones que hacía énfasis en apoyar con subsidios a los campesinos quienes producían alimentos y materias primas para la industrias y las ciudades. La Compañía Nacional de Subsistencia Populares (Conasupo) y el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) constituían los principales ejes para mantener un precio de garantía a los pequeños productores y asegurar un bajo precio del maíz y el frijol.³

En los años ochenta dicha política dio un giro radical. La caída en el precio del petróleo en 1986 obligó a una fuerte contracción del gasto público y del crédito en el sector. Se aceleró la apertura comercial y México se adhirió al GATT. La inversión gubernamental pasó del 7.08% en 1990

³ Sánchez Albarrán, Armando. (2009). *Política agrícola crisis del Maíz en México*. México: CIDE-HESS,

a 1.49% en 1996. En este cambio de estrategia adquiere importancia la incidencia de instancias supranacionales como el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes definirán la orientación de las políticas agropecuarias en virtud del otorgamiento de líneas de créditos, asesoría técnica y financiamiento de estudios técnicos. Un ejemplo de lo anterior puede constatar-se al revisar los documentos relativos a los préstamos del Banco Mundial para financiar el Procampo⁴ (Fundar, 2017).

La reforma al artículo 27 constitucional de 1992 fue motivada por el aumento de la población campesina, el agotamiento de la tierra disponible, la pulverización o atomización de las propiedades rurales o áreas de tenencia, insuficiencias en la economía del campo; incompetencia para afrontar las circunstancias y las demandas del mundo globalizado (García, s/f; Sánchez, 2007). Los móviles que llevaron al Ejecutivo Federal a promover la reforma al artículo 27 constitucional y a impulsar la expedición de la Ley Agraria se pueden sintetizar en los siguientes: dar certidumbre al campo con el fin del reparto agrario; revertir el minifundio con mecanismos de compactación de terrenos para crear economías de escala; revertir la baja productividad en el campo; promover el dominio pleno en las parcelas ejidales (artículo 82 de la Ley Agraria); conceder a otros ejidatarios o terceros el uso o usufructo de las parcelas a través de nuevas figuras jurídicas destinadas a la producción (artículo 79 de la Ley Agraria); reconocimiento de la capacidad de los ejidatarios para organizarse en la manera que mejor les convenga (artículo 45 de la Ley Agraria); la autorización a las sociedades mercantiles para conformar unidades de producción de mayor escala (artículo 75 de la Ley Agraria). Con dichas disposiciones la Reforma Agraria transitó del Derecho Social al Derecho Mercantil y que los principios de que la propiedad social: inembargable, inalienable, imprescriptible, se transformaron en letra muerta. En otras palabras, el ejido se puede comprar, rentar o vender.

⁴ La organización Fundar, como organización de la sociedad civil, genera una base de datos para evaluar, por ejemplo, la manera en que se utilizan los subsidios al campo. Fundar, Centro de Investigación y Análisis, AC (Recuperado de <http://subsidiocalcampo.org.mx/acerca-de/estudios/instituciones-financieras-internacionales-y-politicas-agropecuarias/>).

En los noventa, se instrumentó el Programa de Modernización en el campo destinado a promover la competitividad y productividad en el agro para que los productores pudieran competir en el mercado internacional particularmente en cultivos con alto valor como en frutas y hortalizas. Se creó el Programa de Apoyos y Servicios para la Comercialización (Acerca), el Programa de Apoyo Directo al Campo (Procampo) en 1993 (que en 2014 se convertiría en Proagro) y la Alianza para la Producción (Alianza), en 1995, para promover la utilización de tecnologías y el cambio del patrón de cultivos tradicionales por comerciales. En 1994 al estallar la crisis se anunció la supresión de precios de garantía de casi todos los cultivos que antes estaban regulados: trigo, arroz, sorgo, soya, semilla de algodón, copra, ajonjolí, girasol, cebada, cártamo. Solo el maíz y frijol quedaron sujetos a precios de garantía. Se devaluó el peso y el PIB agropecuario fue de 2.2%.

Algunas funciones relativas para proteger la alimentación de personas de escasos recursos se transfirieron al Progreso que incluía alimentación, salud y educación en 1991. Los subsidios a la tortilla fueron suspendidos en 1998 y finalmente se puso fin a Conasupo. El Estado dejó de absorber el costo del agua; se privatizó Fertimex con lo que se incrementó el costo de los agroquímicos. A la par, se redujeron significativamente las barreras al comercio exterior, se produjo una liberación de las tasas de interés, y se reestructuró el destino de la inversión pública al campo.

Los productores del campo también fueron afectados con la reducción del crédito que asignaban Banrural y el Fideicomiso Instituido en Relación a la Agricultura (FIRA). En cambio se incrementó la participación de la banca comercial lo que trajo consigo el incremento de las tasas de interés y que muchos agricultores cayeran en cartera vencida. Los campesinos pobres del sector social se acogieron al «crédito a la palabra» del Programa Nacional de Solidaridad.

La reorientación de la política agropecuaria por las autoridades tuvo un impacto negativo en el campo mexicano. El Producto Interno Bruto (PIB) del sector agropecuario de 1982 a 1989 tuvo un crecimiento de tan solo el 1.2%, mientras que la población creció a una tasa del 2.4%; aumentó la pobreza en el campo, se redujo la superficie cultivada de productos básicos, se incrementaron las carteras vencidas, los productores sin acceso al crédito, los costos de producción, entre otros. «Desde 1994 a 2009, el balance del

TLC en el campo mexicano ha sido claramente negativo» (Sánchez, 2007). Para ilustrar lo anterior unos ejemplos. Desde el inicio del experimento de libre mercado con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte han disminuido las exportaciones de alimentos y, en cambio, aumentaron las importaciones de estos. Entre 1989-93 las importaciones crecieron 5 mil, millones de dólares; de 1994-98, cuando arrancó el TLC, aumentó a 7 mil, 300 millones y en 1999 aumentó a 8 mil, 600 millones. De 1994 a 2006 el total de importaciones de maíz, blanco y amarillo, procedente de Estados Unidos, ascendió a 58 millones, 635 mil toneladas (Sánchez, 2007). Según el INEGI, en 2008 México transfirió al exterior divisas por 15 mil 782 millones de dólares por importación de alimentos. En 2009 se habla de más de 20 mil millones. Se llegó así a una crisis alimentaria reconocida por las propias autoridades gubernamentales.

Lo anterior coincide con Roberto Escalante, quien afirma que en el año 2005 México concentró el 38.7% del valor total de las importaciones de maíz convirtiéndose en el mayor importador de la región. Por su parte, Luis Gómez señaló que desde 1990 a 2008 la balanza comercial agroalimentaria había sido desfavorable y con un predominio de saldo negativo (Escalante, 2008; Gómez, 2010).

Con las reformas realizadas, sobre todo, por el gobierno salinista la orientación hacia la autosuficiencia en granos básicos quedó de lado, pues la importación de alimentos se incrementó a pasos agigantados en los sucesivos sexenios, así fue durante los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y ahora Enrique Peña Nieto; según INEGI, se han erogado alrededor de 150 mil millones de dólares (250 mil millones desde el arranque del TLCAN) para adquirir alimentos en el exterior y comercializarlos en un país en el que se producía de todo lo que ahora se compra en dólares a precios cada día más elevados, esto por la depreciación de la moneda nacional que ha sido una constante en los gobiernos neoliberales.

2. Panorama de la política agrícola: el caso del maíz

El gobierno de Enrique Peña Nieto consistió en una continuidad en las políticas monetaristas. Lo anterior significa que su política continuó simplemente las orientaciones neoliberales de los gobiernos precedentes.

Para Blanca Rubio, la razón de la crisis agropecuaria estriba en que los granos básicos se han tornado en objetos de especulación como mecanismos compensatorios en las actividades especulativas de las bolsas, con lo cual dichos precios tienden a la volatilidad. De este modo, la actual crisis alimentaria se caracteriza por el aumento del precio de los alimentos básicos en escala mundial. Su explicación responde al control o dominio del capital agroalimentario y financiero global. El efecto de lo anterior es el hambre, pobreza y descontento en países que no producen sus alimentos. Parte del problema de fondo es que los bajos precios de la fuerza de trabajo ocasionaron un efecto de sobreacumulación de capital que se topó, como salida, con el sector financiero y especulativo. La sobreacumulación ocasionó la sobreproducción de mercancías sin posibilidades de realización. Algunos de los problemas que esto ocasiona son la flexibilización laboral, presión al desempleo y pobreza generalizada. Para evitar la caída de la cuota de ganancia recurre el capital al abaratamiento de las materias primas para reducir así los costos de producción. Los países desarrollados se convirtieron en productores y exportadores de alimentos, en especial de cereales, que producen por debajo de los costos de producción, con grandes subsidios y destinados a una pequeña burguesía y clase media mundial. Las empresas comercializadoras colocaron las materias primas depreciadas en el mercado exterior vía los tratados comerciales. En tanto que las empresas transnacionales que requirieron materias primas las obtuvieron a bajos precios. Los precios de sus materias primas, depreciadas fueron impuestos como precios de referencia. De esta manera, los países desarrollados del Sur fueron perdiendo gradualmente la batalla por la dependencia alimentaria (Rubio, 2013).

Ante este panorama, la Cámara de Diputados LXIII Legislatura documenta que en varios productos agroalimentarios México recurre al mercado externo de manera significativa y ello es motivo de preocupación, por la dependencia que existe en oleaginosas y granos que se importan principalmente de Estados Unidos. A este respecto, según datos de la Balanza Agroalimentaria emitida por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en 2016, México exporta mayoritariamente hortalizas 28%, frutas 25%, bebidas alcohólicas y vinagre 18% a Estados Unidos, su principal socio comercial (Véase gráfica 1)

Gráfica 1. Exportaciones agroalimentarias y pesqueras mexicanas provenientes de E.E. U.U.

**Exportaciones Agroalimentarias y Pesqueras Mexicanas
provenientes de EEUU
Enero-Junio 2016**

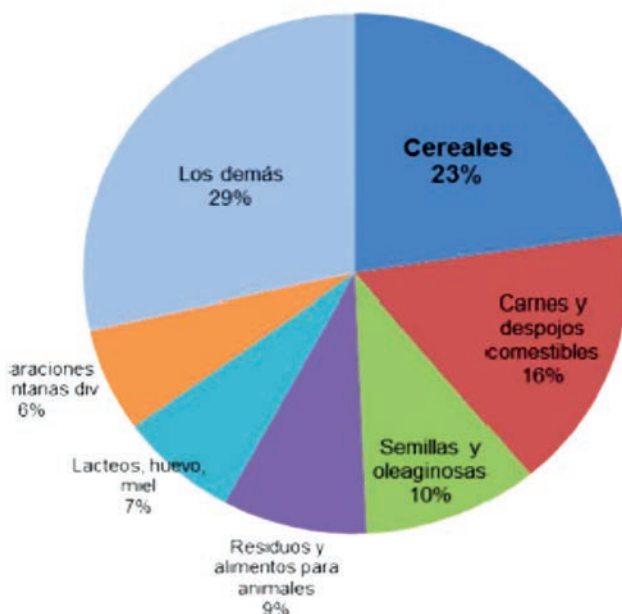


Fuente: Balanza Comercial Agroalimentaria, Enero-Junio 2016, Sagarpa

Por otro lado, importa cereales (incluye maíz, trigo y arroz) 23%, carnes y despojos comestibles 16%, semillas y oleaginosas 10%, lácteos, huevo y miel 7% (Ver gráfica 2), que pone como manifiesto la falta de soberanía alimentaria, pues los productos que importa en mayor cantidad son parte fundamental de la canasta básica mexicana (Peña, 2004).

Gráfica 2. Importaciones agroalimentarias y pesqueras mexicanas provenientes de E.E. U.U. Enero-junio 2016

**Importaciones Agroalimentarias y Pesqueras
Mexicanas provenientes de EEUU
Enero-Junio 2016**



Fuente: Balanza Comercial Agroalimentaria, Enero-Junio 2016, Sagarpa

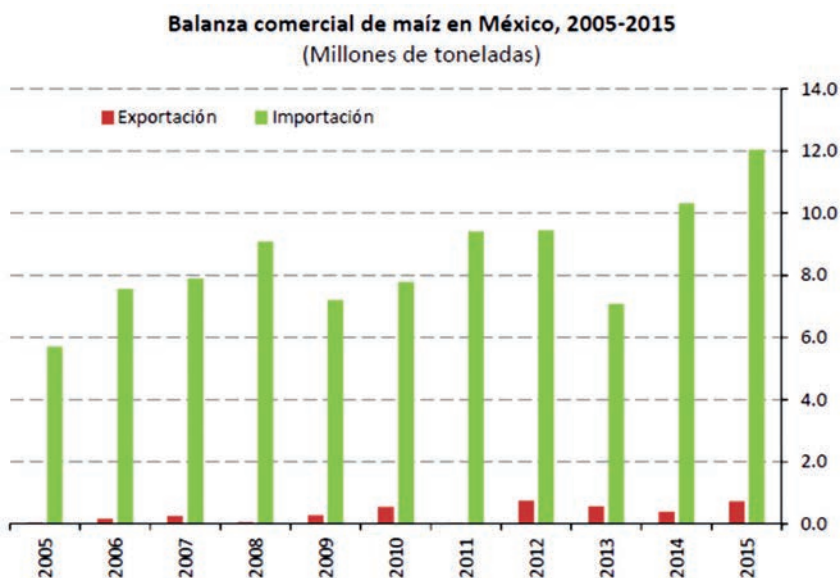
A este respecto, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) coloca a México como el segundo país importador de alimentos per cápita solo después de Japón. Esto se traduce en que la importación de alimentos sea cada vez mayor, pues de 2007 a 2012 las importaciones de alimentos fueron 65.5% superiores a las del sexenio 2000-2006.⁵No obstante, las administraciones presidenciales desde Salinas de Gortari hasta la de Peña Nieto gustan de conjeturar que México es una potencia exportadora de alimentos, sin aclarar que la exportación

⁵ FAO, 2012 (Recuperado de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/35832-mexico-segundo-pais-importador-de-alimentos-per-capita-fao.html>).

nacional es mayoritariamente de hortalizas, frutas y bebidas alcohólicas, contrariamente a las importaciones, pues son los cereales los alimentos que mayor porcentaje registran destacando el maíz, siendo este último el alimento básico de los mexicanos.

Desde 2005, se ha incrementado la importación de maíz amarillo, pasando de 6.8 millones de toneladas en 2005 a 12.05 millones de toneladas durante 2015, registrando su nivel más alto en un lapso de 10 años (Ver gráfica 3).

Gráfica 3. Balanza comercial de maíz en México, 2005-2015

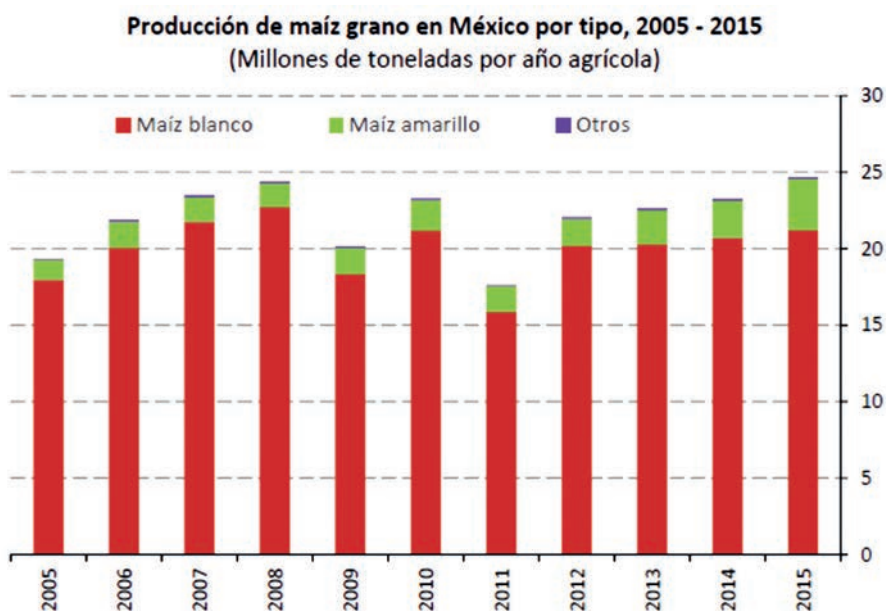


Fuente: Panorama Agroalimentario, Maíz 2016, FIRA, Banco de México

El maíz destaca por ser uno de los cereales más importantes para la alimentación humana y animal, así como para uso industrial. Es precisamente, América la región que tiene la mayor producción. Por otro lado, la participación de este grano en las cadenas productivas y por su importancia en las regulaciones estatales hace del maíz el cultivo más trascendente para México.

El Banco de México, en el documento Panorama Agroalimentario, Maíz 2016, FIRA, señala que «durante año agrícola 2015 la producción de maíz grano en México creció a una tasa anual de 6.1 por ciento para totalizar 24.69 millones de toneladas. La composición por tipo de maíz muestra que el 85.9 por ciento de la producción nacional correspondió a maíz blanco, 13.6 por ciento a maíz amarillo y el restante 0.5 por ciento a otros tipos de maíz» (Ver gráfica 4).

Gráfica 4. Producción de maíz grano en México por tipo, 2005-2015 (Millones de toneladas por año agrícola)



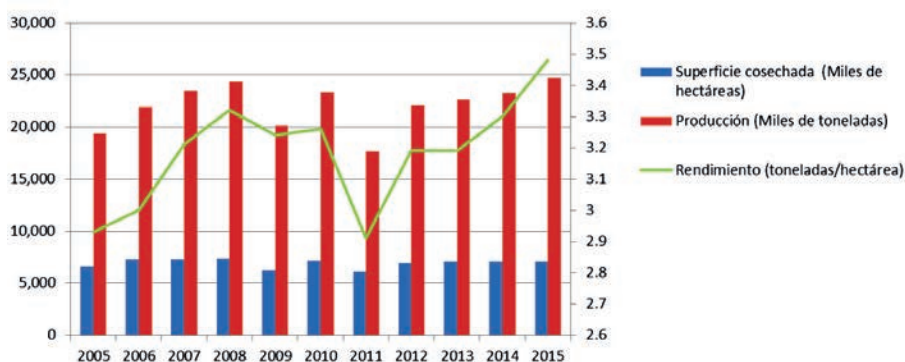
Fuente: SIAP-Sagarpa en Panorama Agroalimentario, Maíz 2016, FIRA, Banco de México

Es necesario puntualizar que a pesar del incremento de la producción de maíz amarillo, es este el que más se importa en México, pues se utiliza para la producción de la tortilla. A pesar de que, en Estados Unidos, el maíz amarillo es utilizado para la engorda de los cerdos. Por otro lado, dicho maíz se importa mezclado con maíz transgénico.

Por otra parte, la superficie cosechada de maíz se ha incrementado en un lapso de 10 años, pasando de 6,606 miles de hectáreas en 2005 a 7,099 en 2015. En dicho decenio se obtuvo un rendimiento promedio de este grano de 3.18 toneladas por hectárea; con un aumento en la producción de 5,355 miles de toneladas en el mismo lapso de tiempo (Ver gráfica 5).

Gráfica 5

Producción nacional de maíz grano, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de Panorama Agroalimentario, Maíz 2016, FIRA, Banco de México

Sin embargo, las importaciones de maíz han mantenido su tendencia a la alza, es decir, la balanza comercial de esta gramínea mantiene un saldo negativo frente a las exportaciones de la misma. Lo anterior no coincide con el discurso triunfalista de las autoridades mexicanas que insisten que la exportación a la alza en el sector agropecuario. Los productores enfrentan el alza creciente en el precio de los fertilizantes haciendo que, únicamente, los más eficientes logren algunas ventajas.

El maíz es solo uno de los casos que evidencia la pérdida de la soberanía alimentaria que va de mal en peor. De acuerdo con la OCDE, México apenas destina el 0.56% del PIB a dicho sector: «la dependencia externa de alimentos básicos pasa por una coyuntura, la cual se acentúa casi al

cumplir tres décadas, y se percibe extensiva, por el tipo de política gubernamental hacia el sector agrícola especialmente a partir de la entrada en vigor del TLCAN ya que, las importaciones de alimentos provenientes de Estados Unidos se han multiplicado por cinco»⁶ (González, S., 2016).

Bajo este escenario de dependencia agrícola es perceptible la pérdida paulatina de soberanía alimentaria nacional; México enfrenta problemas para satisfacer su demanda interna, pues «48 por ciento de lo que se consume en el país proviene del extranjero»⁷ (Olivares, 2017).

En 2017, con el triunfo del demócrata Donald Trump, como presidente de los Estados Unidos, el TLCAN comienza una etapa de crisis ante las declaraciones del mandatario norteamericano en contra de dicho tratado y a favor, en todo caso, de una renegociación. En este trance, el panorama para la agricultura se ve muy desfavorable, tal como acaba de suceder con la negociación en torno al azúcar. Los negociadores mexicanos tuvieron que ceder y ahora México se ve obligado a comprar azúcar procesada de aquel país.

Poa evitar esta situación es necesario favorecer la producción doméstica y generar políticas públicas incluyentes, definidas a mediano y largo plazo para el sector agropecuario que permitan a México recuperar la autosuficiencia alimentaria, y surja en colaboración de todos los que participan en la producción.

3. Política agropecuaria para los pequeños productores y soberanía alimentaria para México

El desarrollo rural, tal y como ha sido concebido, acarrea enormes consecuencias en el medio ambiente. Privilegiar ganancias a unas cuantas empresas y hacer más dependiente a México de alimentos ha llevado a la

⁶ González, S. (2016). México, rezagado entre países de la OCDE en apoyo al agro. *La Jornada, Sociedad y justicia*, (Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2016/06/18/sociedad/031n1soc>).

⁷ Olivares. (2017). Crisis alimentaria, tema fundamental para la paz en los próximos años. *La Jornada, sociedad y justicia* (Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2017/05/19/sociedad/039n2soc>).

degradación del medio ambiente a nivel global con la utilización de tecnologías que degradan los suelos, agua y aire; afecta a la salud, en el largo plazo; aumenta los costos agrícolas por la importación de agroquímicos sujetos a la volatilidad de los precios del petróleo, así como la importación de maíz transgénico; aumenta la pobreza, o al menos, no combate al hambre de manera frontal, en todo caso sirve de paliativo.

Por ejemplo, el desarrollo agropecuario es responsable de una tercera parte de los Gases de Efecto Invernadero (GEI); la deforestación y quema de biomasa ocasionan el 25% del bióxido de carbono, gas que más afecta el calentamiento atmosférico; los insumos artificiales resultan altamente contaminantes: abonos artificiales, insecticidas o riego en exceso. Las semillas híbridas ocasionan la extinción de cultivos, pérdida de diversidad genérica por monocultivos. Además contaminan con nitratos pozos, manantiales subterráneos, ríos y lagos. El exceso de riego ocasiona empobrecimiento y desertización del suelo. Los pesticidas producidos a través de organofosforados, carbomatos, organoclorados y piretroides se utilizan masivamente en cereales y frutas. El efecto de los pesticidas en la salud provoca malformaciones, abortos espontáneos, neurotoxicidad, varios tipos de cáncer, alzhéimer, párkinson, algunos tipos de cáncer, efectos negativos en el sistema endócrino. A lo anterior le añadimos la alimentación basada en el *Fast Food* o comida rápida son alimentos de escaso aporte nutricional, con bajo valor nutritivo, alto contenido de grasa, calorías y sodio. Entre las enfermedades que provoca se encuentran la diabetes, la obesidad, y enfermedades cardiovasculares por señalar algunas.

El impacto económico de la política agrícola ocasionó un aumento de la pobreza y vulnerabilidad alimentaria. De acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, la población del país en pobreza extrema ascendió en 7 millones de personas, al pasar de 13.7 a 20% del total nacional a causa del incremento en el precio de los alimentos.

Un efecto no esperado de la transformación de maíz en etanol es la presión sobre la tierra de buena calidad y el agua lo que ocasionará una tendencia a la privatización del maíz o cambio de maíz de alimento en biocombustible, ello supone una reducción de la superficie destinada a la producción de alimento humano. Con el tiempo será un elemento de presión para la concentración del suelo.

El impacto social más grave consiste en las migraciones internas e internacionales hacia Estados Unidos, como lo señala el Banco Mundial, quien afirma que en los últimos seis años abandonaron el campo 2.6 millones de campesinos que envían remesas de Zacatecas, Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato y Michoacán. Tres millones de campesinos de las zonas marginadas de Oaxaca, Guerrero, Puebla y Veracruz migran al noroeste como jornaleros para trabajar en cultivos de exportación.

Oxfam Internacional declaró que la producción de agrocumbustible no soluciona el cambio climático ni la crisis petrolera; en cambio, empeora la crisis alimentaria y la pobreza, ya que los precios de alimentos han incrementado 30% y se han sumado a la pobreza unas 30 millones de personas. Una superficie de 700 mil hectáreas demandaría unos 6.7 mil millones de litros de agua que podría incrementarse a 10.5 mil millones de litros. Por otra parte, México gasta mil 800 millones de dólares en importar éteres para gasolina y, en cambio, invierte más de 20 mil millones de dólares en importar alimentos.

El impacto político de la crisis económica, del desempleo, las migraciones y pobreza rurales generados por la política agrícola podrá transformarse en un cargo negativo al Partido Acción Nacional, como responsable de la crisis y de su manejo, el cual se expresará como un voto de castigo o de oposición. La falta de resultados significa la ineficiencia en la política pública y esta se traducirá en un problema de legitimidad, de falta de confianza entre la sociedad rural y el Estado.

Vulnerabilidad alimentaria supone la necesidad de entender las causas económicas internacionales y nacionales, naturales, políticas y sociales. Dicha concepción requiere de que en la formulación, diseño, implementación y evaluación de criterios que consideren la población vulnerable según la edad, el género, la salud física y mental. En el caso de algunas zonas se debería incluir elementos de etnicidad y de autonomía indígena. Lo anterior nos conduce a la necesidad de implementar una política del derecho a la alimentación.

El tema de los alimentos exacerba la vulnerabilidad de los países pobres frente a los países ricos en virtud tres efectos nocivos: los enormes subsidios que otorgan los países ricos a sus productores; la transformación de México en un gran importador de alimentos; la exclusión de pequeños productores.

Sin embargo, la política agropecuaria puede y debe plantearse como posible y deseable la soberanía alimentaria. Ello supone redirigir los objetivos económicos hacia el desarrollo sustentable. Pero, además, es posible que México sea, al mismo tiempo, competitivo en el mercado exterior y con ello se incida en el mejoramiento de la calidad de vida de la población del campo, en el mantenimiento de la biodiversidad, así como la identidad cultural y alimentaria. En ese camino se requiere una política agropecuaria que proporcione apoyo a los pequeños productores, quienes, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, y con menos de 5 hectáreas y prácticamente sin subsidios producen el 30% de la producción nacional de maíz (PND, 2013).

Es preciso aclarar que la Soberanía Alimentaria es «el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental» (Foro Mundial de Soberanía Alimentaria, 2001).

Jose Luis Calva (2012) sugiere varios puntos destinados a apuntalar una política agropecuaria dirigida a la soberanía alimentaria. Primero, provisión de oferta interna suficiente de alimentos y materias primas agrícolas y evitar la importación de alimentos; propiciar la exportación de productos agropecuarios, como ya se hace con flores, frutas y hortalizas; segundo, establecer una política de estabilidad de precios sostenible en el largo plazo, ello con una política de precios de garantía o soporte; tercero, generación de empleo rural en el corto y mediano plazos, generar empleos en jóvenes y mujeres a partir de apuntalar las pequeñas explotaciones como principio básico; cuarto, generación de un mercado interno dinámico para provocar efectos multiplicadores, para ello se requiere de crédito flexible y oportuno; quinto, rescatar la soberanía alimentaria como objetivo estratégico; sexto, asumir la multifuncionalidad de la agricultura para preservar la biodiversidad productiva de la flora y la fauna, para ello se requiere apuntalar el pago de servicios ambientales que contribuya a mitigar el cambio climático; séptimo, destinar subsidios necesarios al campo a fin de apuntalar

la producción interna de alimentos y mejorar la condición de vida de las familias de escasos recursos, lo anterior a partir de apoyo a la investigación, el extensionismo ecológico, además se requiere mejorar la infraestructura productiva sin daño de los recursos naturales. Varias de estas medidas de política pública para el logro de la soberanía alimentaria son reivindicados por organizaciones rurales como La Vía Campesina o por organizaciones ambientalistas como Oxfam o Greenpeace (Desmarais, 2007; Sánchez, 2012; Calva, 2012; Robles, 2012)

Es importante que, desde las ciudades, se impulsen formas de organización para el consumo de productos sanos del campo. Algunas experiencias en este sentido incluyen el comercio, el trueque, la recolección de alimentos silvestres y las redes de apoyo comunitarias. Los alimentos también pueden entregarse en forma de obsequios. La utilización de los alimentos normalmente se entiende como la forma en la que el cuerpo aprovecha los diversos nutrientes presentes en los alimentos, así que se requiere la demanda de productos sanos, productos orgánicos. Esta dimensión de la seguridad alimentaria es función principalmente del estado de salud de las personas.

Frente al deterioro de los recursos naturales a causa de la modalidad depredadora de los mega proyectos han surgido experiencias concretas desde una modalidad de gobernanza que identificamos como gobernanza radical y se dirige hacia la construcción de un desarrollo alternativo que restablezca las condiciones naturales, pero también el fortalecimiento de los derechos cívicos, económicos, políticos y culturales de los actores del desarrollo alternativo. Esta modalidad de desarrollo parte de ciertos principios sociales comunitarios y ecológicos. El restablecimiento del ecosistema dañado supone recuperar los ecosistemas culturales, el rescate de prácticas tradicionales en el manejo ecológico, así como el rescate de los saberes locales. Lo que se intenta es la restauración ecológica estratégica.

Uno de los actores importantes en el camino de la reconstrucción de la relación hombre-naturaleza es la resignificación de los indígenas como vigilantes, cuidadores del entorno rural y como ambientalistas naturales. Ello supone revalorar el papel de los pequeños productores, campesinos e indígenas, presentes en las luchas por el territorio (Desmarais, 2007; Sánchez, 2012; Blanco, 2012; Silva, 2012; Latouche, 2012). En el centro de las demandas del movimiento indio se encuentran, principalmente,

demandas sustentadas en valores tales como la soberanía alimentaria justicia, el respeto a la «Madre Tierra», entre otros, por ello son denominados nuevos movimientos sociales (Sánchez, 2006; Escobar, 2014; Ceceña, 2013; Sevilla, 2006).

La necesidad de políticas integrales que vayan desde la producción hasta el consumo, que apoyen la producción y los mercados locales y regionales de alimentos, que conviertan las opciones saludables en accesibles para la población, que regulen la publicidad y los etiquetados de alimentos de manera efectiva, promoviendo la preparación y las habilidades culinarias en las familias, revalorizando la cocina tradicional (Desmarais, 2007).

En consecuencia con lo anterior, una opción viable es la estrategia de política pública sustentada en una economía verde hacia una estrategia de decrecimiento (Latouche, 2012). En elemento digno a tomar en cuenta es la necesidad de revalorar el trabajo, a empleos que contribuyan a recuperar la calidad ambiental, por ejemplo, con la producción de agricultura sustentable, orgánica y la producción de energías alternativas al servicio de los pequeños productores (Latouche, 2012). Lo anterior supone que se busca la seguridad alimentaria producidos de manera orgánica para valorar el trabajo agrícola y lograr un precio preferencial, el precio justo para un consumidor concientizado que busca también cuidar el planeta.

A manera de ilustración se señalan someramente algunas organizaciones que ya cuentan con un programa de desarrollo alternativo con proyectos que tienen como eje la restauración ecológica estratégica en vías de la conservación y recuperación de la funcionalidad y servicios ambientales a las áreas naturales (Sousa, 2014).

Para iniciar, se puede mencionar la lucha por la defensa del maíz protagonizada por varias organizaciones en lucha desigual entre «David y Goliat». Este es el caso de la Red en Defensa del Maíz, agrupada de manera comunitaria de forma autónoma, independiente, plural, que incluya a todos los sectores involucrados. Se plantea como objetivo coordinar acciones, compartir información y apoyar demandas urgentes de las comunidades en distintas regiones de México. Incluye la participación solidaria de otras organizaciones de la sociedad civil internacional mediante las redes de información y acción de otros países (https://mx.boell.org/sites/default/files/no16_lavidaenventa.pdf, 11/08/2015).

Habría que apuntar que la producción de productos orgánicos avanza en propuestas por el restablecimiento de la salud debido a que los productos industrializados son altamente nocivos debido al empleo de pesticidas, hormonas, conservadores, potenciadores de sabor, entre otros productos que resultan dañinos al organismo. Afortunadamente, el sector orgánico repunta y hoy más de 83 mil productores cultivan orgánicamente, abarcando una superficie mayor a las 300 mil hectáreas. De estos, el 98% son de pequeña escala, pues siembran un promedio de tres hectáreas, y más del 50% son indígenas. Desafortunadamente, como sucede en muchos países en desarrollo, la mayor parte de la producción orgánica es para exportación, particularmente el café, en donde México es el principal productor mundial de café orgánico, además cultivado por productores indígenas. Aunque también se envían a mercados extranjeros, el 86% de los bienes orgánicos: el cacao, el coco y otras frutas y vegetales.

La actual crisis alimentaria requeriría de un criterio diferente de política agropecuaria que priorizara el mercado interno y con ello se frene las migraciones internacionales de mexicanos. Una política agropecuaria requiere, primero, reforzar a los pequeños productores, con subsidios necesarios, para lograr la autosuficiencia alimentaria, evitando el pago de 20 mil millones de dólares por importación de alimentos. Segundo, que la política alimentaria transforme en un derecho a la alimentación con el propósito de que las nuevas generaciones de mexicanos crezcan con una real calidad de vida. Tercero, es indispensable una política alimentaria que apunte a la soberanía nacional, lo que supone la existencia de reservas de alimentos a partir de un amplio sistema de bodegas para hacer frente a vicisitudes como la actual crisis alimentaria que se estima puede extenderse hasta después de 2020. Cuarto, se requiere que antes de una aventura de libre mercado, se crean condiciones que iguallen a la de los productores de los países que son socios comerciales: Canadá y Estados Unidos. Quinto, es importante que la política social se oriente a igualar las mismas condiciones de vida del campo con la ciudad con el propósito de no tener más ciudadanos de segunda.

Conclusiones

La economía actual es dominada por un pequeño grupo de empresas transnacionales que obtienen ganancias extraordinarias imponiendo sus condiciones como «camisas de fuerza», influyendo mediante la OMC y BM, obligando a los países pobres a eliminar subsidios a la agricultura. En México, quienes se benefician con la importación barata de alimentos son unas cuantas empresas. Lo anterior significa una desimplementación o desmantelamiento de políticas alimentarias en los países subdesarrollados cuyas consecuencias acarrearán un alto costo social impactando especialmente en la desnutrición de las nuevas generaciones.

El desarrollo agrícola, que es, a su vez, una extensión del proceso de modernización, que por extensión, pretende alcanzar el desarrollo rural. El problema que plantea esta concepción de desarrollo *desde arriba* estriba, en primer lugar, en la imposición de una noción de «ciencia» como sinónimo de verdad científica. En realidad, se trata de un proceso de imitación, es decir, de aplicar una visión de desarrollo científico, a imagen y semejanza de los países occidentales (Sousa, 2012). Por desgracia, mucho del actual problema del calentamiento global tiene que ver con los efectos perversos de la aplicación de dicho paradigma científico. Cuando los gobiernos neoliberales se plantean el tema de la política agropecuaria asumen una dirección contraria al logro de la soberanía alimentaria.

Las políticas agrícolas del gobierno federal se han caracterizado por respuestas parciales e improvisaciones que operan en un marco agravado a su vez por una crisis con dimensiones económicas globales y con una crisis alimentaria mundial, es la de formular políticas regulativas (desregulación en importación de alimentos) y distributivas (programas limitados e insuficientes como Procampo) que se asemejan más a una política social dirigida a la población con menos recursos (ampliación del programa Oportunidades en las ciudades).

La actual crisis alimentaria requeriría un el criterio de política agropecuaria sea priorizar el mercado interno que privilegiar exclusivamente a un pequeño grupo de empresarios importadores y empresas transnacionales y con ello se frene las migraciones internacionales de mexicanos. El plan de acción requiere primero reforzar a los pequeños productores, con subsidios necesarios, para lograr la autosuficiencia ali-

mentaria, evitando el pago de 20 mil millones de dólares por importación de alimentos. Segundo, que la política alimentaria transforme en un derecho a la alimentación con el propósito de que las nuevas generaciones de mexicanos crezcan con una real calidad de vida. Tercero, es indispensable una política alimentaria que apunte a la soberanía nacional, lo que supone la existencia de reservas de alimentos a partir de un amplio sistema de bodegas para hacer frente a vicisitudes como la actual crisis alimentaria que se estima puede extenderse hasta después de 2020. Cuarto, se requiere que antes de una aventura de libre mercado, se crean condiciones que igualen a la de los productores de los países que son socios comerciales: Canadá y Estados Unidos. Quinto, es importante que la política social se oriente a igualar las mismas condiciones de vida del campo con la ciudad con el propósito de no tener más ciudadanos de segunda.

Referencias

- Aguilar, Luis. (1992a). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Colección de Antologías de Políticas Públicas. México: Editorial. Miguel A. Porrúa. Aguilar, Luis. (1992b). *La hechura de las políticas públicas*. México: Editorial. Miguel A. Porrúa. Aguilar, (2000). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa. Antonioni, Sara. (2006). Balance sexenal negativo para café, 2000 AGRO, *Revista Industrial del Campo* (n.º 41), Año 8.
- Appendini, A; Quijada, Ma. G. (2013). La crisis alimentaria y su impacto en México: El Maíz. En Rubio, B. (coord.), *El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio*, México: Plaza y Valdés-IIS-UNAM. Bardach, E. (1999). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. México: CIDE-Porrúa. Calva, J. (1992). *Probables Efectos de un Tratado de Libre Comercio en el Campo Mexicano*. México: Fontamara. Calva, J. (marzo-abril, 2004). Ajuste estructural y TLCAN: efectos en la agricultura mexicana y reflexiones sobre el ALCA. *Revista El Cotidiano* (n.º 124), año 19, México.
- Calva, J. (2012). Políticas agropecuarias para la soberanía alimentaria y el desarrollo sostenido con equidad. En Calva (coord.), *Políticas agropecuarias, forestales y pesqueras*, México: Juan Pablos Editor-Consejo Nacional de Universitarios. Desmarais. (2007). *La Vía Campesina. Globalización y el poder del campesinado*. España: Editorial Popular. Escalante, R. (2008). Una visión global de las tendencias de la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe 2008, Facultad de Economía, 2008.

- Fundar, Centro de Investigación y Análisis, AC. Recuperado de <http://subsidiosalcampo.org.mx/acerca-de/estudios/instituciones-financieras-internacionales-y-politicas-agropecuarias/>Gómez, Luis. (2010). Subsidios agrícolas en México. ¿Hacia dónde reorientar los subsidios?, en seminario internacional Transparencia y Rendición de Cuentas de los Subsidios Agrícolas, realizado en la Facultad de Economía-UNAM, 1 septiembre de 2010.
- González, Humberto Chávez y Macías, Alejandro. (Septiembre-diciembre, 2005). Vulnerabilidad alimentaria y política agroalimentaria en México. *Desacatos*, México (n.º 25), 47-100.
- Habermas, Jürgen. (1979). *Problemas de legitimidad en el capitalismo tardío*. España: Amorrortu Editores. Hewitt, Cynthia. (marzo, 1988). Usos y abusos del concepto de gobernabilidad. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (n.º 155), Unesco, París. Mac, Michael. (1999). La política alimentaria global. *Revista Cuadernos Agrarios* (n.º 17-18), México.
- Offe, C. (1991). *Contradicciones del Estado de Bienestar*. México: Editorial Conaculta.
- Robles, H. (2012). El papel central de los pequeños productores en una nueva estrategia de desarrollo rural. En Calva (coord.), *Políticas agropecuarias, forestales y pesqueras*. , México: Juan Pablos Editor-Consejo Nacional de Universitarios. Roth, André-Noel. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora. Peña, Jaime. (2004). Reestructuración productiva agrícola en México durante los años noventa: el caso del maíz. En Rubio, B. (coord.), *El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio*. México: Plaza y Valdés-IIS-UNAM. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República, México.
- Puyana, Alicia y Romero, José. (2005). *Diez años con el TLCAN. Las experiencias del sector agropecuario mexicano*. México: Flacso-CEM. Rubio, Blanca. (marzo-abril, 2004). ¡ El Campo no aguanta más!, a un año de distancial, *Revista El Cotidiano*, año 19, México.
- Rubio, Blanca. (2004b). El sector agropecuario mexicano en los años noventa: subordinación desestructurante y nueva fase productiva. En Rubio, B. (coord.), *El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio*. México: Plaza y Valdés-IIS-UNAM. Rubio, B. (Coord.). (2013). *La crisis alimentaria mundial. Impacto sobre el campo mexicano*. México: IIS-UNAM-Miguel Ángel Porrúa Sánchez, A. (2007). *El Campo no Aguanta Más*. México: Miguel Ángel Porrúa-UAM-A. Sánchez, Armando y Cisneros, Armando. (2013). Crisis agrícola y resistencia campesina. En Balance de Sexenio (tomo 3). México: Editorial Eón-UAM-A.3.

Anexo 1. Exportaciones mexicanas a los Estados Unidos, enero-junio 2016

DESCRIPCION	UNIDAD	VALOR (MILES DE DÓLARES)						Cambio % 2015/2016	VOLUMEN (UNIDAD INDICADA)					
		ENERO-DICIEMBRE			ENERO-JUNIO				ENERO-DICIEMBRE			ENERO-JUNIO		
		2013	2014	2015	2015	2016	2013		2014	2015	2015	2016	Cambio % 2015/2016	
Hoortalizas	MT	5,021,210	5,124,950	5,292,836	3,143,962	3,872,888	23	4,715,702	4,979,106	5,004,007	3,022,806	3,424,816	13	
Frutas	MT	3,694,902	4,479,790	5,156,898	3,076,163	3,384,565	10	3,074,970	3,253,076	3,750,120	2,215,093	2,322,352	5	
Bebidas alcohólicas y vinos	KL	3,000,469	3,060,196	4,179,527	2,158,401	2,440,165	13	2,297,272	2,560,660	2,706,164	1,406,480	1,623,488	15	
Azúcares y confiterías	MT	1,674,430	1,366,667	1,400,735	674,635	724,884	7	2,459,444	1,794,499	1,729,950	844,801	854,859	1	
Preparaciones de hoortalizas	MT	896,562	957,066	1,055,155	562,288	604,683	8	381,346	375,663	411,150	194,164	207,094	7	
Preparaciones de cereales	MT	910,874	800,993	1,002,627	493,021	589,453	20	393,512	406,770	483,716	231,898	284,835	23	
Carnes y despojos comestibles	MT	583,179	836,454	1,070,993	555,866	552,183	-1	103,821	127,040	162,138	82,137	94,128	15	
Animales vivos	NO	512,147	742,742	880,677	450,299	343,895	-30	1,029,302	1,160,777	1,100,307	633,095	538,151	-15	
Preparaciones alimentarias de	MT	522,821	495,401	480,373	239,729	241,399	-1	101,407	101,778	100,855	92,604	101,063	9	
Cacao y preparaciones	MT	499,375	477,764	500,512	232,052	240,610	4	213,748	179,995	185,605	91,377	98,366	8	
Pescado y crustáceos	MT	462,404	504,072	537,896	243,611	234,343	-4	48,367	51,727	58,922	24,587	29,983	22	
Café y especias	MT	390,279	343,700	306,046	183,987	127,957	-30	140,659	109,031	104,314	69,398	46,376	-22	
Tabaco y sucedáneos	MT	221,223	222,770	173,302	99,967	80,260	-20	26,263	43,562	30,163	22,137	16,530	-25	
Gomas y aceites	MT	124,967	127,200	125,403	63,222	67,984	8	66,061	58,819	53,800	26,619	32,592	22	
Lacteos, huevo, miel	MT	99,301	111,323	111,328	60,112	61,615	2	29,928	31,047	28,041	15,154	16,365	8	
Los demas de origen animal	MT	71,753	82,962	92,541	42,407	43,357	2	13,808	16,702	10,011	7,813	9,032	16	
Productos de molenda	MT	55,169	57,723	64,584	30,877	40,707	32	74,671	78,570	102,489	46,198	67,079	45	
Preparaciones de carne y pescado	MT	77,302	97,701	96,698	42,280	35,864	-15	12,652	15,330	14,809	7,023	7,715	10	
Semillas y oleaginosas	MT	102,722	104,903	80,247	43,861	34,309	-22	93,336	126,012	91,154	54,362	29,087	-46	
Gomas y resinas	MT	53,094	62,617	65,210	32,587	31,263	-4	16,009	15,531	10,034	10,045	5,933	-41	
Plantas y flores	MT	47,353	51,537	50,040	30,181	29,681	-2	12	0	-	-	0	-	
Los demas de origen vegetal	MT	30,605	30,960	43,602	13,251	15,582	18	12,961	16,806	20,226	6,879	7,815	14	
Residuos y alimentos para animales	MT	35,379	25,770	21,257	8,323	11,763	41	31,232	23,728	17,627	5,016	13,119	162	
Cereales	MT	10,606	20,916	33,345	15,585	10,600	-32	36,965	62,908	75,902	33,157	27,912	-16	
TOTAL		19,194,207	21,082,272	22,838,712	12,536,707	13,820,012	10%							

Fuente: Global Agricultural Trade System Online, Departamento de Agricultura, USDA, con datos del Departamento de Comercio, Buró de Censo, en Balanza Comercial Agroalimentaria, enero-junio 2016, Sagarpa

Anexo 2. Importaciones mexicanas a los Estados Unidos, enero-junio 2016

DESCRIPCION	UNIDAD	VALOR (MILES DE DOLARES)						Cambio % 2015/2016	VOLUMEN (UNIDAD INDICADA)					
		ENERO-DICIEMBRE			ENERO-JUNIO				ENERO-DICIEMBRE			ENERO-JUNIO		
		2013	2014	2015	2015	2016	2013		2014	2015	2015	2016		
Cereales	MT	3,430,714	3,576,000	3,416,406	1,724,533	1,899,030	-10	11,351,766	14,215,061	15,640,626	7,644,511	9,281,106	21	
Carnes y despojos comestibles	MT	3,040,807	3,685,214	3,060,263	1,521,391	1,373,425	-10	1,612,361	1,803,064	1,726,103	849,184	818,940	-4	
Semillas y oleaginosas	MT	2,211,785	2,207,696	1,808,998	866,824	869,218	-	3,705,127	4,146,800	3,978,934	1,841,528	1,999,434	9	
Residuos y alimentos para animales	MT	1,074,812	1,359,100	1,369,828	666,058	721,862	8	2,540,726	3,315,007	3,935,307	1,828,712	2,274,492	24	
Lacteos, huevo, miel	MT	1,450,865	1,643,083	1,304,360	666,385	598,023	-10	359,490	399,173	423,737	204,536	217,510	6	
Preparaciones alimenticias de	MT	951,531	1,047,764	1,044,946	477,452	541,389	13	292,929	317,132	324,026	157,175	164,187	4	
Frutas	MT	830,521	810,993	836,907	393,461	356,329	-8	568,966	544,863	580,842	304,899	222,572	-27	
Azucars y confites	MT	843,251	673,389	667,750	343,924	324,072	-6	1,595,997	1,468,048	1,514,107	784,189	764,069	-3	
Gomas y aceites	MT	762,272	667,090	653,666	333,136	289,102	-13	771,960	723,708	741,631	392,179	328,786	-16	
Bebidas y vinagras	KL	376,177	397,246	470,423	208,161	199,773	-4	226,008	246,433	338,001	137,856	148,051	7	
Preparaciones de hortalizas	MT	396,877	406,256	409,900	199,534	192,634	-3	259,189	271,045	273,877	131,623	133,447	1	
Productos de molenda	MT	336,930	357,478	366,881	179,762	185,632	3	553,429	654,231	699,689	337,622	362,759	7	
Preparaciones de cereales	MT	337,312	371,405	300,190	188,925	173,433	-8	160,750	166,531	161,900	81,536	74,262	-9	
Hortalizas	MT	300,777	285,878	256,694	104,163	143,851	38	379,106	363,447	364,581	141,116	193,863	37	
Preparaciones de carne y pescado	MT	260,562	300,864	291,493	145,131	134,585	-7	84,054	95,620	89,007	42,682	41,861	-2	
Cacao y preparaciones	MT	296,141	277,070	237,114	125,162	114,174	-9	65,003	62,632	54,527	27,227	27,343		
Los demas de origen animal	MT	183,636	210,189	229,226	107,912	88,670	-18	88,460	105,481	106,656	52,296	45,494	-13	
Tabaco y sucedaneos	MT	68,234	50,830	60,156	51,968	59,211	14	10,010	7,226	9,988	7,878	11,432	45	
Animales vivos	NO	146,262	156,240	130,041	68,529	54,813	-20	10,985,571	9,399,490	8,709,814	4,965,753	4,359,800	-12	
Gomas y resinas	MT	47,174	48,229	49,449	27,939	30,049	8	3,452	2,657	2,644	1,463	1,373	-6	
Pescado y crustaceos	MT	16,628	17,192	16,885	7,755	16,863	117	6,605	5,326	6,987	2,967	7,885	166	
Café y especies	MT	21,373	24,160	27,721	12,846	15,101	18	3,169	3,702	4,509	2,267	2,453	8	
Plantas y flores	MT	61,797	62,802	63,327	17,740	14,238	-20	3,720	4,183	1,803	851	925	9	
Los demas de origen vegetal	MT	823	933	747	485	578	19	991	925	1,051	750	572	-24	
Total		17,465,339	18,734,244	17,153,451	8,439,163	8,396,055	-1%							

Fuente: Global Agricultural Trade System Online, Departamento de Agricultura, USDA, con datos del Departamento de Comercio, Buró de Censo, en Balanza Comercial Agroalimentaria, enero-junio 2016, Sagarpa

Los contrastes entre el marco institucional-organizativo y las condiciones de la inequidad de género en México

Raymundo Soto Sánchez¹

Introducción

La discriminación y falta de oportunidades para las mujeres fueron durante muchos años parte de noticieros televisivos y de notas periodísticas que daban cuenta de manifestaciones llevadas a cabo por grupos de mujeres que buscaban hacer valer sus derechos y que la violencia hacia ellas fuera reconocida y considerada una violación de sus derechos humanos. Como resultado de sus luchas, se logra colocar la igualdad de género en la agenda de las políticas públicas, por cierto no hace mucho tiempo de ello, creándose la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, promulgada el 2 de agosto de 2006, y reformada el 5 de diciembre de 2014, cuyo objetivo es regular y promover la igualdad de oportunidades y el trato equitativo entre mujeres y hombres.

En el proceso de diseño de políticas públicas para atender la problemática de la discriminación y la desigualdad de oportunidades para las mujeres, cobran especial relevancia las exhortaciones de los organismos internacionales a los gobiernos nacionales para elaborar e implementar leyes, políticas y programas sobre los derechos civiles y políticos de las mujeres, el acceso a la educación y el empleo y la erradicación de la discriminación y la violencia en contra de las mujeres. A este respecto, cabe

¹ Profesor – investigador del Departamento de Administración de la UAM Azcapotzalco. Correo electrónico: rsoto@correo.azc.uam.mx

recordar que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha promovido cuatro conferencias mundiales sobre el tema de la mujer. La primera realizada en 1975, en México; la segunda, en 1980, en Copenhague; la tercera, en 1985, en Nairobi; y la cuarta, en 1995, en Beijing.

La Declaración de Beijing constituyó un programa en favor del empoderamiento de las mujeres, estableciendo objetivos y políticas para el desarrollo de las mujeres y la igualdad de género, en doce líneas de acción: i) la mujer y la pobreza; ii) educación y capacitación para la mujer; iii) la salud de la mujer; iv) la violencia contra las mujeres; v) la mujer y los conflictos armados; vi) la participación de la mujer en la economía; vii) la mujer, el poder y la toma de decisiones; viii) mecanismos institucionales para el desarrollo de la mujer; ix) los derechos humanos de la mujer; x) la mujer y los medios de comunicación; xi) la mujer y el medio ambiente; y, xii) la discriminación contra las niñas y la violación de sus derechos fundamentales.²

En 1967, la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y en 1979 la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en cuyo marco pide a los distintos gobiernos que eliminen todo tipo de discriminación hacia las mujeres en la esfera pública y privada. Al mismo tiempo, se reafirma el papel fundamental que tiene la educación para el pleno desarrollo de las mujeres. En 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos consideró a los derechos de las mujeres como elemento esencial de la agenda de los derechos humanos; y en ese mismo año, la Asamblea General adoptó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, haciendo recomendaciones de medidas para eliminar las causas de esa violencia.

Los países que ratificaron tanto la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, como la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, tuvieron que adoptar las medidas legales y crear los mecanismos institucionales para su aplicación, a fin de promover la igualdad de oportunidades para las mujeres, a

² Conferencias mundiales sobre la mujer. Recuperado de <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>

través de la formulación de políticas públicas que aseguren la igualdad de género en los distintos países.

De esta manera, tanto presiones sociales y la inconformidad expresada en el interior del país por grupos de mujeres que vieron violentados sus derechos humanos, laborales, culturales y políticos, como la ratificación por parte del gobierno mexicano de las declaraciones internacionales en favor de la igualdad entre mujeres y hombres y en contra de la discriminación y la violencia hacia la mujer, llevaron a incorporar el tema de la mujer y su desarrollo en la agenda de las políticas públicas en México.

1. Objetivo de investigación

En México, el marco organizacional responsable de llevar a la práctica los principios y políticas de equidad de género, se encuentra integrado por las dependencias de la Administración Pública Federal y por los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, confiriéndole a la política pública de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres un carácter transversal, entendiéndose como la obligación de las dependencias de gobierno de incorporar en sus políticas, programas y presupuestos la perspectiva de género.

Cabe destacar que corresponde al Gobierno Federal elaborar y conducir la política pública nacional de igualdad entre mujeres y hombres, así como coordinar las acciones para la transversalidad de la perspectiva de género y garantizar la igualdad de oportunidades mediante el diseño y aplicación de programas y proyectos para el cumplimiento de la política a nivel nacional. A los Gobiernos Estatales y de los Municipios les corresponde promover los principios, políticas y objetivos, así como también fomentar la participación social, política y ciudadana.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es describir y analizar las características de la política pública de equidad de género, así como presentar algunas reflexiones en torno a su transversalidad en la administración pública, observándose el contraste que existe entre los objetivos, campos y niveles de esta política pública y las condiciones prevalecientes de inequidad de género en el país.

Para ello, es necesario realizar inicialmente una breve revisión de conceptos básicos referidos a la perspectiva de género, identificado sus variables principales: i) discriminación, ii) discriminación contra la mujer, e iii) igualdad de género. Y, posteriormente, describir los distintos niveles de la política pública en materia de equidad de género, así como sus principales campos de aplicación. La intención es contar con una comprensión teórica inicial de lo que significa la política pública para la igualdad entre mujeres y hombres.

2. Fundamentos normativos de la política pública de equidad de género

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (DOF, 2014) establece que la perspectiva de género es la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.³

Es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres, que se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas con base en el género.⁴

Para comprender la perspectiva de género, se deben considerar también las definiciones de:

- a) *Discriminación*: se refiere a toda distinción, exclusión o restricción que basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, o cual-

³ México, *Diario Oficial de la Federación*, del 5 de diciembre de 2014, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, p. 2.

⁴ México, Secretaría de Economía, Norma Mexicana en Igualdad y no Discriminación NMX-R- 025- SCFI-2015, p. 13.

quiera otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.⁵

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo. También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.⁶

- b) *Discriminación contra la mujer*: es toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra.⁷
- c) *Igualdad de género*: se entiende como la situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas posibilidades y oportunidades al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad,

⁵ México, *Diario Oficial de la Federación*, del 5 de diciembre de 2014, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, p. 3.

⁶ México, Secretaría de Economía, Norma Mexicana en Igualdad y no Discriminación NMX-R-025-SCFI-2015, p. 9.

⁷ México, *Diario Oficial de la Federación* del 5 de diciembre de 2014, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, p. 2.

así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.⁸

En este mismo sentido, en la Norma Mexicana NMX – R – 025 – SCFI – 2015, en Igualdad y no Discriminación, se define a la igualdad de género como el principio que reconoce que las necesidades y características de mujeres y hombres son valoradas y tomadas en cuenta de la misma manera, de modo que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependen de su sexo, eliminando así toda forma de discriminación por dicho motivo.

Con base en el marco normativo e institucional establecido, el gobierno mexicano ha asumido el compromiso de mejorar la situación de las mujeres, eliminando las desigualdades de género en todos los ámbitos de la vida, e incorporando este principio en todas las políticas públicas y los programas que instrumenten el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales.

3. Antecedentes

Después de instituir en el Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la igualdad jurídica del hombre y la mujer, en el periodo 1994 – 2000, se lanzó el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, el cual planteó como objetivo central promover la participación plena y efectiva de la mujer en la vida económica, social, política y cultural del país, lo que debe contribuir a consolidar las condiciones para que tome parte en las decisiones, responsabilidades y beneficios del desarrollo, en igualdad de condiciones con el varón.

En 1996, mediante acuerdo de la Secretaría de Gobernación se crea el Consejo Consultivo y la Contraloría Social para aplicar el Programa Nacional de la Mujer, y como órgano ejecutor del gobierno federal creó la Coordinación General del Programa Nacional de la Mujer, que dependería de la Secretaría de Gobernación con la responsabilidad de enlazar y coordinar las acciones interinstitucionales para el cumplimiento del Programa Nacional de la Mujer.

⁸ México, *Diario Oficial de la Federación*, del 5 de diciembre de 2014, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, p. 3.

El Programa buscó promover la revisión permanente de las leyes y evitar la discriminación por razones de género, así como difundir los derechos de las mujeres en el país. Asimismo, se propuso asegurar a las mujeres la igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo, las condiciones laborales, incluidas las remuneraciones, y el acceso a los recursos productivos, a las tecnologías y a los puestos directivos. De igual manera, el Programa Nacional de la Mujer buscó garantizar el respeto y protección de los derechos laborales de las mujeres, proporcionarles capacitación para el trabajo, asegurar a las trabajadoras el acceso a los sistemas de previsión y seguridad social, vigilando el cumplimiento de la Ley Federal de Trabajo para evitar la discriminación, así como la segregación ocupacional y la desigualdad remunerativa y en las oportunidades de promoción y ascenso laboral.⁹

Se propuso garantizar a las niñas y mujeres el acceso a una educación que las prepare para el ejercicio de sus derechos, incluida la participación equitativa en los niveles de decisión económica, política y cultural del país. Igualmente, se buscó asegurar la atención de la salud de las mujeres, respetando su identidad ética y cultural a través del acceso a servicios adecuados y de calidad.

En 2001, se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, sustituyendo a la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que había sido creada en agosto de 1998.

El nuevo Instituto fue creado para promover y fomentar la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio de los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país. Sus objetivos se cumplirán considerando tres principios fundamentales: i) transversalidad en las políticas públicas con perspectiva de género en las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; ii) federalismo para fortalecer a las dependencias responsables de la equidad de género en estados y municipios; y, iii) coordinación entre los poderes legislativo, judicial y ejecutivo en los ámbitos federal y estatales.

⁹ México, Secretaría de Gobernación, Programa Nacional de la Mujer 1995 – 2000.

4. Niveles y campos de la política pública para la igualdad de género

El marco institucional de la política pública en materia de igualdad entre mujeres y hombres, considera cinco niveles de actuación cada uno con sus respectivas funciones, pero formalmente interconectados entre sí para dar coherencia, integralidad, visión sistémica y transversalidad a la política de equidad de género en el país.

- 1) El primer nivel está conformado por los Gobiernos Federal, Estatales y de Municipios, que se coordinarán para establecer las bases del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, diseñar mecanismos para lograr la transversalidad de la perspectiva de género, asignar recursos presupuestarios, humanos y materiales, y promoverán la participación igualitaria de mujeres y hombres en los ámbitos de la economía, toma de decisiones y en la vida social, cultural y civil.
- 2) El segundo nivel es el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. La Ley lo define como el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los Estados y los Municipios a fin de tomar acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres.¹⁰
- 3) El tercer nivel le corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), cuyas funciones son coordinar el Sistema Nacional y expedir las reglas de su operación; igualmente, deberá proponer lineamientos para el establecimiento de políticas públicas, coordinar los programas de igualdad entre mujeres y hombres de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dirigir el programa de capacitación del personal de estas dependencias y promover la participación de la sociedad civil.
- 4) El cuarto nivel es el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el cual es elaborado y revisado cada tres años por

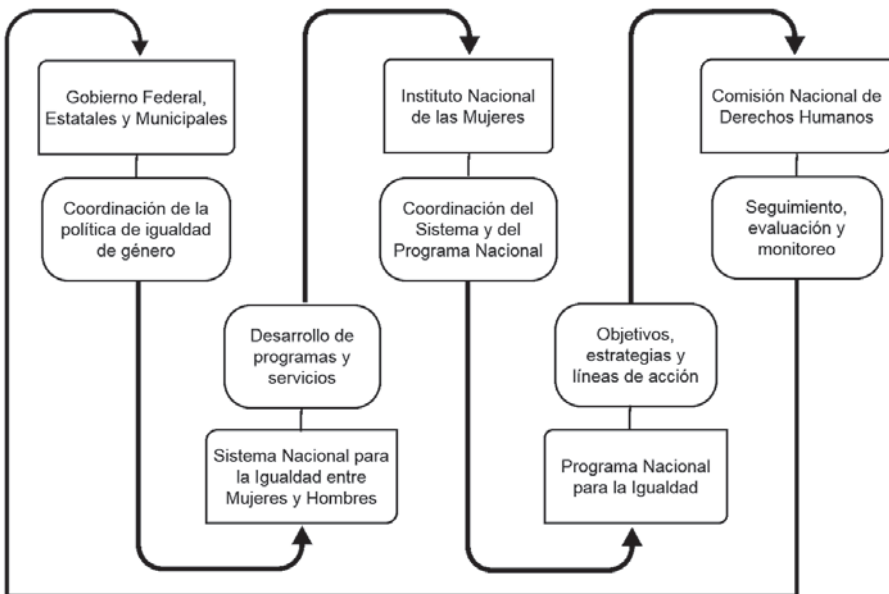
¹⁰ México, *Diario Oficial de la Federación*, del 5 de diciembre de 2014, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, pp. 6-8.

el Inmujeres. El Programa incluye, además del diagnóstico y las necesidades de los Estados y Municipios, los objetivos, las estrategias y las líneas específicas de acción. El Ejecutivo Federal informará anualmente los avances en la ejecución de este Programa.

- 5) El quinto nivel le corresponde a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual se encarga del seguimiento, monitoreo y evaluación de la política nacional de equidad de género. El propósito es crear un sistema de información para conocer y analizar la situación de la igualdad de género y los efectos de estas políticas públicas en la sociedad. Cabe destacar que la Comisión podrá recibir quejas y formular recomendaciones para mejorar la política pública y los instrumentos aplicados en esta materia.¹¹ El modelo institucional, sus niveles, funciones e interrelaciones se pueden observar en la figura 1.

Figura 1. Política pública de equidad de género: niveles e interacciones

Modelo Institucional de la Política Pública para la Igualdad de Género



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

¹¹ México, *Diario Oficial de la Federación*, del 5 de diciembre de 2014, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, pp. 5-8.

La política pública de equidad de género incluye seis campos principales de actuación: i) igualdad en la vida económica, productiva y laboral; ii) participación y representación política; iii) acceso a derechos sociales; iv) erradicar las distintas formas de violencia de género; v) eliminación de estereotipos que fomentan la discriminación en contra de las mujeres; y, vi) derecho a la información y participación social. En todos los campos se pretende llevar a cabo acciones interrelacionadas para cumplir con los objetivos de la política pública y principalmente avanzar en la erradicación de la discriminación y violencia causadas por razones de género. En la figura 2 se ilustran los distintos campos de actuación de la política pública de igualdad entre mujeres y hombres.

Figura 2. Campos de actuación de la Política Pública de Equidad de Género

Campos Principales de la Política Pública de Igualdad entre Mujeres y Hombres



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

5. Condiciones de inequidad de género

La discriminación por razones de género, la desigualdad social, laboral y política, y la violencia en contra de las mujeres no se agotan con la creación de leyes y políticas públicas centradas en declaraciones ni tampoco en buenas intenciones, se requiere hacerlas efectivas y que se cumplan tanto en los tres niveles del gobierno, como en la sociedad, hasta erradicar patrones culturales fuertemente arraigados que reproducen condiciones de inequidad de género.

Aun con los avances en el diseño e implantación de la política pública para la igualdad de género, persisten la inequidad, la exclusión, la injusticia y la desigualdad hacia las mujeres, lo que resulta «inaceptable», señaló el ahora exrector de la UNAM, José Narro Robles.¹²

Lo anterior se puede constatar con una breve revisión de los acontecimientos recientes en áreas como la educación, el mercado laboral, el trabajo doméstico, el acceso a servicios bancarios y los niveles crecientes de violencia en contra de las mujeres, que han puesto de manifiesto la insuficiencia de las acciones emprendidas en esta área de la mayor trascendencia para la vida económica, social y política de México. En la mayoría de los casos, la realidad contradice las buenas intenciones y los deseos declarados formalmente en la política pública de igualdad de género.

Educación

De acuerdo con el INEGI en materia de educación, en los primeros niveles escolares se tiene una mayor presencia femenina, aunque esta proporción se invierte en los niveles medio, medio superior y superior, ya que sólo «dos de cada 10 niñas llegan a la universidad».

En el país pocas mujeres tienen condiciones laborales acordes al perfil de los estudios que realizaron: 38% de las que cuentan con licenciatura no ejercen su profesión, dos de cada tres profesionistas ganan menos de tres salarios mínimos y la tasa de desocupación es más alta en aquellas

¹² Emir Olivares, A., Hagamos de la equidad de género una lucha sistemática; México lo necesita: Narro Robles, *La Jornada*, marzo 8, 2013.

que tienen mayor instrucción. En grandes empresas, de cada 10 directores generales, ocho son hombres; y siete de cada 10 funcionarios públicos en el país —federales o estatales— son varones.

Mercado de trabajo

Según un estudio del Foro Económico Mundial, La Brecha en la Equidad de Género, México se ubica en el lugar 98 de un total de 134 países que incluyó el reporte. En Latinoamérica, Brasil quedó mejor posicionado en el lugar 81. El estudio reveló que Finlandia es el país con mayores oportunidades para la mujer del total de naciones que fueron consideradas en la encuesta. En la investigación, se establece que del total de la fuerza laboral de México, el 36.5% son mujeres y que casi el 10% de los puestos gerenciales son ocupados por damas.

En este ámbito, también es preocupante la diferencia en los niveles salariales: mujeres con el mismo nivel de educación y responsabilidad no perciben los mismos sueldos, por ejemplo, en puestos directivos, el sueldo de una mujer está 25% por debajo que el de los hombres.¹³ Según Manpower Group Latinoamérica, cerrar la brecha de género en la región requeriría por lo menos 81 años.¹⁴

A pesar de las condiciones adversas, la participación femenina en el mercado laboral se ha incrementado al pasar de 17% en 1970 a 39% para 2010. Al cuarto trimestre de 2012, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 18,429,727 mujeres formaban parte de la población ocupada del país.

Trabajo doméstico

Las trabajadoras mexicanas usualmente desempeñan una doble jornada: su empleo y el trabajo doméstico en sus hogares. La gran mayoría solo tienen estudios de bachillerato y se desempeña en el sector de servicios (ven-

¹³ Sitio web, título de nota, [www.cnnexpansion.com/28 de julio 2015](http://www.cnnexpansion.com/28-de-julio-2015)),

¹⁴ Martínez, M.. (2015). Llevará 8 décadas reducir brecha de género: Manpower. Recuperado de <http://www.cnnexpansion.com>

dedoras, profesoras, enfermeras y cuidadoras de niños) «debido a los roles sociales asignados a su género». Según algunos estudios sobre el trabajo comparativo entre hombres y mujeres, la mujer trabaja 10 veces más que el hombre, porque el peso de las labores domésticas sigue recayendo en la mujer, a pesar de la llamada igualdad de sexos en el hogar. Los hombres se olvidan de reconocer el enorme mérito que tiene la dedicación al trabajo doméstico de las mujeres y realmente ellos siguen rehuyendo muchas tareas domésticas.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT) de 2014, si sólo se toma en cuenta el trabajo doméstico no remunerado, las mujeres de 12 años y más triplican el registrado por los varones del mismo rango de edad; y según el INEGI, el 60% de horas dedicadas al trabajo en México, ya sea remunerado o no, es gracias a las mujeres.¹⁵ Según la ENUT a las actividades de cuidado de niños, personas de 60 años y más, de quienes padecen alguna enfermedad o tienen alguna discapacidad, en promedio las mujeres dedican casi 29 horas a la semana, mientras que los hombres solo 12 horas.

Servicios bancarios

De acuerdo con Bansefi, siete de cada 10 mujeres han usado algún servicio bancario. Las mujeres tienden a ahorrar hasta 20% menos que los hombres, en el entendido que además de las condiciones económicas, existen otras psicológicas, sociales y culturales que afectan la mayor participación de las mujeres en los servicios bancarios.

Según lo reportado por Bansefi, el 38% de las mujeres a nivel nacional declara haber sido usuaria de sucursales bancarias, 5% menos que los hombres, mientras que en localidades menores a 15,000 habitantes el porcentaje de usuarias disminuye a 27%. Esta tendencia negativa se mantiene en el ahorro para el retiro, que en los hombres marca 37%, mientras que en las mujeres 20%.¹⁶

¹⁵ Sitio web, título de nota. Recuperado de www.cnnexpansion.com/opinion/igualdad-el-retro-en-el-dia-de-la-mujer

¹⁶ Redacción, Alarmanes, las cifras de equidad de género, *El Economista*, julio 3, 2015.

Violencia hacia las mujeres

Diversos organismos, como Amnistía Internacional México, han planteado la necesidad de diseñar e implantar políticas públicas específicas contra los persistentes patrones de graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres. La impunidad del abuso sexual y el feminicidio son graves violaciones a los derechos de las mujeres, debido a que muchas de las leyes federales y locales promulgadas para mejorar los procesos de investigación y prevención de la violencia son ampliamente ineficaces o no se han aplicado.¹⁷

La prevalencia de violencia contra la mujer es un fenómeno social imperante, ha llegado a casos extremos como la muerte de mujeres a mano de sus cónyuges o parejas sentimentales. En el mes de julio de 2015, por ejemplo, en el Estado de México se declaró la alerta de género en 11 municipios. Según datos estadísticos entre 2011 y 2013 en esa entidad federativa se registraron 840 asesinatos de mujeres, de los cuales solo 145 fueron investigados como feminicidios. Y entre 2011 y 2012, la Procuraduría de Justicia del Estado de México informó de la desaparición de 1,258 mujeres, de las cuales el 53% tenían entre 10 y 17 años de edad.¹⁸

En el Estado de Morelos, también ha ido en aumento la violencia contra las mujeres, organismos como la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, han urgido a las autoridades a declarar la alerta de género en esa entidad para evitar que siga la violencia feminicida, ya que tan solo de julio de 2013 a febrero de 2015, se registraron 103 feminicidios en esa entidad federativa.

En 2007, el Distrito Federal era la entidad del país con mayor índice de casos de violencia de género. De acuerdo con la información estadística de violencia familiar del DF de ese año, de las 26,448 personas atendidas, 96% corresponde a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. De un registro de 7,690 mujeres atendidas, 55% de los actos violentos fueron cometidos por los cónyuges de las víctimas, 51% se cometen contra mujeres entre los 31 y 40 años. La principal desventaja que presentan las víctimas es su

¹⁷ Langner, A. Caso de Mariana, decisión histórica en pro de mujeres. *El Economista*, marzo 24, 2015

¹⁸ Langner, A. *Alerta de género en Edomex llega cinco años tarde: AI*, *El Economista*, jul 28, 2015.

dependencia económica del agresor, ya que el 53.4% de las víctimas realizaban trabajo doméstico no remunerado.¹⁹

La Secretaría de Gobernación reconoció que la violencia contra las mujeres se duplicó en todo el territorio nacional, pero en los estados del noreste creció 400% y en el noroeste 200%. Además, indicó que 27% de las mujeres esterilizadas no fueron consultadas para esa decisión, un acto que representa una completa violación de sus derechos humanos. Por su parte, el INEGI informó que 46 de cada 100 mujeres en México, mayores de 15 años ha sufrido algún tipo de violencia, y que 26 de cada 46 prefieren callar.²⁰

Conforme a los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011, el INEGI e Inmujeres indicaron que ese tipo de violencia se basa en el sometimiento, discriminación y control que se ejerce sobre las mujeres en todos los ámbitos de la vida. La violencia de género en nuestro país viene desde una historia común a todos, desde una educación machista y un contexto cultural que las hace sumisas.²¹

6. Conclusiones

México cuenta con un marco jurídico y organizativo que busca promover la igualdad entre mujeres y hombres, y define la equidad de género como la situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas oportunidades al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, familiar y cultural.

Si bien se han tenido avances en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, todavía falta mucho por hacer, pues aún no se consigue el ideal de erradicar la discriminación, la desigualdad y la violencia hacia las mujeres en el país.

¹⁹ Bastida, L., *Violencia de género: un problema latente en México*, NotieSe, diciembre 10, 2007.

²⁰ INEGI, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2011.

²¹ Saracho, C., En México el género sí importa, *ActitudFEM*, feb 17, 2013.

Contar con una legislación en materia de igualdad de género es sumamente importante, pero como se puede apreciar a lo largo del trabajo, es solo una condición necesaria, pero no suficiente. El reto verdadero es lograr ponerla en práctica, volverla parte de la cotidianidad, dejando atrás modelos de conducta y patrones culturales en los que lo normal es la subordinación y sumisión de la mujer.

Uno de los principios fundamentales del marco organizacional de la política pública de equidad de género es la transversalidad, entendida como la obligación de que la perspectiva de género sea incorporada a las políticas, programas y presupuestos de todas las dependencias de la Administración Pública en los niveles Federal, Estatales y Municipales. No obstante que el componente normativo ha sido extendido a todos los niveles, aún faltan los componentes organizacionales y presupuestales, sobre todo, a nivel municipal para poder concretar el principio de la transversalidad que permita la instrumentación de una política nacional en esta materia que verdaderamente esté presente en el conjunto de políticas y programas que se llevan a cabo en los municipios del país.

El Gobierno Federal debe conducir la política nacional de igualdad entre mujeres y hombres, pero se requiere el involucramiento de los Gobiernos Estatales y Municipales para establecer el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y así avanzar en el proceso de erradicar la discriminación, la desigualdad y la violencia contra las mujeres.

Es muy importante que los gobiernos avancen rápido en la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, los programas y las acciones que realizan en el día a día, para dar mayor participación a la mujer en las actividades sociales, políticas, económicas y en el trabajo, y así contrarrestar, los efectos perversos de la discriminación, la violencia y la falta de oportunidades que aún siguen siendo parte de la realidad de millones de mujeres. En resumen, las acciones realizadas por los gobiernos federal, estatales y municipales han sido insuficientes hasta ahora, para erradicar la desigualdad de género en el país.

No obstante, los avances logrados en el diseño e instrumentación de una política pública dirigida a erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres, aún subsisten en el país la impunidad, la desigualdad y la discriminación que afectan el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres.

Fuentes consultadas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (5 de febrero de 1917). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. (12 de enero de 2001). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (1 de febrero del 2007). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres. (2 de agosto del 2006). *Diario Oficial de la Federación*.
- Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (11 de marzo del 2008). *Diario Oficial de la Federación*.
- Aristegui Noticias. (2013). Buscan apoyo para equidad de género en medios. *Aristegui Noticias*. Recuperado de <http://aristeginoticias.com/2310/mexico/buscando-apoyo-para-equidad-de-genero-en-medios/>
- Bastida, Leonardo. (2007). Violencia de género: un problema latente en México. *Notiese*. Recuperado de http://www.notiese.org/imprimir_popup.php?ctn_id=192
- Briseño, K. G. (2014). Perspectiva de género, tema principal de gobierno: Osorio Chong. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversalveracruz.com.mx/gobierno-veracruz/2014/perspectiva-de-genero-tema-principal-de-gobierno-osorio-chong-20768.html>
- CUCEA. Falta equidad de género en sindicatos y empresas. Universidad de Guadalajara. Recuperado de <http://www.cucea.udg.mx/?q=noticia/falta-equidad-de-genero-en-sindicatos-y-empresas>
- Inmujeres. (2013). Violencia de género, obstáculo para construir un México igualitario y de paz. Comunicado de prensa n.º 52. Recuperado de <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/inicio-noticias/821-violencia-de-genero-obstaculo-para-construir-un-mexico-igualitario-y-de-paz>
- Jem. (2014). Urgen leyes con perspectivas de género: Inmujeres. *Radio Fórmula*. Recuperado de <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=434987&idFC=2014>
- Redacción. (2015). Igualdad de género, clamor mundial en el Día de la Mujer. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2015/03/09/sociedad/042n1soc>
- Lamas, M. (2007). La perspectiva de género. Recuperado de http://www.ses.unam.mx/curso2007/pdf/genero_perspectiva.pdf

- Langner, Ana. (2015). Alerta de género en Edomex llega cinco años tarde: *Al. El Economista*. Recuperado de <http://eleconomista.mx/sociedad/2015/07/28/alerta-genero-edomex-llega-cinco-anos-tarde-ai>
- Langner, Ana. (2015). Equidad de género del PJJ termina en cargos de dirección. *El Economista*. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/06/30/equidad-genero-pjf-termina-cargos-direccion>
- Langner, Ana. (2015). Exigen a G. Ramírez medidas extraordinarias vs feminicidio. *El Economista*. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/04/15/exigen-g-ramirez-medidas-extraordinarias-vs-feminicidio>
- Langner, Ana. (2015). Caso de Mariana, decisión histórica en pro de mujeres. *El Economista*. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/03/24/caso-mariana-decision-historica-pro-mujeres>
- Macías, Raúl. (2015). Buscan en Ecatepec erradicar la violencia hacia la mujer mediante cine rodante. *La Prensa*. Recuperado de <http://www.oem.com.mx/la-prensa/notas/n3937309.htm>
- Martínez, María. (2015). Llevará 8 décadas reducir brecha de género: Manpower. *El Economista*. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/05/06/llevara-8-decadas-reducir-brecha-genero-manpower>
- Notimex. (2015). La ONU lanza campaña 'HeForSheMX' por la equidad de género en México. *CNN México*. Recuperado de <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/03/05/la-onu-lanza-campana-heforshemx-por-la-equidad-de-genero-en-mexico>
- Olivares, Emir. (2013). Hagamos de la equidad de género una lucha sistemática; México lo necesita: Narro Robles. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2013/03/08/sociedad/046n3soc>
- Olivares, Emir. (2015). México está urgido de alcanzar la equidad de género: Narro. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/03/08/mexico-esta-urgido-de-alcanzar-la-equidad-de-genero-narro-2015.html>
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/>
- Redacción. (2015). "La mayor parte del trabajo, en casa y sin remuneración". *El Economista*. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/entretenimiento/2015/07/13/mayor-parte-trabajo-casa-sin-remuneracion>
- Redacción. (2015). Alarman, las cifras de equidad de género. *El Economista*. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2015/07/03/alarman-las-cifras-equidad-genero>

- Sánchez, Enrique. (2015). 2015, año histórico para la igualdad de género en México: Peña Nieto. *Excélsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/03/09/1012443>
- Saracho, Carolina. (2013). En México el género sí importa. *ActitudFEM*. Recuperado de <http://www.actitudfem.com/entorno/genero/mujeres/noticias-sobre-violencia-de-genero-en-mexico>
- Toche, Nelly. (2015). El reto, mayor presencia de mujeres en la ciencia. *El Economista*. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/entretenimiento/2015/08/31/reto-mayor-presencia-mujeres-ciencia>
- UNFPA. Género, violencia y derechos humanos. Recuperado de http://www.unfpa.org.mx/gvdh_gvdh.php
- Vargas, Ángel. (2015). Lorena Wolfffer visibiliza la violencia de género en el país. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2015/07/11/cultura/a03n1cul>
- Zamora, Anaiz. (2015). Agenda Post 2015 de la ONU es insuficiente para las mujeres. *Cimacnoticias*. Recuperado de <http://www.equidad.org.mx/index.php/es/2014-10-20-22-31-06/2-uncategorised/330-agenda-post-2015-de-la-onu-es-insuficiente-para-las-mujeres>

La responsabilidad social empresarial: un fenómeno en evolución

Isabel Font Playán¹
Maricela López Galindo²
Silvia Ofelia Pérez Rueda³

Introducción

La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) o Corporativa (RSC) no es un tema estático; por el contrario, este ha variado, y varía, dependiendo de la época de que se trate, del grado del desarrollo de la sociedad y de la naturaleza de la empresa, incluyendo su tamaño y giro; es decir, el contenido de la RSE depende de la naturaleza de una organización, de las consecuencias asociadas a su operación y del contexto histórico, lo que determina en qué medida y cómo asumen las empresas su responsabilidad ante la sociedad.

La RSE se ha convertido en un requerimiento para aquellas organizaciones que buscan, no solo generar valor agregado para sus propietarios y para sus grupos de interés, sino también, añadir un factor clave en la construcción de una ventaja competitiva sustentable ante una sociedad más consciente que exige un comportamiento organizacional mucho más responsable y transparente en las actividades y acciones organizacionales, al considerarlas como una entidad poseedora de una responsabilidad eco-

¹ Profesora-Investigadora. Departamento de Administración. Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco.

² Profesora-Investigadora. Departamento de Administración. Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco.

³ Profesora-Investigadora. Departamento de Administración. Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco.

nómica, social y medioambiental, a la que le corresponde presentar comportamientos acordes.

La RSE se ha convertido en un elemento inherente a la organización, que renueva el concepto tradicional de empresa hacia otro más amplio que va más allá de la mera cuestión económica en la que se incorpora perfectamente la triple faceta de la sostenibilidad: económica, social y medioambiental. El desarrollo sostenible se sitúa como fin a alcanzar por medio de la adecuada implantación de un modelo de empresa socialmente responsable, en el que los distintos grupos de interés, *stakeholders*, son el centro de atención esencial para la gestión (Agüeros Sánchez, Rodríguez García y Sandoval Cervantes, 2011, p. 240).

La RSE implica una nueva forma de hacer negocios y, por lo tanto, un nuevo modelo de gestión de naturaleza integral, en el cual las organizaciones en general, y en particular, las empresas se preocupan, no solo por la sustentabilidad de sus operaciones en los ámbitos económico, social y medioambiental, sino también, por los intereses de los distintos grupos, internos y externos, con los que establece una relación.

Es así como los empresarios están cada vez más convencidos de que su éxito, supervivencia y los beneficios duraderos para sus accionistas no se obtienen únicamente con una maximización de los beneficios a corto plazo, sino con un comportamiento orientado hacia el mercado a la vez que socialmente responsable (Puentes Poyatos, Antequera Solís y Velasco Gámez, 2008, p. 3).

La importancia que ha adquirido la RSE tanto en el ámbito académico como en el empresarial se deriva, entre otros aspectos, de que ésta puede considerarse como un indicador que permite no sólo conocer, sino también, evaluar los impactos asociados al funcionamiento y operación que generan las empresas, tanto las comunidades en las que se desarrollan como en la sociedad en general. Es así, como la RSE proporciona a la empresa y a la sociedad una oportunidad para mejorar sus relaciones de forma responsable, mejorar su entorno y mantener el cuidado y preservación del medio ambiente (Olvera, 2010, p. 11).

El presente trabajo pretende dar una visión acerca de la RSE o RSC que permita al lector adentrarse a la complejidad que este fenómeno presenta.

Para ello, se aborda su evolución, significado, dimensiones y teorías que abordan su estudio desde distintas perspectivas.

I. Responsabilidad Social Empresarial

Contrariamente a la creencia de que la RSE es un fenómeno que aparece a mitades del siglo XX, es posible encontrar prácticas empresariales «socialmente responsables» desde el siglo XVII. Sabogal (2008, p. 182) sostiene que la observación de la evolución de la RSE permite establecer cómo se pasa de acciones de beneficencia que se realizan por diversas motivaciones básicamente religiosas, como acciones aisladas realizadas por individuos; pasando por acciones de filantropía, también aisladas, de carácter laico de las organizaciones y se llega a acciones propias de la estrategia empresarial que están ligadas a las políticas de la organización.

Para Vives, Corral, e Isusi (2005, pp. 18-19), la evolución histórica del concepto la RSE se considera como un camino estratégico que busca valorizar las empresas, generando relaciones beneficiosas en el largo plazo, en esta visión no sólo importa «cuánto gano», sino también «cómo lo gano», lo que implica un cambio radical con respecto a la óptica empresarial tradicional de simple maximización de beneficios. La RSE es una nueva manera de hacer negocios mediante el compromiso empresarial de contribuir al desarrollo sostenible que engloba una dimensión de responsabilidad total para con todas las «partes interesadas» (*stakeholders*) de la empresa, esto es: clientes, suministradores, trabajadores, la comunidad, el medio ambiente y la sociedad en su conjunto, además de los propietarios o accionistas, siempre desde una perspectiva ligada con la ética empresarial y la transparencia en los negocios.

Tomando en consideración lo anterior, en el siguiente cuadro se presenta una síntesis de los acontecimientos que marcaron la evolución de la RSE desde la filantropía hasta ser considerada como un modelo de gestión que busca, no solo contribuir a la búsqueda de un modelo de desarrollo sustentable, sino también generar ventajas competitivas a largo plazo para la organización.

Época	Acontecimientos
	<p style="text-align: center;">Siglos XVIII y XIX</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1776 Adam Smith publica <i>Ensayo sobre la naturaleza de la riqueza de las naciones</i> en donde pone de manifiesto la importancia que debe tener para las empresas el bien común. Smith establece una relación entre la pobreza y la desigualdad, diferencias en ingreso y riqueza entre clases y por razones diferentes, con las realidades institucionales, como un orden social dado, leyes e impuestos. • En la época victoriana en Inglaterra aparecen empresarios como Robert Owen que simbolizaron el pensamiento del siglo XIX sobre el impacto de la Revolución industrial, demostrando que la producción puede ser eficiente y responsable. Su objeto era conciliar la eficacia empresarial con principios sociales de democracia, autoayuda, apoyo a la comunidad y justicia distributiva. • Prevalece la asistencia social y obras de caridad encabezadas por la iglesia y financiadas a través de donaciones privadas. Requerimientos de orden fundamentalmente moral o religioso, acciones individuales. • 1889. Publicación del ensayo <i>The Gospel of Wealth (El Evangelio de la Riqueza)</i> de A. Carnegie en donde aparece mencionado el concepto de Responsabilidad Social. Las empresas y las personas adineradas deben actuar como administradores de la riqueza para el bien de toda la sociedad. • En Estados Unidos, la educación constituyó el núcleo del pensamiento empresarial sobre la responsabilidad individual y colectiva. El origen de muchas universidades como Harvard, Yale, Cornell, Princeton, Duke, Columbia, entre otras, se encuentran relacionadas con las aportaciones de importantes empresarios de la época.
	Siglo XX
Principios del siglo XX	<ul style="list-style-type: none"> • Se inicia una fuerte incidencia en el desarrollo de la «filantropía», impulsada por las empresas a través de donaciones orientadas a instituciones de beneficencia y obras sociales tanto religiosas como laicas.
1920	<ul style="list-style-type: none"> • Cambios en materia laboral después de la Primera Guerra Mundial. En octubre y noviembre de 1919, en el Congreso de Washington, se sentaron las bases para una aplicación internacional de legislación del trabajo. • Continúan las acciones orientadas en la caridad y la beneficencia. • El altruismo individual, se considera una actitud filantrópica de la empresa. • El origen de la RSE se vincula con la filantropía.

Época	Acontecimientos
1930	<ul style="list-style-type: none"> • La Gran Depresión del 29 originó que empresarios estadounidenses y europeos buscaron beneficiar a los trabajadores con un clima laboral que brindara mejores condiciones de trabajo.
	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo en numerosos países de legislación destinada a estimular las donaciones privadas. Las actividades sociales de las empresas se formalizan bajo la figura jurídica de las fundaciones de las empresas.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1932. Berle y Means plantean que la corporación debe comportarse como la mayor institución social. • 1938. Chester Barnard sostiene que el propósito de la empresa es servir a la sociedad, el ejecutivo debe pasar ese propósito moral a los empleados.
1940	<ul style="list-style-type: none"> • 1940. Clark plantea la incorporación de nuevas obligaciones a las actividades de los empresarios. El Congreso de los Estados Unidos decide una reducción hasta de 5% de impuestos a las empresas que realizaran donaciones de caridad. Así, la RSE deja de ser un compromiso ético social para convertirse en una manera de reducir impuestos.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1944. Declaración de Filadelfia en la cual la OIT concretó obligaciones del sector privado de la economía respecto al progreso de la sociedad. Tiene cuatro principios fundamentales sobre dignidad humana: el trabajo no es mercancía; la libertad de expresión y de asociación es esencial; la pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad en todas partes; y, la guerra contra las carencias se debe desatar con vigor implacable. Este acuerdo fue suscrito unánimemente por los gobiernos, empresas y sindicatos representados en ese organismo internacional.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1948. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Establecimiento de principios de carácter universal que buscan defender la integridad del ser humano y su medio ambiente.
1950	<ul style="list-style-type: none"> • Se plantea por primera vez la necesidad de transformar las pautas de actuación empresarial vigentes centrados en modelos que buscaban la maximización de las ganancias de propietarios y accionistas dentro del marco del cumplimiento de la normatividad legal
	<ul style="list-style-type: none"> • Se crean las condiciones que permiten los debates académico y empresarial en torno a la RSE. Se genera una nueva postura acerca de la RSE. Se origina el concepto de RSE, estrechamente relacionado con el progreso de las empresas estadounidenses y a la preocupación por las consecuencias sociales de las actuaciones empresariales.

Época	Acontecimientos
1950	<ul style="list-style-type: none"> • Primeros avances teóricos sobre el tema de la RSE. El examen de la interrelación entre empresa y sociedad generó tres conclusiones: a) la empresa no tiene una exclusiva función económica; b) como organización, la empresa debe prestar atención a grupos específicos, principalmente en su ámbito interno; y, c) la empresa puede colaborar con la solución de algunos problemas sociales.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1953. Publicación del libro de Howard R. Bowen <i>Social Responsibilities of the Businessman</i>, en donde se explicitó la inquietud de relacionar la acción del directivo con los valores sociales, lo cual motivó que el concepto se expandiera más allá de los círculos empresariales y académicos. La empresa cumple con dos finalidades esenciales, la primera de ellas de naturaleza económica y la segunda de naturaleza social.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1958. Theodore Levitt publica el artículo «El peligro de la responsabilidad social», en <i>Harvard Business Review</i>, en el cual afirma que la función de las empresas es producir utilidades y que el bienestar y la sociedad no son un asunto de las empresas.
1960	<ul style="list-style-type: none"> • 1960. Modelo empresarial imperante en donde se privilegia el crecimiento y beneficio empresarial sin importar los efectos sobre el medio ambiente y el desequilibrio social generándose altos niveles de frustración en los sectores más dinámicos de la comunidad.
	<ul style="list-style-type: none"> • Se incrementa el proceso de reflexión académica sobre las obligaciones de las empresas hacia los diversos grupos sociales, lo mismo que sobre la relación entre desarrollo humano y crecimiento económico.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1960. Frederick planteó que «los medios de producción debían ser utilizados de manera tal que fortaleciesen el bienestar económico-social». La RSE consiste en que los recursos económicos y humanos de la sociedad sean usados para fines sociales amplios y no restringidos a los intereses exclusivos de la empresa.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1963. El Instituto de Investigación de Stanford acuña la palabra <i>stakeholder</i>.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1965. En la Declaración de Delhi se define el modelo de Teoría de <i>Stakeholder</i>. • 1966. K. Davis formuló la «Ley de oro de la responsabilidad». La responsabilidad social de los empresarios debía de ser acorde al poder social de las empresas. La responsabilidad social es un término aplicable a aquellas decisiones y acciones adoptadas por los empresarios debido a «motivaciones que van más allá del interés económico o técnico».

Época	Acontecimientos
1960	<ul style="list-style-type: none"> • 1966. Se publica la primera edición del libro <i>Business and its Environment</i>, de Davis y Blomstrom; sostienen que «la responsabilidad social es el deber de toda persona de tener en cuenta el impacto de sus actos en todo el sistema social; lo cual implica la necesidad de mirar más allá de lo estrictamente económico o productivo de la empresa, considerando el sistema social en su conjunto». La RSE aplicada al empresario.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1966. Aparece en Estados Unidos el primer instrumento llamado «Balance Social», el cual intenta medir la responsabilidad social y ambiental de las empresas. Se busca mejorar la imagen de las empresas.
	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo del <i>Business Ethics</i> como especialidad con influencia de teólogos y pensadores religiosos, algunos profesores de <i>management</i> escriben y enseñan sobre la responsabilidad social de la empresa. • Reflexión frente a la gobernabilidad corporativa, en cuanto al control de consorcios multinacionales, transparencia y relaciones obrero patronales.
1970	<ul style="list-style-type: none"> • La sociedad civil empieza a demandar a las empresas una mayor responsabilidad social y ambiental, acciones éticas y mayor transparencia profundizándose la reflexión en torno al tema de la RSE en diferentes países desarrollados.
	<ul style="list-style-type: none"> • La sociedad civil empieza a demandar a las empresas una mayor responsabilidad social y ambiental, acciones éticas y mayor transparencia profundizándose la reflexión en torno al tema de la RSE en diferentes países desarrollados.
	<ul style="list-style-type: none"> • La ética adquiere importancia como recurso para prevenir cualquier tipo de autorregulación. La ética se considera como un recurso que abarcaba tanto el ámbito individual y el privado, como el escenario organizacional.
	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno de los Estados Unidos estableció cuatro organismos reguladores de la actividad empresarial que fortalecieron la tendencia en pro de la empresa socialmente responsable: la Administración de Seguridad y Salud Ocupacionales (OSHA); la Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo (EEOC); la Comisión para la Seguridad de los Productos de Consumo (CPSC); y la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA).

Época	Acontecimientos
	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="345 235 1043 467">• 1970. Milton Friedman publica el artículo «The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits» en el <i>New York Times Magazine</i>. Aseguraba que la responsabilidad de las empresas debe limitarse al cumplimiento de las leyes, así como a las regulaciones de la actividad económica y al respeto a las leyes de la libre competencia. Sostenía que la empresa no es la responsable de resolver problemas sociales, pues su tarea consiste en generar la maximización de los beneficios a los accionistas, respetando las leyes, costumbres y principios éticos. <li data-bbox="345 491 1063 867">• 1971. Declaración del Comité para el Desarrollo Económico sobre la Responsabilidad Social de las Empresas, donde se precisa un acuerdo de coparticipación entre las empresas y el gobierno para el progreso social de la nación. La RSE consiste en una actitud y visión a largo plazo en la cual predomina el interés social sobre el interés particular. La RSE es entendida a través de tres círculos concéntricos: el interno corresponde a las responsabilidades básicas de la empresa para realizar eficientemente su función económica; el intermedio comprende la actividad económica tomando en cuenta los valores y prioridades que posee la sociedad; y, por último, el externo que comprende las responsabilidades que puedan emerger por las cuales a la organización le incumbiría preocuparse para de esta manera comprometerse e involucrarse en el mejoramiento del ambiente social.
1970	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="345 889 1025 1094">• 1975. S. P. Sethi, presenta un trabajo en donde se visualiza el proceso evolutivo del concepto de RSE. Sugiere que la RSE ha mantenido un desplazamiento de una actitud adaptativa hacia otra proactiva, pasando por una posición intermedia de naturaleza reactiva. Para acentuar la proyección proactiva, se recurre al término «responsiveness», («responsividad»). Establece la diferencia entre la obligación social, la responsabilidad social y la respuesta social. <li data-bbox="345 1118 1063 1351">• 1976. Aprobación de la Declaración Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las empresas multinacionales y la política social, producto de una reunión consultiva tripartita de los gobiernos, empresas y trabajadores. La Declaración significó un conjunto de recomendaciones para los gobiernos, empresas y trabajadores, buscando que las empresas multinacionales contribuyeran positivamente con el progreso económico y social y significó un hito para la RSE al transformarse en referente de modelos, estándares y normas de la misma. <li data-bbox="345 1374 962 1487">• 1977. Wharton School empieza un centro de investigación aplicada con el Proyecto <i>Stakeholder</i>. Busca desarrollar una teoría de gerencia que permita a los ejecutivos formular e implementar estrategia corporativa en ambientes turbulentos.

Época	Acontecimientos
1970	<ul style="list-style-type: none"> • Se fortalecen los fondos éticos que se convertirían en el origen de las llamadas inversiones socialmente responsables que fortalecieron en la década de los noventa y a principios del siglo XXI, entendidas éstas como «inversiones dirigidas hacia empresas que acreditan buenas prácticas en materia de RSE y prueban una buena calidad de gestión social y gobierno». • A finales de los años setenta se inician una serie de avances importantes tendientes a superar los sesgos del reduccionismo económico y la regulación legal. La ley es importante, pero también limita, en consecuencia, comienza a admitirse que donde termina la ley comienza la ética.
1980	<ul style="list-style-type: none"> • Durante toda la década de los años ochenta continúan avances tendientes a superar los sesgos del reduccionismo económico y la regulación legal. La ley es importante, sin embargo, donde termina la ley comienza la ética. El tema social y la responsabilidad de las empresas no se agotan en un marco regulatorio impuesto desde fuera; se destaca la importancia de generar una actitud consciente inscrita en los principios éticos.
	<ul style="list-style-type: none"> • El desempeño de las organizaciones, y particularmente de las empresas privadas con fines de lucro, además de responder a factores económicos, políticos y técnicos, obedece también a un origen y a una finalidad ética. La ética no solo cubre el ámbito individual y privado, sino que se extiende a las esferas organizativas.
	<ul style="list-style-type: none"> • En la segunda mitad de la década, la atención pública respecto de los impactos de la operación de las empresas sobre la sociedad y el medio ambiente adquiere un carácter universal como consecuencia de casos como el de Bophal o el del Exxon Valdez.
	<ul style="list-style-type: none"> • Surgen distintas propuestas de modelos de Balance Social, por parte de diferentes organizaciones empresariales y no gubernamentales.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1981. Aparece la publicación de <i>Business and Professional Ethics Journal</i>, editado por el Centre for Applied Ethics de la Universidad de la Florida. • 1982. Se publica la revista especializada en ética empresarial <i>Journal of Business Ethics</i>. • 1984. Peter Drucker argumentó que la RSE debería ser considerada como una oportunidad de negocio para la empresa. Transformar los problemas de la comunidad en oportunidades para incrementar el desempeño y la productividad de la organización. Integración de las actividades empresariales y las necesidades de la sociedad.

Época	Acontecimientos
1980	<ul style="list-style-type: none"> • 1984. E. Freeman planteó la teoría de los <i>stakeholders</i>. Nace la filosofía empresarial de la RSE. Los <i>stakeholders</i> o grupos de interés son cualquier individuo o grupo que puede afectar o es afectado por el logro de los objetivos de la empresa. Los intereses de estos grupos deben ser tomados en cuenta por la empresa.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1986. Philips y Giscard D'Estaing, fundaron «Caux Round Table (CRT)», principios para los negocios, donde se definen dos nociones fundamentales: vivir y trabajar juntos para el bien común, permitiendo que la cooperación y la prosperidad mutuas coexistan con una competencia justa y saludable, y el valor supremo de la persona como fin, y no como medio para la consecución de los objetivos de otros. El CRT contaba con una red internacional de más de 150 líderes y hombres de negocio del mundo. Su objetivo: reducir las crecientes tensiones en el comercio internacional y promover los principios del capitalismo moral y el desarrollo de relaciones sociales y económicas constructivas entre los países miembros. A partir de entonces el mundo empresarial entendió que la RSE mundial tenía un rol determinante en la reducción de las amenazas socioeconómicas en contra de la paz y la estabilidad de las naciones.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1986. Como consecuencia de los escándalos ocasionados por negocios dudosos llamados Irangate Scandal, la ética en la vida empresarial recibe un fuerte impulso. Creación de cátedras de ética de los negocios.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1987. Surge el concepto de desarrollo sustentable entendiéndose como «todo desarrollo que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades» (Brundtland Commission Report). Esto significó una evolución en la temática de la RSE. Las empresas deben contribuir a un desarrollo equilibrado en el ámbito económico, social y medioambiental.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1987. Se crea la European Business Ethics Network (EBEN), asociación de ámbito europeo creada para promover el estudio y la aplicación de la ética en el ámbito de las organizaciones, los negocios y la economía.
<ul style="list-style-type: none"> • 1988. K. Blanchard y N.V. Peale publican el libro <i>Ética y Management</i>. Un sólido código moral es la primera condición de éxito de la empresa. 	

Época	Acontecimientos
1980	<ul style="list-style-type: none"> • 1988. Peter Drucker definió ocho áreas en las que la empresa debe fijarse objetivos de realización y de obtención de resultados: situación del mercado, innovación, productividad, recursos físicos y financieros, beneficio, desempeño y desarrollo gerencial, desempeño y actitud obrera y responsabilidad pública; también desarrolla los conceptos sobre capital humano, capital social y reputación corporativa; y presenta las fronteras de la gerencia, indicando que la RSE debía instalarse en el grupo principal de gerentes de las empresas, y planteando la idea de una integración de las necesidades de la sociedad con la actividad empresarial, convirtiendo problemas sociales en oportunidades de negocios, en capacidad de producción, en trabajos bien remunerados y en riqueza. • 1989. Freeman publica que desde la ética empresarial <i>Business & society: ethics and stakeholder management</i>, en donde se fortalece el modelo de los «grupos de interés» o <i>stakeholders</i>. • Se crea el concepto de inversión socialmente responsable.
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Se incrementa el debate acerca de la RSE en los ámbitos académicos y empresariales. • Se convierte en paradigmáticos, por su impacto social, los casos de Nike, Shell, Monsanto, Gap, Disney, Brent Spar entre otras. La novedad aportada por el concepto de RSE radica en que las demandas sociales de prácticas empresariales responsable se articulan a través de los mercados de producto, consumo responsable; de capitales, inversión socialmente responsable; o a través de otros activismos no intervenidos por el Estado. • Aparecen dos corrientes en torno al tema de la RSE, la norteamericana y la europea; la primera caracterizada por un desarrollo y promoción del tema desde el mundo empresarial y con una visión pragmática al respecto, donde lo importante es «hacer el bien» y «hacerle bien al negocio»; y la segunda, que se distingue por propender hacia un desarrollo y promoción del tema de la RSE liderado por los gobiernos y los consumidores; con una visión más humanista y de búsqueda de los valores empresariales. • 1991. A. B. Carroll plantea una sistematización de las responsabilidades empresariales esquematizada en pirámide de cuatro niveles: en la base de la pirámide se encuentran las responsabilidades económicas, seguidas por las responsabilidades legales, las responsabilidades éticas, y en la cúspide las responsabilidades voluntarias, que no son exigidas por las leyes, sino que obedecen a un compromiso de ciudadanía.

Época	Acontecimientos
	<ul style="list-style-type: none"> • 1991. Donna Wood sostiene que en la relación social existen tres niveles: a) el «nivel institucional» que insta a las empresas a realizar sus actividades con respeto a la ley, atención a las regulaciones económicas y apego a las normas éticas; b) el «nivel organizacional» que inspira al compromiso del sector económico con el desarrollo social equitativo y con las expectativas de progreso de la sociedad; y, c) E «nivel individual» que exhorta a los directivos y demás miembros de las organizaciones a desempeñarse como «agentes morales» para contribuir al comportamiento socialmente responsable de las empresas. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 1993. Se aprueba el <i>Libro Blanco</i> «Crecimiento, competitividad y empleo» por el Consejo Europeo en Bruselas, en donde se presentó una estrategia para desarrollar el empleo y la creación de empresas en Europa. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 1994. John Elkington propone el concepto de Triple Bottom Line (Profit, People y Planet) para referirse a que las empresas deben lograr un equilibrio entre los resultados económicos, sociales y medioambientales.
1990	<ul style="list-style-type: none"> • 1995. Se funda el World Business Council on Sustainable Development (WBCSD), conformado por 200 empresas internacionales ubicadas en más de 30 países. Acuerdo a los empresarios sobre el término de RSE como el “compromiso de las empresas de contribuir al desarrollo económico sostenible, trabajando con los empleados, sus familias, la comunidad local y la sociedad. Los principales temas abordados por el WBCSD fueron: valores-gobernabilidad, regulación-control, operaciones de negocios, <i>accountability</i> (responsabilidad), derechos humanos, derechos de los trabajadores y condiciones laborales, impacto del producto, impacto social de la inversión e impacto ambiental. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 1996. K. Arrow publica el artículo «Social Responsibility and Economic Efficiency». • A finales de los años noventa, la RSE se integra a la agenda de distintos actores políticos y económicos convirtiéndose en materia de discusión de organismos internacionales al abocarse a la tarea de elaborar un conjunto de pautas y directrices de actuación que han sido adoptadas como modelo de gestión por gran cantidad de organizaciones y entidades.

Época	Acontecimientos
1990	<ul style="list-style-type: none"> • 1997. Fundada en Boston The Global Reporting Initiative (GRI). Organización internacional independiente que ayuda a las empresas, gobiernos y otras organizaciones a comprender y comunicar el impacto de los negocios en temas críticos de sostenibilidad. Sus orígenes se encuentran en las organizaciones sin fines de lucro de los Estados Unidos, la Coalición para Economías Ambientalmente Responsables (CERES), el Instituto Tellus y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El modelo propuesto tenía como características un enfoque <i>multistakeholder</i>, y la posibilidad que le ofreció a las organizaciones de identificar, analizar y presentar sus principales indicadores relacionados con los ámbitos económico, social y medioambiental. El reporte se ha convertido en un estándar mundialmente aceptado.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1997. la Agencia de Acreditación del Consejo de Prioridades Económicas de Nueva York elaboró la Social Accountability 8000 o Norma SA 8000.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1997. León Sullivan formuló los «Principios Globales de Sullivan», código de conducta relacionado con los derechos humanos orientado a convencer a las compañías norteamericanas con inversiones en Sudáfrica para que establecieran condiciones laborales para los empleados sudafricanos iguales a las establecidas para empleados extranjeros y/o norteamericanos.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1998. La OIT promulga la Declaración Relativa de los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo y su Seguimiento que son tomados en cuenta en los objetivos de la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social (DEMN), cuya última versión es la realizada en el año de 2006.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1999. La Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM) y la Comisión de la Unión Europea da a conocer la segunda versión del Modelo Europeo de Excelencia Empresarial, EFQM.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1999. Se acuña el concepto de «trabajo decente», por Juan Somavía en su primer informe como Director General de la OIT. El concepto se crea como consecuencia al detrimento de los derechos de los trabajadores ocurrido en la década de los años noventa en todo el mundo como una consecuencia del proceso de la globalización y la necesidad de tener en cuenta su dimensión social.
	<ul style="list-style-type: none"> • 1999. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) aprobó las «Líneas directrices para empresas multinacionales». • 1999 Se publica el libro <i>Strategic management: a stakeholder approach</i>, de A. B. Carroll.

Época	Acontecimientos
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Se desarrollaron temáticas relacionadas con la RSE como son los conceptos de Performance Social Corporativa, Ciudadanía Corporativa y la Teoría de la Ética en los Negocios.
Siglo xxi	
Principios del siglo xxi	<ul style="list-style-type: none"> • En la primera década del SigloXXI, la RSE adquirió un carácter voluntario. Se vuelve parte de la convicción que tenían las empresas por involucrarse en un nuevo modelo de gestión en la búsqueda del desarrollo sustentable de la sociedad.
	<ul style="list-style-type: none"> • Se consolida el modelo de desarrollo sustentable. La RSE se vincula a dicho modelo. El núcleo de la RSE en los 2000 ubica a la sustentabilidad como horizonte. La RSE se convirtió en un punto obligado de referencia a la hora de definir la estrategia y objetivos empresariales tanto de corto como de largo plazo.
	<ul style="list-style-type: none"> • Escándalos financieros de compañías como Enron y Parmalat, entre otras, mostraron las graves consecuencias de una gestión sin valores éticos. Desarrollo de conceptos como el gobierno corporativo y la definición de códigos de conducta en las organizaciones.
	<ul style="list-style-type: none"> • 2000. Las Naciones Unidas da a conocer el llamado Global Compact Initiative o Pacto Mundial. Instrumento de libre adscripción por parte de las empresas.
	<ul style="list-style-type: none"> • 2000. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos da a conocer la revisión de las Directrices para Empresas Multinacionales.
	<ul style="list-style-type: none"> • 2000. Aprobación de la Agenda Social Europea por el Consejo Europeo con el objetivo de «prestar apoyo a las iniciativas relacionadas con la responsabilidad social corporativa destinadas a luchar contra la exclusión y la discriminación social, así como a favorecer la integración europea».
	<ul style="list-style-type: none"> • 2001. La Unión Europea, a través de la Comisión de las Comunidades Europeas, publica el llamado <i>Libro Verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas</i>.
<ul style="list-style-type: none"> • 2001. La Asociación de Empresarios Andinos de Colombia, con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo, elabora el Manual de Balance Social de la Empresas. • 2001. Estrategia de Desarrollo Sostenible presentada por el Consejo Europeo. Se estableció el propósito fundamental de generar un avance paralelo entre el crecimiento económico, la cohesión social y la protección medioambiental. 	

Época	Acontecimientos
Principios del siglo XXI	<ul style="list-style-type: none"> • 2002. La Unión Europea publica «<i>La responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible</i>».
	<ul style="list-style-type: none"> • 2002. Se celebra la Cumbre de Johannesburgo, organizada por la ONU. Se alcanzan acuerdos de colaboración entre gobiernos, empresas y sociedad civil, para trabajar en pro de un modelo de desarrollo sostenible. Concepto de «Empresa responsable y sostenible» y su relación con la consecución del llamado «Triple Objetivo de sostenibilidad económica, sostenibilidad social y sostenibilidad medioambiental». • 2003. Un grupo de expertos de organismos internacionales e instituciones de distintas naciones redactan el Global Reporting Initiative.
	<ul style="list-style-type: none"> • 2004. La Unión Europea publicó el informe <i>final Results and recommendations of european multi stakeholder fórum on CSR</i>.
	<ul style="list-style-type: none"> • 2004. La International Standards Organization (ISO) inicia los trabajos de desarrollo de la Norma Internacional para la Responsabilidad Social ISO 26000.
	<ul style="list-style-type: none"> • 2005. C.K. Prahalad publica el libro <i>The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty Through Profits</i>.
	<ul style="list-style-type: none"> • 2006. Porter, M. y Kramer, M. publican en <i>Harvard Business Review</i> «Estrategia y sociedad: El vínculo entre ventaja competitiva y responsabilidad social corporativa». Sostienen la necesidad de apoyar la vinculación entre la RSE con cada una de las fases articuladas en la cadena de valor. RSE estratégica se concreta cuando una empresa añade una dimensión social a su propuesta de valor, es decir, cuando convierte el impacto social en una parte sustantiva de su estrategia.
	<ul style="list-style-type: none"> • 2007. Iniciativa de las Escuelas de Negocios para adherir al Pacto Global, con los Principios para una Educación Responsable.
	<ul style="list-style-type: none"> • 2008. J.E. Stiglitz publica el libro <i>La guerra de los 3 billones de dólares</i>, en donde plantea reconciliar las fuerzas creativas de la empresa privada con las necesidades de los menos aventajados y las exigencias de las generaciones futuras.
	<ul style="list-style-type: none"> • 2010. Aprobación de la Norma ISO 26000 de Responsabilidad Social, que busca orientar y unificar criterios en torno a la RSE. Establece principios y orientaciones para cualquier organización, lo que permitirá consolidar todo lo que diversas instituciones han promovido en temas de RSE.

Fuente: Elaboración a partir de Vélez Evans (2011), Módulo I, Unidad 2 del Programa de Formación de Formadores en Responsabilidad Social Empresarial (3.ª edición, 2010), Font et. al (2009), Lattuada (2009), Sabogal (2008), Padilla (s/f), Paladino (2006).

Hoy en día no existe un concepto único sobre el significado o el contenido que debe de contemplar la RSE. La RSE es un concepto dinámico y en evolución como producto, no solo de las características de las organizaciones, sino también del contexto histórico en donde éstas se desarrollan. Lo anterior ha traído consigo la existencia de distintas definiciones, destacando en muchas de ellas, su imprecisión y ambigüedad. Tal y como lo señala Merino Segovia (2005), la noción de RSE abarca desde aquellas posiciones que señalan que una empresa es socialmente responsable⁴ cuando cumple con las disposiciones normativas vigentes, hasta las que sostienen que el aspecto de «voluntariedad»⁵ es el elemento esencial de esta práctica; posición que, en la actualidad, parece adquirir una mayor aceptación.

De acuerdo con Crespo Razeg (2010, p. 21), las definiciones acerca de la RSE pueden ser agrupadas en tres grupos: por un lado, las de instituciones dedicadas a ayudar a las empresas a evaluar e implementar acciones de RSE, las cuáles están sujetas a la medición de características empresariales, también las definiciones que han surgido a partir de investigaciones realizadas en diferentes países (Barroso, 2008; Mercado y García, 2007; Rostein, 2004); y, por último, la definición que se ha popularizado, la cual plantea que la empresa está siendo socialmente responsable en el momento en el

⁴ No existe un criterio único para establecer lo que debe entenderse por una empresa socialmente responsable. Céu Ameida sostiene que algunas características de una empresa socialmente responsable son la integración de los factores económicos, sociales y ambientales en la estrategia de negocios de las empresas; la inclusión de estrategias de inversión en capital humano; la posibilidad de alcanzar ventajas competitivas a través de la fidelización de clientes socialmente responsables; una mayor implicación en las relaciones con las partes interesadas; y, la adopción de principios básicos: transparencia, materialidad, verificabilidad, visión amplia, mejora continua y naturaleza social de la empresa (Céu Ameida, 2005).

⁵ Íntimamente ligado al principio de voluntariedad que inspira el concepto de Responsabilidad Social Empresarial, está el grado de exigibilidad de la misma. De lo que se trata de determinar en esta ocasión es si la Responsabilidad Social Empresarial es o no exigible a las empresas que libremente toman la decisión de ser socialmente responsable, y, por ende, si es evocable algún tipo de mecanismo para garantizar que aquéllas son consecuentes y actúan de conformidad con los principios que voluntariamente dicen asumir para con el conjunto de la sociedad. Y es que pensamos de que no existir nivel alguno de exigencia, la Responsabilidad Social Empresarial no pasará de ser un mero instrumento de relaciones públicas y de marketing, un ejercicio de publicidad engañosa, al fin y al cabo, al que recurren las empresas frente a la dificultad de verificar la veracidad y la puesta en práctica de los compromisos que publicitan a través de sus declaraciones y campañas de imagen (Merino, 2005, p. 55).

que realiza acciones que sobrepasan las obligaciones legales determinadas por los gobiernos.

Si bien existen diferentes definiciones propuestas por autores, instituciones y organismos, todas coinciden en la necesidad de promover las buenas prácticas en los negocios a través de asumir, por parte de la empresa, la responsabilidad de los impactos que genera la actividad productiva a la que se dedica (Nuñez, 2003, p. 11).

Tomando en consideración lo anterior, la RSE puede ser entendida como:

- a) La relación que la empresa establece con todas sus partes interesadas (*stakeholders*) en el corto, mediano y largo plazo. Los públicos relacionados con la empresa envuelven a numerosas organizaciones de interés civil / social / ambiental, además de los públicos usualmente reconocidos por los gestores de la empresa como son: público interno, accionistas y consumidores / clientes (Instituto ETHOS de Empresa y Responsabilidad Social, 2006).
- b) La contribución al desarrollo humano sostenible, a través del compromiso y la confianza de la empresa hacia sus empleados y las familias de estos, hacia la sociedad en general y hacia la comunidad local, en pos de mejorar el capital social y la calidad de vida (Teixidó, Chavarri y Castro, 2002, p. 10).
- c) La integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores (*Libro verde: fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, 2001, p. 7).
- d) El compromiso de la empresa de contribuir al desarrollo económico sostenible, trabajando con los empleados, sus familias, la comunidad local y la sociedad en general para mejorar su calidad de vida (Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD), Corporate social responsibility, 2002, p. 1).
- e) El desarrollo de una metodología que permite la asunción voluntaria por parte de las empresas de responsabilidades derivadas de los efectos de sus actividades sobre el mercado y la sociedad, sobre las condiciones laborales, las de seguridad y salud de sus recursos humanos

y sobre el medio ambiente y las condiciones de desarrollo humano (Instituto de Responsabilidad Social Empresarial, 2006, p. 2).

- f) El conjunto de obligaciones y compromisos, legales y éticos, tanto nacionales como internacionales, que se derivan de los impactos que las actividades de las organizaciones producen en el ámbito social, laboral, medioambiental y de los derechos humanos (Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio, 2009, p. 1).
- g) Una nueva forma de hacer negocios, en la que la empresa gestiona sus operaciones en forma sostenible en lo económico, social y ambiental, reconociendo los intereses de distintos públicos con los que se relaciona, como los accionistas, los empleados, la comunidad, los proveedores, los clientes, considerando el medio ambiente y el desarrollo sostenible de las generaciones futuras (Fórum Empresa. Responsabilidad Social Empresarial en las Américas, 2009).
- h) Cumplir integralmente con la finalidad de la empresa en sus dimensiones económica, social, ambiental en sus contextos interno y externo. Esta responsabilidad lleva, por tanto, a la actuación consciente y comprometida de mejora continua, medida consistente que permite a la empresa ser más competitiva no a costa de, sino respetando y promoviendo el desarrollo pleno de las personas, de las comunidades en que opera y del entorno, atendiendo las expectativas de todos sus participantes inversionistas, colaboradores, directivos, proveedores, clientes, gobierno, organizaciones sociales y comunidad (Centro Mexicano para la Filantropía, 2017, p. 4).
- i) Como una cultura de negocios basada en principios éticos y firme cumplimiento de la ley, respetuosa de las personas, familias, comunidades y medio ambiente, que contribuye a la competitividad de las empresas, bienestar general y desarrollo sostenible del país (CentraRSE, 2017, s/p).

De lo anteriormente expuesto, es posible señalar la presencia de elementos comunes que permiten establecer que la RSE se caracteriza, en una primera aproximación, por:

- a) Reconocer no solo que la empresa tiene responsabilidades derivadas de su operación en los ámbitos social, económico y medioambiental,

- sino que además las asume frente a todos sus grupos de interés o *stakeholders*.
- b) Involucrar la responsabilidad de la empresa en aspectos internos y externos.
 - c) Convertirse en un compromiso voluntario por parte de las empresas que va más allá del cumplimiento del marco legal vigente.
 - d) El compromiso por parte de la empresa en la contribución y apoyo en la búsqueda de la sostenibilidad económica, social y medio ambiental.
 - e) La búsqueda de la ética empresarial y la transparencia.
 - f) Ser considerada como un modelo de gestión y una estrategia de negocios que permea la filosofía y cultura organizacional, y, por lo tanto, todas las actividades empresariales cuyos resultados se ven reflejados en beneficios para la empresa y sus grupos de interés, y, por ende, la generación de ventajas competitivas sostenible a largo plazo, que permita el equilibrio en los ámbitos económico, social y medioambiental.

En este marco de ideas, Agüeros Sánchez, Rodríguez García y Sandoval Cervantes (2011, pág. 240) sostienen que la RSE:

- a) No debe ser entendida como una actividad marginal, adicional a la económica y más o menos oportunista y esporádica, sino como una nueva actitud de la empresa hacia el entorno social, actitud que debe impregnar toda la filosofía y la conducta empresarial.
- b) Requiere una capacidad para establecer compromisos y rendir cuentas, por lo que se requiere no solo asumir la responsabilidad social sino también y sobre todo gestionarla.
- c) Es una obligación de la empresa hacia la sociedad, que se articula como obligaciones concretas hacia los estamentos y grupos que conforman la coalición empresarial y sus entornos específico y general.
- d) Se orienta a promover un mayor bienestar social y una mejor calidad de vida de la sociedad, es decir, aspectos cualitativos y en gran medida intangibles, lo que dificulta su medición e implementación prácticas.

- e) No remite a actuaciones individuales de los miembros de la organización, sino que debe representar una actitud institucional, de la entidad en su conjunto, donde los valores sociales deben estar impregnados en la cultura, la filosofía, los objetivos, las estrategias y las políticas empresariales.

Por su parte, Sabogal (2008, p. 189) sostiene que las definiciones han logrado algún consenso en cuanto al concepto de RSE en organismos influyentes en el actuar de las organizaciones, los elementos que coinciden en las propuestas se pueden enumerar así:

- a) La RSE corresponde con un camino estratégico que busca crear valor a las empresas, generando relaciones beneficiosas en el largo plazo.
- b) Son iniciativas de carácter voluntario y que, por lo tanto, deben superar los requerimientos legales y normativos.
- c) Involucra una sostenibilidad que comprende tres elementos: el económico, el social y el ambiental; implica responsabilidad total para con todas las partes interesadas o *stakeholders* de la empresa.

La naturaleza compleja y dinámica de la RSE se ha traducido en el establecimiento de un conjunto variado de prácticas organizacionales que tienen como denominador común su carácter voluntario, ir más allá del cumplimiento de lo establecido por el marco legislativo vigente en los ámbitos sociales, económicos y medioambientales en busca de coadyuvar al desarrollo sostenible. En este orden de ideas, la RSE debe ser entendida como un fenómeno que comprende distintas dimensiones que involucran la implementación de acciones organizacionales en las tres esferas anteriormente señaladas.

Cajiga (2016, p. 5) sostiene que la acción responsable «integral» implica el análisis y la definición del alcance que la organización tendrá en relación a las distintas necesidades, expectativas y valores que conforman el ser y quehacer de las personas y de las sociedades con las que interactúa; de esta forma sus niveles de responsabilidad se pueden entender y agrupar, en las siguientes dimensiones:

- a) Económica interna, en donde la responsabilidad de la organización se oriente a la generación y distribución del valor agregado entre

- colaboradores y accionistas, considerando no solo las condiciones de mercado, sino también la equidad y la justicia; es así que se tiene la expectativa de que la empresa genere utilidades.
- b) Económica externa. Implica la generación y distribución de bienes y servicios útiles y rentables para la comunidad, además de su aportación a la causa pública vía la contribución impositiva. Asimismo, la empresa debe participar activamente en la definición e implantación de los planes económicos de su región y su país.
 - c) Social interna. Implica la responsabilidad compartida y subsidiaria de inversionistas, directivos, colaboradores y proveedores para el cuidado y fomento de la calidad de vida en el trabajo y el desarrollo integral y pleno de todos ellos.
 - d) Sociocultural y política externa, conlleva a la realización de acciones y aportaciones propias y gremiales seleccionadas para contribuir con tiempo y recursos a la generación de condiciones que permitan y favorezcan la expansión del espíritu empresarial y el pleno desarrollo de las comunidades y, por tanto, a un entorno de mercado favorable para el desarrollo de su negocio.

De acuerdo con este autor, los ámbitos de la RSE responden a principios empresariales universales que se resumen en los siguientes aspectos: respeto a la dignidad de la persona, empleo digno, solidaridad, subsidiariedad, contribución al bien común, corresponsabilidad, confianza, ética en los negocios, prevención de negocios ilícitos, vinculación con la comunidad, transparencia, honestidad y legalidad, justicia y equidad, empresarialidad, y, desarrollo social. Su conocimiento y profundización continua es lo que asegura la implementación de la RSE (Cajiga, 2016).

El *Libro verde* de La Comunidad Europea⁶ enfatiza que la RSE debe de ser considerada, como la integración voluntaria, por parte de las empresas,

⁶ El Libro Verde de la Comunidad Europea se ha convertido en un referente en la discusión acerca de la rse. Dicho documento tiene por objeto iniciar un amplio debate y recabar opiniones sobre la responsabilidad social de las empresas a nivel nacional, europeo e internacional. La Comisión espera que esta iniciativa desemboque en el establecimiento de un nuevo marco para el fomento de la responsabilidad social de las empresas (Libro Verde, 2001, p. 7).

de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores, lo que implica que para considerar a una empresa como socialmente responsable no solo debe de cumplir plenamente las obligaciones jurídicas, sino también, ir más allá de su cumplimiento invirtiendo «más» en el capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores (*Libro verde*, 2007, p. 7). Desde esta perspectiva, la RSE contempla dos dimensiones: una interna referente a aspectos internos de la empresa, y, la otra externa que comprende elementos externos de la misma. En este contexto, solo es posible establecer que una empresa es socialmente responsable cuando emprende acciones tendientes a contemplar ambas dimensiones:

- a) Dimensión interna de la RSE: dentro de la empresa, las prácticas responsables en lo social afectan en primer lugar a los trabajadores y se refieren a cuestiones como la inversión en recursos humanos, la salud y la seguridad, y la gestión del cambio, mientras que las prácticas respetuosas con el medio ambiente tienen que ver fundamentalmente con la gestión de los recursos naturales utilizados en la producción. Abren una vía para administrar el cambio y conciliar el desarrollo social con el aumento de la competitividad. En este ámbito, la RSE gira alrededor de aspectos tales como la gestión de
- b) Impacto ambiental y de los recursos naturales (*Libro verde*, 2001, pp. 8-12).
- c) Dimensión externa de la RSE: lejos de circunscribirse al perímetro de las empresas, la responsabilidad social se extiende hasta las comunidades locales e incluye, además de a los trabajadores y accionistas, un amplio abanico de interlocutores: socios comerciales y proveedores, consumidores, autoridades públicas y ONG defensoras de los intereses de las comunidades locales y el medio ambiente. En un mundo caracterizado por las inversiones multinacionales y las cadenas de producción planetarias, la responsabilidad social de las empresas debe sobrepasar también las fronteras de cada país. El rápido avance de la mundialización ha estimulado el debate sobre el papel y desarrollo de una gobernanza mundial; la definición de prácticas voluntarias en el ámbito de la responsabilidad social de las empresas puede considerarse una contribución al respecto. En este contexto, este

ámbito se relaciona con aspectos tales como las comunidades locales, socios comerciales, proveedores y consumidores, derechos humanos, y, problemas ecológicos mundiales (*Libro verde*, 2001, pp. 12-16).

Por su parte, Vives, Corral e Isusi (2005, pp. 19-20), la RSE implica tres grandes dimensiones:

- a) RSE externa: apoyo e implicación (patrocinio, donaciones, etc.) de la empresa en actividades ligadas a la comunidad externa en la que opera (i.e. actividades de contenido social, cultural, desarrollo comunitario, etc.).
- b) RSE interna: aspectos sociales de la propia actividad de la empresa para con sus propios trabajadores y empleados (salud y bienestar de los trabajadores, formación, participación, conciliación trabajo-familia, igualdad y colectivos desfavorecidos). Asimismo, la investigación ha tenido en cuenta diversos aspectos relativos al concepto de buen gobierno corporativo, tales como prácticas anticorrupción, transparencia en la información y la gestión, etc.
- c) RSE medioambiental: actividades encaminadas a la reducción del impacto medioambiental de la empresa (reducción y control de consumos y residuos, sistemas de gestión medioambiental, etc.).

La inexistencia de una noción única sobre el significado de la RSE ha traído como consecuencia la aparición de una amplia gama de teorías y de enfoques que abordan su estudio desde distintas perspectivas. Las empleadas con mayor asiduidad son las realizadas por Carroll (1979, 1998 y 1999), Lantos (2001) y Garriga y Melé (2004); siendo esta última, de acuerdo con Cancino y Morales (2008, p. 12), la más completa y expositiva de las clasificaciones hasta ahora desarrolladas. En el estudio de Garriga y Melé (2004), citados por Toro (2006, p. 338), se señala la existencia de cuatro grandes grupos de teorías dentro de las cuáles podría circunscribirse la RSE: las instrumentales, las políticas, las integrativas y las éticas. Cada uno de estos grupos de teorías se circunscriben a una dimensión de distinta naturaleza: las instrumentales a los beneficios económicos; la política a la actuación política; las integrativas a las demandas sociales; y, por último, las éticas a los valores éticos. En el siguiente cuadro se podrá observar una síntesis de los aspectos que destacan cada una de ellas.

Teoría	Dimensión	Concepto de la RSE	Concepto de la empresa	Corrientes
Instru- men- tales	Beneficios económicos	<p>Mecanismo para la generación de utilidades. Relación directa entre la RSE y la creación de riqueza.</p> <p>Herramienta estratégica para obtener beneficios económicos. Las actividades socialmente responsables son un medio para el logro de objetivos económicos.</p> <p>Solo el aspecto económico de la interacción entre la sociedad y la empresa es el que importa al momento de llevar a cabo el negocio.</p>	<p>Fenómeno de mercado cuyo objetivo es generar valor y riqueza a los accionistas a través de la producción y distribución de bienes y servicios que demanda la sociedad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Maximización del valor para el accionista como criterio supremo para evaluar las actividades sociales corporativas. • Estrategias para lograr ventajas competitivas (inversiones sociales en un contexto competitivo; la perspectiva de la firma y las capacidades dinámicas basada en los recursos naturales y estrategias para la base de la pirámide económica). • Mercadotecnia con causa.
Políticas	Actuación política	<p>La RSE es reconocer obligaciones y derechos sociales, así como el deber de hacer aportes a la sociedad más allá del empleo y los bienes y servicios que produce.</p> <p>Las actividades de RSE son la respuesta de la empresa a las expectativas de la sociedad como mecanismo de ejercicio responsable del poder de la empresa.</p> <p>No se requiere, necesariamente, la generación de beneficios económicos para ser considerada como empresa responsable.</p>	<p>La empresa como un actor más dentro de las relaciones sociales y económicas.</p> <p>Poder social que adquiere la empresa en la comunidad en la que se desarrollan y el ejercicio responsable del mismo.</p> <p>Existe una relación o contrato social entre las empresas y la comunidad en que participa, el cual viene dado por el poder e influencia que tiene cada empresa sobre la economía. La empresa tiene poder de decisión que se lleva a cabo por medio su gobierno corporativo que interactúa con una ciudadanía corporativa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Constitucionalismo corporativo. • Teoría del contrato social integrador. • Ciudadanía corporativa.

Teoría	Dimensión	Concepto de la RSE	Concepto de la empresa	Corrientes
Integrativas	De-mandas sociales	Las acciones de RSE se desarrollan por las diversas demandas sociales a la que es sometida la empresa. La empresa integra responsabilidades económicas (maximización de utilidades), legales (cumplimiento de la ley), éticas (normas sociales que van más allá de la ley) y discrecionales (contribuciones sociales voluntarias).	Las empresas y las organizaciones dependen de la sociedad para existencia, su crecimiento y supervivencia. La empresa se centra en la captación, identificación y respuesta a las demandas sociales, buscando legitimidad social y una mayor aceptación y prestigio social.	<ul style="list-style-type: none"> • La gestión de asuntos sociales. • El principio de responsabilidad pública. • La gestión de los grupos implicados. • La acción social corporativa.
Éticas	Valores morales	La RSE como respuesta al cumplimiento de derechos universales y la preocupación por el desarrollo sostenible. Desarrollo de acciones correctas en beneficio del bien común. Responsabilidades éticas de las empresas para con la sociedad. Se fundamentan en principios que expresan qué se debe y qué no se debe hacer o la necesidad de construir una sociedad mejor.	Las relaciones de la empresa deben basarse en la ética. La empresa como un actor ético en sus relaciones con la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> • La teoría normativa de grupos implicados. • Los derechos universales, basados en los derechos humanos y laborales y el respeto al medio ambiente. • El desarrollo sostenible, dirigido a alcanzar un desarrollo humano que tenga en cuenta a las generaciones presentes y futuras. • El bien común que sostiene que la empresa debe contribuir al bien común porque es parte de la sociedad.

Fuente: Elaboración a partir de Mochales González (2014), Núñez Zavala (2013), Cancino del Castillo y Morales Parragué (2008), Garriga y Melé (2004).

La RSE se ha convertido en un elemento inherente a la organización, que renueva el concepto tradicional de empresa hacia otro más amplio que va más allá de la mera cuestión económica en la que se incorpora perfectamente la triple faceta de la sostenibilidad: económica, social y medioambiental. El desarrollo sostenible se sitúa como fin a alcanzar por medio de

la adecuada implantación de un modelo de empresa socialmente responsable, en el que los distintos grupos de interés⁷, *stakeholders*, son el centro de atención esencial para la gestión (Agüeros Sánchez, Rodríguez García y Sandoval Cervantes, 2011, p. 240).

La RSE implica una nueva forma de hacer negocios y, por lo tanto, un nuevo modelo de gestión de naturaleza integral, en el cual las organizaciones en general, y en particular, las empresas se preocupan, no solo por la sustentabilidad de sus operaciones en los ámbitos económico, social y medioambiental, sino, también, por los intereses de los distintos grupos, internos⁸ y externos⁹, con los que establece una relación.

Cada uno de estos grupos de interés posee un valor para la empresa. Al poseer una serie de necesidades y expectativas específicas sobre el comportamiento empresarial se convierten en un referente para el establecimiento de objetivos y el diseño de estrategias de índole económico, social y medioambiental acordes con el desarrollo sostenible de la sociedad. Así, y como lo señala Olvera Hernández (2010, p. 38), la empresa debe de reconocer a sus *stakeholders*, sus demandas y la influencia que ellos pueden tener en el desarrollo de sus actividades, para generar estrategias de negocio, que le permitan satisfacer expectativas o necesidades. De esta manera, se forma un mayor compromiso del comportamiento de la empresa ante

⁷ Los grupos de interés o *stakeholders* son aquellas entidades o individuos a los que pueden afectar de manera significativa las actividades, productos y/o servicios de la organización y cuyas acciones pueden afectar dentro de lo razonable a la capacidad de la organización para desarrollar con éxito sus estrategias y alcanzar sus objetivos. Esto incluye aquellas entidades o individuos cuyos derechos provenientes de una ley o de acuerdos internacionales proporcionan la posibilidad de presentar con toda legitimidad determinadas exigencias a la organización (Vaca, *et. al*, 2005, pp. 3133-3134).

⁸ Los grupos de interés internos o *stakeholders* internos son aquellos grupos sociales que se encuentran dentro de la estructura organizacional, con derechos directos y legalmente establecidos en la empresa, como los empleados o trabajadores, los accionistas o propietarios (Olvera Hernández, 2010, p. 32).

⁹ Los grupos de interés externos o *stakeholders* externos son aquellos grupos sociales que no son pertenecientes a la estructura interna de la organización, que se relacionan con ésta desde su independencia orgánica y cuyos derechos sobre la empresa se basa en obligaciones éticas, más que legales, como son los clientes, proveedores, competidores, sindicatos, asociaciones de consumidores, grupos de opinión, comunidad local, sociedad y público en general (Olvera Hernández, 2010, p. 32-33)

las responsabilidades sociales internas o externas, como principal fuente generadora de crecimiento económico.

La RSE es una visión de negocios que integra el respeto por las personas, los valores éticos, la comunidad y el medioambiente con la gestión misma de la empresa, independientemente de los productos o servicios que ésta ofrece, del sector al que pertenece, de su tamaño o nacionalidad. Los mismos autores señalan que el objetivo de la RSE es suministrar elementos de dirección y gestión consistentes para el desarrollo de un modelo de empresa sostenible, que satisfaga las necesidades de los grupos de interés y que genere externalidades socialmente responsables (Agüeros Sánchez, Rodríguez García y Sandoval Cervantes, 2011, p. 241).

La implementación de la RSE no solo significa un beneficio para la sociedad; para la empresa, se convierte en un puntal en la construcción de ventajas competitivas, al ser un elemento de diferenciación de sus competidores. Desde esta perspectiva, autores tales como Cajigas (2016), Agüeros Sánchez, Rodríguez García y Sandoval Cervantes (2011), y, Vaca Acosta, Moreno Domínguez y Riquel Ligardo (2007) sostienen que la RSE brinda un conjunto de beneficios, tanto de naturaleza interno como externa, así como, tangible e intangible, que pueden ser verificables a través de información cuantitativa y cualitativa que comprenden los siguientes aspectos: lealtad y menor rotación de los grupos de relación (*stakeholders*); mejoramiento de las relaciones con vecinos y autoridades; contribución al desarrollo de las comunidades y al bien común; aumento de la visibilidad entre la comunidad empresarial; acceso a capital al incrementar el valor de sus inversiones y su rentabilidad a largo plazo, decisiones de negocio mejor informadas; incremento de la capacidad para recibir apoyos financieros; mejora en el desempeño financiero; reducción en costos operativos al optimizar esfuerzos y hacer eficiente el uso de los recursos al enfocarlo al desarrollo sustentable; mejora de la imagen corporativa y fortalecimiento de la reputación de la empresa y de sus marcas; incremento en las ventas, al reforzar la lealtad del consumidor; incremento en la productividad y en la calidad; mejoramiento en las habilidades para atraer y retener empleados, se genera lealtad y sentido de pertenencia entre el personal; reducción de la supervisión regulatoria; mejora del proceso ambiental; contribución al crecimiento económico, valoración de la imagen institucional, de marca y posicionamiento diferenciación de marca; mayor capacidad de atraer y re-

tener talentos; capacidad de adaptación; reducción del ausentismo y atraso laboral; aumento de la motivación en el desarrollo de tareas; alcance de un compromiso más allá de las recompensas; atracción de inversiones, permitir un mayor acceso a capitales, y, mejora en percepción de riesgo.

II. A manera de reflexión

Es innegable que hoy en día la RSE se ha convertido en un tema que ha penetrado en las esferas empresariales y académicas adquiriendo, cada vez más, una mayor importancia. La RSE ha dejado de ser una moda para transformarse en un requerimiento exigido por una sociedad cada vez más consciente de los desequilibrios generados por las empresas en el modelo de desarrollo industrial dominante.

Es posible afirmar que cada sociedad ha adecuado la RSE al contexto histórico que vive dándole sus propios matices; sin embargo, independientemente de que se trate de un país desarrollado o en vía de desarrollo, la RSE ha cuestionado la propia naturaleza de la empresa y el papel que ha desempeñado como pilar de crecimiento y progreso, para considerarla, ya no solo en un agente económico, sino, también, como un actor responsable de las acciones y consecuencias derivadas de su operación y responsable en la creación de un modelo de desarrollo que ponga en el centro del crecimiento y progreso un nuevo equilibrio que genere beneficios en lo económico, social y ambiental.

No es posible ignorar el hecho de que la influencia ejercida por las empresas continúan creciendo y es cada vez más evidente que la construcción de una sociedad más justa y una economía más sostenible depende, en gran medida, de la capacidad y la responsabilidad de las organizaciones en general, y en particular de las empresas, para poner en ejecución acciones que permitan alcanzar estas metas; de ahí, que la RSE se haya convertido en el pilar en la construcción de un modelo de gestión y de estrategia de negocios que se ha traducido en un elemento diferenciador y como ventaja competitiva, con resultados financieros positivos.

La RSE alineada e integrada a la filosofía y a las estrategias de negocios de la organización se traduce en el diseño e implementación de un conjunto de políticas, programas y prácticas organizacionales orientadas

a mitigar y/o a buscar soluciones a problemas sociales y/o ambientales impactando positivamente, no solo a la comunidad que la rodea, sino también, incrementando la capacidad competitiva organizacional al mejorar la imagen corporativa de la empresa.

Sin embargo, es necesario señalar que el carácter voluntario que adquiere la RSE ha impulsado a muchas empresas a realizar buenas prácticas, sin considerar que la RSE implica una visión integral del papel que desempeña la empresa y de la responsabilidad que se deriva de su funcionamiento en el desarrollo de una sociedad. La naturaleza compleja y dinámica del propio fenómeno de RSE se ha traducido en el establecimiento de un conjunto variado de prácticas organizacionales de carácter voluntario en los ámbitos sociales, económicos y medioambientales tendientes a contribuir al desarrollo sostenible; sin embargo, la imposibilidad de tener un concepto unívoco acerca de la RSE y una metodología de implementación común ha traído como consecuencia que muchas prácticas organizacionales que son consideradas como socialmente responsables, no respondan en realidad a una filosofía organizacional en la cual la RSE sea una parte vital que guíe la relación que toda empresa debe de establecer con la sociedad en la búsqueda de un desarrollo más justo y equitativo, y con ello, el tránsito de un concepto tradicional de empresa hacia otro más amplio que va más allá de la mera cuestión económica en la que se incorpora perfectamente la triple faceta de la sostenibilidad: económica, social y medioambiental.

Para la empresa, la RSE significa la posibilidad de lograr un desarrollo y consolidación equilibrados y a largo plazo a través de la generación e implementación de estrategias diseñadas desde una perspectiva integral que contemple los ámbitos económico, social y medioambiental; para la sociedad, la RSE representa un mecanismo que coadyuve a la búsqueda de un modelo de desarrollo más justo y equitativo en donde no solo se privilegie el progreso económico, sino también el social y la salvaguarda del medio ambiente.

Es así que, además de generar utilidades para sus accionistas, las actividades que se realizan en una organización afectan la calidad de vida de sus empleados y de las comunidades. Como consecuencia, un número creciente de empresas perciben que la responsabilidad social es un tema que no está restringido solamente a las acciones sociales o ambientales desarrolladas por la organización en beneficio de la sociedad, sino que im-

plica también el diálogo y la interacción con los diversos grupos de interés relacionados con la empresa. Para que esta actúe con un verdadero sentido de responsabilidad social, desde una perspectiva sistémica y amplia, es necesario que la RSE se convierta en un elemento central de su misión, visión y filosofía y sea incorporada a sus procesos de gestión y, por lo tanto, parte integral de sus estrategias de negocio y de su sistema de planeación interna.

III. Referencias

- Agüeros Sánchez, Rodríguez García y Sandoval Cervantes. (2011). La Responsabilidad Social Empresarial como Ventaja Competitiva. “La administración y la responsabilidad social empresarial”, XV Congreso Internacional de Investigación en Ciencias Administrativas: memorias: Boca del Río, Veracruz, México. Recuperado de http://acacia.org.mx/busqueda/pdf/03_16_Responsabilidad_Social_Empresarial.pdf
- Antonio Vives, Antonio Corral y Iñigo Isui. (2005). Responsabilidad Social de la Empresa en las PyMEs de Latinoamérica. BID e IKEL. Recuperado de <http://www.cumpetere.com/Documents/RSE%20en%20PyMEs.pdf>
- Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio. (2009). *Las empresas*.
- Barroso, F.G. 2008; Mercado y García, 2007; Rostein, 2004. (2008). La responsabilidad social empresarial. Un estudio en cuarenta empresas de la ciudad de Mérida, Yucatán, págs. 73-91. Recuperado de Redalyc.org: <http://www.uacm.kirj.redalyc.redalyc.org/articulo.oa?id=39522605>
- Cajiga, J. F. (s.f.) (2016). El concepto de la responsabilidad social empresarial. Recuperado de https://www.cemefi.org/esr/images/stories/pdf/esr/concepto_esr.pdf
- Calderón, J. F. (s.f.). Cemefi. Recuperado de https://www.cemefi.org/esr/images/stories/pdf/esr/concepto_esr.pdf
- Cancino del Castillo, Ch, y M. Morales Parragué. (2008). *Responsabilidad Social Empresarial*, Serie Documento Docente n.º1, diciembre, Departamento Control de Gestión y Sistemas de Información, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Recuperado de: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122747/Cancino_Morales_2008.pdf?sequence=1
- Carroll. (1979, 1998 y 1999).
- Céu Ameida, M. (2005). La empresa socialmente responsable: estudio empírico en el sector hotelero. *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión* (n.º 5). Recuperado de <http://www.observatorio-iberoamericano.org/Revista%20>

Iberoamericana%20de%20Contab%20Gestión/N°%205/Maria%20do%20Céu%20Ameida.htm

- Comisión de las Comunidades Europeas. 2007. Libro Verde: *fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*. Bruselas.
- Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD), Corporate social responsibility. (2002).
- Crespo, R. F. (2010). Entre el concepto y la práctica: responsabilidad social empresarial. *Estudios Gerenciales* [en línea] 26 (octubre-diciembre). ISSN 0123-5923. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21218551006>
- Font, I., Gudiño Pérez, P., Sánchez Martínez, A. (2009). *La arista interna de la responsabilidad social empresarial: una aproximación*, Reporte de Investigación, Departamento de Administración, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-A, México [en línea]. Recuperado de <http://digitaldcsh.azc.uam.mx/index.php/investigacion/reportes/administracion>
- Fórum Empresa. Responsabilidad Social Empresarial en las Américas. (2009). ¿Qué es la responsabilidad social empresarial? Recuperado de www.empresa.org
- Friedman, M. (13 de septiembre de 1970). *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*. New York Times.
- García Hernández, Patricia; Mercado Salgado, Patricia. (2007). La responsabilidad social en empresas del Valle de Toluca (México). Un estudio exploratorio. *Estudios Gerenciales* [en línea] 23 (enero-marzo) Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21210205>
- Garriga E. y D. Melé. (2004). Corporate Social Responsibility Theo^mMapping the Territory^m. *Journal of business ethics* (pp. 51-71). Kluwer Academic Publishers.
- Instituto de Responsabilidad Social Empresarial. (2006). Instituto ETHOS de Empresa y Responsabilidad Social. Conceptos Básico e Indicadores de Responsabilidad Social Empresarial. Recuperado de http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/archivo/0-A-77fREDES_1.pdf
- Lattuada, P. (2009). RSE: Responsabilidad Social Empresarial La triada RSE. *Cuadernos del Centro de Estudios de Diseño y Comunicación* n.º 28 Relaciones Públicas. Radiografía: proyecciones y desafíos año IX, vol. 28, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://fido.palermo.edu/servicios_dyc/publicacionesdc/vista_detalle_articulo.php?id_libro=115&id_articulo=5123
- Libro Verde. (2001). Comisión de las Comunidades Europeas: fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas, consultado en febrero del 2017. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0366&from=ES>

- Lozano, J. (2005). *Los gobiernos y la responsabilidad social de las empresas: políticas públicas más allá de la regulación y la voluntariedad*. Barcelona: Granica.
- Merino Segovia, A., (2005). *Responsabilidad social corporativa: su dimensión laboral*. Recuperado de http://www.uclm.es/organos/vic_investigacion/centros/celds/LEGISLACION%20Y%20JURISPRUDENCIA/RESPONSABILIDAD%20SOCIAL%20CORPORATIVA.html.
- Mochales González, Gerardo (2014). Modelo explicativo de la responsabilidad social corporativa estratégica, Tesis para obtener el grado de Doctor. Madrid: Universidad.
- Núñez, G. (2003). La responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible. Santiago: CEPAL/PNUD. Serie CEPAL- Medio Ambiente y Desarrollo. 72.
Recuperado de www.eclac.org/publicaciones/xml/4/13894/lcl2004p.pdf
- Núñez Zavala, B. (2013). *La teoría de la responsabilidad social de las empresas: evolución y límites*. Recuperado de http://web.uas.mx/negocios/gestione/Desp_Arts.asp?titulo=575
- Olvera Hernández, Cristian (2010). La Responsabilidad Social de las Empresas en México. de Tesis para obtener el grado de Maestría en Ciencias en Administración, México, D.F., Instituto Politécnico Nacional, Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas (UPIICSA). Recuperado de <http://tesis.ipn.mx/bitstream/handle/123456789/8541/107.pdf?sequence=>
- Padilla Zelada, D. (s/f). *Responsabilidad social empresarial. Orígenes y propuestas*. Recuperado de http://www.observatorio-rse.org.es/Publicaciones/diego_padilla_zelada.pdf.
- Paladino, M. (2006). *Responsabilidad de la empresa y del empresario en la sociedad*. Recuperado de <http://cendoc.esan.edu.pe/fulltext/e-journals/PAD/7/paladino.pdf>
- Premio Nacional de Calidad. (s.f.). Premio Nacional de Calidad. Recuperado de <http://www.pnc.org.mx/>
- Programa para Formadores en Responsabilidad Social Empresarial (3era. edición, 2010), Modulo I, Unidad 2.R. Puentes Poyatos, J.M. Antequera Solís y M.M. Velasco Gámez. (2008). La responsabilidad social corporativa y su importancia en el espacio europeo de educación superior, Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2740076>
- Roitstein, F. (2004). *La responsabilidad social empresarial en Argentina: tendencias y oportunidades* Academia. Revista Latinoamericana de Administración 2004.

Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71603202>> ISSN 1012-8255

- Sabogal Aguilar, J. (2008). Aproximación y cuestionamientos al concepto responsabilidad social empresarial. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión* [en línea] XVI (junio). Revista en línea: Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90916113>
- Sánchez, L.A., M. Placencia y A. Pedroza (2007, mayo). Diagnóstico exploratorio del nivel de responsabilidad social empresarial percibido por las empresas involucradas en el bioclúster de occidente, Ponencia presentada en el XI Congreso Anual de la Academia de Ciencias Administrativas A.C. (ACACIA). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Oriente (ITESO), Guadalajara, Jalisco.
- Social, n. E. (17 de enero de 20016). *Ethos*. Recuperado de <http://www3.ethos.org.br/cedoc/conceptos-basicos-e-indicadores-de-responsabilidad-social-empresarial-fundacion-emprender-de-bolivia-y-red-de-empresas-para-el-desarrollo-sustentable-redes-del-paraguay-bolivia-e-paraguai/#.WNQWF9ThDGh>
- Teixidó, Soledad; Chavarri, Reinalina & Castro, Andrea. (2002). *Responsabilidad Social Empresarial en Chile: Perspectivas para una Matriz de Análisis*. Documento preparado para la Quinta Conferencia Internacional de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector. Cape Town: PROHUMANA de Chile. Recuperado de <http://prohumana.cl/documentos/documentoafrica2002.pdf>
- Toro, D. (2006). El enfoque estratégico de la responsabilidad social corporativa: revisión de la literatura académica (vol. 2) número 14, p.p. 338 a 358. *Intangible Capital*.
- Vaca Acosta, R.M., M. J. Moreno Domínguez, y F. Riquel Ligeró. (2007). Análisis de responsabilidad social corporativa desde tres enfoques: stakeholders, capital intelectual y teoría institucional. En Ayala Calvo, J.C. (coord.). *Conocimiento, innovación y emprendedores: camino al futuro*. Universidad de La Rioja, España. Obtenido de *Conocimiento, innovación y emprendedores: camino al futuro*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2234835.pdf>
- Vélez Evans, A. M. (2011). Un Recorrido Hacia La Responsabilidad Social Corporativa. *Revista Ciencias Estratégicas*, enero-junio, 55-74. Recuperado de <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=151322413004>
- Vives, A. & Corral, A. & Isusi, I. (2005). *Responsabilidad Social de la Empresa en las PyMEs de Latinoamérica*. BID e IKEI. Recuperado de <http://www.cumpetere.com/Documents/RSE%20en%20PyMEs.pdf>

La mercadotecnia social y la promoción de la salud para el desarrollo sustentable

Patricia Gudiño Pérez¹
Arturo Sánchez Martínez²

Introducción

La vida del ser humano junto con las dificultades y paradojas de la política, la libertad y la democracia; las injusticias profundas de un sistema de relaciones económicas y sociales agresivamente utilitarias y competitivas, son el reflejo de una sociedad que pierde su esencia (disfrutar de la vida y vivirla en armonía) y su derecho ilimitado a todo cuanto desea y puede alcanzar, ganando en cambio un lugar dentro del aparato de la producción económica y la propiedad de lo que posee, es decir, el hombre ha perdido su ciudadanía, su esencia e individualismo para convertirse en un cliente-usuario del sistema denominado globalización y la enajenación del consumo.

El deterioro del ambiente es innegable y persisten fenómenos como la tala clandestina, la emisión de gases contaminantes de vehículos e industrias, generación de basura no reciclable, contaminación y escasez de agua, entre otros, continuando así la depredación y el deterioro del planeta, lo cual se observa, no solo en el cambio climático, el efecto invernadero, la contaminación de los mantos acuíferos y en la pérdida de especies vegetales y animales, sino además está amenazando así la sobrevivencia del ser humano al favorecer la generación de epidemias nuevas. La urbanización

¹ Profesora - Investigadora del Departamento de Administración de la UAM-A

² Profesor - Investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

rápida y no planificada, así como la mundialización de estilos de vida poco saludables, está afectando la salud de las personas.

En un sistema en el que se le da una especie de culto al dinero y una tendencia a acumular los mayores beneficios, ha constituido tierra fértil para que las relaciones entre los individuos florezcan el espíritu de posesión, el egoísmo, la hipocresía, el cinismo y el individualismo exacerbado (Gudiño y Sánchez, 2005).

Las organizaciones definen su crecimiento en el desarrollo de la producción y la tecnología; la expansión económica y del comercio; la búsqueda de mano de obra barata y la desaparición de barreras para crear un mercado único. Lo anterior determinó en la sociedad prácticas orientadas al éxito económico (que se consideraba también éxito social), basado en la búsqueda de rentabilidad a costo de la naturaleza y el desarrollo económico, dado que el éxito es medible y ganar dinero es virtuoso.

Por otro lado, las tecnologías aplicadas a las actividades cotidianas de las personas han modificado sus necesidades, gustos y preferencias reflejándose estos cambios en sus valores, conducta, hábitos y patrones de vida, en particular en el consumo y uso de los productos; dando origen a la llamada sociedad de consumo. Las personas buscan su beneficio propio; sus propósitos y sentido de la vida se ven reflejadas en actividades hedonistas en la producción y consumo de bienes y servicios. Se consolida la visión moderna (con una condición homogeneizadora) del mundo en la que, esencialmente, producir, comprar y vender son lo más importante (Novo, 2002).

Es así como el paradigma se generaliza en el mundo, transmitiendo valores, pautas de consumo y de producción que han conducido a la crisis actual. La salud de las personas es afectada por la incertidumbre, lo cual eleva el estrés y al paso del tiempo provoca desórdenes metabólicos, psicológicos y físicos, lo que puede causar desde problemas ligeros de salud hasta mortales. Los estilos de vidas traumáticas o deficientes generan estragos, como sorderas e insomnios debido al ruido, sufrimientos psíquicos, y la falta de actividad física que propicia crisis cardíacas o diabetes. Las dietas malsanas y la inactividad física pueden manifestarse en tensión arterial elevada, aumento de la glucosa y los lípidos en la sangre, y obesidad (llamados «factores de riesgo metabólicos»). Las sustancias contaminantes que se arrojan a la tierra, a los alimentos o al aire son el factor más

determinante y causante de enfermedades como el asma y el cáncer, del incremento de las enfermedades autoinmunes, y de las dificultades para procrear.

La degradación del medio ambiente, aunado su contaminación y de vidas deficientes, ha generado enfermos a nivel mundial. El ambiente infectado o intoxicado está considerado como una de las causas principales de las muertes en el mundo, lo que se ha convertido en una emergencia y en un reto para la salud pública, principalmente por el gran número de casos afectados, su creciente contribución a la mortalidad general, la conformación en la causa más frecuente de incapacidad prematura y la complejidad y costo elevado de su tratamiento.

Este contexto exigió la reivindicación de los derechos humanos, sociedad civil organizada, vigilancia ciudadana, transparencia y lucha contra la corrupción, promoción de una economía con rostro humano, exigencia de estándares de calidad para las empresas, lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, democratización de la vida pública y logro de acuerdos internacionales para promover un desarrollo global sustentable y equitativo.

Fue necesario desarrollar un modelo de comprensión holística e interdisciplinar de la realidad, arropado por la ética de la autocontención y que autolímite los deseos de dominio; de reconvertir todas las demandas de la humanidad y reconducir el consumo; las emisiones de residuos y los afanes expansivos; de limitarse voluntariamente en los ámbitos la tecnología, la energía exosomática y los recursos naturales, el transporte de personas y mercancías, el comercio y la actividad productiva, ecosistemas y la demografía (crecimiento de la población).

Dicho desarrollo tiene como fin supremo la defensa de la naturaleza y de la especie humana y que otorga un papel protagónico a los principios de diversidad, autosuficiencia y solidaridad, y que busca preservar el patrimonio biológico y cultural de los pueblos, en sus dimensiones local, regional, nacional y global. Buscando con denuedo caminos alternativos en todas las esferas de la vida social humana basados en una nueva ética global; asegurando la supervivencia humana y planetaria que incluye a todos los miembros de la especie humana y a todos los seres vivos y elementos inorgánicos que forman el entorno del planeta (Toledo, 2000).

Ámbito social y salud

Por lo tanto, la sustentabilidad es mucho más que un concepto ecológico, nos habla, no solo de un equilibrio ambiental y económico, sino también de un equilibrio social.

El desarrollo sostenible ha sido definido como «el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades». La definición incorpora dos conceptos fundamentales: a) el concepto de necesidades, en particular, las necesidades esenciales de los pobres del mundo, a quien se debe dar la prioridad principal, y 2) la idea de las limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y organización social sobre la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras.

De acuerdo con William (1973), citado por Alleyne (2013), el desarrollo debe referirse al desarrollo de la humanidad, y a enfocarse en comprender lo que es necesario para que se realice óptimamente. Si se considera esa idea, el concepto de desarrollo sostenible no puede referirse únicamente al ambiente y a la preservación de los recursos naturales, sino que tiene que estar caracterizado por el desarrollo humano. Y si es este el que se quiere sostener, es necesario enfocarse en los tres ámbitos, el social, el económico y el ambiental, los cuales deben estar interconectados para apoyar y mantener el desarrollo humano.

De acuerdo con la OPS (2013), la salud juega un papel integral en el contexto del desarrollo sostenible; están relacionados intrínsecamente y representa (la salud) una condición previa, un resultado y un indicador de las tres dimensiones del desarrollo sostenible (social, ambiental y económica). La cobertura sanitaria universal, el estado de bienestar físico, mental y social y la reducción de la contaminación de la atmósfera y el agua, así como la causada por los productos químicos, son condiciones previas para lograr un desarrollo sostenible.

Sin salud no hay desarrollo sostenible, las personas sanas son más capaces de aprender, trabajar y contribuir de manera positiva a sus economías y sociedades; a su vez, el desarrollo sostenible producirá más salud. El desarrollo más inteligente en sectores como el transporte, la vivienda, la energía y la agricultura puede generar más beneficios colaterales a la salud y menos riesgos, en particular para las enfermedades no transmisibles,

que están a su vez relacionadas con el estilo de vida de las personas, principalmente con la dieta y la inactividad. Por lo que, los comportamientos y factores de riesgo en la salud tienen un efecto significativo en la condición de salud.

El ambiente social lo integran factores de estilo de vida como dieta, deporte, estado socioeconómico (desigualdad y marginación), y otras influencias sociales que pueden afectar la salud. La relación entre salud y el ambiente social es evidente en el estilo de vida, por ejemplo, el comer mucha grasa o no hacer ejercicio afectan a la gente directamente en la forma de enfermedades (Osorio, Vázquez y Tanka, 2007).

Hoy en día, la salud se incorpora como un aspecto central en todos los programas de desarrollo. Sin embargo, en tanto se reconoce la función esencial de la salud, esta es a menudo descrita como consecuencia, y no como un factor que contribuye para el desarrollo. Es fundamental que la salud se entienda como un aspecto clave del desarrollo sostenible. La salud debe ser entendida no solo en términos de sus costos y limitaciones en materia de desarrollo sostenible, sino como un componente esencial del desarrollo y como el combustible básico que impulsará los países a lograr el desarrollo sostenible (OPS, 2013, p.15).

Según la OMS los cuatro tipos principales de ENT son en gran parte prevenibles mediante intervenciones eficaces que aborden los factores de riesgo modificables como la dieta, la actividad física, el alcohol y el tabaco. Esto indica que, en lugar de programas verticales contra las enfermedades, las medidas de salud pública deben dirigirse a estos mayores factores de comportamientos de riesgo y sus determinantes para afectar la salud de la población.

Puska (2013), señala que, desde la perspectiva de salud pública, la prevención de las enfermedades vale la pena. A nivel individual, la prevención exitosa significa evitar enfermedades y gastos sociales, promover la salud y el bienestar, y el envejecimiento saludable. Para la sociedad y la nación, la prevención puede resultar en carga reducida de enfermedades, el control de los costos de atención de salud, una mayor productividad y la promoción del desarrollo socioeconómico sostenible y favorable.

La atención mundial en enfermedades como son las llamadas Enfermedades No Transmisibles (ENT) ha ganado cada vez más atención en los úl-

timos años. La OMS ha hecho hincapié en este tipo de enfermedades como una de sus prioridades y ha desarrollado un plan de acción y un enfoque integrado y preventivo para disminuir su incidencia.

Los pilares de la Estrategia Mundial de la OMS para la prevención y el Control de las ENT incluyen: (1) atención a los factores de riesgo del comportamiento, (2), la supervisión y vigilancia de los factores de riesgo y enfermedades, y de las acciones preventivas, y (3) la reorientación de los servicios de salud hacia la prevención y el modelo de atención crónica.

La salud es una parte esencial del desarrollo social sostenible. Las intervenciones de salud pública pueden ayudar a romper el círculo vicioso de la enfermedad y la pobreza y apoyar la reducción de la desigualdad dentro y entre las poblaciones. Es importante construir sociedades con economías fuertes y una buena pública; esto requiere ir más allá del control de los costos de salud y abordar los problemas relacionados con la disponibilidad y capacidad de la fuerza de trabajo y la capacidad funcional de una creciente población anciana.

Derivado de lo anterior, se volvió urgente promover valores sustentables, sistemas de pensamiento y conducta que fomenten la autoconservación del ser humano, tal como es el valor de salud que se ha convertido en un reto. Es necesario aumentar la concienciación e impartir educación para la salud; desarrollar una cultura que posicione a la salud como valor social que logre cambios en la sociedad hacia el bienestar y la calidad de vida de la población.

Promoción de la salud y mercadotecnia social

Con base en Suárez (2011), el Informe Lalonde de 1974 como el punto de partida del desarrollo moderno de la promoción de la salud y a la Declaración de Alma Ata en 1978 donde se identifica por primera vez la necesidad de actuar sobre los comportamientos centrados en la responsabilidad individual sobre la conducta y los hábitos de los individuos.

En 1986, la presencia del medio ambiente se incluye en la Carta de Ottawa en cinco líneas: la creación de una política pública saludable, la creación de entornos que apoyen la salud; el desarrollo de habilidades per-

sonales, la reorientación de los servicios sanitarios y, el fortalecimiento de la acción comunitaria (Díaz y Uranga, 2011).

En la Declaración de Yakarta en 1997, se valora ya como una inversión la promoción de la salud y se considera como un derecho humano básico e indispensable para el desarrollo social y económico, además como premisa para la transformación de la salud. En el año 2000, en México, se plantea centrar la atención en demostrar la manera en que las estrategias de promoción de la salud añaden valor a la eficacia de las políticas, los programas y los proyectos sanitarios y de desarrollo, particularmente los que intentan mejorar la salud y la calidad de la vida de las personas que viven en circunstancias adversas. Sin embargo, no trasciende en la manera de actuar, pero si en el pensamiento salubrista, que se traduce en la Carta de Bangkok en el 2005, donde el ambiente toma una denominación más real, al hablarse de la relación entre salud y sus determinantes sociales (Suárez, 2011).

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (2016), la promoción de la salud constituye un proceso político y social global que abarca no solamente las acciones dirigidas directamente a fortalecer las habilidades y capacidades de los individuos, sino también las dirigidas a modificar las condiciones sociales, ambientales y económicas, con el fin de mitigar su impacto en la salud pública e individual. Es el proceso que permite a las personas incrementar su control sobre los determinantes de la salud y, en consecuencia, mejorarla.

Asimismo, señala que la promoción de la salud abarca una amplia gama de intervenciones sociales y ambientales destinadas a beneficiar y proteger la salud y la calidad de vida individuales mediante la prevención y solución de las causas primordiales de los problemas de salud, y no centrándose únicamente en el tratamiento y la curación.

Es una estrategia, que además de mejorar la salud y el bienestar, reduce las inequidades en salud y, en consecuencia, lograr las metas internacionales y nacionales en tema de salud. Al implementarla se pretende crear sociedades más justas que permitan que las personas puedan llevar vidas que ellos mismos valoren, aumentando su control sobre su salud y los recursos necesarios para el bienestar.

La promoción de la salud propone que la salud se cree en el contexto de la vida cotidiana, lo que significa que la salud no sea solo parte de la dinámica social de la organización social, los estilos de vida y patrones de consumo, sino también de la interacción con el medio ambiente biofísico. Se centra especialmente en los determinantes sociales de la salud y en las capacidades y el empoderamiento para la salud OMS (1986) citado por Kickbusck (2013).

La promoción de la salud tiene tres componentes esenciales (Castro, Gómez, Monestel y Poveda, 2015):

1. Buena gobernanza sanitaria

La promoción de la salud requiere que los formuladores de políticas de todos los departamentos gubernamentales hagan de la salud un aspecto central de su política. Esto significa que deben tener en cuenta las repercusiones sanitarias en todas sus decisiones, y dar prioridad a las políticas que eviten que la gente enferme o se lesione.

2. Educación sanitaria

Las personas han de adquirir conocimientos, aptitudes e información que les permitan elegir opciones saludables, por ejemplo, con respecto a su alimentación y a los servicios de salud que necesitan. Tienen que tener la oportunidad de elegir estas opciones y gozar de un entorno en el que puedan demandar nuevas medidas normativas que sigan mejorando su salud.

3. Ciudades saludables

Las ciudades tienen un papel principal en la promoción de la buena salud. El liderazgo y el compromiso en el ámbito municipal son esenciales para una planificación urbana saludable y para poner en práctica medidas preventivas en las comunidades y en los centros de atención primaria. Las ciudades saludables contribuyen a crear países saludables y, en última instancia, un mundo más saludable.

Lo anterior implica un profundo cambio en lo individual, lo comunitario y lo institucional. Hablar de nuevas concepciones acerca de la salud

y sus políticas hace reflexionar sobre nuevos paradigmas y la manera de enfrentarlos. Asimilar nuevos paradigmas requiere de la participación de nuevas disciplinas como la mercadotecnia social, la cual, como estrategia de cambio de conductas, sitúa a la vez, a la comunicación en un plano central, considerándola uno de los componentes esenciales de todo programa de cambio (Suárez, 2011).

La concepción de la promoción de la salud como elemento clave para transformar la situación de salud de la población hace énfasis en ambas ciencias, apoyándose en la movilización social como vía para involucrar a la comunidad en las decisiones que tienen que ver con las posibilidades de acceder a un estilo de vida sano.

La participación comunitaria implica conocer las técnicas y métodos que posibilitan tanto la comunicación como la mercadotecnia y la movilización, pues permiten el cambio en la forma de pensar de la población y los decisores de las políticas públicas, para enfrentar la salud como un fenómeno social que requiere del principio de equidad en su acceso, en los factores que la determinan y en los que se requiere asumir la responsabilidad social que les corresponde a cada uno (Suárez, 2011).

De acuerdo con el trabajo de (Castro, *et al.*, 2015), se debe posicionar la salud como valor social, dirigiendo y conduciendo las intervenciones de los actores sociales hacia la vigilancia y el control de los determinantes de la salud, basados en evidencias y con equidad.

Lo anterior, señalan los autores, requiere avanzar hacia el desarrollo de una cultura de salud, que promueva y/o potencie en los diferentes grupos sociales, formas de percibir e interpretar la realidad y formas concretas de comportamiento humano individual y colectivo, que contribuyan a la producción social de la salud y al desarrollo humano inclusivo e integral; requiere posicionar la salud como valor social, que provoque cambios en la sociedad dirigidos hacia el bienestar y la calidad de vida de la población.

Implica preservar y/o potenciar los conocimientos, creencias, comportamientos, patrones culturales, normas, reglas sociales, entre otros, que lleven bienestar y felicidad a los individuos y grupos sociales procurando la adopción de estos como práctica social sostenible.

Se ha planteado como uno de los medios básicos para posicionar la salud como valor social, el uso de la mercadotecnia social, la cual tienen

como propósito generar cambios y actitudes, apoyada en técnicas de comunicación y aprendizaje, que directamente la posicionen en el entorno de la promoción de la salud. Es el planteamiento integral que responde a los objetivos y a la investigación de necesidades sociales en desarrollo político, económico y cultural para producir o reforzar hábitos y conductas saludables (Secretaría de Salud, 2010).

La mercadotecnia social busca un cambio de comportamiento a largo plazo y sostenible en el tiempo, involucrando no solo al público objetivo, sino también a otros actores que son claves para generar un escenario propicio para desarrollarlo. Utiliza herramientas que buscan conocer y comprender los marcos culturales presentes en diferentes grupos de la sociedad, para traducirlos en planes o proyectos sociales adecuados culturalmente a la población para incidir sobre sus comportamientos y valores en salud (Castro, *et al.*, 2015).

Se dice que la mercadotecnia social genera valor, por cuanto parte de la propia percepción de valor de las personas y la usa como vehículo para alcanzar el comportamiento deseado. En cada grupo social existen valores que guían el actuar de los individuos y son las herramientas que ayudan a discernir lo que es importante o no, lo que tiene mayor o menos significado para estos.

El proceso de generación de valor en la mercadotecnia social es complejo, ya que implica un conocimiento profundo de las necesidades, expectativas, deseos y cosmovisión del mercado meta, para que el comportamiento deseado sea valorado social y culturalmente. El proceso de adopción del comportamiento es voluntario por lo que se debe lograr convencer a un grupo para que adopte un comportamiento específico.

Generar valor significa entregar una propuesta que contemple los beneficios que el mercado meta va a obtener al realizar un comportamiento deseado. Esta propuesta de valor logra un equilibrio entre lo que motiva a las personas, el valor que ellos perciben y el valor que interesa posicionar. Así se crea un intercambio, un nicho en la mente y en los corazones de las personas.

El mercadeo social en salud busca influir en la adquisición, reafirmación o cambio de conocimientos, hábitos, mitos, actitudes, creencias, com-

portamiento, conductas o prácticas sociales, para mejorar y desarrollar integralmente la salud de las personas y de las organizaciones.

Suárez (2011) nos indica que la aceptación de las cuatro p de la mercadotecnia en la mercadotecnia social, en las que se habla de un producto social, que puede ser un objeto tangible, una idea o una práctica, con un precio monetario o visto como una oportunidad o valor físico o psicológico, colocan a la comunicación social en el lugar prioritario, donde no solo los mensajes constituyen la p de la promoción para dar a conocer todo lo relacionado con el producto, sino que en múltiples ocasiones el lugar o punto de distribución son los propios canales de comunicación.

La segmentación del mercado constituye a la vez una información esencial para definir no solamente el producto social que se va a promover, sino la estrategia de comunicación para cada grupo meta de acuerdo con la segmentación de mercado realizada, para que posibilite el posicionamiento del mismo, ya sea una idea o una práctica y tenga o no asociado un objeto tangible.

Castro, *et al.* (2015), cita a Mendive (2008) quien sostiene que el trabajo de mercadotecnia social debe estar basado en la investigación y no nacer de la improvisación. La investigación de mercado es un punto imprescindible para el desarrollo de planes o programas sociales.

Los autores consideran vital lograr la adecuación entre el producto social y el mercado meta. Para lograr esta adecuación es necesario haber realizado una adecuada investigación de mercado, para identificar los elementos importantes que ayudarán a construir un producto social atractivo a los destinatarios y adecuado a su cosmovisión y contexto sociocultural.

Por otro lado, la mercadotecnia social considera la movilización social de los denominados grupos de influencia en relación con el cambio que se quiere lograr. Los aliados, opositores y neutros, son los grupos que se clasifican en función de su adhesión o no a la causa social o producto social que se va a promover. La comunicación incluye en estos casos la denominada *advocacy* (abogacía), el *lobbying* (utilización de embajadores de buena voluntad) y el uso de los medios de comunicación (Suárez, 2011), que en su conjunto permiten dar respuesta a los actuales paradigmas de las políticas de salud.

La mercadotecnia social es una respuesta para los cambios que se requieren, porque considera el producto social que se va a promover incluyendo los mismos elementos que plantea la venta de productos, y para que sea adoptado a nivel poblacional, se plantea una estrategia que abarca todos los planos en los que resulta necesario hacer la transformación para que se produzca la adopción.

Es importante resaltar que la mercadotecnia social no reemplaza los conceptos de promoción de la salud, sino que ambos tienen que desarrollarse paralelamente.

La mercadotecnia social es la aplicación de los principios de la mercadotecnia a programas sociales. Es un proceso social que implica el desarrollo de programas para incrementar la aceptación de ideas o prácticas sociales en un grupo meta, y por ello es utilizado de forma sistemática en la solución de problemas relacionados con la salud, la promoción de adopción de conductas saludables, así como de utilización adecuada y racional de los servicios de salud. Se ha comprobado que también la mercadotecnia social es una estrategia apropiada para el planteamiento y ejecución de intervenciones que tienen el propósito de propiciar o modificar conductas relacionadas con la salud, y representa un avance sobre las estrategias tradicionales de cambio social (Suárez, 2011).



Servicio Integral de Promoción de la Salud

Tomado de http://promocion.salud.gob.mx/dgops/interior1/servicio_promocion.html

De acuerdo con la Secretaría de Salud (2010), es a través de la Promoción de la Salud y su Servicio Integrado de Promoción de la Salud, donde la mercadotecnia social funge como componente transversal que busca motivar actitudes y comportamientos tanto individuales como sociales encaminados a promover la salud del público objetivo.

La mercadotecnia social se basa en las mismas técnicas de la mercadotecnia comercial que permiten el análisis y el conocimiento ordenado y sistematizado del producto a promover (la conducta saludable), la comunidad (audiencia o grupo objetivo a intervenir) y las diferentes variables que median entre estos dos factores (individuos, colectivos, ambientales y culturales); para diseñar y difundir mensajes, seleccionar los canales y lograr controlar y evaluar el impacto con el fin de reforzar los hábitos y los comportamientos saludables (Secretaría de Salud, 2010).

Reflexiones finales

El problema del desarrollo económico al que nos enfrentamos actualmente es bastante complejo con consecuencias sobre la actividad económica, política y social del hombre, particularmente sobre sus condiciones de vida, como son los problemas de salud o enfermedades que están ligadas al estilo de vida.

Las muertes prevenibles, tanto por responsabilidad individual como por responsabilidad pública, sustentan el empeño de educar, informar, persuadir, entrenar, modificar el medio ambiente y adecuar las condiciones en que vive el hombre, para que pueda obtener una mayor calidad de vida y, por ende, una mejor salud (Suárez, 2011).

Es importante señalar (Suárez, 2011), que la comunicación para la salud resulta insuficiente para dar respuesta al paradigma actual, muestras que se potencian sus efectos cuando se incluye como parte de una estrategia de mercadotecnia y se enlaza en una integración adecuada con la movilización y la participación social. No se trata de dividir esfuerzos sino de aunar las disciplinas en un enfoque integrador, que permita el cambio en la forma de concebir la salud y de lograrla, que abarque al individuo, las fuerzas públicas y la sociedad.

La mercadotecnia social aporta a la promoción de la salud más efectividad. La información, educación y comunicación, por sí solas, no resultan suficientes para lograr los cambios requeridos en el comportamiento de las personas. La unión de métodos y técnicas de diversas disciplinas crea sinergia y potencia los efectos aislados, permitiendo los cambios con mayor rapidez y haciendo los programas de salud menos costosos.

En ocasiones, al no tener el conocimiento suficiente sobre la mercadotecnia social, las campañas para cambiar algunos comportamientos específicos son mal deseadas y/o mal ejecutadas dando como resultado la resolución del problema a medias, debido a que la audiencia objetivo no alcanza a comprender el mensaje que las campañas emiten, y por tal motivo no se genera el comportamiento deseado obteniendo resultados insuficientes.

Es importante asumir que los temas de salud no pueden ser abordados con las mismas estrategias ni en los mismos escenarios, ya que cada uno tiene sus particularidades. La mercadotecnia social ofrece alternativas de estrategias diferentes no solo por ser públicos diferentes, sino por abordar problemáticas o manifestaciones distintas de un mismo problema. La experiencia ha demostrado que, aunque existen estrategias globales para enfermedades que se dan en el mundo, cada país tiene que enfrentarlo desde su contexto, la magnitud del problema y a partir de investigaciones particulares de su población y su medio externo.

La mercadotecnia, en su enfoque social, al integrar la comunicación, la movilización de los diferentes sectores de la sociedad y la participación de la comunidad facilita realizar acciones de promoción de la salud con una base científica y una estrategia adecuada, al ofrecer el instrumental para el cambio de conductas para promover la salud y, en consecuencia, el desarrollo sostenible en la sociedad en la que se aplique.

Referencias

- Alleyne. (2013). Desarrollo Sostenible y enfermedades no transmisibles. En coordinadores, *Salud, ambiente y Desarrollo Sostenible*. Lugar de edición: Organización Panamericana de la Salud.

- Castro, Gómez, Monestel y Poveda. (2015). *Mercadeo Social en Salud: conceptos, principios y herramientas*. Costa Rica: Ministerio de Salud.
- Díaz y Uranga. (2011). Comunicación para la salud en clave cultural y comunitaria. *Revista de Comunicación y Salud*. vol. 1 (n.º 1). Universidad Complutense de Madrid, España.
- Gudiño y Sánchez. (2005). Mercadotecnia para trascender: aplicación de la ética para la responsabilidad social. *Revista Gestión y Estrategia* (n.º 28). Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- Novo, M. (2002). *El desarrollo sostenible. Su dimensión ambiental y educativa*. España. Editorial Universitas.
- Organización Mundial de la Salud. (2016). ¿Qué es la Promoción de la Salud? Recuperado de <http://www.who.int/features/qa/health-promotion/es/>
- Organización Panamericana de la Salud. (2013). Salud, ambiente y desarrollo sostenible: hacia el futuro que queremos. Programa Especial de Desarrollo Sostenible y Equidad en Salud. Washington, DC. E.E U. U. Recuperado de <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/3472/Salud%2C%20ambiente%20y%20desarrollo%20sostenible%20hacia%20el%20futuro%20que%20queremos%20SDE.pdf>
- Osorio, Vázquez y Tanka. (septiembre-diciembre, 2007). La salud sustentable y ambiente social. *Aportes*. vol. XII (n.º 36), pp. 79-92. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México.
- Secretaría de Salud. (2010). *Manual de Mercadotecnia Social en Salud*. , México: Dirección General de Promoción de la Salud. Suárez, Nery. (2011). Mercadotecnia, comunicación y movilización social: ciencias sin fronteras en la promoción de la salud. *Revista de Comunicación y Salud*. vol. 1 (n.º 1). Universidad Complutense de Madrid, España.

La globalización y los gobiernos locales mexicanos

Raúl Coronilla Cruz¹
Wendy Olivia Cervantes Acevedo²

La globalización supone un crecimiento económico sostenido. En caso contrario, el proceso pierde sus beneficios económicos y su apoyo político

PAUL SAMUELSON

Introducción

La globalización no es un fenómeno reciente y, sin embargo, sus efectos continúan revelándose y planteando desafíos a las sociedades actuales. No hay consenso sobre cuándo inició este proceso e incluso algunos expertos hablan de etapas similares ocurridas desde las primeras civilizaciones humanas hasta nuestros días. Sin embargo, es claro que nuestro interés, como el de la mayoría de los investigadores, se centra en el estudio de los cambios acelerados ocurridos desde el inicio en la segunda mitad del siglo xx provocados por una nueva etapa de expansión del sistema capitalista a una escala mundial (Cabello, 2013, p. 8). En Latinoamérica, fue durante la última década del siglo xx cuando aparecieron los primeros estudios sobre globalización (Girola, 2008, p. 21), lo que marcó el inicio de una larga etapa de revisión del fenómeno en la que se pretendió conceptualizarlo y entenderlo en todas sus dimensiones. Después de pocos años, el

¹ Profesor - Investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

² Alumna de la Maestría en Posgrado de Investigación de UAM-A

término se integró al imaginario social de la región y comenzó a asociarse con un conjunto de eventos y circunstancias, algunas de índole favorable y muchas otras de carácter negativo. En la actualidad, los países se ven sometidos a influencias muy poderosas que imponen caminos y nuevas formas de vinculación entre regiones y naciones y al mismo tiempo ha perdido sentido la visión de un planeta fragmentado, aislado o dominado por dinámicas internas y particulares. En este escenario, muchos países sufren tensiones y problemas en su esfera interna y externa que no son de solución sencilla sino más bien tienen un carácter complejo e interdependiente. Y son, sobre todo, los gobiernos a todos los niveles y responsabilidades quienes resienten la presión de los cambios y quienes están obligados a instrumentar acciones efectivas en beneficio de sus poblaciones. Sin embargo, con frecuencia, es la desinformación y la poca comprensión de los fenómenos globales lo que caracteriza a los responsables de emprender dichas acciones.

A nivel local también es necesario relacionar los procesos macro de la globalización con los procesos micro de la gestión de los gobiernos municipales y con las necesidades de las ciudades, poblaciones y comunidades. Los problemas que de ahí surgen muestran que las tareas y desafíos no son sencillos.

El amplio espectro de estos retos obliga a una deliberación sobre la relación entre lo local y los ámbitos mundiales y trasnacionales. ¿Qué relación puede tener este concepto internacionalista, aparentemente ubicuo, de origen mundial y que involucra numerosas naciones en el mundo, con los municipios mexicanos, cuyo desarrollo presentan importantes rasgos de marginalidad, tienen un ámbito de influencia muy limitado y responden en un contexto institucional generalmente deficiente?.

El objetivo de este trabajo es presentar una reflexión sobre las posibilidades y condiciones del desarrollo local en el marco del proceso de globalización. Pretende, fundamentalmente, articular ideas que ayuden a determinar los límites formales y reales en que los gobiernos municipales pueden enfrentar las grandes dinámicas de cambio que se originan en el medio internacional y, en ese marco, determinar cuáles serían las problemáticas relevantes en cada una de las esferas de competencia del gobierno local.

El documento está estructurado de la siguiente manera: en un primer apartado, se exponen las principales características de la globalización; en el segundo, se da un panorama general de la situación de los municipios mexicanos y, en el tercer apartado, se hace referencia a globalización desde lo local para, finalmente, presentar las conclusiones derivadas de estos apartados.

1. El proceso de globalización

El término globalización constituye un gran membrete en el que se agrupan fenómenos de muy diversa índole que ocurren en los ámbitos económico, político, social, cultural y ambiental en las sociedades contemporáneas. Estudiosos sobre el tema han afirmado que el acelerado avance tecnológico iniciado en las décadas de 1980 y 1990 en áreas como la comunicación, la informática y la automatización industrial, fue el hilo conductor para la aparición de procesos de cambio altamente expansivos alrededor del mundo (Hirsch, 1996; Ospina, 2001; Stiglitz, 2006).

«La globalización es mucho más que un modelo económico, constituye una nueva forma de interacción de las culturas, de los poderes políticos, del conocimiento, de la información, de la tecnología, de la política y la ideología, dinamizados por un nuevo orden de la economía. La revolución tecnológica de la informática y las comunicaciones han servido de aceleradores de un cambio profundo en la estructura económica mundial» (López, 2000,p. 2).

Como uno de sus más importantes efectos, la globalización generó una nueva lógica en las relaciones entre los países procreando formas diferentes de vinculación, interrelación o complementariedad entre ellos, haciendo más permeables las fronteras nacionales a las influencias externas e incrementando su interdependencia. De esta forma, se *impulsó la integración de las economías nacionales e internacionales a través del comercio, la inversión* extranjera directa, los flujos de capital y las transferencias tecnológicas (Bhagwati, 2005).

Esta integración surgió, sin embargo, bajo un modelo desequilibrado en el que algunos países impusieron condiciones y otros se vieron obliga-

dos, o atraídos, a participar con la intención de obtener beneficios. Para los países en vías de desarrollo constituyó un acicate para que se integraran lo más rápido posible a la nueva estructura mundial para no quedar rezagados en el subdesarrollo.

Sobre este aspecto, no es posible ignorar el papel activo realizado por las economías más desarrolladas, las grandes corporaciones y las instituciones internacionales para asegurar las condiciones, principalmente la liberalización y la desregulación de la economía, que ha requerido la expansión del capital internacional, las cuales han aprovechado, a la vez que orientado, el proceso de globalización en el sentido que más les ha convenido. En este proceso, se ha liberalizado el tráfico mundial de los factores de la producción con una posición muchas veces ventajosa para las empresas multinacionales.

En estas condiciones, los efectos positivos de la globalización sufren alteraciones y han sido en su mayoría desiguales. La globalización asigna a los individuales, a las comunidades, a las regiones y a los estados nacionales, roles específicos en la economía global mismos que pueden ser verdaderamente marginales (Ospina, 2001, p. 6) y son las disparidades en el nivel de vida y en la seguridad humana los temas que ilustran con mayor énfasis los resultados de la globalización (GCIM, 2005, p. 12).

De esta forma, la apertura de las fronteras nacionales es un aspecto que parece obedecer a criterios diversos y particulares. Prueba de ello es que si bien la libre circulación de bienes, capital e información, es una realidad desde hace muchos años, esto mismo no ocurre con el movimiento de personas, a las cuales se les imponen controles y limitaciones rigurosos para restringir su movimiento internacional. Ha sido frecuente que los gobiernos de los países desarrollados sean contrarios al traslado libre de personas por considerar que afectará negativamente los mercados laborales internos o concitará fuertes reacciones de la opinión pública que ocasionará perder el respaldo electoral (GCIM, 2005, p. 13). No obstante sí es posible reconocer una tendencia de movilización de personas de conformar un mercado de trabajo mundial.

Es evidente que el neoliberalismo ha jugado un papel importante en el sesgo fundamental que ha presentado la globalización tanto en el ámbito teórico como en la realidad social. Ante ello, Hirsch (1996) señala que la

globalización es una estrategia política desplegada por el capital internacional en combinación con los gobiernos neoliberales con la finalidad de crear las condiciones políticas institucionales que aseguren su permanencia y avance. Esto ha provocado que sea común concebir como equivalentes el proceso de crecimiento y consolidación del neoliberalismo económico con el avance de la globalización y sus manifestaciones en diversos aspectos, sobre todo, el económico.

Esta idea ha acentuado más la visión de que grandes actores internacionales, gubernamentales y privados, imponen un orden económico injusto que socava la capacidad democrática de los estados y acentúa la precarización del trabajo afectando sobre todo a las grandes masas de trabajadores a nivel mundial. Inequidad y globalización se conjugan en un solo proceso y parecen ir de la mano.

Dado lo anterior, se observa a nivel internacional la prevalencia de un encasillamiento negativo del cambio global y sus efectos. El surgimiento de movimientos sociales denominados antiglobalizadores o altermundistas ha propiciado una crítica puntual basada en la marcada asimetría que ha surgido de los cambios que está adoptando el proceso de globalización, el cual (Ghemawat, 2008) es otra fuente de problemas para la concertación y gobernabilidad global. Por un lado, tenemos el muy diferente grado de internacionalización de los mercados de bienes y servicios (muy acusada en el sistema financiero y poco desarrollado en muchos otros bienes y servicios).

México no ha sido la excepción. Se considera que la globalización ha golpeado fuertemente la capacidad del gobierno para llevar a cabo intervenciones exitosas sobre todo en el ámbito social, lo que debilita cualquier esfuerzo gubernamental por beneficiar a amplios sectores de la sociedad. De igual forma, se observa una importante desencuentro entre un sistema económico globalizado y un sistema institucional que no ha avanzado en las reformas estructurales y que todavía está encerrado en los moldes tradicionales que benefician a las élites nacionales, pero no al sistema en su conjunto.

De esta forma, en México, se ha relacionado al proceso con la reducción de los niveles salariales, la modificación negativa de las reglas del mercado laboral, con el aumento de la migración, con la reducción de las cargas

fiscales para los inversionistas y productores, la caída de la industria manufacturera, la dependencia cada vez más profunda a los capitales extranjeros, entre muchos otros aspectos. Relacionado con esto, comenta Hirsch (2006) que prácticamente no existe un problema social, crisis o catástrofe social que no pueda ser relacionada con la «globalización».

No obstante, la globalización no es siempre percibida de manera negativa. A pesar de los múltiples efectos aparentemente negativos, también se ha querido encontrar en este fenómeno una oportunidad para incrementar el nivel de vida de la población, en especial a la perteneciente a los países pobres, o una expresión de la natural necesidad de cambio y mejora de las sociedades. Se ha pensado, con mayor o menor sustento, que los cambios podrían propiciar un conjunto de oportunidades de orden comercial y financiero basadas en apertura de los mercados y el flujo de capitales de inversión en las economías emergentes. También es una aspiración la mejora de las relaciones entre países y el acceso universal a la información, la conciencia del cuidado de la ecología, uso generalizado de tecnologías de punta y sobre todo la integración de las naciones en bloques que potenciarían sus ventajas de crecimiento.

La integración de la Unión Europea o el rápido crecimiento económico en China e India, que por años se consideraron rezagados, se consideran aspectos positivos de la globalización, ya que han basado sus logros en la integración a mercados internacionales. De igual forma, se ha comentado que la apertura de las economías nacionales ha inducido en algunas naciones de tradición autoritaria la necesidad de adoptar formas de convivencia política y de garantías sociales semejantes a las de sus socios más desarrollados.

Ante estas evidencias empíricas, Stiglitz (2006, p. 28) afirma que los problemas identificados alrededor de la globalización no son producto del proceso mismo sino de la manera en que se ha gestionado, ya que son intereses particulares dentro de los países desarrollados quienes han dictado las reglas y legitimando las principales tendencias del fenómeno.

A continuación se describen los principales rasgos del proceso de cambio global tal y como se han analizado por la literatura especializada:

Cuadro 1. Efectos de la globalización

Económico	Político	Social	Cultural
<p>Tendencia a conformar una sociedad capitalista mundial de características socioeconómicas homogéneas.</p> <p>Reducción de la soberanía de los estados nacionales por acción del capital financiero internacional.</p> <p>Tiene lugar un proceso de automatización y reingeniería en el sector industrial y de servicios que provoca la sustitución de gran parte del trabajo humano por maquinarias de alta tecnología.</p> <p>Exigencias de procesos de desregularización de los mercados, eliminación de trabas burocráticas a la acción privada, achicamiento del déficit fiscal y privatizaciones.</p>	<p>Se ha modificado el concepto de soberanía en lo referente al estado nación.</p> <p>Fin del estado intervencionista, su modernización consiste en la reducción del aparato estatal, la descentralización de tareas y funciones.</p>	<p>Integración y marginación social en un marco de creciente desvinculación del estado que se aísla del problema social</p> <p>El cuerpo social se ha fragmentado dando paso a un individualismo exacerbado orientado al consumo privado y a la lógica del mercado.</p> <p>Creciente exclusión social con evidente crecimiento de la pobreza y la marginación.</p>	<p>Creciente subordinación de amplias capas de la población mundial hacia las culturas trasnacionales hegemónicas que presionan para imponer una única estética e ideología planetaria.</p>

Fuente: Elaboración propia.

2. Gobiernos municipales

El municipio es una de las figuras de organización más antigua del mundo y se considera la forma elemental de estructurar políticamente a la sociedad. Asimismo, sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de una federación y para organizar un grupo humano asentado permanentemente en un territorio a través de un gobierno autónomo propio (Chávez, 2012, p. 14).

En el municipio se encuentran inmersos tres elementos necesarios:

Cuadro 2. Elementos de los municipios

Elemento	Descripción
Población	Conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.
Territorio	Espacio físico, determinado jurídicamente por los límites geográficos, constituye la base material del municipio. La porción de territorio de un estado, de acuerdo con su división política, es el ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.
Gobierno	Como primer nivel de gobierno del mismo sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo, que ejerce el poder municipal.

Fuente: Elaboración propia.

Para el caso de México, no existe una clasificación convencional con relación al municipio. Este puede ser categorizado con base en diferentes marcos normativos como la Constitución, la Ley Orgánica Municipal de cada estado o los reglamentos municipales, entre otros, y su ordenamiento puede atender distintas características como las socioeconómicas, las demográficas o el nivel de sus servicios públicos.

A continuación se muestra la clasificación más común de los municipios:

- Rurales: aquellos con carencias importantes en los servicios públicos, ingresos no mayores a 5 millones de pesos anuales, habitantes menos de 15,000.
- Semiurbanos: se encuentran en proceso de desarrollo. Tienen algunos servicios públicos como agua, alumbrado, drenaje y alcantarillado. Los ingresos ascienden entre 5 y 20 millones de pesos anuales, habitantes oscila entre 15,000 y 50,000.
- Urbanos: cuentan con 70% de eficiencia en todos los servicios públicos, además tienen museos, centros culturales, escuelas superiores, sus ingresos son entre 21 a 100 millones de pesos anuales; los habi-

tantes van de 50,001 a 300,000 y cuentan con más de dos comunidades importantes.

- Metropolitanos: más de 90% de la comunidad cuenta con los servicios públicos; existe variedad de centros culturales, deportivos y sociales, se le denomina ciudad; ingresos superiores a 101 millones de pesos al año y sus habitantes mayor a 300,000 (Chávez, 2012, p. 18).

Lo anterior es importante, ya que muestra la gran diversidad que pueden guardar los 2,457 municipios en todo el país (INEGI, 2017) y el volumen y calidad de las diferencias que pueden presentar entre ellos. Todos, sin embargo, operando bajo las mismas exigencias instituidas en la Constitución.

En efecto, a partir de las reformas constitucionales al artículo 115 realizada en los años 1983 y 1999, los gobiernos municipales recibieron mayores y más importantes funciones y facultades. Desde ese momento, sus características estructurales y funcionales adquirieron el énfasis característico a una institución de gobierno y no solo una entidad administrativa (Arellano, *et. al.* 2011, p. 35). No obstante, su realidad política-administrativa dista mucho de coincidir con las aspiraciones asentadas en la ley, en particular si partimos de considerar la gran heterogeneidad que caracteriza este nivel de gobierno.

Un examen general de la institución municipal nos arroja la existencia de limitaciones evidentes de orden estructural que no han sido atendidas por autoridad de ningún nivel de gobierno en México. Si bien, en el escenario de los gobiernos locales, se ha pretendido modernizar e impulsar un nuevo marco jurídico institucional abocado a la presencia de procesos descentralizadores de acción y toma de decisiones con el fin de hacer más significativa la esfera de actuación local, no se han observado los mismos avances en otros temas sustanciales.

Diversos autores, como Enrique Cabrero, Rodolfo García del Castillo o Ady Carrera, entre otros, han analizado la realidad que se vive en los gobiernos municipales y las problemáticas que han venido afectando a los mismos. A continuación se enlistan algunas:

- Fragilidad del marco normativo.
- Persistencia de sistemas administrativos obsoletos.
- Precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales.

- Falta de profesionalización de los funcionarios municipales.
- Ausencia de sistemas de planeación municipal.
- Ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local.
- La planeación realizada a nivel municipal resulta improvisada y solo trata de cumplir con los requerimientos administrativos o legales.
- La planeación recae, en el cabildo; este ha mostrado escasa capacidad de representación por una parte, y por otra, casi siempre sirve como «validador» de las decisiones tomadas por el presidente municipal.
- Los planes y programas específicos tienen un bajo porcentaje de cumplimiento.
- La necesidad de profesionalizar a los funcionarios municipales es urgente.

De acuerdo a las condiciones propias de los municipios es difícil que se cuente con el personal capacitado para gobernar y administrar. Sin embargo, la ciudadanía aspira a obtener gobiernos comprometidos, con capacidad en el quehacer local, en los que sus integrantes sean buenos políticos, pero también administradores con la visión de concentrar adecuadamente los recursos otorgados al municipio y de generar procesos eficientes en la puesta en práctica de sus actividades.

Los funcionarios de ese nivel de gobierno presentan una escasa o nula experiencia en los asuntos públicos locales (Arellano, *et. al.* 2011, p. 30) dado que sus perfiles profesionales no son los adecuados para el desempeño de las labores que se les asigna y su curva de experiencia es fatalmente interrumpida por la costumbre en la sustitución y cambio del personal cada nueva administración. Por tal razón, los modelos de gestión empleados para el desarrollo de las actividades de los gobiernos municipales son normalmente defectuosos.

De igual forma, la obtención de una mayor representatividad y participación democrática en las decisiones gerenciales o estratégicas no han presentado avances. En efecto, los gobiernos locales suelen presentar poca eficiencia en la respuesta a las demandas de la población en virtud de la baja representatividad de los grupos ciudadanos (Arellano, *et. al.* 2011,p.

30), los cuales carecen de la capacidad para influir en las políticas y acciones desarrolladas por las estructuras de gobierno.

Sin un desarrollo adecuado en su capacidad institucional los ayuntamientos no pueden hacer política pública eficaz ni eficiente. Se limita la posibilidad de obtener la cooperación de todos los actores relevantes, incluidos los ciudadanos, y sus resultados carecerán de legitimidad. De igual forma, el largo plazo se ve comprometido debido a la inestabilidad y poca continuidad de las acciones de gobierno.

El siguiente esquema, Diagnóstico general de la problemática municipal, permite visualizar diferentes elementos para valorar cuáles son las condiciones en las que se encuentra un municipio. Para ello se comenta a grandes rasgos las atribuciones que le son conferidas a los municipios mediante al CPEUM, así como una visión general de tres autores que han estudiado la problemática en los gobiernos locales y posteriormente se pone una síntesis de las problemáticas que se vislumbran en los municipios rurales y metropolitanos.



Fuente: Elaboración propia.

3. La globalización desde lo local

En el ámbito local, al igual que en otros espacios sociales, las consecuencias de la globalización se hacen presentes y afectan una gran diversidad de aspectos de la vida de los pobladores y sus gobiernos. Los cambios que sufren las comunidades y localidades tienen que ver con la familia, las culturas originarias, la identidad comunitaria, la salud, el desempleo, la movilidad de personas, la democracia, el medio ambiente, entre otros muchos temas de importancia.

Por su parte, los municipios tienen una situación de gran ventaja con respecto a otros órdenes de gobierno. Son el espacio de vida, trabajo, socialización y convivencia de los individuos (Carpi, 2008, p. 91) y el nivel de gobierno de mayor cercanía entre la institucionalidad gubernamental y la acción ciudadana (Escobar y Solari, 19196, pp. 108-115) y constituyen al mismo tiempo, un espacio muy sensible a la presencia de demandas emergentes y tensiones sociales. Además estas entidades pueden ser concebidas poseyendo una mayor representatividad y legitimidad frente a sus ciudadanos y una más amplia capacidad para adaptarse a situaciones cambiantes con base en su flexibilidad (Ospina, 2001, p. 9). Son, por lo general, gobiernos de menor dimensión organizacional que se vincula directamente con los problemas más inmediatos del orden local.

Bajo estas ideas, podemos afirmar que los gobiernos locales mantienen una importante responsabilidad frente a la globalización con el fin de dar respuestas mediatas e inmediatas a los cambios que impulsan las influencias externas. ¿Pero qué es lo que exigen los procesos globales de una entidad de gobierno local? La globalización impone a las autoridades locales la tarea de crear los mecanismos sociales e institucionales para desplegar respuestas activas a fin de intervenir con sentido estratégico en la sociedad. La visión estratégica proporcionaría la definición de líneas de acción pertinentes y sustentadas en información y conocimiento, en función de sus recursos y atendiendo los cambios en su contexto. La confección de una agenda pública más extensa ayudará a reducir la incertidumbre y tensiones en el medio local para evitar caer en problemas de gobernabilidad. Es por eso que la definición e inclusión de los temas en una agenda en este nivel de gobierno ya no puede ser más un proceso poco estructurado

y escasamente formal sino que debe realizarse en el marco de una visión estratégica de amplia perspectiva.

Es posible hablar de la necesidad de un posicionamiento de los municipios ante los problemas de la realidad social con el fin de generar condiciones para impulsar el desarrollo local. Esta idea implica que una sociedad a nivel local genere y fortalezca sus dinámicas económicas, sociales y culturales manteniendo su propia identidad. Para ello, es necesaria la participación de los agentes, sectores y fuerzas que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, los cuales deben desarrollar acuerdos básicos sobre proyectos comunes (Casanova, 2004, p. 26).

Sin embargo, los obstáculos son muchos. Conforme lo anotado en el apartado anterior, los municipios mexicanos son enormemente heterogéneos y presentan rezagos importantes. Es necesario recalcar que sin un desarrollo institucional adecuado por parte del gobierno municipal no será posible detectar las necesidades de cambio y mucho menos estructurar líneas de acción. Para ello, quienes deben primero aclarar sus ideas, y confrontar la cambiante realidad con base en análisis y perspectivas informadas, son los propios responsables de los municipios.

Es necesario que los funcionarios locales seleccionen y ordenen los temas que surgen de la globalización mismos que tanto pueden causar afectaciones a su población o bien constituir posibilidades de desarrollo. Cada tema incluido dependerá en gran medida de la valoración que los decisores realicen sobre las problemáticas en función de su experiencia, recursos, competencias y proyectos vigentes. Aprovechar las oportunidades requiere de la presencia de ciertas capacidades institucionales que posibiliten la creación de estrategias y políticas capaces de articular el potencial local con las oportunidades emergentes a nivel global.

Avanzar en la construcción de definiciones operativas de dichos problemas es necesario para posibilitar una intervención pública efectiva de acuerdo con la situación específica del municipio. Con ello, se valorará la posibilidad de explorar nuevas alternativas para la comercialización de los productos y servicios locales, acceder a información significativa, uso de tecnología moderna y formas novedosas de organizar la producción, así como para incrementar la competitividad (OECD, cit. pos. Mochi y Vargas, 2006, p. 3).

Un tema indispensable es la implicación de la ciudadanía en las políticas públicas de ese nivel de gobierno para garantizarles cierto nivel de protagonismo. Su papel se centrará en orientar e impulsar el desarrollo de las principales estrategias de cambio y los proyectos que mejoren la calidad de vida, la sustentabilidad, el desarrollo económico y demás elementos de la agenda.

Esto implica la instrumentación de nuevas formas de cooperación social a través del fortalecimiento de capacidades sociales con el fin de promover la participación activa y conjunta de los gobiernos y la sociedad civil. En muchos casos la ciudadanía ha perdido su estado pasivo y ya no se conforma con que se le garantice la prestación de servicio público sino que exige que estos sean de calidad.

Conforme a lo descrito, José Arocena (1997) apunta tres formas para situar el tema de la dinámica local frente a la influencia de factores globalizadores. Dependiendo de la forma en que ambas lógicas se mezclan o vinculan en los espacios territoriales será el escenario y las posibilidades de actuar.

Una posibilidad es que la lógica de la globalización es absolutamente dominante y se impone a cualquier planteamiento o tentativa desde una óptica local. En este caso, se destaca, sobre todo, el carácter determinante de lo global sobre lo local y la ausencia de capacidad real por parte de los municipios para oponerse a las poderosas influencias venidas del exterior.

Parece obvio decir que desde el nivel local resulta muy difícil que se puedan enfrentar o resolver asuntos complejos originados por las esferas internacionales y debe reconocerse que para la mayoría de los gobiernos locales en México, la capacidad de respuesta a la globalización puede resultar muy limitada. Lo anterior se acentúa si consideramos la enorme diversidad de *condiciones* estructurales que presentan los municipios, lo que sin duda *condicionará* la posibilidad para plantear o realizar intervenciones concretas.

Una segunda idea postula que lo «local» es una alternativa a los males de la globalización por lo que la lógica originada desde el municipio idealmente se opondría al proceso de globalización el cual se concibe amenazante para el bienestar de la población. Fortalecer el nivel local es resistir la lógica de cambio que viene del exterior y apostar por una visión local

autorreferente, independiente y tradicionalista, en donde la cultura de las regiones y pueblos originarios sustentarán el papel protagónico de lo local. En este caso, la diversidad local se convierte en un derecho universal que debe imponerse a la tendencia homogenizante y uniformizante de la globalización (Ospina, 2001, p. 5).

Finalmente, la tercera tendencia niega la existencia de conflicto entre los ámbitos global y local por lo que sugiere la posible articulación entre ambas lógicas. Sus planteamientos tienen que ver con enfoques orientados a lo técnico que se expresan en términos de oportunidades y desafíos. En este sentido, es precisamente pensando y aprendiendo localmente como la mayor parte de la población puede comprender y actuar con perspectiva global (Tomás Carpi, 2008).

En esto, sus agendas habrían de incorporar, en la medida de sus posibilidades, nuevos temas y problemáticas que reflejen el sentido de los cambios y las nuevas exigencias de las poblaciones.

En apoyo a estas consideraciones, algunos estudiosos del tema han identificado evidencias de que las condiciones imperantes en el contexto internacional significan oportunidades reales a los gobiernos locales para desarrollar acciones innovadoras con el fin de establecer un proyecto de desarrollo equilibrado y sustentable en el que se implique un proceso de acercamiento con la población y aprendizaje colectivo (Cabrero, 2003, p. 19). Tomar posición en estas alternativas determinará el contenido de la agenda y, por lo tanto, el tipo de acciones que el gobierno municipal desarrollaría en concordancia con actores clave a nivel local.

4. Consideraciones finales

En las páginas anteriores se ha venido hablando de dos grandes temáticas: la globalización y los municipios. Es importante reafirmar que la globalización, como la vivimos hoy en día, es un proceso que tiene implícita la expansión del sistema capitalista, que legitima, estrategias y discursos, además de crear grandes riquezas para los grupos importantes de poder mientras que excluye a grandes estratos de la sociedad e incluso regiones. Este orden que ya no es nuevo y continuamente se renueva, busca imponerse, y de hecho lo hace, a lo largo de todo el mundo.

Las consecuencias de las macro tendencias internacionales han sobrepasado la capacidad de control de muchas estructuras de gobierno nacionales y ha tenido como consecuencia la creación de alteraciones, frecuentemente significativas, en los contextos en los que se desarrolla la acción pública.

De esta manera, instrumentar estrategias y políticas públicas capaces de enfrentar o aprovechar las influencias provenientes del medio internacional parecería ser propio de los gobiernos nacionales o regionales, incluso también de los poderosos organismos internacionales con capacidad de conformar agendas de atención multinacional. Sin embargo, hemos comentado las alternativas que, para los efectos del medio local y su población, tienen los gobiernos municipales con la finalidad de establecer dinámicas propias de beneficio colectivo.

Para algunos municipios, que cuenten con la capacidad institucional suficiente, será posible que replanteen viejas fórmulas y enfoques que ahora resultan poco efectivos y diversifiquen el tipo y número de instrumentos de política viables y que les proporcionen mayor efectividad. Esto condicionará que ese gobierno pueda asumir un papel activo en su ámbito de acción.

Lo local está estrechamente vinculado con lo global, por lo cual no es posible separar ambos procesos. Como se comentó en el apartado anterior, existen enfoques teóricos en los que lo local es una alternativa frente a las influencias de lo global, mientras que para otros, lo local se somete para ser absorbido por esta dinámica internacional (Mota y Días, 2008, p. 588). Que una opción se tome por la otra dependerá de la interpretación particular que construyan los distintos grupos sociales y cómo las impongan en el re juego del poder. Es muy probable que de estas interacciones se originen nuevas demandas a los diferentes ámbitos de gobierno.

Es necesario reconocer que después de los procesos de democratización, descentralización y modernización de los estados nacionales, ocurrido en el marco de los requerimientos de la globalización, se ha provocado al mismo tiempo, y no necesariamente como un proceso deseado, una mayor legitimidad e importancia de los gobiernos locales.

Una condición para generar una lógica provechosa al desarrollo de la población local es que cada territorio se articule con la globalización en

función de su propia historia y de las posibilidades específicas que se han apuntado en el apartado tres y que constituyen su perfil general. Se requiere, asimismo, una vinculación positiva con los otros órdenes de gobierno mediante la negociación política, la coordinación de líneas de trabajo y la concurrencia de recursos. Esto abonará a encontrar coincidencias con las exigencias de eficiencias productiva y competitiva exigidas en la economía, ya se trate del ámbito rural o urbano, ya sea en los sectores agrario, minero o de servicios (Vázquez, cit. pos. Mochi y Vargas, 2006, p. 2).

En este marco, para fortalecer las actividades de los gobiernos municipales se debería partir desde:

- La población es lo más importante para el desarrollo en los municipios.
- Mejorar los desequilibrios económicos, políticos, sociales y culturales.
- Mayor conocimiento de la legislación para aplicar adecuadamente lo que emana y así subsanar los problemas que aquejan a los gobiernos municipales.
- Incentivar el crecimiento económico de los habitantes de los municipios.
- Crear un ambiente de confianza entre gobernantes y pobladores.
- Involucrar los tres niveles de gobierno para beneficio de todos.
- Certificar, capacitar y especializar a los funcionarios públicos de los gobiernos municipales.

Es necesaria la modernización institucional y mejora de desempeño de los gobiernos locales para enfrentar los retos de la globalización. Si no se cuenta con una capacidad cercana a la eficiencia o a la eficacia, los municipios seguirán presentando mucho retraso, al mejorar tal capacidad se pretende fortalecer a los municipios sin importar cuál es su vocación y características.

Asimismo, el impacto de la globalización promueve el surgimiento de nuevos tipos de relación entre gobernantes y gobernados. Ante ello, los gobiernos deben asumir la tarea de crear los mecanismos sociales e institucionales para desplegar respuestas activas a fin de intervenir con sentido

estratégico en la sociedad local. De igual forma, para los actores locales es sustancial mejorar su capacidad de organización para aprovechar o enfrentar las condiciones que imponen los fenómenos de la globalización.

Eventualmente, el desarrollo local podría dirigirse a la promoción de la democratización de los procesos sociales, así como al aumento de la participación popular y el control social sobre los procesos sustanciales de la gestión pública. En todo caso, estos elementos conllevan el objetivo de mejorar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, la reducción de las desigualdades y el crecimiento económico (Mota y Días, 2008, p. 595).

Por lo tanto, sería necesario crear una dinámica de globalización con un sentido integral y con un concepto político que la oriente con vistas a obtener objetivos más equilibrados o equitativos. Es necesario crear una agenda de cooperación internacional para hacer operativos los cambios y que procuren una prosperidad compartida.

Referencias

- Agudo, Ximena y Mato, Daniel. (2000). Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización: una perspectiva analítica en desarrollo. En *América Latina en tiempos de globalización*. II. Caracas-venezuela: IPOST/UCV-Unesco. pp. 15-58.
- Arocena, José. (1997). Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual. En (coordinadores), *Persona y Sociedad*. Universidad Católica del Uruguay. Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana. Montevideo.
- Bhagwati, Jagdish (2005). *En Defensa de la Globalización*. México: Ed. Debate.
- Cabrero, Mendoza Enrique. (2003). La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria. En *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Camacho, Salas Mario. (1993). El municipio, definiciones y características. En *Gobierno y administración municipal en México*. México: Cedemun/Segob.
- Chávez, Jiménez Pedro. (2012). *Cómo administrar un municipio. Guía básica para gobernar mejor*. Editorial Trillas.

- Corominas, Joan y Pascual, José A. *Diccionario crítico y etimológico castellano e hispánico*, vol. iv. 1997, Madrid.
- Escobar, Santiago y Ricardo Solari (1996). El municipio y la democracia moderna. *Nueva Sociedad*, núm. 142 marzo – abril, pp. 108 – 115.
- Fernández, Jorge. (2003). Ámbito municipal. *Las entidades federativas y el derecho constitucional*. México. Ferronato, Jorge. (2000). *Aproximaciones a la Globalización*. Ed. Macchi. Buenos Aires.
- García-Canclini, Néstor. (1998). La globalización en pedazos: integración y rupturas en la comunicación. *Revista Diálogos*. No. 51. FELAFACS. Lima-Perú. Pág. 9-24.
- García del Castillo, Rodolfo. (1995). Análisis del municipio mexicano: Diagnóstico y perspectivas. Parte I. México: CIDE. GUIMARÃES, R. (1994). *El desarrollo sustentable: ¿propuesta alternativa o retórica neoliberal* [Versión electrónica]. Eure, xx (61), 41-56.
- Gcim (Comisión Mundial Sobre las Migraciones Internacionales). (2005). Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar. Recuperado de www.gcim.org. Girola, Lidia (2008). Del desarrollo y la modernización a la modernidad. De la posmodernidad a la globalización *Sociológica*, mayo – agosto Año 23, número 67. UAM, México. Pág. 13-32.
- Hirsch, Joachim (1996). *Globalización, capital y estado*. Ed. UAM-Xochimilco. México.
- Ianni, Octavio. (1999). *Teorías de la globalización*. Edit. Siglo XXI. México.
- Instituto Nacional de Administración Pública (1996). *Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Estatal y Municipal*. México: INAP.
- Kearney, M. (1995) The local and the global: The Anthropology of Globalization and Transnationalism. *Annual Reviews of Anthropology*. 24:547 – 565.
- López Montaña, Cecilia. (2000). *Globalización y pobreza rural: hacia una nueva estrategia*. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colombia. Agosto de 2000 Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/paneles/lopez.pdf>
- Martín Cabello, Antonio. (2013). Sobre los orígenes del proceso de globalización en methaodos. *Revista de ciencias sociales*, 1 (1): 7-20 ISSN: 2340-8413 | DOI: <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v1i1.22>.
- Mattelart, Armand. (1997). Utopía y realidades del vínculo global para una crítica del tecnoglobalismo. *Revista Diálogos*. N.º 50. pp. 6-26.
- Miles Raymond y Charles C. Snow (1978). *Organizational Strategy, Structure and Process*. New York. Ed. McGraw-Hill.

- Mochi, Prudencio y Alejandro Vargas. (2006). *Estrategias de desarrollo local en el marco de la globalización: análisis de estudios de caso en México*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, ciudad de Guatemala, 7 – 10 Noviembre. pp. 19.
- Mota, Laura y Pablo Díaz. (2008). Municipios. Desarrollo Local y descentralización en el siglo XXI. *Ra Ximhai. Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable*. Septiembre – diciembre, Año/Vol. 4 número 3. Universidad Autónoma Indígena de México. ISSN 1665-0441. México. pp. 581 – 605.
- Ospina, Sonia Margarita. (2001). Globalización y desarrollo local: hacia una perspectiva municipalista. *Revista de Estudios Sociales*, núm. 8, enero. ISSN 0123-885X. Colombia
- Pérez, Germán. (2009). *Los límites de la política en la globalización*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Ruiz Massieu, José Francisco. (1992). *Estudios de derecho político de estados y municipios*. México: Porrúa. Sanabria López, Juan José. (2002). *La ciencia de la Administración Pública. Un enfoque político de la actividad administrativa del estado en el marco de la globalización*. México: Ed. UNAM.
- Santin Del Rio, Leticia (coordinadora). (2002). *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de estado*. : Ed. Sedesol.
- Sonntag, Heinz. (2000). Tesis sobre el sistema mundial, la dependencia, la globalización y el desarrollo. En Mato, *América Latina, en tiempos de globalización II*. pp. 59-72.
- Stiglitz, Joseph E. (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*. : Ed. Taurus.
- Tomás, Carpi Juan Antonio. (2008). El desarrollo local sostenible en clave estratégica, en www.ciriec-revistaeconomia.es CIRIEC-ESPAÑA n.º 61. pp. 73-101.
- Vega, Aimée (1999). Los medios de comunicación en el nuevo orden. *Noticias de Comunicación (Noticom)*, n.º 10. Barcelona- España: Ed. Bosch.
- Villanueva, Aguilar Luis F (coordinador). (2002). *Problemas públicos y agendas de gobierno*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.

Innovación, gobierno corporativo y gobernanza en la empresa de base tecnológica, fundamentos para el desarrollo local en México

Juan Manuel López Rivera¹

La creatividad es la inteligencia divirtiéndose

ALBERT EINSTEIN

Introducción

Innovación, gobernanza y gobierno corporativo son elementos claves para el desarrollo económico local, en un mundo donde prevalece el riesgo y la incertidumbre; estos fundamentos permiten disminuir fallos de mercado en las finanzas y la innovación. Este marco de referencia es coherente con la economía del conocimiento y el aprendizaje; de la misma manera, que las empresas innovadoras dependen de su trayectoria tecnológica, la cual sigue la misma lógica, que el ciclo del capital de riesgo, en una visión sistémica e integral, donde los intangibles y una red relacional permiten disminuir el riesgo financiero. El objetivo del presente documento es explicar, a partir de una metodología inductiva-deductiva, como estas empresas innovadoras, se relacionan con los mercados de financiamiento a la innovación, donde el gobierno corporativo y la gobernanza son primordiales, en la toma de acuerdos por parte de los agentes económicos involucrados, para aumentar la confianza y la cooperación dentro y fuera de la empresa.

¹ Profesor - Investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

El ensayo toma la innovación tecnológica, desde dos líneas de investigación: la schumpeteriana y la evolutiva; para después definir la importancia de la empresa de base tecnológica (EBT), para la generación de desarrollo local, y como puede incrementar su posibilidad de éxito si existe gobernanza y un buen gobierno corporativo.

I. La innovación en Schumpeter y los evolucionistas

Joseph A. Schumpeter (1934), economista austriaco, destacó la importancia de los fenómenos tecnológicos en el crecimiento económico. Definió la innovación en un sentido más general que el de las innovaciones específicamente tecnológicas. Según su definición clásica, la innovación abarcaría los cinco casos siguientes:

- a) La introducción en el mercado de un nuevo bien o servicio, es decir, un bien con el cual los consumidores aún no están familiarizados, o una clase nueva de bienes o servicios.
- b) La introducción de un nuevo método de producción, es decir, un método aún no utilizado, en la rama de la industria afectada, que requiere fundamentarse en un nuevo descubrimiento científico; también puede existir innovación en una nueva forma de comercializar un nuevo producto.
- c) La apertura de nuevos mercados en el país o el extranjero.
- d) La conquista de una nueva fuente de suministro de materias primas o de productos semielaborados, nuevamente sin tener en cuenta si esta fuente ya existe, o bien, ha de ser creada de nuevo.
- e) La implementación de una nueva estructura en un mercado, como, por ejemplo, la creación de una posición de monopolio.

Existe acuerdo en que la innovación es el elemento clave que explica la competitividad. Todas las definiciones concuerdan con el hecho de que la innovación permite la introducción con éxito en el mercado de productos, procesos o servicios.

Schumpeter (1942) utilizó el término empresario innovador para definir a las personas que a partir de sus estrategias causan inestabilidades en

los mercados. Define a este individuo como alguien dinámico y fuera de lo común, que promueve nuevas innovaciones o combinaciones. Su propuesta es diferente a otros enfoques, debido a que reemplaza la noción de equilibrio por un sistema dinámico que se transforma a partir de la innovación; esto se logra a partir de un proceso de destrucción creativa. Este proceso permite que la economía y los agentes económicos evolucionen; simultáneamente, es la forma en que la empresa gestiona sus recursos a través del tiempo desarrollando competencias y capacidades que influyen en el incremento de la competitividad de la misma.

El desarrollo económico de un país depende de su capacidad para realizar de forma efectiva la invención, la innovación, la imitación y la difusión. Es así como el empresario protagoniza el fenómeno de desarrollo en Schumpeter mediante la implementación de innovaciones que benefician a algunos sectores y perjudican a otros en el proceso de destrucción creativa. La difusión, por su parte, es más crítica que la innovación, puesto que es un requisito imprescindible para que la sociedad reciba los beneficios de esta. Sin embargo, la difusión no puede tener plenos efectos en una economía moderna, sin haber efectuado previamente el paso de la innovación. Por este motivo, la innovación es el elemento esencial en los estudios de cambio, hasta el punto de utilizar indistintamente los términos innovación y cambio.

Los autores evolucionistas apuntan que para que una empresa pueda producir un determinado producto se requiere cierta cantidad de información y esta debe optimizarse o bien reduciendo sus necesidades o bien incrementando y mejorando su transferencia mediante instrumentos que permitan su mejor manipulación y almacenaje. Los avances en estas dos direcciones impulsan el proceso de adaptación de las empresas al entorno. Richard Nelson y Sidney Winter, los investigadores más sobresalientes del nuevo evolucionismo (Gil, F. y Olleta, T., 2002), reinterpretan a Schumpeter, quien indicó que el capitalismo va evolucionando e hizo énfasis en la existencia de mecanismos endógenos en el proceso de desarrollo, teniendo en cuenta para ello, el crecimiento de tecnologías. Nelson y Winter utilizan hipótesis de tipo darwinista y lamarckiano en la empresa, para entender la capacidad de innovación de una economía. Para la primera hipótesis presentada por Charles Darwin, la evolución sigue un proceso de selección natural producto de la lucha por la supervivencia. En esta

hipótesis, la evolución perpetúa las variaciones ventajosas por medio de la herencia genética de forma continua y sin saltos bruscos, así, los individuos mejor adaptados al medio son automáticamente seleccionados. La segunda hipótesis, representada por J.B. Lamarck, menciona que el proceso de selección natural puede tener saltos bruscos debido a la capacidad intrínseca de los seres vivos a desarrollar características que les permitan adaptarse al entorno. Schumpeter consideró que la economía experimenta un proceso de cambio a través del tiempo, y aunque utilizó el término evolución en sentido desarrollista y no biológico, señaló que en la economía se producen perturbaciones que parecen más explosiones que transformaciones progresivas.

En los neoschumpeterianos la capacidad de innovar de una empresa estará determinada por el ecosistema en el que habita. Aquí se observa otra diferencia con Schumpeter, quien considera que el ámbito de la innovación está dado dentro de la empresa y define a la innovación como el establecimiento de una nueva función de producción (Ryszard R., 1999).

En el enfoque evolucionista, el crecimiento económico se basa en la evolución del cambio técnico, entendiendo a la técnica como un proceso sin retorno condicionado a la trayectoria seguida en dicha evolución, especificando que las capacidades tecnológicas vienen determinadas por la mejora del proceso productivo. Esta mejora debe considerar los aspectos organizacionales e institucionales como elementos relacionados y no de forma aislada: las organizaciones o empresas son los agentes centrales del proceso innovador; las instituciones aportan las reglas del juego en el que se desarrolla la actividad económica y sienta las bases para dicha actividad.

Los factores institucionales y organizacionales forman parte del cambio tecnológico y constituyen, desde el enfoque evolucionista, la base de la capacidad de innovación de una economía. Es un proceso con dimensión histórica, por su carácter temporal, lo que favorece la consideración del cambio técnico como un proceso evolutivo. Los modelos regionales de innovación basados en principios de economía evolucionista han demostrado explicaciones sobre la importancia del territorio para determinar la capacidad innovadora y de aprendizaje de una región (Porter, 1990; Krugman, 1991); han establecido que la economía basada en el conocimiento, en las capacidades de la fuerza laboral y EBT operan de forma más efectiva en ámbitos locales y regionales que a escala nacional; de igual modo,

conocer a profundidad las características y estructura interna de la EBT, desde una perspectiva microeconómica, es trascendental para encontrar causas que limitan el proceso de innovación y desarrollo económico de una región.

La competitividad territorial se basa en la capacidad de las empresas para renovar su estructura productiva, tecnología y prácticas organizacionales. Similarmente, y en línea con el pensamiento evolucionista, el cambio técnico es considerado como un proceso desarrollado en el interior de las empresas, que depende de sus capacidades tecnológicas, las cuales cambian continuamente por el conjunto de elementos que inciden en el proceso innovador y dependen de su trayectoria pasada. El principal insumo de este proceso es el conocimiento, cuya generación y posterior aplicación dará lugar a la innovación.

II. Marco contextual: PYME y EBT

Las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) resultan fundamentales para el desarrollo de la economía mexicana; según información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el 2012, las PYME generaron el 72% del empleo en México y contribuyeron con el 52% del PIB nacional. Según el Censo Económico de 2013, existían en México 4.2 millones de unidades económicas, de las cuales 99.52% se clasificaron como PYME, por su naturaleza estas empresas tienen escaso o nulo financiamiento bancario; sumado a esto, las PYME tienen otro aspecto negativo en común, un total desconocimiento de la planeación estratégica y financiera, llevándolas a convertirse en negocios inmaduros con una alta tasa de mortalidad en sus primeros años de vida. En general el problema es la falta de financiamiento a los empresarios, por lo menos en los dos primeros años desde que inician su empresa; esta falta de financiamiento de las PYME se debe en gran parte a la asimetría de la información que refleja el elevado valor de los colaterales o garantías para acceder a financiamiento y a que el riesgo financiero se incrementa en productos innovadores, ya que a mayor riesgo se espera un mayor rendimiento esperado.

Aun con estos problemas, las PYME son el motor de crecimiento del desarrollo del país, tienen una gran movilidad y por su dinamismo tienen

posibilidad de crecimiento para llegar a convertirse en empresas medianas o grandes. Su principal demanda es la gestión y el financiamiento, pero es indudable que también requieren apoyo integral a través de asesoría y seguimiento para ser más competitivas.

En México, según las Reglas de operación del fondo Nacional emprendedor para el ejercicio fiscal 2015, publicado en el diario oficial de la federación el 24 de junio de 2015, la estratificación de la empresa es la siguiente.

Cuadro 1. Marco contextual

Tamaño	Sector	Rango de número de trabajadores	Rango de monto de ventas anuales (mdp)	Tope máximo combinado*
Micro	Todas	Hasta 10	Hasta \$4	4.6
Pequeña	Comercio	Desde 11 hasta 30	Desde \$4.01 hasta \$100	93
	Industria y Servicios	Desde 11 hasta 50	Desde \$4.01 hasta \$100	95
Mediana	Comercio	Desde 31 hasta 100	Desde \$100.01 hasta \$250	235
	Servicios	Desde 51 hasta 100		
	Industria	Desde 51 hasta 250	Desde \$100.01 hasta \$250	250

*Tope Máximo Combinado = (Trabajadores) x 10% + (Ventas Anuales) x 90%.

Fuente: Diario Oficial de la Federación del 24 de junio de 2015.

Con los datos del cuadro uno, se observa que en el límite inferior se encuentra la micro empresa tiene un rango de hasta 10 trabajadores y un monto de ventas anuales de hasta 4 millones de pesos (mdp), una gran diferencia con su límite superior que es la empresa mediana que, en el sector industrial, tiene hasta 250 trabajadores y una facturación anual en ventas entre \$100.01 hasta 250 mdp. Este dato es muy importante para entender

el problema de financiamiento que enfrenta el empresario emprendedor, ya que para ser sujeto de crédito se debe de tener un flujo de efectivo por ventas alto, lo que significa que la empresa debe tener infraestructura suficiente para aportar un colateral al banco para recibir crédito, información que se constata en la tabla dos.

Cuadro 2. Porcentaje de empresas formales con crédito

de información	Año	Hasta 100 empleados	Más de 100 empleados
Censos Económicos - INEGI ^{1/}	2008	20	45
Encuestas de Empresas - Banco Mundial ^{2/}	2010	29	54
Encuesta de Coyuntura - Banco de México ^{3/}	2010	38	51
Encuesta de Coyuntura - Banco de México ^{3/}	2014	38	51

Fuente : Censos Económicos 2013, INEGI; Encuesta de evaluación de Coyuntura del Mercado Crediticio (Encuesta de Coyuntura), Banco de México, 2010 y 2014.

La falta de crédito por parte de las microempresas es mayor aun en su etapa incipiente o de nacimiento. Según la encuesta nacional de micro-negocios (INEGI, 2012), 64% de las microempresas en México iniciaron con recursos propios del dueño o de las familias y amigos. En cambio, el financiamiento bancario solo tuvo un 2.7% de los casos. En gran parte como consecuencia del riesgo que representa una empresa que inicia, pues su probabilidad de cierre es elevada. De ahí que entrevistas realizadas a los bancos y consultas de sus sitios de internet revelan que una política predominante de los bancos es otorgar crédito solamente a empresas que tengan cuando menos dos años de antigüedad, solventes y de buen nombre.

El segundo problema a resolver depende de las características implícitas del emprendedor. Este término se deriva del francés *entrepreneur*, que significa pionero, el termino se aplica a las acciones de una persona que

inicia una nueva empresa, lo que implica incertidumbre y riesgo a la vez que innovación y creatividad, el resultado tendrá un impacto en el desarrollo económico de la región. A pesar de que el término no es nuevo, aún no existe una definición ampliamente aceptada (Shane y Venkataran, 2000).

Los empresarios emprendedores no tienen acceso a financiamiento tradicional porque no tienen historial empresarial; no tienen antecedentes crediticios, en lo general; no cuentan con garantías; no se han establecido legalmente; y no cuentan con un plan de negocios.

Como se puede ver en México, no todas las PYME tienen la posibilidad de éxito desde la perspectiva tecnológica, lo cual es clave dentro del presente trabajo; sin embargo, eso no significa que estas empresas no puedan ser exitosas a partir de mejoras en sus procesos de administración, organización y operación; por otra parte, muchas empresas de base tecnológica (EBT) tampoco serán exitosas, sin el apoyo financiero y de gestión para potencializar su desarrollo, por etapas en rondas de financiamiento no de deuda sino de capital a partir de una sociedad que disminuirá los fallos de mercado y apoyara solo emprendimientos exitosos, fomentando el desarrollo local.

Las empresas de base tecnológica (EBT) tienen dos componentes específicos que las identifican (Camacho *et al*, 1999):

1. A diferencia de las grandes corporaciones, son empresas pequeñas que contratan poco personal y producen bienes y servicios con un valor agregado muy alto.
2. Tienden a tener sinergias con las universidades o centros de investigación de punta tecnológica donde se desarrollan tecnologías en áreas de conocimiento similares a las que dichas empresas requieren para innovar.

Las EBT no son homogéneas debido al nivel de especialización de cada área del conocimiento hacia donde dirigen sus esfuerzos, lo que hace difícil encontrar un único patrón para su definición; por tal razón, resulta

mejor para su estudio definir un conjunto de características del nuevo paradigma tecno-económico (Pérez, 1986).

Desde la creación de la idea hasta su maduración como negocio en el mercado, las EBT actúan según el siguiente patrón de etapas (patrón que se sincroniza perfecto con el ciclo de capital de riesgo), en el cual cada etapa involucra sus propias fuentes de financiamiento:

Etapa 1: desarrollo de la idea.

Etapa 2: investigación y desarrollo.

Etapa 3: desarrollo inicial.

Etapa 4: crecimiento y expansión.

Etapa 5: consolidación.

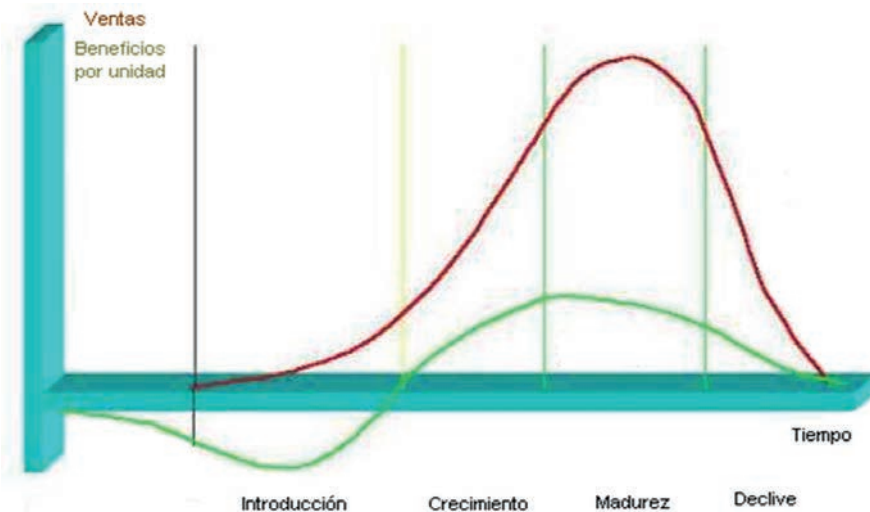
En la primera etapa el emprendedor concibe la idea y la forma inicial como desarrollará el producto o el servicio que será el fundamento de la EBT; en la segunda etapa, los emprendedores se dedican a perfeccionar el funcionamiento del prototipo o modelo del producto y/o servicio; durante la tercera etapa, la idea se ha comprobado dado que el prototipo funciona adecuadamente y tiene clientes potenciales, el emprendedor busca la vinculación de inversionistas interesados para constituir la empresa y entrar a operar en el mercado, pero aún desconoce si cumplirá los pronósticos respecto al crecimiento esperado y si la generación de ingresos le proporcionará sostenibilidad financiera. La empresa empieza a funcionar y a establecer procesos operativos, administrativos y comerciales con el principal objetivo de desarrollar el mercado para su producto o servicio. En esta etapa se encuentra lo que se conoce en el léxico de la industria del capital de riesgo como «Valle de la Muerte»; durante la cuarta etapa la EBT ha alcanzado cierta estabilidad económica. Tiene una participación y penetración en el mercado que exigen un flujo de efectivo con mayores demandas de capital de trabajo dado el crecimiento y expansión de la operación. Del mismo modo, la empresa profesionaliza la gestión de la administración y se adapta a los cambios del entorno donde opera. El propósito principal de la empresa es continuar siendo rentable, contratar ejecutivos y expertos que agreguen valor y desarrollen gobernanza, estableciendo las bases del crecimiento y diferenciación basada en la innovación; finalmente, el

objetivo de la etapa cinco es garantizar a la EBT una proyección sostenible financiera, además de sustentable ambiental y socialmente.

III. Trayectoria tecnológica y ciclo de capital de riesgo

La EBT depende de su trayectoria tecnológica. Entender esta trayectoria implica vincular el ciclo de vida del producto (figura 1) con el ciclo del capital de riesgo (figura 2).

Figura 1. El ciclo de vida del producto



Fuente: Elaboración propia en base a Escorsa, Pere (2005).

Existen cuatro etapas en la vida de las mercancías: 1) la introducción, caracterizada por ventas escasas, consumidores dudosos sobre el producto y cuestiones tecnológicas aún no resueltas; 2) el crecimiento, donde el producto va incrementando su aceptación en el mercado, las ventas crecen y surgen más productores debido a que las expectativas de ventas aumentan; 3) la madurez, que es la etapa en la que el mercado se encuentra saturado, el producto se ha vendido en gran cantidad y la competencia se centra en

precios y diferenciación; y 4) la decadencia, que es cuando las ventas bajan debido a cambios en las preferencias de los consumidores y a la aparición de nuevos productos que hacen las mismas funciones o las mejoran.

Una nueva tecnología mantiene una trayectoria cíclica. En las etapas se reflejan el proceso de acumulación de conocimiento y la posibilidad de que la empresa sea líder en el mercado. Actualmente, existen diversas clasificaciones de las etapas dentro del ciclo de desarrollo de una empresa, debido a que el desarrollo depende de diversos factores, como el sector económico en que operan, el mercado en que colocan sus productos y la organización propia de la firma. En todo caso con independencia del tiempo que les tome desarrollarse las empresas recorren cuatro estadios: planeación o conceptualización, arranque (*start up*), crecimiento y consolidación.

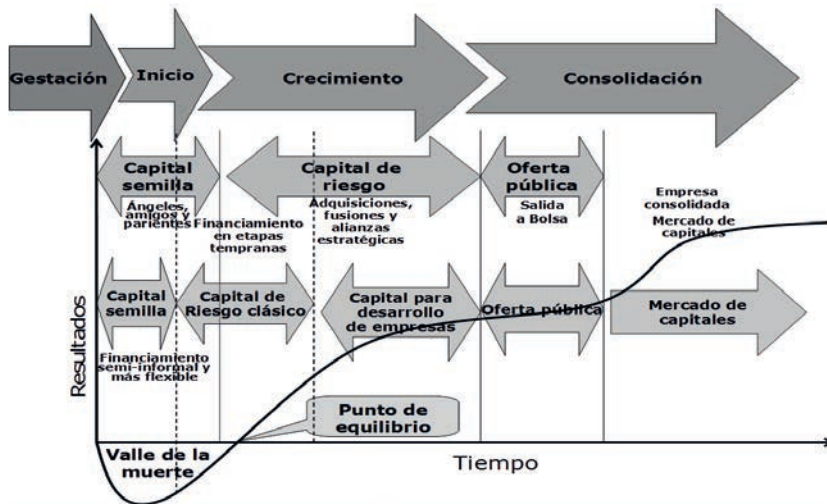
Los fondos de capital de riesgo (López, 2009) invierten y administran los recursos de fondos de pensiones, aseguradoras, fundaciones y de individuos altamente capitalizados que buscan un rendimiento atractivo. Los fondos realizan colocaciones privadas de capital participando directamente en el capital social de las empresas, compartiendo en forma proporcional los riesgos y los beneficios relacionados con el negocio. Este tipo de inversiones generalmente buscan importantes ganancias a mediano plazo en empresas con alto potencial de crecimiento y perfil tecnológico.

El fondo de capital de riesgo asume el riesgo del empresario emprendedor, por lo tanto, es importante buscar fórmulas de colaboración entre ambos que generen el máximo valor añadido a la empresa con el objeto de obtener una mayor rentabilidad para todas las partes. El inversionista de capital de riesgo, con su experiencia, conocimientos y contactos, ayuda en las estrategias a largo plazo y aporta asesoramiento a los empresarios o ejecutivos en la solución de problemas a los que ya se han enfrentado en anteriores ocasiones. El emprendedor aporta la creatividad e innovación a la empresa vía producto, proceso o implementación organizacional.

La actividad de capital de riesgo fluye en cuatro fases (figura 2):

- Fase de captación o incubación.
- Inversión en la fase de despegue y la fase de expansión.
- Fase de consolidación y desinversión.

Figura 2. Ciclo del capital de riesgo



Fuente : elaboración propia.

Las nuevas empresas de base tecnológica tienen un ciclo de vida diferente a las PYME tradicionales. En la (figura 3) aparece la trayectoria de las empresas tradicionales (curva A) frente a la evolución de las empresas de alto crecimiento (curva B)

La PYME tradicional sigue la curva A, o curva minimalista, gastando lo mínimo para tener el menor riesgo; en consecuencia, la empresa tarda más tiempo en salir al mercado, nace con pequeños recursos y obtiene un crecimiento limitado; por el contrario, las EBT deben seguir la curva B, invertir desde el inicio para dotar a la empresa de todos los recursos que necesita, aunque sea a costa de un enorme riesgo; en consecuencia, la empresa nace con recursos óptimos, llega al mercado pronto, y el beneficio que puede obtener es espectacular.

Es evidente que cualquier innovación, por excelente que sea, si no se dota de los recursos financieros necesarios para generar todo su potencial, le será muy difícil materializarse en el mercado local o extranjero. Las empresas de alto rendimiento deben seguir un esquema similar al de la curva B, en la que la empresa va financiando su crecimiento con capital de riesgo o *Venture Capital*.

IV. Gobierno corporativo

Gobierno corporativo es un sistema por el cual las empresas son gobernadas, dirigidas y controladas, siguiendo los criterios establecidos por los accionistas, los principios de mejores prácticas e incluyendo la participación de todas las partes legítimamente interesadas en la organización. Las buenas prácticas de gobierno corporativo tienen la finalidad de incrementar el valor de la firma y facilitar su acceso de capital, al mismo tiempo que contribuye a su permanencia en el mercado. Un buen gobierno corporativo es un requisito que la EBT debe crear para acceder a nuevas rondas de financiamiento en los mercados de capital.

El gobierno corporativo (GC) hace referencia a los mecanismos que previenen o corrigen el posible conflicto de intereses entre directivos y accionistas (problema de la agencia), tanto nacional e internacional como público o privado.

Para una mejor comprensión de lo expuesto anteriormente se muestra un cuadro con los conceptos más importantes.

Cuadro 3. Conceptos de gobierno corporativo

Criterios	Definición
GC como sistema de relación	«El GC es el campo de la administración que trata el conjunto de relaciones entre la dirección de las empresas, sus consejos de administración, sus accionistas y otras partes interesadas. Ella establece los caminos por los cuales los suministradores de capital de las corporaciones se aseguran del retorno de sus inversiones» (Shleifer y Vishy, 1997).
GC como guardián de derechos	«El GC trata el conjunto de leyes y regulaciones que apuntan a: a) asegurar los derechos de los accionistas de las empresas, controladores o minoritarios; b) disponer de información que permita a los accionistas acompañar decisiones empresariales importantes, evaluando cuantas de ellas interfieren en sus derechos; c) posibilitar a los diferentes públicos por parte de los dueños de las empresas el empleo de instrumentos que aseguren la observancia de sus derechos; d) promover la interacción de los accionistas, de los consejos de administración y de la dirección ejecutiva de las empresas» (Monks y Minow, 1995).

Criterios	Definición
GC como estructura de poder	«El GC es el sistema y la estructura de poder que rigen los mecanismos a través de los cuales las compañías son dirigidas y controladas» (Cadbury Committee, 1992).
GC como sistema normativo	«El GC se refiere a los estándares de comportamiento que conducen a la eficiencia, el crecimiento y al tratamiento dado a los accionistas y a otras partes interesadas, teniendo como base los principios definidos por la ética aplicada a la gestión de negocios» (Claessens y Fan, 1996).

Fuente: (Andrade y Rosetti, 2006).

V. Gobierno corporativo, problema de la agencia e información asimétrica

El GC trata de cómo los proveedores de capital disciplinan a los gerentes para que actúen en su interés y, de esta manera, asegurar su rentabilidad. En otras palabras, el GC intenta mitigar la posibilidad de una conducta oportunista de los administradores. De manera formal, los orígenes del GC inician con el artículo de Jensen y Meckling (1976) cuando desarrollaron una teoría económica formal del GC basada en el concepto de «costo de agencia» donde la empresa puede ser vista como un «conjunto de contratos»; haciendo posible, modelar los costos de agencia del capital de inversión externo (como el capital accionario) demostrando que cuando un administrador no es propietario de alguna fracción de los derechos sobre los flujos de efectivo generados por la empresa, se genera un conflicto de intereses con los accionistas. Este conflicto se propicia, al menos en parte, de la imperfección de los contratos entre propietarios y administradores profesionales, así como del reconocimiento de que cada parte actúa en su propio interés. En ciertos escenarios los gestores profesionales pueden decidir maximizar el crecimiento de la firma (por medio de la diversificación productiva, por ejemplo) en vez de buscar la maximización de la ganancia.

Tanto el monitoreo por parte de los inversionistas como los esfuerzos de unificación de los propios administradores tienden a aligerar los costos

de agencia, lo que implicaría un mayor valor para los proveedores del capital de inversión. Los costos de agencia originados por las pérdidas residuales también tienden a ser reducidos tanto por el monitoreo como por los esfuerzos de unificación; sin embargo, requieren la utilización de mecanismos adicionales como una remuneración variable (la paga extraordinaria, bonos o la opción de acciones) para alinear los intereses de los administradores con los intereses de los accionistas.

De lo anterior se desprende que el conflicto de intereses que surge entre los fondos de capital de riesgo y los empresarios emprendedores, debido al manejo de información privilegiada inherente a las innovaciones, afectan la operación de la EBT por los costos de agencia derivados de la información asimétrica, situación central de la que se ocupa el GC. El manejo inadecuado y la no atención de estos conflictos de interés resultan en pérdidas de utilidades y rentabilidad para el principal y el agente de dichos emprendimientos.

VI. Gobernanza en la nueva empresa de base tecnológica

La gobernanza comprende un concepto diferente a gobierno corporativo (GC), implica que los fondos de capital de riesgo y los empresarios emprendedores llevan a cabo procesos de coordinación, control, interacción y toma de decisiones conjuntas.

Gobernanza implica una forma de gobernar más cooperativa, una organización diferente al viejo modelo jerárquico, en el cual las autoridades ejercían su poder sobre el conjunto de la sociedad civil. Por el contrario, en la gobernanza, los diferentes actores privados y públicos, así como las instituciones, participan y cooperan en la formulación de políticas públicas.

El concepto de gobernanza exalta su carácter de proceso, ya que las decisiones son tomadas entre varios agentes económicos con diferentes prioridades; por un lado, los empresarios emprendedores que buscan mantener el control de su empresa y, por otra, los fondos de capital de riesgo que mediante un contrato, establecen la manera en que se distribuirán los rendimientos esperados del proyecto; esta transacción implica sinergia, ya que oferentes y demandantes de capital no acuerdan una deuda sino por el contrario, una asociación; de esta manera, el problema de agencia que

surge de un conflicto de intereses entre los dueños de la empresa y la administración de la empresa, disminuye de la misma forma en que lo hace el problema de la información asimétrica, debido a la cooperación y comportamiento organizacional que involucra la formación de un consejo de administración.

VII. Conclusiones

La sociedad y la economía basadas en el conocimiento descansan en las capacidades de innovación de los países; esto es, la habilidad para producir nuevos conocimientos y tecnologías que aparecen por primera vez en el mundo para transferir y adaptar esos conocimientos y tecnologías y difundirlos en su propia economía. Dichas capacidades, para ser productivas, deben estar organizadas dentro de una red de instituciones y agentes económicos que forman un ecosistema emprendedor donde concurren las empresas de base tecnológica (EBT), formando clústeres específicos, centros de investigación, organismos de transferencia y difusión, agencias de financiamiento de las actividades de investigación, desarrollo e innovación, y un conjunto de mecanismos de financiamiento privado y público de las actividades de innovación. Estas redes institucionales son los sistemas nacionales de innovación. Prueba de esto, son los clústeres del norte y centro del país

Los sistemas locales, así como los sistemas biológicos, se han adaptado y evolucionado en su conjunto, asimilando el elemento competitividad al concepto de prosperidad, necesario para que las especies del ecosistema sigan existiendo a través de su evolución; de la misma forma, el ecosistema emprendedor reúne, en parsimonia, fondos de capital de riesgo, empresarios emprendedores e instituciones públicas y privadas. Los gobiernos locales y federal se han adaptado y transformado al elemento competitividad en desarrollo económico local con la mejora en la calidad de vida que esto implica a nivel regional; sin embargo, son fundamentos necesarios el gobierno corporativo y la gobernanza vista como la capacidad de lograr acuerdos en busca de objetivos de desarrollo económico regional.

Referencias

- Andrade, A. & Rossetti, J. P. (2006). *Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. 2ed. São Paulo: Atlas.
- Banco de México (abril 2015). «Reporte sobre las condiciones de competencia en el otorgamiento de crédito a las pequeñas y medianas empresas». México.
- Barletta, F. et al (2014). Tópicos de de la teoría evolucionista neoschumpeteriana de la innovación y el cambio tecnológico. Compilado por Gabriel Yoguel. Universidad Nacional de General Sarmiento, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Camacho J. *Et al.* (1999). *Parques tecnológicos e incubadoras de empresas: la enseñanza de las recientes experiencias*. XIII congreso latinoamericano sobre espíritu empresarial y creación de empresas. Cambio Tecnológico y competitividad, n.º 781, pp. 103-116.
- Censo Económico. (2013). INEGI. México.
- Diario Oficial de la federación*. (24 de junio 2015). Escorsa, C. & Valls, P. J. (2005). *Tecnología e innovación en la empresa*. Ediciones UPC, S.L. Universitat Politècnica de Catalunya, España.
- Gil, F. S. y Olleta, T. J. (2002). Enfoque evolucionista de la empresa e innovación tecnológica: el modelo de R.R. Nelson y S.G. Winter. Comunicación. VIII jornadas de Economía crítica: Globalización, Regulación Pública y Desigualdades; Valladolid España.
- INEGI. (2012). *Encuesta Nacional de Micronegocios*.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. (oct., 1976). Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Estructure. *Journal of Financial Economics*, vol.3, n.º 4.
- Krugman, P. (1991). *Geography and Trade*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press..
- López Rivera, Juan Manuel. (2009). *El capital de riesgo*, Jóvenes investigadores, Ciencias Sociales y Humanidades I. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. México, D.F.
- Pérez, C. (1986). Las nuevas tecnologías una visión de conjunto. En la *Tercera Revolución Industrial*. Grupo Editor Latinoamericano
- Porter, M.E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press, New York; London; Toronto.
- Ryszard R, L. (1999). Entre globalización tecnológica y contexto nacional y regional de la innovación. V seminario internacional de la RII. Toluca, México.

Shane, S. y Venkataraman, S. (2000). The promise of entrepreneurship as a field of research. *Academic of Management Review*, 25(1), 217-229.

Schumpeter, J. (1934). *The Theory of Economic Development: An inquiry into profits, capital, credit, interest and the business cycle*. London: Oxford University Press.

Schumpeter, J. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper Row, New York.

Hacia una conceptualización del marketing político

Murilo Kuschick¹

Introducción

¿Cómo definir en la actualidad al marketing político? La actividad del marketing que, inicialmente, se desarrolló en el ámbito de la mercadotecnia comercial, paulatinamente se ha dirigido a otros escenarios, así tenemos marketing artístico, marketing de servicio, gubernamental, personal, etc. Todas estas ideas se compaginan y se encuentran relacionadas con la actividad de la mercadotecnia comercial, más allá de la discusión sobre la nomenclatura; esto es, si nos vamos referir a la palabra de origen anglosajón marketing que, por cierto, ha sido castellanizado y en España se hace uso del término «márketing» (con acento); mientras que en México se ha preferido el término mercadotecnia, pese a esta diferencia en términos de la nomenclatura que, si bien puede ser importante, consideramos que lo fundamental es llegar a una definición que no solo sea satisfactoria que permita explicar el sentido y el significado de una actividad tanto teórica como práctica. Ya que para muchos el marketing puede ser visto como un conjunto de técnicas que son aplicadas en las campañas para el desarrollo y la promoción de cierto tipo de productos o, como lo platearían algunos (Omrord, et. all. 2013), como un discurso científico que pretende construir una teoría o un conjunto de ellas, que busca discernir los distintos tipos de relaciones que se dan entre distintos agentes en un mercado determinado.

¹ Profesor-Investigador, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco. Correo electrónico: markjankus@yahoo.com

El objetivo de este trabajo se encuentra ligado a establecer las relaciones entre la idea de marketing, esto es, su concepto y la práctica del marketing cuando es utilizado en el ámbito de la actividad política. Nuestra hipótesis plantea la existencia de una teoría mercadológica y la práctica que desarrollan las empresas o las campañas políticas para lograr sus objetivos y sus propósitos, ambas conceptualizaciones se encuentran relacionadas. Empero, la teoría del marketing o de cualquier hecho busca crear conceptos, establecer relaciones entre distintos objetos, así como la posibilidad de encontrar cierto tipo de uniformidades en las conductas, lo que le permite hacer predicciones acerca de los comportamientos futuros. Mientras que la actividad mercadológica está ligado a la aplicación de la o las teorías a un campo determinado como serían las campañas políticas.

Las teorías son sistemas lógico-deductivos constituidos por un conjunto de hipótesis, dentro de un campo de aplicación y de algunas reglas que permiten extraer consecuencias de las hipótesis de la teoría.² La utilidad de las teorías consiste en la formulación de modelos que sirven para la interpretación de un conjunto de observaciones a partir de los principios o postulados de la teoría.

According to Runkel and Runkel (1984), a theory can mean many things, from a guess to a law-like system of causal relationships or explanations, whilst Bacharach (1989) states that 'A theory is a statement of relations among concepts within a set of a boundary assumptions and constraints. It is no more than a linguistic device used to organize a complex empirical world' (p. 496). In this latter case, theories create meaning by organizing and explaining our knowledge about various concepts in an academic field as well as communicating what the knowledge actually means [...]. Theories and concepts are important for all research fields because they provide a framework or structure for analysis, they are efficient in that they reduce problem-solving errors and allow us to increase the amount of knowledge we have in the field, and under certain circumstances, they also provide pragmatic explanations for empirical phenomena (Wacker, 1998) (Ormrod, et.all., 2013, p. 1).

² Recuperado de <http://es.wikipedia.org/wiki/Teoría>

En función de lo anterior, se podría intentar estipular los principios y los postulados que plantea la teoría del marketing con relación a su objeto. Además es importante establecer hasta qué punto esta es una teoría unificada o encontramos en su interior distintos paradigmas a partir del concepto de Kuhn (1980); y si en el ámbito de las actividades prácticas del marketing, esto es, su puesta en marcha en el ámbito de las campañas políticas mantienen relación y/o fidelidad con las teorías del marketing o simplemente se realizan actividades organizativas de proselitismo, investigación y comunicación sin relación alguna con la teoría existente; por tanto, podemos plantear como objeto de esta investigación hasta qué punto el marketing político se encuentra ligado al marketing comercial y en qué circunstancia se ha separado de esta disciplina y ha ido constituyendo un sistema de conceptos que le es propio y en qué sentido es útil en la realización de la actividad político electoral y en la práctica de gobierno.

1. Las definiciones del marketing político

Philip Kotlker (1988), considerado por muchos como el padre del marketing (mercadotecnia o mercadología, en español), lo define de la siguiente manera: es la actividad humana dirigida a satisfacer necesidades y deseos por medio de un proceso de intercambio (p. 10). Como se puede ver, las partes centrales en el planteamiento de Kotler se encuentra en la definición de necesidades y deseos, así como en el intercambio en el hecho de que los individuos y las empresas realicen transacciones; sin embargo, el punto central del marketing no se encuentra en el hecho de que los individuos y las empresas realicen intercambios sino en el hecho de que tales procesos se encuentren relacionados a la incertidumbre, esto es, no conocemos qué productos y en qué condiciones estos han de satisfacer demandas o hasta qué punto la labor del marketing sea la de crear esta demanda.

Sin embargo, se puede decir que no puede existir el marketing sin una sociedad de mercado; por tanto, como ya habíamos planteado en otro trabajo (Kuschick, 2014) no es posible el marketing en una sociedad «primitiva» o poco desarrollada en donde los productores y los consumidores no se encuentran separados; por otro lado, podemos señalar que una econo-

mía solamente basada en las necesidades estaría muy limitada. De ahí la importancia de los deseos, ya que estos son ilimitados.

En el caso del mercado es importante señalar la separación entre las unidades de producción y de consumo, la incapacidad de los productores de satisfacer por sí mismo sus propias necesidades; especialización y diversificación de las unidades de producción y de comercialización; la heterogeneidad y distancia entre los consumidores (no proximidad); el surgimiento de la competencia y, por tanto, el desconocimiento de parte de los productores tanto de la demanda de los consumidores, así como la capacidad de producción y oferta de sus competidores.

El conjunto de estas condiciones podrán determinar el surgimiento del marketing comercial como un esfuerzo para conocer las necesidades y deseos de los consumidores, influir en los mismos, incentivarlos mediante labores de publicidad, promoción, etc. Así el marketing va a tratar de la planificación y planeación tanto de la producción, así como de las ventas de cierto tipo de productos en mercados determinados. La mercadotecnia, como plantea el propio Kotler (1988), es una modalidad técnica y tecnológica que busca maximizar tanto la función consumo; esto es, que los consumidores obtengan la mayor cantidad de satisfacción al consumir un producto determinado, de la misma manera que el productor, comercializador al proporcionar un servicio; por tanto, la función del marketing no ha de ser proporcionar a la satisfacción de una necesidad por parte de los consumidores, sino que redunde en satisfacciones emocionales, sociales y económicas. En ese sentido, el marketing no tiene que ver únicamente con la producción de bienes de consumo generalizado, sino que se mueve en el ámbito de las satisfacciones de todo tipo de bienes que buscan los clientes en un mercado determinado; de ahí que sea tan importante la comprensión y el entendimiento del comportamiento del consumidor, y, como veremos en el marketing político, del comportamiento de los electores.³ Después de

³ La idea de comportamiento corresponde a la de conducta es lo mismo o son distintas ideas y qué nos permite tanto una, como la otra. La idea de comportamiento se encuentra relacionado con la manera que los seres humanos se comportan con relación a su medio ambiente y al conjunto de estímulos que de ahí le llegan; tales comportamientos suelen ser conscientes o inconscientes, voluntarios o involuntarios. Para muchos la idea de comportamiento y conducta son sinónimos; sin embargo, se puede decir que mientras que la conducta se refiere a la forma en que un individuo se conduce con relación a los demás, a partir de un norma

haber definido de manera somera el marketing, ¿cómo podemos llegar a una definición de marketing político y en qué aspectos se relaciona con el marketing comercial?

Podemos iniciar esta discusión tomando algunas de las definiciones que propone Ormrod (2013). La primera definición la toma de Shama (1976), quien define marketing político como «el proceso por el cual candidatos y sus ideas son dirigidos a los electores en forma de satisfacer sus potenciales necesidades y así ganar su apoyo para los candidatos y sus propuestas en cuestión» (Ormrod, 2013, p. 10). Esta definición pone el acento en el intercambio entre candidatos y electores. Ya Lock y Harris (1996) definen al marketing tanto como una disciplina como una actividad. Como disciplina, el marketing político es el estudio del proceso de intercambio de entidades políticas y su medio ambiente con particular referencia al posicionamiento de estas entidades y de su comunicación. Como una actividad tiene que ver con las estrategias para posicionar y comunicar y los métodos usados para realizar estas estrategias como es la búsqueda de información sobre actitudes y las respuestas de las audiencias escogidas. En esta definición el aspecto central se encuentra en el intercambio entre las entidades políticas y su medio ambiente.

Otra de las cuestiones que envuelve la conceptualización del marketing tiene que ver no solo con la definición de este como una actividad, sino como una disciplina científica que busca construir teorías que expliquen que sucede en el mercado político, esto es, cuáles son las conductas de los distintos participantes de este mercado. Uno de los objetivos de la construcción de una teoría del marketing político puede estar en separar esta disciplina de su dependencia con el marketing comercial y, por tanto, formar sus propios modelos, ya que según algunos autores las relaciones en el ámbito del marketing político son diferentes de las que se dan en el marketing comercial, ya que ahí encontramos a un relación entre un com-

moral, social o cultural o hace referencia a la conducta de los miembros de un grupo social hacia los demás. De ahí que planteen que la conducta es una actividad consciente, observable y repetible; mientras que el comportamiento es la manera de proceder de las personas con relación con su entorno de estímulos, este puede ser consciente o inconsciente, voluntario o involuntario, según las circunstancias que afectan al individuo. Puede ser que haya una tenue diferencia entre un concepto y otro; sin embargo, nos sumamos a la idea de que la conducta o el comportamiento son usados como sinónimos.

prador y un vendedor, mientras, según Ormrod (2013), la relación sería entre tres elementos: los electores, los actores políticos (partidos y candidatos) y las políticas públicas que son adoptadas por el gobierno, pues el intercambio que se da a nivel de las relaciones en el mercado entre vendedores y compradores son inmediatas, pues este recibe de forma inmediata una satisfacción por su compra, que puede ser buena o mala. En el caso del consumidor político su satisfacción depende de que el partido (candidato) llegue al poder e implemente las políticas prometidas; situación que no se da a menudo o se da en el largo plazo.

¿Esto no invalidaría la idea de un intercambio, entre candidatos y electores? No necesariamente, pues en términos generales, se puede afirmar que se trata efectivamente de un intercambio, ya que los candidatos hacen todo tipo de promesas y ofertas a los electores. Ahora bien, este supuesto solo puede realizarse si los electores son capaces de asumir que tienen ciertas necesidades o deseos y que el político en cuestión los va a satisfacer. Podemos suponer que esta relación es racional en el sentido de que ambos miembros de la ecuación buscan maximizar su beneficio y reducir sus costos; si bien hay beneficio, no existe un costo en el sentido económico y no todos los votantes realizan el proceso de elección en virtud de la búsqueda de una ganancia en términos de la promesa o de supuestos beneficios, ya que la elección puede estar ligada a otro tipo de incentivos, como es el caso de la elección bajo la persecución de la obtención de un propósito moral o ético, el candidato promete acabar con la corrupción; en otro caso, la elección está determinada por factores emotivos, el elector tiene sentimientos positivos o, negativos con respecto a la imagen del candidato o de algunas de sus características o se identifica con el partido o existe una tradición de votar por el partido o sus candidatos o la imagen que proyecta (honestidad, capacidad, heroísmo, carisma). Todos estos elementos nos proporcionan elementos que pueden establecer modificaciones al modelo del intercambio bajo el supuesto de la relación costo/beneficio entre electores y candidatos. Empero, si ampliamos el sentido de beneficio podríamos encontrar que aun cuando no veamos un beneficio material inmediato o tangible, los beneficios intangibles moral y ético o los beneficios en términos de satisfacciones emocionales; por tanto, podríamos plantear que el uso del paradigma de las P (Product, price, place y promotion) pueda ser utilizado tanto en el marketing comercial como en el marketing político; de esta

manera, podemos utilizar el concepto de precio, en el sentido que elegir tal o cual candidato tiene un costo para el elector, aun cuando este costo no asuma la forma de un pago o un gasto en términos monetarios. En muchas ocasiones dichos precios (o costos) pueden ser visualizados no directamente con respecto a un candidato, sino a partir de sus contrincantes que hacen ver a los electores de los costos que tendrán si eligen al candidato A o B. Podemos citar el caso de Andrés Manuel López Obrador y la campaña negativa de la que fue objeto en el 2006 en que era señalado como un «peligro para México».

Habíamos establecido que el marketing tiene como eje rector la noción de los intercambio y la de reciprocidad, de ahí que muchas campañas procuren establecer como estrategia la incapacidad de ciertos políticos de lograr dichos intercambios y de satisfacer las demandas de sus electores. Ahora bien, como lo plantea Ormrod (2013), no se puede tomar la relación de intercambio entre un candidato y un elector, sino con el conjunto de los votantes, ya que la oferta no se hace a un elector sino a un conjunto de ellos mediante las ofertas de los partidos y candidatos. Sin embargo, existe una pléyade de actores que van a intervenir además de los electores; por un lado, los medios de comunicación, los demás partidos políticos, el gobierno y las políticas que este gobierno implementó o lleva a cabo. De ahí que Ormrod plantea la existencia de dos ámbitos de relación una a un nivel micro y otra a un nivel macro. En el micro están las relaciones de intercambio de los electores con stakeholders⁴ individuales y a nivel macro las relaciones a nivel de los ámbitos estructurales y sistémicas del mercado político, esto es, podemos establecer que las relaciones de intercambio entre los políticos y los electores no se da en un vacío sino en un medio ambiente lleno de elementos y condiciones preestablecidas, como en el caso de México, la presidencia de la república, un actor fundamental tanto en el momento de decidir a los candidatos no solo de su partido, sino en su actuación en contra de los candidatos de otros partidos o la injerencia de los medios de comunicación, los donantes, la iniciativa privada, sindicatos, es decir todo el conjunto de grupos de poder que van ser parte de la campaña

⁴ No existe una clara definición del concepto de *stakeholder*, a partir del concepto que de esto hiciera Friedman y Miles (2006) en el ámbito del *marketing* comercial, pero lo podríamos definir como un mecanismo de presión.

o que van presionar para dirigirla a una o a otra dirección. Para finalizar podríamos definir el marketing político, a partir de Ormrod (2012), como:

Marketing político es una perspectiva mediante la cual se pueden entender fenómenos en la esfera política, y un medio que busca facilitar intercambios políticos de valor mediante interacciones en el ámbito electoral, parlamentario y mercado gubernamental y manejar relaciones con los stakeholders. (p.13).

Como se observa hemos pasado de definiciones del marketing como un medio para lograr cierto tipo de objetivos, el ganar elecciones, por ejemplo, a una conceptualización del marketing como una ciencia que plantea establecer las relaciones entre distintos actores en un supuesto mercado político y cuáles son los efectos de las acciones de cada uno de ellos; es decir, en realidad existe un intercambio entre los distintos actores y, por tanto, se puede hablar de ciertas regularidades tanto en la actuación de políticos, candidatos y de los electores; es decir, en las campañas siempre existen promesas, siempre existen electores, ciudadanos que buscan políticos o candidatos que logren satisfacer sus demandas o que aparezcan como actores más o menos creíbles a los ojos de los electores. De ahí que surjan los candidatos independientes frente a los bajos niveles de confianza y de credibilidad de los partidos políticos o nuevos partidos, como el caso de Morena en México o Podemos y Ciudadanos en España.

Este conjunto de definiciones se puede decir que da cuenta de cómo se puede definir el marketing. Es claro que esta disciplina se encuentra en constante movimiento y como tal depende no solo de las diferentes conceptualizaciones, así como de las experiencias particulares que la práctica de la mercadotecnia ha experimentado en las diferentes latitudes.

Una de estas conceptualizaciones es la que plantea Lees-Marshment (2001), investigadora neozelandesa, quien propone que los partidos y las organizaciones políticas con la finalidad de incrementar sus posibilidades de alcanzar sus propósitos de ganar elecciones utilizan distintas estrategias mercadológicas, como Product-Oriented business, en donde la empresa se concentra en producir el mejor producto posible de una manera eficiente y lo más barato posible; la otra estrategia es sales-oriented business, aquí también la estrategia es tener un producto, pero lo más importante ha de ser la estrategia de venta, como puede ser el uso de la publicidad y el mercadeo directo, el objetivo es crear la demanda más que seguirla; y la última

estrategia market-oriented business, mediante esta estrategia, aquí el producto no es la variable principal, sino que será transformado y modificado en función de las necesidades de los consumidores.

Conforme Lees-Marshmernt, los partidos pueden usar el marketing político para incrementar sus posibilidades de ganar elecciones, ellos deben alterar aspectos de sus comportamientos, como pueden ser sus políticas, membresía, liderazgo y su estructura organizacional en virtud de satisfacer las demandas de sus mercados; de ahí que proponga la utilización de algunas de las tres modalidades a fin de lograr sus objetivos para ganar elecciones o mejorar su desempeño.

Un partido orientado al producto. El partido basa su oferta en sus creencias e ideas y por ellas deben votar los electores, aun cuando falle en ganar las elecciones o pierda el apoyo de sus seguidores. Un partido orientado a las ventas, el partido debe estar enfocado en la venta de sus argumentos a los electores; el partido mantiene el diseño de su oferta, pero reconoce Less-Marshment que los votantes no lo van a seleccionar de forma automática. Usando la investigación mercadológica, el partido ha de utilizar lo más novedoso en publicidad y comunicación para persuadir a los electores, un partido orientado a las ventas no cambia su comportamiento para ajustarse a lo que quieren los electores, por el contrario busca que la gente elija lo que ellos ofrecen.

Por último, el partido orientado al mercado, bajo esta metodología, busca la satisfacción del votante; de ahí que usará la investigación para conocer las demandas de los electores para poder diseñar el producto que las satisfaga, esto no significa cambiar lo que la gente piensa, sino entregar aquello que ellos realmente necesitan. Un partido orientado al mercado no ofrece simplemente lo que los electores quieren o sigue lo que dicen las encuestas de opinión, porque necesita asegurarse de que va realmente entregar el producto que ofrece. De ahí que los partidos que usan este tipo de estrategia deben diseñar un producto que realmente satisfaga las necesidades de los electores, esto significa que los partidos deben realizar varias actividades para alcanzar estos propósitos. De ahí que proponga la autora un conjunto de pasos para alcanzar sus objetivos, como los que abajo presentamos:

Cuadro 1. El proceso del marketing para el partido orientado al producto, ventas y la orientación hacia el mercado

Partido orientado al producto	Partido orientado a las ventas	Partido orientado al mercado
Etapa 1: Diseño del producto	Etapa 1: Diseño del producto	Etapa1: Inteli-genc. mercado
	Etapa2: Inteli-genc. mercado	Etapa 2: Diseño del producto
		Etapa 3: Ajuste del producto
		Etapa 4: Implementación
Etapa 2: Comunicación	Etapa 3: Comunicación	Etapa 5: Comunicación
Etapa 3: Campaña	Etapa 4: Campaña	Etapa 6: Campaña
Etapa 4: Elección	Etapa 5: Elección	Etapa 7: Elección
Etapa 5: Entrega	Etapa 6: Entrega	Etapa 8: Entrega

Fuente: Lees-Marshment, 2001, p. 697.

Como se observa en el cuadro que se inserta, la autora nos muestra varias etapas del procedimiento de marketing. Como se nota, la actividad del marketing no implica únicamente la realización de un conjunto de spots o de elementos de la propaganda política. Si bien en todas ellas exista una etapa de comunicación, según la autora la etapa inicial en dos de los tres casos implica el diseño de un producto, la oferta política del partido o del candidato que en el primer caso, esto es, «partido orientado al producto», la cuestión central o primordial se encuentra en el programa del partido, esto es, el conjunto de ofertas de una organización política concreta que pueden estar estipulados en su programa político. A reserva de que busquemos en los partidos políticos concretos esta dimensión, pudiéramos decir que muchos partidos europeos o el caso del Partido Demócrata y Republicano de los Estados Unidos que invariablemente prometen, sino aumentar los impuestos o una mayor intervención del Estado en la economía mediante las políticas públicas o la disminución de los impuestos y una menor intervención del Estado, estas modalidades darían cuenta

de la primera estrategia, pues a reserva de lo que plantee y prometa sus respectivos candidatos deben sujetarse a este tipo de directrices, como en el caso del pan el hecho de que no aprueba el aborto o el matrimonio de personas del mismo sexo o en el caso del pri su oposición al impuesto al valor agregado (iva) en alimentos y medicinas, o la oposición del prd a la privatización de pemx, cfe, etc.

Ya tratándose de la segunda estrategia, «partido orientado a las ventas», si bien se mantenga el «diseño de producto», en la etapa posterior «inteligencia de mercado», no se trata únicamente tareas de investigación de mercado, sino en el desarrollo de algún tipo de estrategia que plantea desarrollar una fuerza de venta, como puede ser tener a un grupo de voluntarios que distribuye en las calles folletos, que escriba cartas, llame por teléfono, establezca una página web, haga visitas domiciliarias, haga rifas o entregue regalos, tarjetas y que, por tanto, procure mediante la campaña de comunicación llamar la atención de los electores, esto es, más que partir de una demanda busca generarla mediante una campaña que haga que su producto sea necesario.

En la última estrategia lo que se busca es antes de la creación de un producto que mediante «la inteligencia de mercado» que conozca las necesidades y deseos de los ciudadanos para después construir un producto que sea compatible con estas, esto no significa traicionar la oferta del partido, sino ajustarlo a las demandas de la ciudadanía.

Más allá del hecho de que estos modelos se lleven a la práctica, tal cual los ha planteado Less-Marshment y que en la realidad los partidos hagan una mezcla de tales propuestas quisiera plantear y poder promover la idea que el marketing es algo que va más allá de la simple «venta» de un producto, el candidato por medio de la propaganda, por lo tanto si el marketing no es un ejercicio de venta ¿qué es y cómo lo podemos definir?

Los candidatos no son «vendidos»; ellos son «mercadeados», como bienes raíces y otros proveedores de servicios.

Esta idea será fuertemente enfatizada por Nicholas O'Shaughnessy (1987, p. 63): “la política tiene que ver con una persona, no con un producto”. Además, los políticos deben ser vistos como vendedores contratados por un periodo de tiempo particular, como abogados o médicos. En otras palabras, el marketing político está ligado con la gente y las relacio-

nes entre sí, mientras que el marketing comercial se trata de la relación de la gente con productos; por lo tanto, las actitudes y la formación de las impresiones con relación a los candidatos también tiene un conjunto de características que los distinguen de los bienes de consumo (Cwalina et. all., 2011, p. 8).

Aquí encontramos otra conceptualización la de Cwlaina (2011), un investigador de origen polaco, que a partir del trabajo de Bruce Newman busca definir el marketing político y diferenciarlo del comercial. El autor hace algunas analogías entre los productos comerciales y el marketing político y muestra siete diferencias entre las dos áreas: en primer lugar, los electores eligen sus candidatos o sus partidos políticos en el mismo día que se celebran las elecciones; ya los consumidores pueden adquirir los productos en cualquier momento. Otro elemento común sería la aplicación de encuestas de opinión y estudios de mercado, estos se refieren a elecciones hechas por los consumidores, mientras que las otras se refieren a elecciones futuras. En segundo lugar, mientras que los consumidores siempre conocen el precio de los productos que eligen, para los electores no hay un precio para establecer la elección que llevan a cabo; hacer una decisión electoral es producto de un análisis y predicción de los posibles resultados de tales elecciones en términos de pérdidas y ganancias a largo plazo; aquí puede existir una gran similitud entre la elección del consumidor y del votante, ambos pueden arrepentirse de una elección particular. En tercer lugar, la elección de los votantes es colectiva y deben aceptar el resultado de la elección, aun cuando vaya en desacuerdo con sus preferencias, en el caso del consumidor es diferente ya que su elección solo le concierne a él y es independiente de la elección de los otros consumidores.

En cuarto lugar, en el caso de una elección, los ganadores se llevan todo, en el ámbito de las relaciones comerciales el equivalente serían los monopolios.

En quinto lugar, los partidos y los candidatos son algo complejo, ya que es un producto intangible, puesto que los electores no lo pueden abrir para ver que contienen; en el caso de algunos productos y servicios comerciales, los consumidores tampoco pueden desempacarlos y ver lo que contienen; sin embargo, esta situación es mayor en el mercadeo electoral, en el caso de que los electores cambien de opinión después de haber tomado una elección equivocada deben esperar varios años hasta la próxima elección.

Introducir una nueva marca bajo la forma de un partido político suele ser muy difícil y solo es posible a nivel nacional; además no existen partidos supranacionales o transnacionales; ya en el caso del marketing comercial existen muchas marcas que han adquirido status internacional, como es el caso de algunos súper mercados o de Coca Cola que como compañía está presente en todo el mundo. Por último, en el caso del marketing convencional, las marcas líderes tienden a seguir en la posición dominante, mientras que en marketing político muchos partidos comienzan a perder apoyo en las encuestas de opinión después de haber ganado las elecciones, ya que muchas decisiones que toman no son bien recibidas por varios grupos sociales.

Cwalina plantea a partir de las ideas de Newman que, en el caso del marketing político, se ha incrementado el uso de campañas negativas y los ataques directos a los opositores; por lo tanto, las diferencias entre el marketing político y el marketing convencional son tan amplias que ha sido necesario desarrollar una concepción específica para el estudio del comportamiento electoral.

Bruce Newman (1994) cree que el concepto central para el marketing político es de intercambio, ya que al aplicar el marketing a la política el proceso se centra en un candidato que ofrece liderazgo político a cambio de votos, lo que significa que cuando el elector deposita su voto una transacción se lleva a cabo; se supone que el elector realiza un intercambio por los servicios que el partido o el candidato ofrece por un mejor gobierno. De tal suerte que el marketing ofrece a candidatos y a los partidos la posibilidad de dirigirse a distinto tipo de electores sus intereses y necesidades, análisis, planificación, implementación y control de campañas políticas.

Ahora bien, muchos creen que no existe una relación de intercambio ente candidatos, partidos y electores, como lo dicen (Martínez y Salcedo (2000)), ya que entre estos últimos no todos realizan una elección basada en la relación costo/beneficio, pues como dicen los autores muchos electores se abstienen y, por lo tanto, no participan de esta relación; en este caso o las promesas no son suficientes, esto es, no llegan a los deseos y necesidades de estos grupos, como es el caso de los abstencionistas o se trata de electores con bajo nivel de credibilidad y confianza en las instituciones políticas y que, por tanto, el bien mayor al que aspiran no tiene que ver con bienes tangibles, sino con bienes intangibles, como son la honestidad que suele

ser un bien muy escaso entre los políticos, por consiguiente, tendríamos distintas modalidades y formas de racionalidad entre los electores, pero antes de entrar a este asunto habría que dilucidar si existen o no las relaciones de intercambio no solo entre electores y políticos, sino como se dan las relaciones entre los individuos en la sociedad; hay muchos sociólogos, como es el caso de George Simmel (2002), que propone que la relación central entre los seres humanos son las relaciones de intercambio, de la misma forma que Weber (1987), quien propone distintas modalidades de la acción: en que cada una de ellas hay distintas modalidades de intercambio; en la acción racional instrumental, el actor realiza una acción cuyo propósito es la obtención de algún tipo de beneficio, el mayor beneficio posible, pero con el menor costo; por lo tanto, tenemos una modalidad de intercambio en donde el actor busca sacar el mejor provecho de la relación sin que le cueste demasiado, así a mayor costo disminuirá el beneficio y la propensión a llevar a cabo el intercambio. Así puede suceder en términos de la elección política el elector debe estar convencido que su voto del cual piensa obtener un beneficio mayor debe significarle un costo menor; por consiguiente, a medida que el voto implique o él perciba que los beneficios serán menores aumentaría la probabilidad de no ir a votar.

Podemos encontrar también a los votantes cuya elección está determinada por cuestiones de carácter emocional determinada por algún tipo de identificación con el partido o el candidato, ahí si bien hay un intercambio este se encuentra determinada por el involucramiento emocional con el partido o el candidato de su predilección y aquí el beneficio asume características psicológicas, pues el elector se siente satisfecho o insatisfecho por la victoria o la derrota del partido o candidato de su predilección. De ahí que sea difícil hablar o plantear la ausencia de relaciones de intercambio en las relaciones político-electorales; por lo tanto, el modelo del intercambio sería la definición central en las relaciones humanas.

A partir de estas nociones, Wring (1997) define al marketing político «los partidos y candidatos hacen uso de la investigación de opinión y el análisis del medio ambiente para producir y promocionar ofertas competitivas, la cuales los ayudarán a alcanzar los propósitos organizacionales y satisfacer a grupos de electores en el intercambio por sus votos» (p. 16).

A partir de Newman Cwalina, propone su modelo de marketing:

Cuadro 1. La evolución del concepto de marketing

Concepto partido
Una organización dirigida internamente por especialistas y centrada en las políticas e intereses del partido.
Concepto producto
Una organización dirigida de manera interna, manejada por especialistas y centrada en los candidatos.
Concepto de venta
Una organización dirigida de manera interna, manejada por especialistas y centrada en los candidatos.
Concepto marketing
Una organización externa dirigida por expertos en marketing y centrada en los electores.
El foco de la organización de las campañas políticas ha evolucionado. De centrada en el partido político, las campañas políticas han cambiado a centradas en los candidatos a centradas en los electores.

Fuente: Cwalina, 2011, p. 19.

El marketing ha evolucionado y ha creado modalidades organizativas que identifican las necesidades de los electores y, a partir de ahí, desarrollan plataformas para satisfacer estas necesidades; como se plantea en el cuadro uno, en el concepto partido la organización partidaria su foco es interno, lo que significa que opera con la información originada por la gente en la organización y dirigida por los jefes del partido cuyo único objetivo es la política del partido. Los candidatos no tienen más opción que alinearse a los propósitos del partido para que sean nominados.

El marketing ha desarrollado la noción de producto concepto que muestra la importancia de manufacturar un producto de cualidad. En política, el concepto producto aplica en organización de campañas que solo tienen un objetivo: encontrar el candidato que mejor represente al partido, a diferencia del concepto partido en donde la fidelidad es con el partido aquí es directamente con el candidato. El siguiente concepto es el de venta en el cual el foco de la campaña pasa de una operación dirigida de manera interna a una externa. Aquí lo importante es la reacción de los electores a las apariciones del

candidato son críticas. El mejor ejemplo viene del trabajo hecho con Richard Nixon para mostrarlo de la mejor manera posible en televisión usando técnicas persuasivas para convencer a la gente que votara por él.

El concepto marketing se dirige primero identificar las necesidades de los consumidores y después desarrollar productos y servicios que las satisfagan. El concepto marketing está desarrollado por una filosofía que la del concepto partido, la principal diferencia es que concepto marketing se encuentra centrado en el elector como el foco principal de la campaña; por tanto, el concepto marketing comienza con el elector y no con el partido.

A partir de Philipp Niffenegger (1988), se propone un modelo de marketing mix a partir del modelo de las 4 P tradicionalmente producto, precio, plaza y promoción (product, price, place y promotion) y mediante esta combinación generar una estrategia dirigida a los distintos segmentos de electores; esto significa que la publicidad no es el elemento central en la campaña política sino la segmentación del mercado electoral.



De acuerdo con Niffenegger, los cuatro estímulos mercadológicos se pueden definir de la siguiente manera: el producto es la compleja mezcla de beneficios que los electores creen que recibirán si el candidato o el partido gana la elección. La mayor promesa de campaña es difundida en la plataforma de→ campaña y después publicitada en los distintos medios de comunicación y en las apariciones del candidato. El precio de producto ofrecido por el candidato hace referencia a la totalidad de costos que el elector tendrá que cargar si el candidato llega a ser electo, esto incluye costos económicos como aumento de impuestos o corte de gastos en el presupuesto. Otros costos incluyen cambios en la imagen de los candidatos, percibir la fortaleza del líder o las debilidades de un candidato. Por lo regular, la estrategia para el precio consiste en minimizar sus costos para los electores y maximizar los del oponente. Ahí podemos percibir el caso de López Obrador que fue relacionado como un «Peligro para México», por la campaña de Calderón en el 2006.

Plaza (distribución) refiere a la capacidad del candidato para dirigir su mensaje de una forma personal. Esta estrategia combina las apariciones personales del candidato con la actividad de los voluntarios que hacen el trabajo de diseminar las propuestas del candidatos a todos los segmentos de electores, como la es la actividad puerta por puerta mediante el cambaeco que visibiliza la imagen y el mensaje del candidato.

La promoción consiste a la larga en los esfuerzos por extender la publicidad a través de diferentes medios que hacen la cobertura de las actividades del candidato, su programa. Se puede distinguir varias estrategias de promoción.

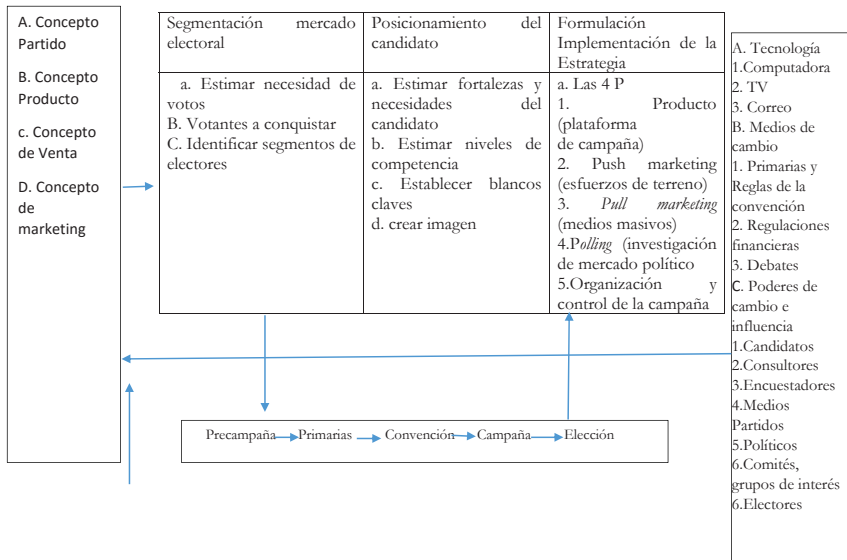
1. Estrategia de concentración en una proporcionada cantidad de dinero y esfuerzos de promoción sobre segmentos particulares de electores en ciertas espacios o regiones.
2. Estrategia de temporalidad, gastos de grandes sumas de dinero y de actividades de promoción para mostrar al candidato como mejor, esto fuerza a los opositores a incrementar sus actividades a fin de agotar sus recursos.
3. Estrategia de distracción evitando un asalto frontal en contra de un oponente poderoso y tratar de sacarlo de balance haciendo que cometa errores, esta puede ser una estrategia viable para los oponentes.

4. Estrategia de campañas negativas, establecer una directa o indirecta.

Bruce Newman va a plantear un conjunto de diferencias entre una campaña que hace uso del marketing, de una campaña política el marketing político ayuda a los candidatos a la formación de su estrategia política en donde ocupa un papel central la técnica de la segmentación del mercado electoral y el posicionamiento. Esto significa que no todos los electores van a responder de la misma manera a los llamados persuasivos de la propaganda electoral.

Objetivos del campaña de marketing Fuerzas del candidato medio ambiente

Objetivos del Campaña de Marketing Fuerzas del Candidato Medio Ambiente



Fuente: Cwalina, 2011, p. 47.

Bruce Newman propone un esquema de mezcla mercadológica que arriba se reproduce con la finalidad implementar la estrategia de marketing. Este plan estratégico está compuesto por las tradicionales 4 P usual-

mente utilizadas en el marketing comercial; sin embargo, Newman sugiere que estas deben ser modificadas para su utilización en el marketing político.

Producto. La primera P será definida en términos del liderazgo del candidato y su plataforma de campaña mediante temas y políticas que el candidato propone. Cuando la plataforma de campaña ya está formada, dos canales de información deben ser creados mediante los cuales el candidato ha de promover su imagen y sus propuestas.

El primer canal es el llamado push marketing (marketing de empuje). Está relacionado al concepto de plaza, canal de distribución; hace referencia a los esfuerzos sobre el terreno para construir una red de voluntarios que se hagan cargo de la de difusión de actividades cotidianas de la campaña, se centra en las actividades de comunicación del mensaje del candidato desde la organización hacia los electores.

El siguiente canal es el pull marketing (marketing de estirón), el cual se focaliza en el uso de los medios de comunicación para hacer llegar el mensaje del candidato mediante los distintos medios desde la televisión, radio, periódicos y distintos medios como es el Internet y todas las formas que permitan hacer la promoción de la campaña política.

Por último está polling (investigación), la cual se realiza para que el político y su equipo, a través de la campaña política, y el candidato obtengan información necesaria para el desarrollo del marketing de la campaña.

¿Ahora bien con estos elementos ya podemos llevar a cabo una campaña política y tenemos asegurada la victoria, del candidato y su partido? Es claro que el marketing es una herramienta o un conjunto de medios para llevar a cabo una campaña política de una forma más eficaz y eficiente, ya que tanto los electores como los distintos stakeholders⁵ que tienen algún interés en el proceso político electoral deben no solo ser conocidos, sino establecer su posible participación y afectación en el mismo. Muchos críticos, Juárez (2003), Sánchez Murillo (2005), plantean la imposibilidad de establecer los efectos del marketing, por un lado, por el otro establecen que el instrumento actúa sobre la democracia, desvirtuando sus propó-

⁵ Es un término que popularizó R. Freeman en su obra *Strategic Management: A Stakeholder Approach* (1994) «A quienes son afectados o pueden ser afectados por las acciones de una empresa».

sitos. Con respecto a la primer crítica se puede decir que, efectivamente, no se puede establecer hasta qué punto las estrategias planteadas por el marketing tienen o no efecto en una campaña política, pues, por un lado, las actividades que se llevan a cabo en una campaña quedan en secreto o no son divulgadas; esto, no obsta para que establezcamos que el marketing no puede ser confundido con la publicidad política; es decir, el marketing no es el diseño de los spots, si bien esta sea una parte muy visible de una campaña política. Se pudiera decir que las estrategias mercadológicas tienen como uno de sus resultados la creación de spots, pero la investigación o la inteligencia de la campaña tiene como objetivo la generación de los insumos que luego podrán ser utilizados en la creación de la publicidad política.

Con respecto a la crítica de que el marketing afecta a la democracia, habría que establecer que los objetivos de la democracia no se encuentran en conflicto con el marketing político; sin embargo, la crítica plantea que siendo los objetivos de la democracia lograr una mayor participación del electorado y que esta sea de manera consciente e informada; aun cuando esta pueda ser una de las actividades de una campaña política, lo que encontramos es que una gran parte de los ciudadanos no se interesa con la política y mucho menos con las campañas, así como lo ha planteado tanto Sartori (1989) como Popkin (1991). Los electores hacen uso de una racionalidad limitada, esto es, para tomar una decisión como el voto que implica un conjunto de ofertas por parte de los partidos y de los candidatos, una gran parte de los electores van a tomar su decisión mediante el acopio no de la totalidad de la información, sino de una mínima parte de ella, ya que la búsqueda de mucha información puede resultar contraproducente y finalmente por más información que procure el elector no habrá seguridad de que el político caso sea electo vaya cumplir con sus promesas; por tanto, el juego político no es uno suma cero, ni hay la garantía de que los electores sean ganadores, esta pueda ser una de las razones tanto para la baja participación política y su poco interés por la política, situación que no puede adjudicarse al marketing, sino a la política como actividad y a los políticos que deben hacer todo tipo de promesas para lograr ser electos.

Una de las características que le podemos encontrar a la actividad del marketing es la relativa a la investigación del mercado político electoral y

la posibilidad de establecer distintos tipos de segmentos en los cuales poner a los distintos electores para dirigirles los mensajes de campaña.

Para finalizar, se podría plantear el establecimiento de distinto tipos de segmentos político-electorales; es una de más importantes hipótesis del marketing, ya que los electores son distintos, diversos y heterogéneos, lo que hace difícil sino imposible comunicarse con todos los electores a partir de las mismas ofertas o suponer que tienen ellos las mismas demandas. De ahí que los podemos dividir a partir de distinto tipo de criterios o tipologías, que van desde las características sociodemográficas (sexo, edad, religión, nivel educativo, ingreso, geografía, lugar de residencia (urbana/rural)). Además de esta segmentación sociológica se podría proponer una que los dividiera a partir de la actitud como una variable de corte psicológico definido por la identificación o rechazo con los partidos políticos; además de esta podemos establecer la actitud de los electores hacia la imagen (atributos) (Nimmo, 1976), reales o ficticios, de los candidatos que son percibidos por los electores o aquellos que son proyectados por los medios masivos de comunicación; por último, podríamos establecer los temas(issues) de las campañas políticas.

Un modelo de segmentación fue promovido por Newman (1994), el cual fue incorporado por María de las Heras (2000).

1. El factor funcional: son todos aquellos motivos que tienen que ver con los beneficios directos que el elector ha obtenido, u obtiene a través de determinado partido político; o bien beneficios que espera obtener si determinado partido político gana una elección. No se refiere concretamente al beneficio, sino al canal que se establece entre el elector y el partido para «tramitar» estos beneficios.
2. El factor de vínculo social: agrupa los motivos que tienen que ver con las asociaciones mentales que el elector hace entre ciertos grupos sociales y los partidos políticos, inclinándose a favor del partido político que percibe más vinculado con los grupos sociales a los que cree pertenecer.
3. El factor de certeza: son los motivos que se basan en la idea del elector que determinado partido político es capaz de reaccionar mejor o de evitar determinado escenario hipotético que el elector cree que pueda presentarse y que tendría consecuencias negativas para él.

4. El factor emocional: agrupa los motivos que se refieren a la vinculación que el elector hace de la imagen de determinado candidato o partido político con determinados valores o estilo de vida, inclinándose a preferir la opción que más se acerca a los suyos propios.
5. El factor epistémico: se refiere a la curiosidad natural que los electores tienen por saber cómo serían las cosas si gobierna algún partido diferente al que están acostumbrados. (pp. 88-89).

Siguiendo de alguna manera a la autora podríamos decir que los dos primeros factores pueden ser clasificados como factores de índole estructural. Ella los llama «inerciales», es decir, son situaciones o circunstancias que la campaña política no puede cambiar, ya que tienen que ver con los beneficios reales o ficticios que los electores piensan que han recibido del gobierno en turno o la identidad o pertenencia que cree uno tener con un grupo o con una agrupación político. Los demás factores tienen que ver con las percepciones de los electores acerca de cómo se comportaría el partido político si llega o llegara al poder, las percepciones del elector con respecto a los atributos que piensa que tiene el candidato o aquellos promovidos por la campaña o por los medios masivos de comunicación. Como la segmentación político-electoral tiene, como se decía, aspectos de carácter estructural y de carácter coyuntural, cómo se vio en las elecciones del 2016, y ahora en las elecciones del 2017 en el estado de México; por un lado, encontramos que la relación entre los electores y los gobernantes tanto del pri como de la oposición en algunos estados, Chihuahua y Veracruz, así como Oaxaca y Sinaloa, fueron marcados por la decepción de los electores hacia estos gobiernos, de ahí la búsqueda de nuevas opciones y la disminución del voto duro hacia algunas organizaciones políticas, como en el caso del pri que habían monopolizado el voto y también la insatisfacción con el cambio. Después, el factor emocional y el epistémico de ver en López Obrador y en Morena una opción y una curiosidad de qué significaría y que pasaría si le dan la oportunidad a otro partido o candidato; como es caso de Delfina Gómez, en el estado de México, que se presenta como una clara opción y cómo el pri intenta fabricar mediante una campaña de miedo que emula la del 2006 ya no «López Obrador: un peligro para México»; sino «Delfina: un peligro: para el estado de México», ya que si ella llega al poder se perderán empleos y habrá una devaluación del

peso. Pese a la victoria que obtuvo el pri tanto en Coahuila y el estado de México, estados en donde nunca ha perdido una elección para gobernador del estado; sin embargo, ahora la victoria ha sido por un escaso margen y frente a un conjunto de reclamos y acusaciones de fraude por parte de los partidos opositores. ¿Ahora bien, fueron las estrategias de marketing que provocaron la victoria del pri y la derrota de sus adversarios? No podemos afirmar que definitivamente el uso del marketing y de la comunicación política fue la causante tanto de la victoria, como de la derrota, pues además de esto los partidos hicieron uso del mercadeo directo, esto es, la movilización de los electores mediante la entrega de tarjetas, despensas, dinero en efectivo (compra de voto), acarreo de votantes y mecanismos diversos, como atestigua Lorena Becerra del Periódico Reforma (18/06/17), en donde se afirma que el pri obtiene su mayor votación en la zona rural y en los municipios con mayor de pobreza y marginación, lo que significa que la mayor fortaleza de este partido está en la estrategia de movilización del electorado, esto es, mediante el mercadeo directo y la relación directa con sus votantes fieles, tradicionales y con todos aquellos que derivado de su pobreza y marginación necesitan del apoyo de los programas sociales y de las dádivas que se ofrecen en las campañas políticas y que premian un intercambio directo entre el elector y el partido, que ofrece un conjunto de dádivas o de programas sociales que son difíciles de rechazar; por lo tanto, ¿el marketing no funciona? Es claro que el marketing funciona, pues el mercadeo directo es parte de los planes de marketing, ya que como vimos ofrece beneficios directos a los electores y no promesas a largo plazo. Puede que este tipo de intercambios no sean éticamente válidos o que pueden ser considerados como un engaño, ya que las élites políticas se aprovechan de las debilidades de las clases desprotegidas, de su pobreza y marginación, ya que su voto no deriva de una reflexión, sino de la necesidad inmediata y esto contradice los principios y propósitos de la democracia. Es muy probable que así sea, pero no estamos discutiendo los principios de la democracia, sino los usos del marketing y cómo sus estrategias pueden producir y llevar ciertos partidos y candidatos al triunfo o a la derrota.

Como vemos, las distintas estrategias, mecanismos y técnicas del marketing político pueden y son aplicados en las campañas políticas. En este artículo hemos intentado mostrar algunos de ellos para dar cuenta de su importancia y significación como parte de una campaña político-electoral.

Referencias

- Becerra L. (domingo 18 de junio, 2017). Edomex: Lecciones para el 2018. Revista R, Periódico Reforma. Cwalina W. et. al. (2011), Political Marketing. M.E. Sharpe, Armonk.
- De las Heras, M. (2000). Uso y abuso de las encuestas elecciones 2000. México: Editorial Océano.
- Friedman y Miles. (2006). Stakeholders: Theory and Practice, Oxford: Oxford University Press.
- Juárez J. (mayo-agosto, 2003). Hacia un estudio del marketing político: limitaciones teóricas y metodológicas. Revista Espiral (n.º 27), Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Kotler P. (1988). Mercadotecnia. Bogotá: Prentice Hall. Khun T. (1980). La estructura de las Revoluciones científicas. México: fce. Kuschick, M. (2014). Introducción al Marketing político-electoral. México: pac. Lees-Marshment J. (2001). The marriage of Politics and Marketing. Political Studies, vol. 49, Oxford.
- Newman B. (1994). The Marketing of the President. Londres: ed. Sage/Niffeneger P:B. (1988). Strategies for success from the political Marketing. Journal of Services Marketing, 2(3).
- Nimmo D., Savage R. (1976). Candidates and their Images. Nueva York: Good Year Publishing, Lock A., y Harris P. (1996). Political Marketing: Vive la Diffrence! European Journal of Marketing, 30 (10/11).
- Ormrod R. (2012). Defining Political Marketing. Management Working Papers, Londres: AARHUS, University.
- Ormrod, R., Henneberg S., O'Shaughnessy. (2013). Political Marketing: Theory and Concepts. Londres: ed. Sage, Popkin S. (1991). The Reasoning Voter. Chicago: The Chicago University Press. Shama A., (1976). The marketing of Political Candidates. Journal of the Academy of Marketing Science, 4(4).
- Sánchez M. L. F. (2005). El Marketing y sus consecuencias para la democracia, Comunicación y Sociedad (n.º 4), julio-diciembre de 2005, Universidad de Guadalajara, Zapopan.
- Sartori G. (1989). Teorías de la democracia. México: Alianza editorial. Simmel G., (2002). Sobre la individualidad y las Formas Sociales. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Wring, D. (1997), Reconciling marketing with political sciences: Theories of political marketing; Journal of Political Marketing, 4(2/3).

Evolución y competitividad de los países de la región Asia Pacífico

María de la Paz Guzmán Plata¹

Introducción

Una de las principales promesas de campaña del actual presidente de los Estados Unidos (E. E. U.U), Donald Trump, y que fue ratificada días después de haber tomado posesión (el 23 de enero del año 2017) por medio de una orden ejecutiva, fue abandonar el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP). Sin embargo, el análisis de la evolución y la competitividad de los países que entraría a formar parte de este acuerdo (Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam) no sale sobrando o es un estudio ocioso porque desde un punto de vista económico, se conocen las características del comercio internacional que tienen cada uno de los países pertenecientes a la región Asia Pacífico, que en un primer momento se pensó podrían formar uno de los grandes bloques comerciales y que, actualmente, se perfilan para formar acuerdos bilaterales.

De esa forma, se recuerda que dentro de los principales objetivos de los acuerdos de libre comercio se encuentran incrementar la producción y el comercio de los distintos países miembros, los cuales se sustentan en la eliminación de los aranceles y otras barreras comerciales. La premisa teórica que conduce a este tipo de acuerdos se conoce con el nombre de ventaja comparativa. El argumento de esta premisa es que los países tienden a

¹ Profesora e investigadora del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: mguz@correo.azc.uam.mx

especializarse en la producción de los bienes que mayor se ajustan a sus recursos y conocimientos y desean intercambiarlos por otros que de igual forma se producen en otros países. Sin embargo, los países que entran a formar parte de un acuerdo pueden tener diferencias competitivas muy marcadas, las cuales afectarían su estructura productiva y la evolución de su economía.

Dada la imperiosa necesidad de no alejarse del estudio de la integración comercial, ya sea para formar acuerdos multilaterales o bilaterales, el objetivo del presente trabajo es conocer la evolución de las economías de la región Asia Pacífico y enfrentar sus distintas competitividades. Para lograr el objetivo propuesto, el presente trabajo de investigación se divide en tres partes. En la primera, se destacan las etapas del proceso de integración económica y se mencionan los costos y los beneficios de dicha integración. En la segunda parte, se analiza la evolución de las economías en las últimas tres décadas. Esta sección incluye, sobre todo, el estudio del comportamiento del intercambio internacional de bienes y servicios que tienen estas economías. En la tercera parte, se examina el desarrollo de algunos indicadores de competitividad que presentan cada uno de los países en los últimos años. Finalmente, se dan las conclusiones.

Marco conceptual

El estudio de la constitución de los acuerdos comerciales entre dos o más países se encuentra dentro de la rama de la integración económica, que pertenece al área de conocimiento de la economía internacional. Dentro de esta última se localiza el análisis de la producción, las economías de escala, el crecimiento y el desarrollo económico.

Autores como Martínez (2001) y Petit (2014), siguiendo a Balassa (1961) y Viner (1950), argumentan que la integración económica es un proceso que contiene las siguientes etapas:

- 1.- Zona de Libre Comercio. Esta zona es un área formada por dos o más países, los cuales, de forma inmediata o paulatina, eliminan las restricciones al comercio internacional de bienes y/o servicios como las barreras arancelarias de los países miembros, pero mantienen los

- aranceles a terceros. Entre los principales objetivos de la formación de dicha zona se encuentran incrementar las oportunidades de inversión, ampliar el área geográfica del comercio, crear las condiciones necesarias para una competencia más justa entre los miembros y fomentar la cooperación multilateral. Dentro de los aspectos relevantes de la zona de libre comercio, se está promover el comercio de bienes y servicios originarios mediante el certificado de origen, la protección de la propiedad intelectual y la solución de controversias.
- 2.- Unión Aduanera. Además de permitir el libre comercio en una zona, se establece un arancel común a terceros. En este sentido, la unión aduanera supone proteccionismo con respecto a países que no son miembros de la zona de libre comercio. La característica más importante de la unión aduanera es la aplicación de la teoría tradicional del comercio internacional a través de las ventajas competitivas.
 - 3.- Mercado Común. Es el acuerdo donde los países miembros suprimen todas las restricciones de la libre circulación de los bienes, servicios y factores productivos, es decir, «se eliminan todas las restricciones arancelarias y cuantitativas al comercio recíproco».
 - 4.- Unión Económica. Además de desaparecer las restricciones a la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, se armonizan las políticas económicas y sociales como las culturales, educativas y socio-laborales con el objetivo de hacer más eficaz y equitativa el área geográfica común.
 5. Comunidad Económica. En esta fase final, no solo se armonizan los aspectos económicos y sociales sino también se unifican aspectos como los fiscales y monetarios. También se crean organismos supranacionales cuyas decisiones las tienen que acatar los Estados miembros.

Por otra parte, en el análisis de la integración económica también se destacan los beneficios y los costos de la eliminación de las restricciones al comercio.

Dentro de los beneficios a corto plazo, se localizan fuentes de abastecimiento de bienes y servicios a más bajo costo comparados con aquellos que se tenían a nivel nacional; esto permitiría la utilización más eficiente de recursos productivos y una mejora en el bienestar. Aumentos de las economías de escala como consecuencia de la mayor dimensión del mer-

cado. Acceso a los recursos financieros externos, como la inversión extranjera directa y de cartera, producto de la mayor credibilidad. Los beneficios de largo plazo se centran en un mayor crecimiento de las economías, progreso tecnológico y un mayor conocimiento.

Dentro de los principales costos se encuentran el cierre de una gran cantidad de empresas debido a su baja productividad y la permanencia de aquellas más competitivas, una mayor sincronización de los ciclos económicos hará que en los valles aparezcan dificultades en llevar políticas económicas afines entre los miembros, como consecuencia los países más fuertes tenderán a imponer las políticas económicas a seguir sin tomar en cuenta si son convenientes para el resto de los países. Dado que el crecimiento de las economías tiende a polarizarse por las economías de escala, la integración acentuará los desequilibrios externos y las desigualdades sociales. En las etapas posteriores de la integración habrá cesión de soberanía, esto ocasionará los sentimientos nacionalistas que complicarán el proceso.

Evolución

a) Tasa de crecimiento del PIB

Como se muestra en el cuadro 1 los países que mayor tasa de crecimiento del producto presentaron en los últimos seis años fueron los pertenecientes a Asia y a América del Sur, para el resto de los países las tasas de crecimiento han sido bajas e incluso negativas.

Cuadro 1. Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Australia	2.0	2.4	3.6	2.4	2.5	2.3	2.4
Brunei Darussalam	2.6	3.4	0.9	-1.8	-2.3	-0.6	n.d.
Canadá	3.4	3.0	1.9	2.0	2.4	1.1	1.4
Chile	5.8	5.8	5.5	4.2	1.9	2.3	1.7
E. E. U. U.	2.5	1.6	2.3	2.2	2.4	2.6	1.6
Japón	4.7	-0.5	1.8	1.6	-0.1	1.2	0.5

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Malasia	7.4	5.3	5.5	4.7	6.0	5.0	4.3
México	5.2	3.9	4.0	1.4	2.6	2.5	2.3
Nueva Zelanda	1.4	2.2	2.2	2.5	3.2	3.4	2.8
Perú	8.5	6.5	6.0	5.8	2.4	3.3	3.7
Singapur	15.2	6.2	3.4	4.4	2.9	2.0	1.7
Vietnam	6.4	6.2	5.2	5.4	6.0	6.7	6.2
Para el año 2016, las cifras son estimadas por el FMI							

Fuente: Elaboración propia con base datos del Banco Mundial, de la OECD y del FMI.

Dentro de los países de Asia que tuvieron mayor crecimiento se encuentran Singapur, Malasia y Vietnam; en América del Sur, Perú y Chile. Para el resto de las economías, las tasas de crecimiento del producto oscilaron entre 0.5% y 4.0%; mientras que en Brunei y Japón se observaron tasas de crecimiento negativas en los tres últimos años, para la primera -1.8%, -2.3% y -0.6% y en la segunda -0.5% en el año 2011 y -0.1% en el año 2014.

b) Estructura productiva

En los cuadros 2 y 3 se presentan los datos del valor agregado del sector servicios e industrial expresados como porcentajes del PIB. En estos cuadros, se observa que el sector servicios, en la mayoría de los países, aporta más del 50.0% al producto, con excepción de Brunei, Vietnam y Malasia, los cuales se encuentran por debajo de este porcentaje.

Cuadro 2. Valor agregado de los servicios

	(% del PIB)				
	2010	2011	2012	2013	2014
Australia	70.6	69.0	69.3	70.7	70.5
Brunei Darussalam	32.5	27.1	28.2	31.0	n.d
Canadá	70.0	68.9	69.4	n.d	n.d

	(% del PIB)				
Chile	57.0	57.7	60.1	61.7	63.2
EU	78.4	78.0	78.2	77.9	n.d
Japón	71.3	72.7	72.8	72.4	n.d
Malasia	49.4	48.7	50.1	51.0	44.3
México	61.5	60.3	60.1	62.1	63.6
Nueva Zelanda	69.9	70.2	70.9	n.d	n.d
Perú	53.8	51.5	53.8	55.6	n.d
Singapur	72.3	73.6	73.3	74.9	75.0
Vietnam	42.9	42.0	41.7	43.3	43.4

Fuente: Elaboración propia con base datos del Banco Mundial y de la OECD.

Dentro de los países donde el sector servicios aporta un mayor valor agregado se encuentran, en orden de importancia, Estados Unidos (E. E. U. U.), Singapur y Japón con porcentajes arriba del 70.0% (ver cuadro 2).

Cuadro 3. Valor agregado de la industria

	(% del PIB)				
	2010	2011	2012	2013	2014
Australia	27.1	28.6	28.3	26.9	27.1
Brunei Darussalam	66.8	72.2	71.1	68.2	n.d
Canadá	28.6	29.4	28.9	n.d	n.d
Chile	39.6	38.7	36.6	35.1	34.6
E. E. U. U.	20.3	20.6	20.6	20.5	20.7
Japón	27.5	26.1	26.0	26.2	26.9
Malasia	40.5	39.8	40.1	39.9	40.0
México	35.1	36.4	36.4	34.5	34.3
Nueva Zelanda	23.7	23.4	23.0	n.d	n.d
Perú	38.4	38.9	36.8	37.3	n.d

(% del PIB)					
	2010	2011	2012	2013	2014
Singapur	27.6	26.4	26.7	25.1	n.d
Vietnam	38.2	37.9	38.6	38.3	n.d

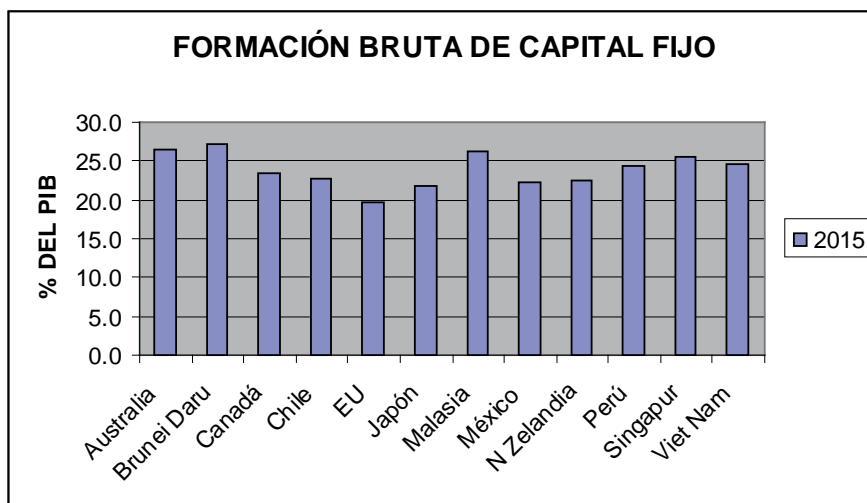
Fuente: Elaboración propia con base datos del Banco Mundial y de la OECD.

La aportación del sector industrial al valor agregado en la mayoría de los países ronda entre un 20.0% y un 40.0% con excepción de Brunei, país en el cuál la industria contribuye con alrededor del 65.0% y el 72.5%.

c) Formación Bruta de Capital Fijo

Como un componente importante del valor agregado, se encuentra la Formación Bruta de Capital Fijo. En la gráfica 1 se observa que la Formación Bruta de Capital Fijo en el año 2015 es similar en todos los países y se encuentra alrededor del 19.0% y el 28.0%. El porcentaje mínimo en este año lo alcanzó E.E U. U. con un 19.6% y el máximo fue para Brunei con un 27.3%

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial y de la OECD.

d) Grado de Apertura

En los cuadros 4 y 5 se presentan la suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios y de bienes, respectivamente, como porcentaje del PIB que generalmente se usa como un indicador del grado de apertura en general y del grado de apertura comercial de una economía. Si un país produce y consume una gran cantidad de bienes y servicios para sí misma, tendrá un grado de apertura menor que aquella que intercambia grandes cantidades de bienes y servicios con el exterior.

Como se observa en el cuadro 4, Singapur presenta el mayor grado de apertura; mientras que, E. E. U. U. alcanza el menor. Además, destacan las economías de Asia por comerciar externamente, más del producto que generan con excepción de Japón, país cuyo grado de apertura es pequeño, solo superior al de EU. Para el resto de las economías, el grado de apertura oscila entre el 40.0% y el 70.0%.

Cuadro 4. Suma de x e M de bienes y servicios como porcentaje del PIB (indicador de grado de apertura)

	1990	2000	2010	2014	2015
Australia	32.3	40.9	39.9	42.3	41.0
Brunei Darussalam	99.1	103.2	114.3	106.6	n.d
Canadá	50.1	83.2	60.0	64.3	65.4
Chile	64.5	57.9	69.7	65.9	60.4
E. E. U. U.	19.8	25.0	28.2	30.1	28.1
Japón	19.7	20.3	29.1	38.6	36.8
Malasia	146.9	220.4	157.9	138.5	134.4
México	38.3	53.1	61.0	65.7	72.8
Nueva Zelanda	52.6	68.5	58.7	55.2	n.d
Perú	30.3	35.6	50.0	46.4	44.6
Singapur	344.3	366.1	372.1	359.8	326.1
Vietnam	81.3	103.2	152.2	169.5	178.8

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Organización Mundial de Comercio y el Banco Mundial

Si se excluyen las exportaciones e importaciones de servicios, es decir, el grado de apertura comercial este sigue la misma estructura que el anterior, pero con un grado de apertura menor (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Suma de x e m de bienes como porcentaje del PIB (indicador de grado de apertura comercial)

	1990	2000	2010	2014	2015
Australia	26.3	32.6	36.3	32.9	29.6
Brunei Darussalam	91.3	83.5	92.5	82.5	59.3
Canadá	42.4	70.5	49.0	53.5	54.5
Chile	51.1	47.5	59.9	57.1	52.6
E. E. U. U.	15.2	19.8	21.7	23.2	21.2
Japón	16.8	18.2	26.6	32.7	30.9
Malasia	133.4	192.1	142.4	131.0	126.9
México	32.1	50.6	58.0	62.3	68.7
Nueva Zelanda	41.5	51.6	42.7	42.0	40.8
Perú	22.8	28.3	44.3	40.4	37.5
Singapur	314.0	284.2	280.3	253.3	221.1
Vietnam	79.7	89.5	135.5	160.1	169.5

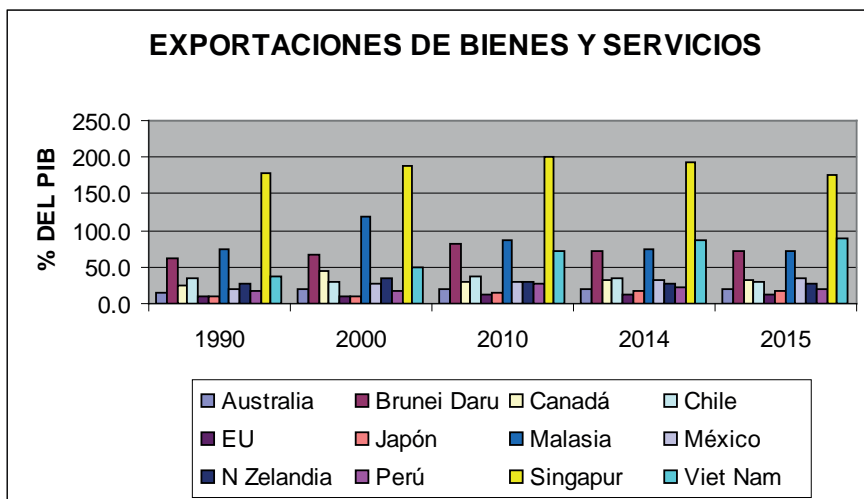
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Organización Mundial de Comercio y el Banco Mundial

e) Exportaciones e importaciones de bienes y servicios

Como se puede observar en la gráfica 2, en general, las exportaciones de bienes y servicios de las economías se han incrementado en los últimos treinta y cinco años. Este incremento es más notorio en algunas economías al pasar del año 1990 al 2000 y en otras del año 2000 al 2010. Del año 1990 al 2000, las exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB que más crecen son las de Canadá (de 25.1% a 44.2%), Malasia (de 74.5% a 119.8%) y Vietnam (de 36.0% a 50.0%).

Del año 2000 al 2010, el mayor aumento de las exportaciones se observan en Brunei (de 67.4% a 81.4%), Perú (de 16.8% a 26.6%) y Vietnam (de 50.0% a 72.0%). Sin embargo, para el año 2015 y comparado con el año 2010 el porcentaje de exportaciones de bienes y servicios con respecto al PIB bajó en todas las economías.

Gráfica 2

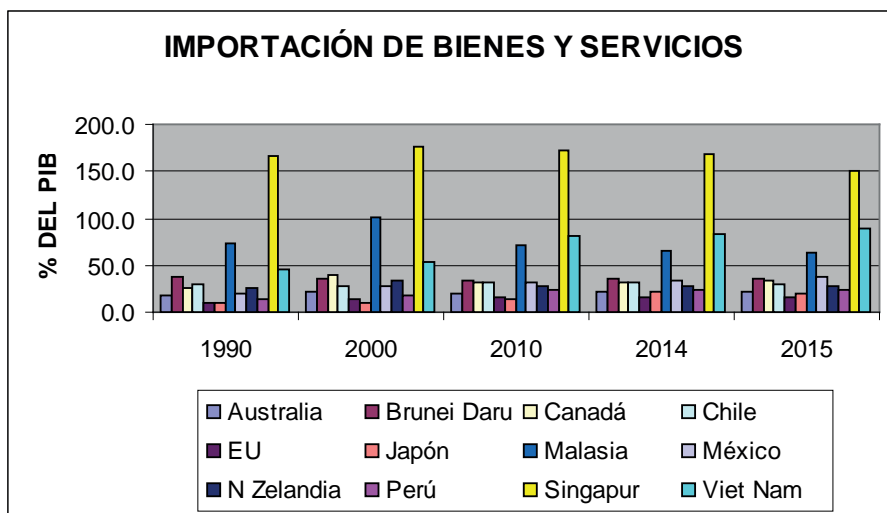


Fuente: Elaboración propia con base datos del Banco Mundial y de la OECD

Por otro lado, en la gráfica 3, se puede observar un comportamiento similar de las importaciones de bienes y servicios al de las exportaciones en las mismas economías, pero en menor proporción con respecto al PIB. Del año 2000 al 2010, las importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB pasaron de 24.9% al 38.6% en Canadá, en Malasia de 72.4% al 100.6% y en Vietnam del 45.3% al 53.3%. Del año 2000 al 2010, se observa que las importaciones de bienes y servicios se incrementaron para algunos países y disminuyeron para otros. Las importaciones de Chile aumentaron de 28.6% al 31.7%. Aquellos países que más disminuyeron sus importaciones fueron los de Malasia de 100.6% a 71.0%, Nueva Zelanda de 32.8% a 28.0% y Singapur de 176.0% a 172.8%.

Es importante señalar que en ese rubro hay economías que presentaron un incremento constante en sus importaciones como porcentaje del PIB, durante los últimos treinta y cinco años. Dentro de estas economías se encuentran E.E. U. U., Japón, México, Perú y Vietnam (ver gráfica 3).

Gráfica 3



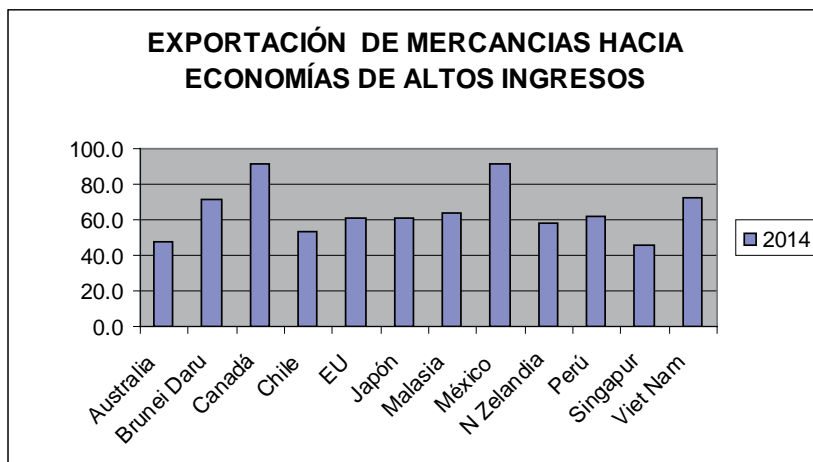
Fuente: Elaboración propia con base datos del Banco Mundial y de la OECD

f) Dirección de las exportaciones

Los países de la región Asia Pacífico dirigen sus exportaciones hacia dos grandes regiones, a saber: economías de altos ingresos y a economías en desarrollo de Asia Oriental y el Pacífico.

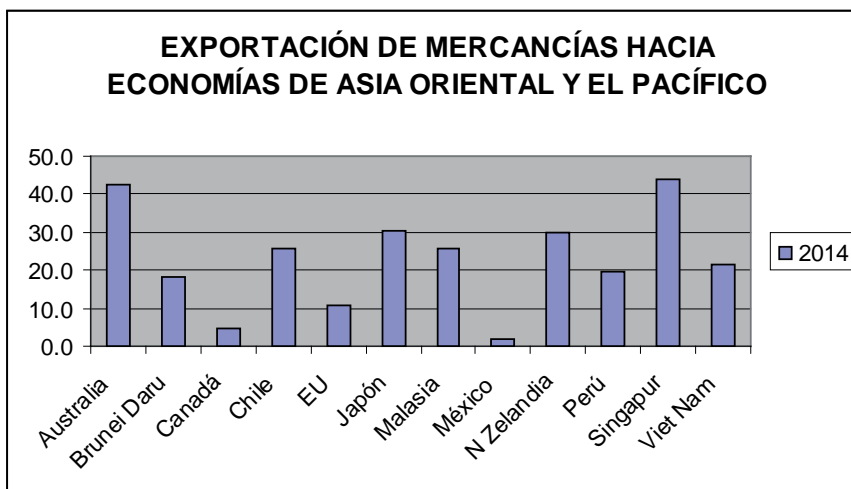
Según se observa en la gráfica 4, en el año 2014, Canadá y México fueron los países que exportaron más del 90.0% de sus mercancías hacia países de ingresos altos. Le siguen en importancia Vietnam y Brunei con 72.5% y 71.7% respectivamente, Malasia, Perú, Japón y E. E. U.U con un porcentaje de alrededor del 60.0%, Nueva Zelanda y Chile con más del 50.0%, finalmente, Australia y Singapur con 48.0% y 45.7%, respectivamente.

Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con base en datos estimados por el staff del Banco Mundial retomados de la Dirección de Comercio del FMI.

Gráfica 5



Fuente: Elaboración propia con base en datos estimados por el staff del Banco Mundial retomados de la Dirección de Comercio del FMI.

Por su parte, en la gráfica 5 se muestra el porcentaje de mercancías exportadas a economías en desarrollo de Asia Oriental y el Pacífico. Como se observa las economías que exportan un mayor porcentaje hacia esta región son Singapur y Australia con un 43.7% y un 42.6%, respectivamente. Dentro de los países que exportan entre un 20.0% y un 30.0%, se encuentran Vietnam, Malasia, Chile, Nueva Zelanda y Japón. Muy cercanas al 20.0% están Perú (19.4%) y Brunei (18.4%). Finalmente, Canadá y México son las que exportan porcentajes marginales de mercancías a esta región tan solo el 4.6% y el 1.7%, respectivamente.

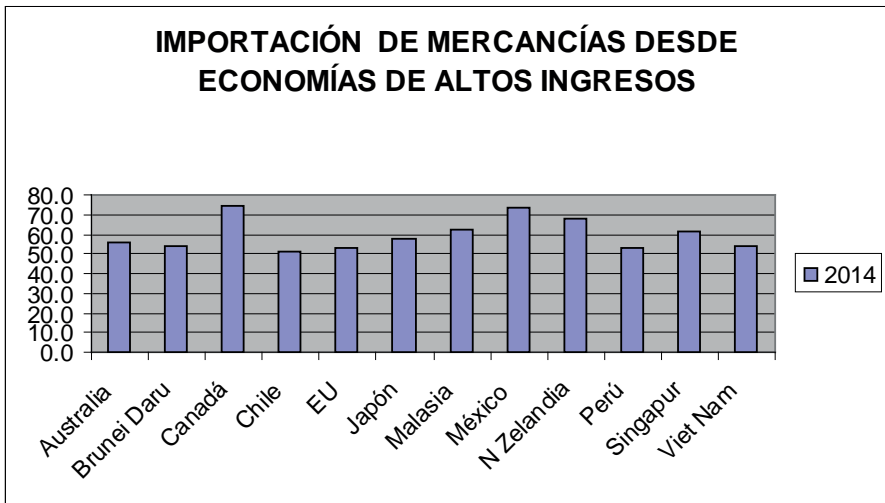
g) Procedencia de las importaciones

Al igual que las exportaciones, las importaciones de mercancías de esas economías proceden principalmente de países de altos ingresos y de países en desarrollo de Asia Oriental y el Pacífico, pero en distintos porcentajes.

Como se muestra en la gráfica 6, los países que importaron un porcentaje mayor desde las economías de altos ingresos, en el año 2014, fueron Canadá y México con un 74.1% y 73.7%, respectivamente. Aquellas cuyo porcentaje de importaciones desde esta región, estuvieron entre 60.0% y 70.0% fueron Nueva Zelanda (67.8%), Malasia (62.2%) y Singapur (61.5%). El resto de las economías recibieron, este año, un porcentaje de importaciones entre el 51.0% y el 58.0%.

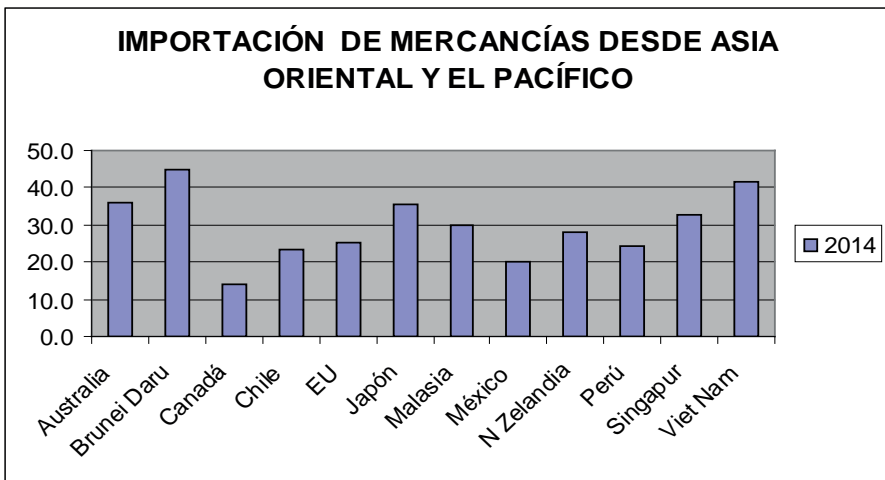
En cuanto a las economías que recibieron un mayor porcentaje de importaciones desde países en desarrollo de Asia Oriental y el Pacífico fueron Brunei y Vietnam con un 44.7% y 41.5%, respectivamente. Aquellas cuyo porcentaje estuvo entre las 35.8% y 30.0% fueron Australia, Japón, Singapur y Malasia. Las que importaron un porcentaje entre el 10.0% y 20.0% fueron Nueva Zelanda, E.E. U.U, Perú, Chile México y Canadá.

Gráfica 6



Fuente: Elaboración propia con base en datos estimados por el staff del Banco Mundial retomados de la Dirección de Comercio del FMI.

Gráfica 7



Fuente: Elaboración propia con base en datos estimados por el staff del Banco Mundial retomados de la Dirección de Comercio del FMI.

Es importante resaltar que los diferenciales entre los porcentajes de exportaciones e importaciones de mercancías hacia las economías de Asia Oriental y el Pacífico son más marcados que aquellas que se observan entre las economías de altos ingresos.

Los diferenciales positivos entre las exportaciones e importaciones de mercancías hacia las economías de altos ingresos, se encuentra en Canadá y México con 17.0% y 17.7%, respectivamente. Mientras que la economía que alcanzó el máximo diferencial negativo fue Singapur con 15.8%.

Para las exportaciones e importaciones con países en desarrollo de Asia Oriental y el Pacífico, los diferenciales negativos de algunos países son mayores a los positivos y al negativo que alcanzó Singapur. Brunei tiene el mayor diferencial negativo (26.3%), le sigue en orden de importancia Vietnam (19.8%) y México (18.4%). Aunque menores, los diferenciales positivos los tienen Singapur (11.0%) y Australia con 6.8%.

Según expresan las cifras anteriores, los países de la región Asia Pacífico importan más mercancías de las que exportan a las economías en desarrollo de Asia Oriental y el Pacífico y con los países de altos ingresos sucede lo contrario. Por lo que dichos diferenciales, indicarían que la mayoría de los países incluidos en la muestra tienen balanzas comerciales deficitarias con los países de Asia Oriental y el Pacífico.

h) Diversificación de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios

Como se muestra en los cuadros 6 y 7, las exportaciones e importaciones de manufacturas, como porcentaje de las mercancías, son las que más comercian.

Según se observa en el cuadro 6, el gran salto en las exportaciones se dio en la década de los noventa. Sin embargo, el porcentaje de exportaciones manufactureras no se pudo alcanzar ni en 2010 ni en 2015 aunque las cifras de estos años superan a las del año 1990.

En el año 2015, los países que mostraron un mayor porcentaje de exportación de productos manufacturados fueron, en orden de importancia, Japón (88.0%), México (82.8%), Singapur (77.0%), Malasia (66.9%), E. E. U.U (64.0%) y Canadá (52.4%). Si se toma como base 2014 para Vietnam,

esta economía también tiene un alto porcentaje de exportaciones de manufacturas, las cuales ascienden a 76.3%. El resto de las economías no superan el 20.0% de la exportación de estos productos (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Exportación de productos manufacturados (% de mercancías exportadas)

	1990	2000	2010	2014	2015
Australia	24.1	29.5	16.6	15.1	17.7
Brunei Darussalam	0.5	n.d	n.d	6.8	n.d
Canadá	58.8	63.8	49.0	46.4	52.4
Chile	11.3	16.2	12.6	14.1	14.4
E. E. U. U.	74.1	82.7	66.1	62.0	64.0
Japón	95.9	93.9	89.0	88.2	88.0
Malasia	53.8	80.4	67.2	61.8	66.9
México	43.5	83.5	76.0	78.7	82.8
Nueva Zelanda	23.1	30.8	20.8	17.8	19.3
Perú	18.4	20.3	13.9	14.7	14.9
Singapur	71.6	85.6	73.1	71.3	77.0
Vietnam	n.d	42.7	64.7	76.3	n.d

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del staff del Banco Mundial procedentes de la base de datos de Comercio de la División Estadística de las Naciones Unidas

Por su parte, el porcentaje de importaciones de manufacturas, en relación al total de mercancías importadas tiende a ser constante para la mayoría incluidos en la muestra, en las últimas tres décadas y media con excepción del comportamiento observado para México y Japón que muestran una tendencia ascendente. Como se muestra en el cuadro 7, en el año 2015, el porcentaje de importación de manufacturas en la mayoría de las economías ronda entre el 70.9% y el 78.7%; para Japón ascendió al 59.8% y el de México fue de 81.0%.

Cuadro 7. Importaciones de productos manufactureros
(% de importaciones de mercancías)

	1990	2000	2010	2014	2015
Australia	84.6	84.1	74.8	72.2	77.0
Brunei Darussalam	77.9	n.d	n.d	72.5	
Canadá	80.5	84.1	76.7	75.9	78.7
Chile	75.3	71.4	68.7	67.9	74.7
E. E. U. U.	73.1	77.2	70.2	73.2	78.9
Japón	44.3	56.7	50.5	50.1	59.8
Malasia	82.2	84.8	74.2	67.2	70.9
México	64.2	83.5	79.5	79.1	81.0
Nueva Zelanda	81.4	78.7	70.7	71.3	75.5
Perú	61.2	70.3	72.5	72.8	76.1
Singapur	73.1	81.8	65.7	61.6	70.1
Vietnam	n.d	72.7	72.9	76.6	

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del staff del Banco Mundial procedentes de la base de datos de Comercio de la División Estadística de las Naciones Unidas.

En cuanto a la diversificación de bienes exportados en los dos últimos años, se puede observar en el cuadro 8 que destacan productos de alta tecnología², combustibles, alimentos y de tecnología de la información y la comunicación³ (TIC).

Los mayores exportadores de productos de alta tecnología fueron Singapur y Malasia con alrededor del 45.0% de las exportaciones de produc-

² Los productos de alta tecnología corresponden a los aeroespaciales, maquinaria y equipo informático avanzado, material biotecnológico y productos farmacéuticos.

³ Los productos de tecnología de la información y de la comunicación incluyen telecomunicaciones, audio y video, computadoras y equipo relacionado, componentes electrónicos y otros bienes relacionados. Se excluye *software*.

tos manufacturados, le sigue Vietnam con 26.9%; y entre un 10.0% y un 20.0%, se encuentra Japón, E.E.U.U., México, Perú y Canadá.

De los exportadores de TIC, los que alcanzaron mayores porcentajes, con relación a los productos manufacturados, fueron Singapur, Malasia y Vietnam con porcentajes de alrededor del 25.0%, le sigue México con un 16.0% y aproximadamente el 8.5%, E.E. U.U y Japón.

Dentro de los mayores exportadores de combustibles⁴, se encuentran Australia y Canadá con porcentajes entre el 26.9% y 28.1% del total de mercancías exportadas. Los que exportaron más del 10.0% en el año 2014 o en 2015 fueron Singapur, Perú, E.E.U.U. y México.

El país más importante en la exportación de alimentos⁵ fue Nueva Zelanda con alrededor del 60.0% de las mercancías exportadas. Muy por debajo se encuentran Perú y Chile con porcentajes entre 22.2% y 26.2%. Algunos otros que destacan son Canadá, Vietnam, Malasia y E. E. U.U

Cuadro 8. Principales mercancías exportadas (porcentajes*)

País	Producto	Año	
		2014	2015
Australia	Combustible	28.0	26.9
Australia	Alimentos	14.0	17.2
Australia	Alta Tecnología	13.6	13.5
Canadá	Combustible	28.1	21.4
Canadá	Alta Tecnología	14.8	13.9
Canadá	Alimentos	18.8	12.7
Chile	Alimentos	22.5	24.2
Chile	Alta Tecnología	6.2	5.9
E. E. U. U	Alta Tecnología	16.7	16.8

⁴ Dentro de los combustibles se incluye al carbón.

⁵ Los alimentos incluyen animales vivos, vegetales y tabaco, aceite animal y vegetal, aceite de semillas y nueces.

País	Producto	Año	
		2014	2015
E. E. U. U.	Alimentos	10.4	10.1
E. E. U. U.	TIC	8.9	9.0
E. E. U. U.	Combustible	11.2	8.3
Japón	Alta Tecnología	18.2	19.0
Japón	TIC	8.6	8.4
Malasia	Alta Tecnología	43.9	42.2
Malasia	TIC	28.2	28.7
Malasia	Alimentos	11.1	10.9
México	TIC	16.3	16.0
México	Alta Tecnología	16.0	14.7
México	Combustible	10.7	6.1
México	Alimentos	6.4	6.9
N. Zelanda	Alimentos	61.0	60.6
Perú	Alimentos	23.6	26.2
Perú	Alta Tecnología	14.7	14.9
Perú	Combustible	14.5	8.7
Singapur	Alta Tecnología	47.2	n.d.
Singapur	TIC	29.9	30.0
Singapur	Combustible	16.7	12.6
Vietnam	Alta Tecnología	26.9	n.d.
Vietnam	TIC	24.3	24.0
Vietnam	Alimentos	14.8	n.d.
<p>*Para combustibles y alimentos los porcentajes son con respecto al total de mercancías exportadas. Para productos exportados de alta tecnología y tic los porcentajes son con respecto a las manufacturas.</p> <p>NOTA: Para Brunei Darussalam no existe información.</p>			

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del staff del Banco Mundial a partir de la división estadística de las Naciones Unidas.

Los principales bienes importados en el año 2014 y 2015, por los países incluidos en la muestra, son combustibles, alimentos y TIC (ver cuadro 9). Las economías que importaron el mayor porcentaje de productos de tecnología de la información y la comunicación fueron Singapur y Malasia con aproximadamente entre el 16.0% y el 20.0%. En lo que se refiere a la importación de combustibles, Japón y Singapur ocuparon los primeros lugares con alrededor del 30.0%, le siguen Chile, Malasia, Australia, Perú y E. E. U.U con importaciones del 10.0% al 20.0%. Los porcentajes en la importación de alimentos fueron importantes para Brunei, Nueva Zelanda y Perú.

Cuadro 9. Principales mercancías importadas (porcentajes*)

País	Producto	Año	
		2014	2015
Australia	Combustible	16.1	11.1
Australia	TIC	8.9	9.2
Australia	Alimentos	6.3	6.7
Brunei	Alimentos	15.0	15.4
Brunei	Combustible	7.5	10.2
Brunei	TIC	4.9	4.9
Canadá	Combustible	10.6	7.2
Canadá	Alimentos	7.9	8.3
Canadá	TIC	7.3	7.2
Chile	Combustible	21.3	14.2
Chile	Alimentos	8.4	9.0
Chile	TIC	7.9	7.2
E. E. U. U.	Combustible	14.1	8.7
E. E. U. U.	TIC	10.9	11.3
E. E. U. U.	Alimentos	5.6	5.9
Japón	Combustible	32.3	20.5
Japón	TIC	10.9	11.3

País	Producto	Año	
		2014	2015
Japón	Alimentos	8.5	10.0
Malasia	TIC	22.6	23.1
Malasia	Combustible	17.1	12.28
Malasia	Alimentos	8.0	8.9
México	TIC	17.1	16.3
México	Combustible	8.3	6.8
México	Alimentos	6.4	6.0
N. Zelanda	Combustible	15.1	10.1
N. Zelanda	Alimentos	10.8	11.3
N. Zelanda	TIC	7.6	6.9
Perú	Combustible	14.2	10.4
Perú	Alimentos	10.5	11.2
Perú	TIC	7.9	9.0
Singapur	Combustible	31.2	22.1
Singapur	TIC	24.9	24.5
Singapur	Alimentos	3.7	4.1
Vietnam	TIC	19.9	19.1
Vietnam	Alimentos	8.3	8.6
Vietnam	Combustible	7.6	7.0

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del staff del Banco Mundial a partir de la división estadística de las Naciones Unidas

Según se muestra en el cuadro 10, uno de los servicios que más exportaron los países incluidos en la muestra, en los años 2014-2015, fueron los de computación, comunicaciones y otros servicios. Japón y Canadá van a la cabeza con más del 50.0% del total de los servicios exportados, le sigue E.E. U.U con porcentajes mayores al 45.0%, Singapur y Malasia exportaron alrededor del 35.0% de estos servicios y Chile y Nueva Zelanda entre el 22.0% y el 23.8%.

En segundo lugar, la mayoría de esos países exportaron servicios de transporte⁶, Chile exportó más del 45.0%, Singapur alrededor del 33.0%, Perú, Japón y Nueva Zelanda cerca del 30.0%, E.E.U.U, Australia y Malasia entre un 11.0% y 13.0%.

Finalmente, la exportación de seguros y servicios financieros también forma parte importante de las exportaciones de servicios. Singapur, E. E. U. U. y México exportaron alrededor de un 15.0%, mientras las exportaciones de Perú y Canadá oscilaron en un 10.0% (ver cuadro 10)

Cuadro 10. Principales servicios exportados (porcentajes*)

País	Producto	Año	
		2014	2015
Australia	CCyS	23.1	22.6
Australia	ST	11.5	11.2
Canadá	CCyS	53.5	52.8
Canadá	ST	15.9	15.9
Canadá	SSF	10.7	10.9
Chile	ST	48.7	43.9
Chile	CCyS	27.0	28.3
Chile	SSF	6.7	7.2
E. E. U. U.	CCyS	45.6	46.1
E. E. U. U.	SSF	15.2	15.2
E. E. U. U.	ST	13.1	13.0
Japón	CCyS	55.3	57.8
Japón	ST	29.8	24.8
Malasia	CCyS	35.9	32.9
Malasia	ST	11.1	11.4
México	SSF	13.8	16.9

⁶ Los servicios de transporte cubren los servicios por mar, aire, tierra y espacio que realizan los residentes de una economía e incluye movimiento de pasajeros y bienes.

País	Producto	Año	
		2014	2015
N. Zelanda	CCyS	24.1	22.0
N. Zelanda	ST	15.7	14.8
Perú	ST	30.4	25.6
Perú	SSF	9.3	11.1
Singapur	CCyS	37.8	36.4
Singapur	ST	32.4	34.2
Singapur	SSF	16.0	16.7

NOTA: Para Brunei Darussalam y Vietnam no existe información

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del staff del Banco Mundial a partir de la división estadística de las Naciones Unidas. Los porcentajes son con respecto al total de servicios Exportados. CCyT son las X de computación, comunicaciones y otros Servicios; ST se refiere a las X de servicios de transporte; SSTson las X de seguros y servicios financieros.

En cuanto a las importaciones de servicios de computación, comunicaciones y otros servicios, en los años 2013 y 2014, son los más importantes al igual que las exportaciones de este tipo de servicios. Los países que importaron un porcentaje mayor son Japón y Singapur con alrededor del 55.0% y 50.0%, respectivamente; E. E. U. U, Canadá y Malasia lo hacen entre el 35.0% y el 41.0%; Mientras que Australia, Chile y Perú importaron entre el 24.0% y el 30.0%; por debajo se encuentra México, con alrededor del 15.0% (ver cuadro 11).

Los servicios de transporte también representan un porcentaje significativo de las importaciones. Chile y México ocupan el primer lugar en importar estos servicios con alrededor del 45.0%; Singapur, Nueva Zelanda, Australia, Japón, Canadá y E.E. U. U importan entre el 20.0% y el 30.0% de estos servicios (ver cuadro 11).

El porcentaje de importaciones de seguros y servicios financieros es bajo en relación a los que se describen en los párrafos anteriores y solo algunas economías dependen de estos. Dentro de los países que importan estos servicios se encuentra México, E. E. U. U, Chile y Perú con porcentajes entre 12.0% y 17.5% (ver cuadro 11).

Cuadro 11. Principales servicios importados (porcentajes*)

País	Producto	Año	
		2013	2014
Australia	CCyS	29.5	24.4
Australia	ST	23.9	26.4
Canadá	CCyS	38.2	35.2
Canadá	ST	21.2	22.1
Chile	ST	42.4	48.2
Chile	CCyS	30.4	25.1
Chile	SSF	12.9	14.0
E. E. U. U.	CCyS	39.4	41.0
E. E. U. U.	ST	20.8	20.0
E. E. U. U.	SSF	15.8	15.9
Japón	CCyS	53.2	58.4
Japón	ST	24.1	24.7
Malasia	CCyS	38.0	n.d.
México	ST	46.3	39.6
México	SSF	17.3	15.8
México	CCyS	12.5	16.2
N. Zelanda	CCyS	35.0	37.3
N. Zelanda	ST	24.5	24.5
Perú	CCyS	27.6	n.d.
Perú	ST	12.1	n.d.
Singapur	CCyS	50.3	49.5
Singapur	ST	27.8	27.1
Los porcentajes son con respecto al total de servicios importados.			
CCyT son las M de servicios computación, comunicaciones y otros Servicios; ST se refiere a las M de servicios de transporte; SST Son las M de seguros y servicios financieros			
NOTA: Para Brunei Darussalam y Vietnam no existe información			

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del staff del Banco Mundial a partir de la división estadística de las Naciones Unidas.

i) Balanza Comercial de Bienes y Servicios

Como se observa en el cuadro 12, hay países que han logrado un salto positivo y significativo en su Balanza Comercial de Bienes y Servicios como porcentaje del PIB, durante las últimas tres décadas y media; otros presentaron saldos positivos y negativos en algunos años pero con porcentajes con respecto al PIB cercanos a cero como, por ejemplo, Brunei, Singapur y Malasia; algunos más, con déficit bajos con respecto al PIB, pero crónicos como es el caso de E. E. U.U. y México. Finalmente, Nueva Zelanda donde se observa superávit constante aunque muy pequeño con respecto al producto que genera.

Cuadro 12. Balanza comercial de bienes y servicios (% del PIB)

	1990	2000	2010	2014	2015
Australia	-2.0	-2.0	-1.0	-0.5	-1.4
Brunei Darussalam	24.5	31.5	48.6	35.3	n.d.
Canadá	0.2	5.6	-1.9	-0.9	-2.3
Chile	3.4	0.7	6.4	0.9	-0.3
E. E. U. U.	-1.3	-3.7	-3.4	-3.1	-2.9
Japón	0.9	1.4	1.3	-3.1	-1.0
Malasia	2.0	19.2	15.9	9.2	7.6
México	-1.1	-0.6	-1.2	-1.1	-2.1
N Zelanda	0.9	3.0	2.3	0.7	n.d.
Perú	2.0	-2.0	3.1	-1.6	-2.6
Singapur	10.1	12.3	26.4	24.4	26.9
Vietnam	-9.2	-3.3	-8.2	3.3	0.8

Fuente: Elaboración propia con base en datos de cuentas nacionales del Banco Mundial y de las estadísticas de la OECD.

Competitividad

La definición de competitividad se ha vinculado a economistas clásicos como Adam Smith y David Ricardo, la cual se refiere a la capacidad de un país de insertarse al mercado internacional. Definiciones más recientes como la de Daza (2014) introduce al concepto de competitividad de factores como desarrollo tecnológico, educación, mano de obra calificada, infraestructura, sustentabilidad social, acceso y atracción de la inversión extranjera, seguridad jurídica, mayor productividad de los factores e instituciones más eficaces. Dados estos factores, los principales indicadores de competitividad con los que contaría un país determinado serían los siguientes:

a) *Inversión extranjera directa*

La inversión extranjera directa, como un indicador de la confianza que existe en un país de atraer flujos de capital de largo plazo, muestra cifras similares solo para una minoría de los países incluidos en la muestra y en cada uno de los años considerados en el cuadro 13.

Cuadro 13. Inversión extranjera directa neta (miles de millones de dólares)

	1990	2000	2010	2014	2015
Australia	0.6	4.1	18.1	-0.6	-16.7
Brunei Darussalam	n.d.	0.0	-0.1	0.4	0.5
Canadá	6.1	46.7	36.3	62.2	82.3
Chile	0.0	4.0	9.5	12.9	15.8
E. E. U. U.	59.9	188.0	354.6	357.2	345.1
Japón	50.8	45.0	79.7	136.3	130.7
Malasia	0.1	2.0	15.3	16.1	9.9
México	0.2	0.4	15.0	8.3	8.1
Nueva Zelanda	2.4	-4.0	1.0	1.0	0.3
Perú	0.0	n.d.	0.3	0.1	0.1
Singapur	2.0	6.7	33.4	39.1	35.5
Vietnam	n.d.	n.d.	0.9	1.2	1.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de cuentas nacionales del Banco Mundial y de las estadísticas de la OECDE.

Como se puede observar en ese cuadro, la inversión extranjera directa en el año 2000, 2010, 2014 y 2015 en E. E. U. U. y Japón es considerable con respecto a aquella alcanzada en el año 1990 y con relación al resto de los países. Le sigue en importancia Canadá y Singapur. Con cantidades muy por debajo de las logradas por los países anteriores, se encuentran Malasia, Chile y México.

b) Término de intercambio

La relación de intercambio, vista como la capacidad de una moneda de adquirir una cierta cantidad de bienes importados por unidad exportada, está relacionada con la competitividad de un país a través de la tasa de cambio real. Cuando los términos de intercambio mejoran, el tipo de cambio real tiende a apreciarse, reduciendo la competitividad de un país y viceversa, mientras todo lo demás permanece constante.

Cuadro 14. Índice de términos netos de intercambio (2000 = 100)

	2010	2011	2012	2013	2014
Australia	178.9	200.4	182.0	177.0	165.1
Brunei Darussalam	180.9	209.7	224.0	214.4	200.7
Canadá	123.1	126.0	122.9	124.8	125.4
Chile	157.2	152.1	142.2	136.6	135.5
E. E. U. U.	97.1	94.6	94.7	95.3	95.9
Japón	67.7	61.6	60.5	59.0	58.4
Malasia	97.6	97.7	97.0	96.6	96.2
México	99.0	99.6	97.6	99.7	97.2
Nueva Zelanda	123.5	129.1	120.4	131.1	138.9
Perú	214.4	243.0	232.7	217.5	205.9
Singapur	79.5	77.7	77.1	77.1	77.5
Vietnam	130.5	129.8	129.6	129.6	129.8

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del Banco Mundial y de las estadísticas de la del FMI

Según se observa en el cuadro 14, la evolución de los términos de intercambio para los países incluidos en la muestra, en los últimos cinco años, tiene las siguientes características: se mantiene con pocas variaciones, se puede decir que casi son constantes en la mayoría de los países; con una ligera tendencia creciente y con pequeñas bajas.

Los países que presentaron un índice constante en los términos de intercambio fueron E. E. U. U., Japón, Malasia, México, Singapur y Vietnam. Aquellos, cuyo índice aumentó fueron Canadá y Nueva Zelanda. Dentro de los que tuvieron pequeñas bajas fueron Australia, Brunei, Chile y Perú.

c) Tasa de cambio real efectiva.

El tipo de cambio real⁷ frecuentemente está definido como la relación de lo que cuesta una canasta de bienes a precios externos comparada con la misma canasta a precios internos, es decir, es una medida del poder adquisitivo de una moneda. Si todo lo demás permanece constante, un aumento del tipo de cambio nominal (se deprecia la moneda doméstica con respecto a la externa) hace que la tasa de cambio real aumente o bien se deprecie, mejorando la competitividad de los países. Cuando el tipo de cambio nominal baja, la tasa de cambio real se aprecia con la consecuente pérdida de competitividad.

La definición del índice de la tasa de cambio real efectiva (tasa de cambio nominal efectiva) que maneja el Fondo Monetario Internacional (FMI) y cuyos datos se encuentran en el cuadro 15, se refiere a una medida del valor de la moneda doméstica comparada con un promedio ponderado de varias monedas extranjeras dividida por un índice de costos o deflactor de precios.

Bajo esa definición, el índice de la tasa de cambio real efectiva que más se incrementó fue la de E. E. U. U. al pasar de 95.1 a 113.8 del año 2011 al año 2015, le sigue el índice de Nueva Zelanda (104.1 a 109.0) y el de Singapur (105 a 110.6). El resto de las economías tuvieron un descenso en este

⁷ La forma en que se mide el tipo de cambio real es $TCR = (TCN) \frac{P_e}{P_i}$ donde TCR es el tipo de cambio real, TCN es el tipo de cambio nominal, P_e son los precios externos y P_i son los precios internos.

rubro dentro de las cuales destaca Japón (110.7 a 70.1) y Canadá (102.0 a 84.0).

Cuadro 15. Índice de la tasa de cambio real efectiva (Base 2010)

	2011	2012	2013	2014	2015
Australia	107.1	109.8	105.2	100.1	92.9
Brunei Darussalam	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Canadá	102.0	101.7	98.4	92.1	84.0
Chile	100.4	103.6	102.9	93.9	95.2
E. E. U. U.	95.1	98.0	99.1	101.2	113.8
Japón	101.7	100.6	80.3	75.1	70.1
Malasia	100.4	100.1	100.6	99.9	91.9
México	100.4	97.5	103.5	102.4	92.1
N Zelanda	104.1	107.8	111.4	115.0	109.0
Perú	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Singapur	105.5	110.4	113.4	112.9	110.6
Viet Nam	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d

Fuente: Elaboración propia con base en datos del FMI.

Como se puede observar en el cuadro 13, el índice de la tasa de cambio real efectiva de los últimos cinco años, presenta una tendencia a la baja en la mayoría de los países con excepción del índice de Estados Unidos, Singapur y Nueva Zelanda.

d) Facilidad para hacer negocios

Dentro de las economías incluidas en la muestra hay una gran diferencia en el índice de facilidad para hacer negocios, en los años 2014 y 2015 donde 1 significa reglamentaciones más favorables. En el cuadro 16 se observa, que hay países que se encuentran entre los primeros lugares, en lugares

promedio y también en los últimos lugares. En los primeros lugares, se encuentra Singapur (1), Nueva Zelanda (2) y E. E. U. (7), le siguen Australia (12 y 13), Canadá (17 y 18) y Malasia (17 y 18). De estos lugares se salta hasta los que logran entre 38 y 50, como es el caso de México (42 y 38), Perú (45 y 50) y Chile (48) y finalmente se encuentra Brunei (105 y 84) y Vietnam (93 y 90).

Cuadro 16. Índice de facilidad para hacer negocios*

	2014	2015
Australia	12	13
Brunei Darussalam	105	84
Canadá	13	14
Chile	48	48
E. E. U. U.	7	7
Japón	30	34
Malasia	17	18
México	42	38
Nueva Zelanda	2	2
Perú	45	50
Singapur	1	1
Vietnam	93	90
*(1 = reglamentaciones más favorables para los negocios)		

Fuente: World Bank staff.

Es importante resaltar que de un año a otro, algunas economías lograron avanzar varios lugares en ese índice, mientras que otras retrocedieron. Brunei avanzó 21 lugares, México y Vietnam 3. Sin embargo, Perú retrocedió 5 lugares, Japón 4 y Australia y Canadá uno.

e) Índice de competitividad

El índice de competitividad mostrado en el cuadro 17 lo elabora El Foro Económico Mundial tomando en cuenta tres factores:

- i) Requerimientos básicos. Este concepto toma en cuenta las instituciones, infraestructura, evolución del medio ambiente macroeconómico, salud y educación de los países
- ii) Eficiencia. El cual incluye educación superior, comercio, eficiencia en el mercado de bienes y de trabajo, tecnología y tamaño de mercado.
- iii) Innovación y factores sofisticados. Sofisticación en los negocios e innovación

Cuadro 17. Índice de competitividad

	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017
Australia	20	20	21	22	21	22
Brunei	28	26	26	n.d	n.d	n.d.
Canadá	12	14	14	15	13	15
Chile	31	33	34	33	35	33
E. E. U. U.	5	7	5	3	3	3
Japón	9	10	9	6	6	8
Malasia	21	25	24	20	18	25
México	58	53	55	61	57	51
N Zelanda	25	23	18	17	16	13
Perú	67	61	61	65	69	67
Singapur	2	2	2	2	2	2
Vietnam	65	75	70	68	56	60

Fuente: www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport

Al igual que en el índice de facilidad para hacer negocios se observan grandes entre los países incluidos en la muestra. Dentro de las economías más competitivas se encuentra Singapur, E. E. U. U. y Japón con lugares de 2 a 10, le siguen Canadá, entre 12-15, entre 16 y 25 Nueva Zelanda, Malasia y Australia; Chile logró lugares entre 31 y 35, finalmente entre los últimos lugares (53 a 75) se encuentran México, Perú y Vietnam.

Los países que avanzaron algunos lugares en los últimos años fueron Japón del 9 al 6, Nueva Zelanda del 18 al 17, EU del 5 al 3, Malasia 21 al 18 México del 58 al 57 y Vietnam 65 al 56. Los que retrocedieron Australia (20 a 21), Canadá (12 a 13), Chile (31 a 35) y Perú (67 a 69),

Conclusiones

Según lo expuesto en los párrafos anteriores se pueden encontrar similitudes y diferencias en la evolución y competitividad de los países que incluye la muestra que marcarían la pauta del desenvolvimiento de cada uno de ellos, en un acuerdo multilateral o bilateral.

Diferencias

- 1.- En los últimos años, los países que presentaron la mayor tasa de crecimiento del producto fueron los de Asia, el resto se encuentra en un promedio aproximado del 2.0%.
- 2.- Las economías de Asia tienen un mayor grado de apertura. Cabe mencionar que el menor grado lo obtuvo E. E. U. U.
- 3.- La diversificación de los bienes exportados es marcada. Nueva Zelanda es el principal productor de alimentos. Australia y Canadá exportan principalmente combustible. Los exportadores de alta tecnología y productos de tecnología de la información y comunicación son los de Asia: Singapur, Malasia y Vietnam.
- 4.- Los países de Asia importan principalmente bienes de tecnología de la información y comunicación. Japón y Singapur importan combustible. Mientras que Brunei, Nueva Zelanda y Perú importan Alimentos.

- 5.- Las exportaciones de servicios, para Canadá y Japón, se concentran en servicios de computación y comunicaciones. La gama de países exportadores de servicios de transporte se amplía a Chile, Singapur, Perú, Japón y Nueva Zelanda.
- 6.- Singapur, E. E U. U. y México son los principales exportadores de seguros y servicios financieros.
- 7.- Los países que importan un porcentaje mayor de servicios de computación y comunicación son Japón y Singapur.
- 9.- Las economías que importan un porcentaje alto de seguros y servicios financieros son México, E. E U. U., Chile y Perú.
- 10.- Los países de Asia presentan superávit significativo en su Balanza en Cuenta Corriente como porcentaje con respecto al PIB, mientras que México y E. E U. U., déficit crónicos.
- 11.- La inversión extranjera directa ha fluido principalmente a EU y Japón. Para América se ha ubicado en Canadá y Perú.
- 12.- El índice de la tasa de cambio real efectiva, en los últimos años, se incrementó para E. E U. U., Singapur y Nueva Zelanda. Para el resto de los países disminuyó.
- 13.- Dentro de los países de la región, se encuentran economías que ocupan los primeros lugares en el índice de facilidad para hacer negocios y el índice de competitividad, como lo son Singapur y E. E U. U.

Similitudes

- 1.- En la mayoría de los países, el valor agregado de los servicios, como porcentaje del PIB, es más grande que el alcanzado por el de la industria.
- 2.- La Formación Bruta de Capital Fijo como porcentaje del PIB se ha mantenido constante en los últimos años.
- 3.- Tanto las exportaciones como las importaciones han crecido en todos los países.
- 4.- Las exportaciones se dirigen a economías de altos ingresos y economías subdesarrolladas de Asia Oriental y el Pacífico.

- 5.- Las importaciones se reciben de economías subdesarrolladas de Asia Oriental y el Pacífico.
- 6.- El mayor porcentaje de mercancías que se importan y exportan son manufacturas.
- 7.- El índice de términos de intercambio ha permanecido constante durante los últimos años y en la mayoría de los países.

Referencias

- Balassa, Bela. (1961). *The Theory of Economic Integration* (). Nueva York: Homewood.,
- Daza, Aramayo Lourdes. (junio-diciembre, 2014). Determinación de la competitividad en países de América Latina: Aplicación de un nuevo método. *Perfiles Latinoamericanos*, 219-234.
- Martínez, Coll Juan Carlos. (2001). *Teoría de la Integración Económica. Economía de Mercado Virtudes e Inconvenientes*. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/17/> Petit, Primera J. Gregorio. (enero-junio, 2014). La teoría económica de la integración y sus principales fundamentos. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. XX (núm. 1), 137-162.
- Viner, Jacob. (1950). *The Customs Unions Issue* (p. 221). New York: Oxford University Press.

El estado de Querétaro: una visión regional

Mauro Julián Cuervo Morales¹
Francisco Javier Morales Gutiérrez²

Introducción

El espacio tiene influencia en el funcionamiento del sistema económico. Es fuente de ventajas económicas (o desventajas) tales como altas (o bajas) dotaciones de factores de la producción. También genera ventajas geográficas como el fácil acceso a un área y una alta dotación de materias primas. El espacio también es fuente de ventajas que surgen de la naturaleza del proceso de producción en el espacio: en particular, la proximidad espacial genera economías que reducen los costos de producción (como los costos de transporte de actividades que tienden a concentrarse en un espacio determinado) y, en términos modernos, los costos de transacción (los costos de las transacciones de mercado asociados a la recolección de información). Estas consideraciones ponen de relieve la necesidad de sustituir el enfoque puramente de asignación típico de una interpretación estática de los fenómenos económicos con un enfoque dinámico, incluso evolutivo, que vincula las decisiones de asignación con los procesos de desarrollo. La distribución geográfica de los recursos y los potenciales para el desarrollo están determinados por factores exógenos (materias primas, ventajas naturales) (Fujita, 1989). En mayor grado, son resultado de factores históricos pasados y recientes: capital humano, capital social fijo, fertilidad de la

¹ Profesor-investigador del Departamento de Economía de UAM-Azcapotzalco. Correo: mjcm@correo.azc.uam.mx

² Profesor-investigador del Departamento de Economía de UAM-Azcapotzalco. Correo: francisco.morales.gtz@gmail.com

tierra (debido al trabajo del hombre) y accesibilidad (medido como la distancia a los principales centros productivos y de consumo) (Capello, 2011).

Una rama de conocimiento que incorpora esta gran variedad de elementos en el análisis de los fenómenos sociales es la economía regional. La economía regional es la rama de la economía que incorpora la dimensión «espacio» en el análisis del funcionamiento del mercado. Al incluir el espacio en esquemas lógicos, leyes y modelos que regulan e interpretan la formación de precios, demanda, capacidad productiva, niveles de producción y desarrollo, tasas de crecimiento y distribución del ingreso en condiciones de dotaciones de recursos regionales desiguales (Isard, 1956). Además, la economía regional traslada el espacio al territorio como la fuente principal de análisis cuando los modelos de crecimiento local incluyen al espacio como un recurso económico y como un factor de la producción independiente, un generador de ventajas estáticas y dinámicas de las empresas situadas dentro de un territorio determinado.

Es posible ubicar dos grandes grupos de teorías de economía regional: las teorías de la localización que datan desde principios del siglo xx y que estudian los mecanismos económicos que distribuyen las actividades en el espacio. La teoría del crecimiento (y el desarrollo) regional que se enfoca en aspectos espaciales del crecimiento económico y la distribución territorial del ingreso (Lira y Quiroga, 2003).

La teoría de la localización le otorga a la economía regional su identidad de disciplina científica y constituye su núcleo teórico-metodológico. Tiene fundamentos microeconómicos y adopta un enfoque estático. Analiza las decisiones de localización de las empresas y las familias. Se relaciona con aportaciones teóricas que provienen desde la macroeconomía, la teoría del comercio interregional, la teoría del desarrollo, la ecología matemática y la teoría de sistemas que han refinado las herramientas de la economía regional y han extendido su rango de análisis (Bustos, 1993). En términos microeconómicos, la teoría de la localización se relaciona con las decisiones de localización de las empresas y las familias, pero también involucra el análisis de las disparidades en la distribución espacial de las actividades. La teoría de la localización utiliza los conceptos de externalidades y economías de aglomeración para explicar este fenómeno macroterritorial como disparidades en la distribución de las actividades, sentando así las

bases territoriales para los enfoques dinámicos (Figuereido, Guimaraes y Woodward, 2009).

La teoría del crecimiento regional es en cambio intrínsecamente macroeconómica. Sin embargo, difiere de los enfoques puramente macroeconómicos de política económica en su preocupación por las características territoriales. Así como se habla de los microfundamentos de la macroeconomía, se debe hablar de los fundamentos de localización de la teoría de crecimiento regional (Camagni, 2002 citado por Capello, 2011).

Existen diversas conjunciones entre estas dos ramas de la economía regional, que han considerado las nociones tradicionales del espacio. La reciente concepción del espacio usada en las teorías de desarrollo local puede ser definida como diversificada-relacional: es el puente y el punto de máxima conjunción entre las dos ramas tradicionales de la economía regional (Arias y Fortich, 2010). Da lugar a una auténtica teoría del desarrollo regional basada en relaciones intrínsecas presentes en las áreas locales. Estas tres concepciones del espacio están aún separadas, sin embargo, su integración ha sido parcialmente lograda mediante la noción moderna del espacio diversificado utilizada por las recientes teorías de crecimiento local, que concibe la concentración de las actividades productivas alrededor de polos particulares de desarrollo, pero esos polos son puntos o dicotomías abstractas en el cual las características físico-geográficas (morfología, tamaño físico) ni las territoriales tengan un papel (Capello, 2011).

El análisis regional consta de tres pasos generales: la determinación de las unidades de análisis o de regiones; la descripción de dichas unidades de análisis en los aspectos relevantes; y el análisis propiamente dicho. Más que un análisis «más completo», el análisis regional es otra forma de abordar el estudio de los fenómenos sociales. Como Boustedt y Ranz afirman: «El análisis regional es una forma de investigación que acude a los conceptos y modelos de diversas disciplinas para dilucidar las relaciones entre el espacio y la vida económica y social. A través de este tipo de investigación se trata de considerar el espacio como un sistema y con ello procurar tener una interpretación del conjunto de factores y de sus interrelaciones» (Boustedt y Ranz, 1965, p. 26).

En el análisis regional, el territorio no se considera solo como un «contenedor» de las actividades sociales, es también un actor fundamental que incide en las formas cotidianas de vida de las comunidades que en él habi-

tan, así como en la forma de interrelacionarse con poblaciones que habitan en otros espacios. En el ámbito político administrativo el análisis regional es pertinente dada la división política que prevalece –país, entidades federativas, municipios–, desde hace ya varios decenios en la República Mexicana. El análisis regional permite incluir elementos de otros enfoques, tales como los enfoques sectoriales, enfoques agregados, entre otros y el enfoque económico puro, que no toma en cuenta el territorio.

Por lo demás, el análisis regional permite adoptar políticas diferenciadas, no con fines de discriminación, sino de acuerdo a las características de cada región. El conocimiento de las características fundamentales de la población que habita en un territorio permite dar cuenta de no solo de los problemas que la aquejan, sino que además ofrece una mayor posibilidad de encontrar sus causas, tanto al interior de la misma región, como de los obstáculos que pueden encontrar en el exterior de la misma. De esta manera, se pueden diseñar las políticas necesarias tendientes a la solución de los problemas regionales. También, genera mayor integración entre los municipios que forman una unidad regional y de esa manera una inserción más provechosa en la cadena de valor (exportaciones, importaciones, entre otras).

En un trabajo anterior (Cuervo y Díaz, 2016) se realizó la regionalización de las entidades federativas que constituyen lo que se conoce la Región Centro o Meseta Central y se introdujo un marco regional para el estado de Querétaro. Con base en ello, el objetivo de este artículo consiste en mostrar la pertinencia de la división territorial por regiones para el estado de Querétaro. La idea central es mostrar que las diferencias físicas del territorio, expresadas en las características fisiográficas, hidrológicas, orográficas y morfológicas, determinan, en gran medida, condiciones climáticas como temperaturas medias, climas y régimen de lluvias e inciden sobre los aspectos demográficos, económicos y sociales, de la población que habita dichos espacios. Si esto ocurre, existe evidencia de que el marco regional es pertinente para poder analizar diferentes fenómenos y situaciones socioeconómicas, y poder en el futuro, realizar recomendaciones para implementar políticas públicas tendientes a un desarrollo socioeconómico más armónico tanto al interior de la región como en la integración a nivel nacional e incluso internacional.

Este artículo forma parte de un proyecto más amplio: el análisis de la que hemos denominado la Región Centro o Meseta Central, conformada por siete entidades federativas³ y se circunscribe al proyecto de investigación denominado «La nueva geografía económica mexicana», que desarrolla el grupo de investigación de Historia económica y economía regional, del Departamento de economía de la Unidad Azcapotzalco de la UAM. Para el desarrollo de este documento se utilizan dos metodologías que han sido desarrolladas por este colectivo de investigación: la determinación de regiones para las entidades federativas de México (Gutiérrez *et al.*, 2003) y un método de determinación del PIB regional (Gutiérrez *et al.*, 2008).

El trabajo consta de cinco apartados. En el primero se describen algunos aspectos generales del estado de Querétaro, tales como su ubicación, su extensión territorial, y se describe la regionalización que se ha propuesto para dicha entidad. El segundo presenta las características naturales de cada una de las regiones; en el tercer apartado, se incluyen algunas características regionales de la población, tales como la distribución regional en distintos periodos, la densidad de la misma, el componente étnico, la relación urbano-rural y se describe el sistema de ciudades del estado. La cuarta parte se refiere a la estructura de la producción sectorial tanto del estado como de sus regiones. Finalmente, la quinta parte ofrece algunos datos relativos al nivel de bienestar de la población.

1.- Aspectos del estado de Querétaro

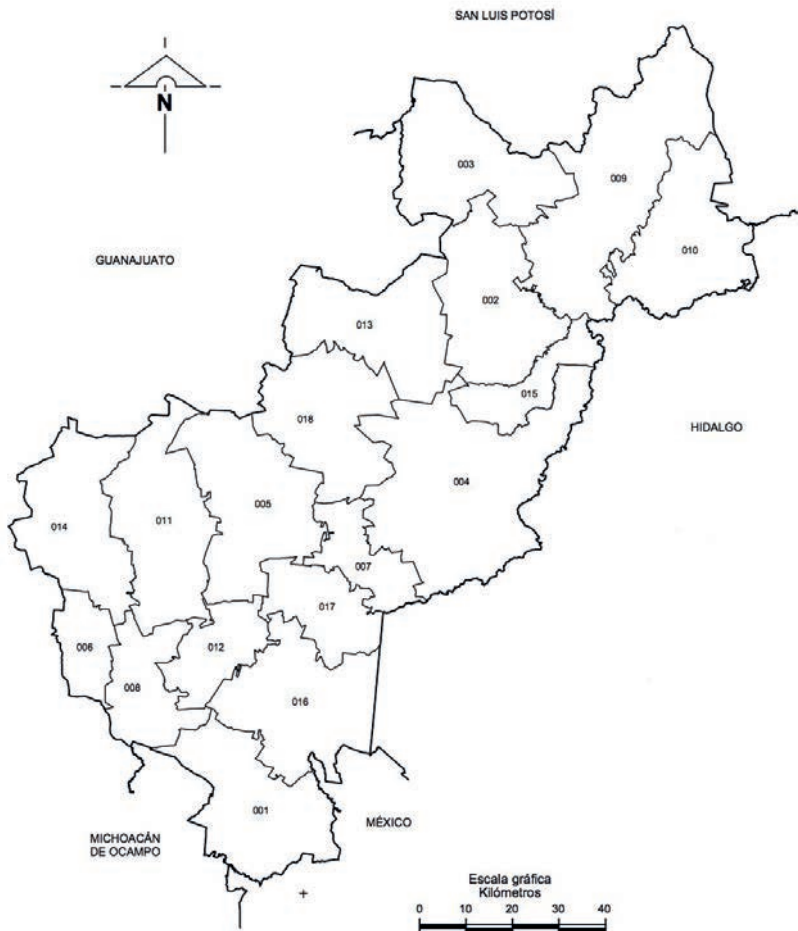
1.1.- Ubicación

El estado de Querétaro está ubicado en el centro de la República mexicana. Tiene una extensión de 11,769 km², lo cual representa 0.6% del territorio nacional, lo que coloca a la entidad queretana, junto con otras entidades como Ciudad de México, Tlaxcala y Morelos, entre otros, como una de las entidades más pequeñas en extensión.

³ Los estados que se considera conforman la Meseta Central o Región Centro son Ciudad de México, Estado de México, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Hidalgo y Querétaro.

El territorio de Querétaro colinda al oeste con el estado de Guanajuato, al norte con San Luis Potosí, en el oriente con el estado de Hidalgo, y al sur con los estados de México y Michoacán. Está conformado por 18 municipios. En el anexo 1, aparece la lista de los municipios, sus cabeceras municipales y su clave asignada por INEGI.

Mapa 1. Querétaro: división territorial



1.2.- Regiones del estado de Querétaro

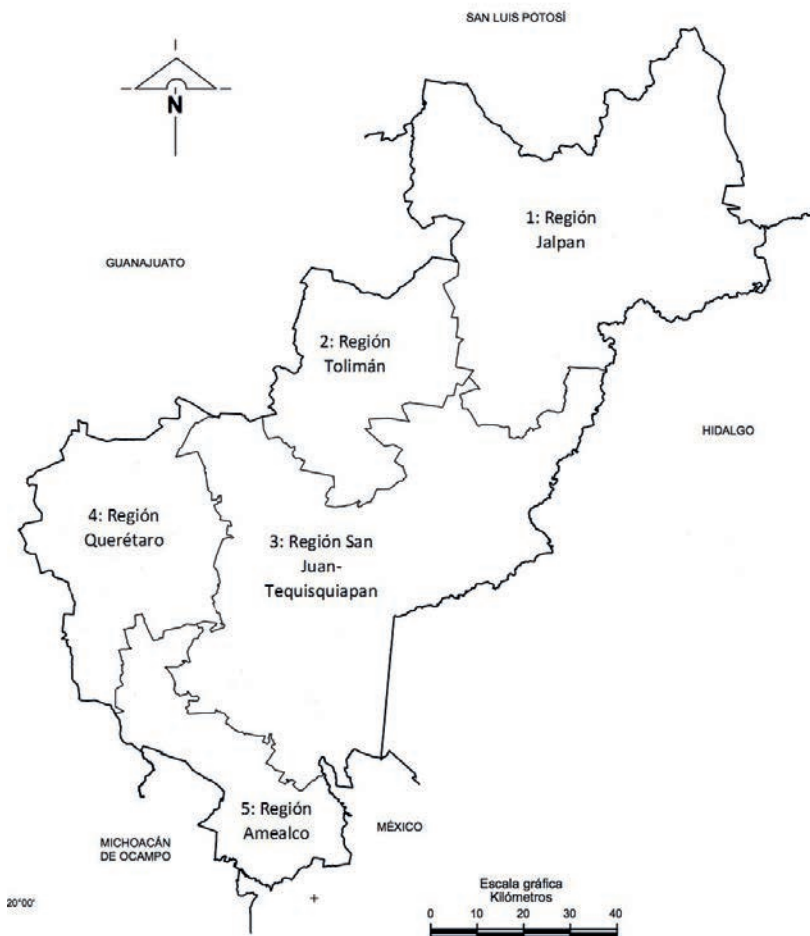
La regionalización para el estado de Querétaro aparece en Cuervo y Díaz (2016). De acuerdo con dicha fuente, la entidad queretana está conformada por cinco regiones, las cuales se denominan: Jalpan, Tolimán, San Juan-Tequisquiapan, Querétaro y Amealco.

Cuadro 1. Regiones del estado de Querétaro

Región	Nombre	Municipios
I	Jalpan	Arroyo Seco Jalpan de Serra Landa de Matamoros Pinal de Amoles San Joaquín
II	Tolimán	Peñamiller Tolimán
III	San Juan-Tequisquiapan	Cadereyta de Montes Colón Ezequiel Montes San Juan del Río Tequisquiapan Pedro Escobedo
IV	Querétaro	Corregidora El Marqués Querétaro
V	Amealco	Amealco de Bonfil Humilpan

Fuente: (Cuervo y Díaz, 2016).

Mapa 2. Regiones del estado de Querétaro



Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (Simbad), INEGI, México.

2. Características naturales de las regiones de Querétaro

Cuatro son las características que determinan la forma del territorio en el cual se asientan las regiones: la hidrología, la fisiología, la morfología y la altitud respecto del nivel del mar (INEGI, 2015). Estas cuatro características influyen en gran medida las condiciones climáticas, tales como la temperatura, el clima y el régimen de lluvias, los cuales, por otra parte, condicionan en gran medida el desarrollo de las actividades productivas y la forma en la cual se desempeñan.

2.1. Características de la región Jalpan

La región Jalpan, que se ubica en el norte de la entidad, consta de cinco municipios y tiene una extensión de 3,789.2 km². Está asentada por completo en la Provincia fisiográfica de la Sierra Madre Oriental, en la Subprovincia del Carso Huasteco. La mayor parte de su territorio está en la Región hidrológica de Pánuco, a través de la Cuenca del río Tamuín; una pequeña franja, en el sur de esta región se ubica en la Cuenca del río Moctezuma, que también pertenece a la Región de Pánuco.

En general, el territorio de esta región está asentado a altitudes de 1,000 metros sobre el nivel del mar, aunque se encuentra enmarcada por formaciones que alcanzan altitudes mayores de 2,000 metros en el noreste y suroeste de la región.

En el sur de la región, debido a las cumbres que marcan un límite natural de la región, existen temperaturas medias de 14 y 16°, en la mayor parte de la región se presentan temperaturas medias anuales de entre 20 y 22°C, en el norte la temperatura media disminuye a 16 o 18°C, pero inmediatamente, ya en los límites con San Luis Potosí, ocurren las temperaturas más altas, 22 o 24° C.

En general, es en esta región en la cual las precipitaciones pluviales son más abundantes. En la mayor parte de la región se presentan precipitaciones entre 700 y 800 mm;³ en el sur de la región son un poco más abundantes, del orden de 1000 mm³ y en el norte de la región, en los límites con San Luis Potosí, las precipitaciones son del orden de 1200 hasta 2000 mm³. En lo referente al clima, los cálidos dominan la región, en particular el semi-cálido subhúmedo con lluvias en verano. En el norte y sur de la región se manifiestan climas templados.

2.2. Característica de la región Tolimán

La región Tolimán, ubicada en el centro-norte del estado, tiene una extensión de 1,519.7 km² y consta de solo dos municipios. A diferencia de la región anterior, la mayor parte del territorio de esta región está asentado en la Provincia fisiográfica Mesa del Centro, en la subprovincia de las Sierras y Llanuras del norte de Guanajuato. Pequeñas porciones del territorio de esta región, pertenecen, en el norte, a la Provincia de la Sierra Madre Oriental, y al sur a la Provincia del Eje neovolcánico.

Respecto de la hidrología de esta región, se encuentra en la zona de escurrimiento de las corrientes que pertenecen a la Cuenca del río Moctezuma, la cual a su vez forma parte de la Región Hidrológica de Pánuco.

En lo que a la altitud del territorio se refiere, la región se extiende a altitudes mayores de 1,000 msnm, pero se encuentra enmarcada casi en su totalidad por altitudes mayores a 2,000 metros.

En esta región, que se encuentra al suroeste de la región Jalpan, la temperatura es más homogénea, tiene un promedio entre 18 y 20°C.

Las precipitaciones son menores que en la región Jalpan; en general, son de 500 mm³, aunque en pequeñas porciones en el norte, estas alcanzan 800 mm³.

En lo referente al clima, también existe una gran diferencia respecto de la región anterior, ya que aquí la gran parte del territorio está bajo la influencia de climas semisecos, solo una muy pequeña parte en el norte, está bajo la influencia de los cálidos.

2.3. Características de la región San Juan-Tequisquiapan

La región San Juan-Tequisquiapan, con una superficie de 3,588.7 km², ocupa gran parte de la porción central de la entidad queretana. Consta de seis unidades municipales. La región está prácticamente asentada en su totalidad en la Provincia fisiográfica del Eje neovolcánico, en la Subprovincia de las Llanuras y sierras de Querétaro e Hidalgo. Pequeñas porciones en el norte del territorio de esta región están ocupadas por las provincias de la Sierra Madre Oriental y la Mesa del Centro. En el aspecto hidrológico, la región muestra una gran homogeneidad, pues prácticamente toda la superficie se encuentra en la zona de

escurrimientos de las corrientes que pertenecen a la Cuenca del río Moctezuma, la cual a su vez forma parte de la Región hidrológica de Pánuco; sólo una pequeña superficie ubicada en el occidente de la región está bajo la influencia de la Región hidrológica Lerma-Santiago.

En lo referente a las características orográficas, gran parte del territorio se ubica a altitudes mayores de 2,000 metros sobre el nivel del mar, salvo pequeñas partes en el centro de la región cuya altitud está entre 1,000 y 2,000 msnm.

En esta región, ubicada al sureste de la región Toluimán, la temperatura media es más baja que en la región anterior; esta es, en general, de 16°C, y en el norte, la temperatura es más baja aún.

Las precipitaciones pluviales son también bajas, muy similares a la región anterior, es decir, del orden de los 500 y 600 mm³.

Respecto de los climas preponderantes, al igual que en la región Toluimán, predominan los climas semisecos, pero a diferencia de aquella, el predominante aquí es el semisecco templado. En algunas porciones del norte y del sur de la región se nota la presencia de clima templado subhúmedo con lluvias en verano.

2.4. Características de la región Querétaro

La región Querétaro está ubicada en el extremo suroeste de la entidad. Esta unidad territorial está compuesta por tres municipios y se extiende sobre una superficie de 1,793.1 km². La mayor parte de la región se encuentra sobre la Provincia fisiográfica del Eje neovolcánico, en la Subprovincia de las Llanuras y sierras de Querétaro e Hidalgo. El norte de la región pertenece a la Provincia de la Mesa del Centro, en particular en la Subprovincia Sierras y Llanuras del norte de Guanajuato.

En el aspecto hidrológico, esta región está totalmente ubicada en la Región hidrológica Lerma-Santiago, precisamente en la Cuenca del río Laja. Las características orográficas dividen el territorio regional en dos, la porción noroeste en general se encuentra a altitudes mayores a 2,000 metros sobre el nivel del mar, en tanto que la mayoría del territorio de la porción suroriental está a menos de 2,000 msnm.

Esta región está ubicada al suroeste de la región San Juan-Tequisquiapan; por su ubicación, la porción nororiental tiene la misma temperatura media que la región anterior, 16°C, pero la parte suroccidental es un poco más cálida (18°C).

Respecto de las precipitaciones pluviales, en esta región se presentan las mismas condiciones que en la región anterior, 500 o 600 mm³.

Y en cuanto a los climas presentes, la parte en la cual la temperatura es de 16°C domina el clima semiseco templado; mientras que en la parte en la cual la temperatura es de 18°C, el clima es semiseco semicálido.

2.5. Características de la región Amealco

El último componente del marco regional del estado de Querétaro es la región Amealco. Esta región contiene solo dos unidades municipales y tiene una extensión de 1,078.3 km². La región se asienta completamente sobre la Provincia fisiográfica del Eje neovolcánico, pero dos suprovincias de esta tienen presencia en otras provincias, en el noroeste de la región, así como en el sur, se ubica la Suprovincia Mil Cumbres, y en el resto de la región, la Subprovincia Llanuras y Sierras de Querétaro e Hidalgo. En el aspecto hidrológico se puede considerar como una región de transición, pues a pesar de ser la región más pequeña en superficie, en ella tienen presencia dos regiones hidrológicas; el noreste de la región, así como el sur, están en la zona de la Región hidrológica Lerma-Santiago, solo que en el noreste domina la Cuenca del río Laja, y en el sur, la Cuenca del río Lerma-Toluca. El resto de la región está ubicado en la Región hidrológica Pánuco, específicamente, en la Cuenca del río Moctezuma. Finalmente, en lo que a condiciones orográficas se refiere, el territorio regional está ubicado a altitudes menores de 2,000 msnm.

La temperatura media en la región es de 16°C, salvo en las alturas que se extienden en la parte sur de la misma en donde se encuentran temperaturas medias de 14°C. Las precipitaciones pluviales son un poco más elevadas que en la región San Juan-Tequisquiapan, en la mayor parte de la región son del orden de 700 mm³.

En lo que se refiere al clima este difiere completamente de las dos regiones que se encuentran en el norte de la región, pues en esta el clima predominante es el templado subhúmedo con lluvias en verano.

3. Características demográficas de las regiones de Querétaro

Para caracterizar a la población del estado de Querétaro y sus regiones, vamos a recurrir a cuatro aspectos: en primer lugar, vamos a analizar la evolución de la población de las regiones desde 1950 hasta 2015, así como la distribución regional de la población para los años 1950 y 2015. Revisamos el componente étnico para los años 2005 y 2010; y, finalmente, construimos el aspecto urbano mediante dos elementos: el porcentaje urbano-rural y el sistema de localidades urbanas del estado.

3.1 Población regional (1950-2015)

Los cuadros siguientes muestran cifras respecto de la población del estado de Querétaro y sus regiones, en los periodos de tiempo señalados. El primero en números absolutos y el segundo en términos relativos respecto de la población total de la entidad.

Los cuadros 2 y 3 nos muestran que, en 1950, existía ya una cierta desigualdad en lo que se refiere a la distribución de la población entre las regiones del estado de Querétaro. Sin embargo, para muchas regiones dichas disparidades no eran tan marcadas. Por ejemplo, se puede apreciar en el cuadro 3 que la brecha entre las regiones San Juan-Tequisquiapan y Querétaro en lo que se refiere a la distribución no era relevante, apenas cuatro puntos porcentuales. Entre ambas regiones concentraban casi por igual 68% de la población. Por otro lado, el porcentaje de población de la región más poblada, Querétaro, era apenas 2.5 veces más grande que la región Jalpan. Las restantes regiones ya tenían un bajo nivel de población tanto en términos absolutos como relativos.

A partir de ese año, la región Querétaro comenzó a ganar peso relativo en la distribución de la población en detrimento de las cuatro regiones restantes, de tal manera que para el año 1980, la situación poblacional había cambiado drásticamente. En ese año, la región Querétaro concentró casi

50% de la población total del estado, en tanto que la región San Juan-Tequisquiapan contenía 30% de la población. Es de notar la gran diferencia que existía ya entre ambas regiones, veinte puntos porcentuales.

Cuadro 2. Querétaro: población total, 1950-2015

Estado y regiones	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Querétaro	286,238	355,045	485,523	739,605	1,051,235	1,250,476
Región I. Jalpan	42,493	50,901	62,018	70,163	82,340	88,076
Región II. Tolimán	18,329	18,855	22,974	29,277	34,145	37,767
Región III. San Juan-Tequisquiapan	92,902	113,491	152,527	221,228	308,795	367,660
Región IV. Querétaro	104,444	137,572	207,241	363,435	555,491	679,757
Región V. Amealco	28,070	34,226	40,763	55,502	70,464	77,216
	2000	2005	2010	2015		
Querétaro	1,404,306	1,598,139	1,827,937	2,038,372		
Región I. Jalpan	89,954	86,382	94,347	137,185		
Región II. Tolimán	37,823	40,970	44,813	53,897		
Región III. San Juan-Tequisquiapan	405,457	463,502	529,555	644,217		
Región IV. Querétaro	787,341	918,100	1,061,471	1,103,519		
Región V. Amealco	83,731	89,185	97,751	99,554		

Fuente: Elaboración propia con base en Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010 y Censo de Población 1995 y 2005 y Encuesta Intercensal 2015, INEGI, México. Fuente: *La población de los municipios de México 1950-1990*, Conapo.

Cuadro 3. Querétaro: estructura porcentual de la población total, 1950-2015

Estado y regiones	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Querétaro	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Región I. Jalpan	14.85	14.34	12.77	9.49	7.83	7.04
Región II. Tolimán	6.40	5.31	4.73	3.96	3.25	3.02
Región III. San Juan- Tequisquiapan	32.46	31.97	31.41	29.91	29.37	29.40
Región IV. Querétaro	36.49	38.75	42.68	49.14	52.84	54.36
Región V. Amealco	9.81	9.64	8.40	7.50	6.70	6.17
	2000	2005	2010	2015		
Querétaro	100.00	100.00	100.00	100.00		
Región I. Jalpan	6.41	5.41	5.16	6.73		
Región II. Tolimán	2.69	2.56	2.45	2.64		
Región III. San Juan- Tequisquiapan	28.87	29.00	28.97	31.60		
Región IV. Querétaro	56.07	57.45	58.07	54.14		
Región V. Amealco	5.96	5.58	5.35	4.88		

Fuente: Elaboración propia con base en Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010 y Censo de Población 1995 y 2005 y Encuesta Intercensal 2015, INEGI, México.

La población en la entidad queretana siguió experimentando un proceso de concentración. En el año 2015, ya la población en la región Querétaro era más de la mitad de la población estatal; la región San Juan-Tequisquiapan ha conservado su participación regional, en tanto que las restantes regiones han experimentado fuertes disminuciones en su participación relativa.

3.2 Densidad de población

La densidad de la población es un indicador que proporciona una idea acerca del grado de saturación en la ocupación del territorio por parte de la población. En general, comparada con otros ámbitos del territorio nacional, la densidad de población no es muy elevada en el estado de Querétaro; no obstante, permite conocer cómo ha variado la ocupación del territorio a lo largo del tiempo.

En el año 1950, la región que presentaba una mayor densidad era Querétaro, con 58.25 hab/km², en tanto que en la región Jalpan esta medida tenía un valor de 11.21. Esto significa que la densidad de población en la región Querétaro era aproximadamente mayor cinco veces que la densidad en la región Jalpan.

Con el transcurso de los años, la densidad de población ha aumentado en todas y cada una de las regiones del estado. Pero dichos incrementos han sido mayores en determinadas regiones. Vemos que en la región con mayor densidad poblacional, Querétaro, para el año 1990, esta había aumentado a 309.79 hab/km², esto significa que se incrementó poco más de cinco veces; y respecto de la región con la menor densidad, Jalpan, era 14 veces más alta.

Como es lógico, la densidad de población ha aumentado en todas las regiones, aunque de manera muy diferenciada. El cuadro 4 muestra que para el año 2015 las dos regiones más pobladas, Querétaro y San Juan del Río, más que duplicaron la densidad de la población respecto de los datos de 1990, en tanto que para las demás regiones el incremento en este indicador no ha sido tan elevado.

Cuadro 4. Querétaro: densidad de población, 1950-2015

Estado y regiones	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Querétaro	24.32	30.17	41.25	62.84	89.32	106.25
Región I. Jalpan	11.21	13.43	16.37	18.52	21.73	23.24
Región II. Tolimán	12.06	12.41	15.12	19.26	22.47	24.85

Estado y regiones	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Región III. San Juan- Tequisquiapan	25.89	31.62	42.50	61.65	86.05	102.45
Región IV. Querétaro	58.25	76.72	115.58	202.69	309.79	379.10
Región V. Amealco	26.03	31.74	37.80	51.47	65.35	71.61
	2000	2005	2010	2015		
Querétaro	119.32	135.79	155.32	173.20		
Región I. Jalpan	23.74	22.80	24.90	36.20		
Región II. Tolimán	24.89	26.96	29.49	35.47		
Región III. San Juan- Tequisquiapan	112.98	129.16	147.56	179.51		
Región IV. Querétaro	439.09	512.02	591.98	615.43		
Región V. Amealco	77.65	82.71	90.65	92.32		

Fuente: Elaboración propia con base en Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010 y Censo de Población 1995 y 2005 y Encuesta Intercensal 2015, INEGI, México.

3.3 Componente indígena

La presencia de poblaciones pertenecientes a grupos étnicos en una determinada sociedad es de fundamental importancia, pues no solo implica una diferencia en rasgos físicos entre los integrantes de los diferentes grupos indígenas que ocupan un determinado territorio y la inmensa mayoría mestiza que conforma la sociedad mexicana. Implica diferentes interpretaciones sobre las relaciones humanas y sobre su acción sobre el medio

circundante. Además, involucra normas sociales, formas de producción, formas de apropiación la tierra, entre otras, que han sido heredadas por sus antepasados, y que se expresan en lo que comúnmente se denomina «cultura».

En el estado de Querétaro, la población indígena es relativamente poco relevante y tiene que ver con la historia del territorio antes de la llegada de los españoles y en gran medida con las características naturales del estado. En efecto, como se vio con anterioridad, en términos generales, los climas que prevalecen en el territorio son el tipo de los secos, con precipitaciones pluviales generalmente escasas. Estas circunstancias no propiciaron la formación de grandes concentraciones humanas como las que existieron en el Valle de México, en Cholula o en Tlaxcala, por ejemplo. En Querétaro, los grupos humanos estuvieron formados en general por pequeñas tribus incluso con características nómadas. No obstante, poblaron la región grupos que desarrollaron habilidades y conocimientos no solo para sobrevivir sino para progresar en tales condiciones. Los otomíes fueron el principal grupo étnico que habitó amplias regiones del territorio que ocupa el actual estado de Querétaro, y sus descendientes que habitan todavía son grupos otomíes.

Ahora bien, aunque en el ámbito estatal, la población indígena no es representativa, el análisis regional permite observar que en algunas regiones la población con características étnicas tiene una gran presencia.

La forma de evaluar esta característica es medir la población de cinco años o más que habla alguna lengua indígena con respecto de la población total. De acuerdo con esto, en el año 2005 la población indígena representó apenas 1.46% de la población. En tres regiones, Jalpan, San Juan Tequisquiapan y Querétaro, la presencia indígena es menor y las cifras se ubican por debajo de 0.5%.

Sin embargo, en dos regiones, Tolimán en el norte y Amealco en el sur, entre 12 y 13% de la población de cada una de estas regiones tiene rasgos indígenas (véase cuadro 5).

Cuadro 5. Querétaro: componente indígena por región, 2005-2010

	2005			2010		
	Población total	Población de 5 años y más que habla una lengua indígena	Componente indígena	Población total	Población de 3 años y más que habla una lengua indígena	Componente indígena
Querétaro	1,598,139	23,363	1.46	1,827,937	30,256	1.66
Región I. Jalpan	86,382	364	0.42	94,347	479	0.51
Región II. Tolimán	40,970	5,213	12.72	44,813	5,950	13.28
Región III. San Juan-Tequisquiapan	463,502	2,128	0.46	529,555	3,235	0.61
Región IV. Querétaro	918,100	3,797	0.41	1,061,471	5,114	0.48
Región V. Amealco	89,185	11,861	13.30	97,751	15,478	15.83

Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población 2005 y Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI, México.

Para el año 2010, en términos generales, las características étnicas de la población permanecieron prácticamente sin cambio. Sin embargo, es importante destacar que el indicador mostró un incremento que, aunque marginal, indica que la población con rasgos indígenas no solo se niega a desaparecer, incluso a nivel estatal, sino que tiende a incrementar su proporción.

3.4 Relación urbano-rural por regiones en Querétaro

El núcleo básico de población se denomina localidad. Suele hacerse una clasificación de las localidades en urbanas y rurales. En realidad, no existe en los hechos un criterio comúnmente aceptado mediante el cual se pueda definir con claridad qué es una localidad urbana y qué es una localidad rural. Incluso instituciones oficiales en México tienen diferentes criterios para clasificar a las localidades. El INEGI, la cual es la institución encargada para realizar los censos de población, estima que las localidades urbanas son todas aquellas que se conforman por 2,500 o más habitantes, localidades con un menor número de habitantes son consideradas como localidades rurales (INEGI, 2010). Por su parte, Conapo cataloga a las localidades urbanas como aquellas que alojan una población igual o mayor a 15 mil habitantes (Conapo, 2012). En este trabajo, vamos a considerar como localidades urbanas aquellas que tienen una población de 5 mil o más habitantes (Cuervo, 2014, p. 157).

Los cuadros 6 y 7 muestran la población de las regiones en el estado de Querétaro, clasificada en urbana y rural en el año 2010. El cuadro 6 muestra los datos en términos absolutos, en tanto que el cuadro 7 lo hace en términos porcentuales tomando como base las cifras estatales.

Cuadro 6. Querétaro: relación urbano-rural, 2010

	Absolutos			Porcentaje		
	Pob. total	Pob. rural	Pob. Urbana	Pob. total	Pob. rural	Pob. Urbana
Querétaro	1,827,937	714,254	1,113,683	100.00	100.00	100.00
Región I. Jalpan	94,347	83,337	11,010	5.16	11.67	0.99
Región II. Tlaximilán	44,813	44,813	0	2.45	6.27	0.00
Región III. San Juan -Tequisquiapan	529,555	269,489	260,066	28.97	37.73	23.35
Región IV. Querétaro	1,061,471	226,562	834,909	58.07	31.72	74.97
Región V. Amealco	97,751	90,053	7,698	5.35	12.61	0.69

Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI, México.

Los datos muestran, para el año 2010, lo que ya habíamos constatado con anterioridad, la gran concentración de la población en ciertas regiones. Respecto de la población total, casi 60% se asentó en la Región Querétaro, y cerca de 30% en la Región San Juan del Río. Ahora, si observamos la distribución de la población urbana la concentración es aún mayor, casi tres cuartas partes de la población que habita en localidades mayores a 5 mil habitantes se asentó en la región Querétaro, y el 23% en la región de San Juan del Río. Esto significa que la población urbana en las otras tres regiones es prácticamente inexistente (véase cuadro 6).

El cuadro 7 muestra el porcentaje entre la población urbana y rural tanto para el estado como para cada una de las regiones.

Vemos que, a nivel estatal, Querétaro ya puede considerarse como una población urbana, puesto que 60% de la población habita en localidades mayores a 5 mil habitantes. No obstante, debemos recordar que los datos estatales representan solo un promedio de las condiciones existentes en cada una de las regiones.

El análisis regional nos dice, por ejemplo, que, en la Región Toluimán, 100% de la población habita en localidades rurales.

Dos regiones, Jalpan y Amealco son netamente rurales todavía; en Amealco poco más de 90% de la población habita en este tipo de localidades; en tanto que en Jalpan este porcentaje es de 88%.

Para fines prácticos, en la Región San Juan del Río, la población se divide en urbana y rural en partes iguales. Finalmente, solo la región Querétaro es netamente urbana, pues en ella más de dos terceras partes habitan en localidades urbanas.

Cuadro 7. Querétaro: proporción urbano-rural, 2010

	Pob. Total	Pob. Rural	Pob. Urbana
Querétaro	100.00	39.07	60.93
Región I. Jalpan	100.00	88.33	11.67
Región II. Toluimán	100.00	100.00	0.00
Región III. San Juan-Tequisquiapan	100.00	50.89	49.11

	Pob. Total	Pob. Rural	Pob. Urbana
Región IV. Querétaro	100.00	21.34	78.66
Región V. Amealco	100.00	92.12	7.88

Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI, México.

3.5 Sistema de ciudades de Querétaro

Para ilustrar esta característica demográfica del territorio del estado y sus regiones, en este trabajo se considera como localidades urbanas o ciudades aquellas que albergan una población de 5 mil o más habitantes.

En el año 2010, treinta localidades del estado de Querétaro cumplían con esta condición. En el cuadro 9 se muestran los nombres de estas localidades, el municipio al que pertenecen y el número de individuos que habitaban en ellas.

Se puede notar la gran disparidad que existen entre el tamaño de las localidades urbanas. Solo dos de ellas, las ciudades de Querétaro y San Juan del Río, tuvieron en el año de referencia más de 100 mil habitantes, e incluso la diferencia entre ambas también es significativa, puesto que la primera contenía una población de más de 600 mil habitantes en tanto que la población de la segunda fue aproximadamente de 138 mil hab.

La tercera ciudad, en lo que a población se refiere, apenas rebasó los 70 mil individuos, se trata de El Pueblito, el cual es la cabecera municipal de Corregidora. Todas las demás localidades urbanas del estado tenían menos de 30 mil habitantes.

Cuadro 8. Querétaro: población total en localidades urbanas, 2005

Municipio	Nombre localidad	Población total
Más de 100,000 habitantes		
Querétaro	Santiago de Querétaro	596,450
San Juan del Río	San Juan del Río	120,984

Municipio	Nombre localidad	Población total
De 15,000 a 49,999 habitantes		
Corregidora	El Pueblito	44,305
Tequisquiapan	Tequisquiapan	26,858
Querétaro	Santa Rosa Jáuregui	16,966
Corregidora	San José de los Olvera	16,091
De 10,000 a 14,999 habitantes		
Ezequiel Montes	Ezequiel Montes	13,883
Corregidora	Candiles	13,217
Cadereyta de Montes	Cadereyta de Montes	12,199
De 5,000 a 9,999 habitantes		
Pedro Escobedo	Pedro Escobedo	9,183
Jalpan de Serra	Jalpan de Serra	8,947
Querétaro	San José el Alto	8,641
El Marqués	La Cañada	8,391
Querétaro	Juriquilla	8,362
Querétaro	Santa María Magdalena	8,339
Querétaro	San Pedro Martir	7,516
Corregidora	Venceremos	7,234
Amealco de Bonfil	Amealco de Bonfil	7,167
Colón	Colón	6,473
Pedro Escobedo	El Sauz (Sauz Alto, Sauz Bajo)	6,473
Pedro Escobedo	La Lira	5,941
San Juan del Río	La Estancia	5,553
Querétaro	Tlacote el Bajo	5,453
Ezequiel Montes	Villa Progreso	5,337
San Juan del Río	La Llave	5,163

Municipio	Nombre localidad	Población total
San Juan del Río	La Valla	5,115
Tequisquiapan	San Nicolás	5,107

Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población 2005, INEGI, México.

Ahora bien, como el objetivo fundamental consiste en ilustrar las diferencias regionales, el siguiente cuadro muestra los componentes del sistema urbano en Querétaro, atendiendo a la ubicación de las localidades en cada una de las regiones en las cuales se ha clasificado el estado.

Al igual que con otras características de las regiones, en lo que se refiere a la distribución de las localidades urbanas en el suelo queretano, también existen grandes disparidades. Podemos notar, por ejemplo, que existe una región, Tolimán, en la cual no existe una sola localidad urbana.

Dos regiones, Jalpan ubicada en el norte del estado, y Amealco, que se localiza al sur de la entidad, tienen cada una de ellas una sola localidad urbana. Así, pues, existen en el estado grandes extensiones territoriales sin una sola ciudad, la población se encuentra dispersa en localidades muy pequeñas que, por ejemplo, dificultan la dotación de servicios públicos. Pero, además, en estas dos regiones, las ciudades pertenecen prácticamente a los tamaños de localidades más pequeñas. La localidad Jalpan de Serra apenas rebasa los 10 mil habitantes, en tanto que la localidad Amealco de Bonfil no llega a esta cifra.

De esta manera, en dos regiones se concentra la gran mayoría de los centros urbanos, en San Juan del Río y en Querétaro; en cada una de estas regiones se localizan 14 localidades con más de 5 mil habitantes.

En la región de Querétaro se encuentra la mayor concentración urbana del estado que es la ciudad de Querétaro, y la tercera ciudad que es el Pueblito, la cual forma parte de la zona conurbada de la primera. Finalmente, en la región de San Juan del Río, las dos ciudades más importantes son San Juan del Río, que es la segunda localidad del estado, y Tequisquiapan, la cual concentró en 2010 casi 30 mil habitantes.

El mapa 3 muestra visualmente la gran disparidad existente en lo que se refiere a la distribución de las localidades urbanas en el estado.

Cuadro 9. Querétaro: población total en localidades urbanas, 2010

Municipio	Nombre localidad	Población total
Más de 100,000 habitantes		
Querétaro	Santiago de Querétaro	626,495
San Juan del Río	San Juan del Río	138,878
De 50,000 a 99,999 habitantes		
Corregidora	El Pueblito	71,254
De 15,000 a 49,999 habitantes		
Tequisquiapan	Tequisquiapan	29,799
Querétaro	Santa Rosa Jáuregui	18,508
Corregidora	San José de los Olvera	18,406
Corregidora	Venceremos	15,538
De 10,000 a 14,999 habitantes		
Querétaro	San José el Alto	14,094
Ezequiel Montes	Ezequiel Montes	14,053
Cadereyta de Montes	Cadereyta de Montes	13,347
Querétaro	Juriquilla	13,309
Querétaro	San Pedro Mártir	11,552
Jalpan de Serra	Jalpan de Serra	11,010
El Marqués	La Cañada	10,506
De 5,000 a 9,999 habitantes		
Pedro Escobedo	Pedro Escobedo	9,946
Querétaro	Santa María Magdalena	9,099
Corregidora	La Negreta	8,100
Amealco de Bonfil	Amealco de Bonfil	7,698
Colón	Colón	7,014
Pedro Escobedo	El Sauz (Sauz Alto, Sauz Bajo)	6,886

Municipio	Nombre localidad	Población total
El Marqués	La Pradera	6,619
Pedro Escobedo	La Lira	6,394
San Juan del Río	La Estancia	5,992
El Marqués	Amazcala	5,768
El Marqués	Saldarriaga	5,661
Ezequiel Montes	Villa Progreso	5,604
San Juan del Río	La Valla	5,597
Tequisquiapan	San Nicolás	5,576
San Juan del Río	La Llave	5,497
Colón	Ajuchitlán	5,483

Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI, México.

4. Principales actividades productivas

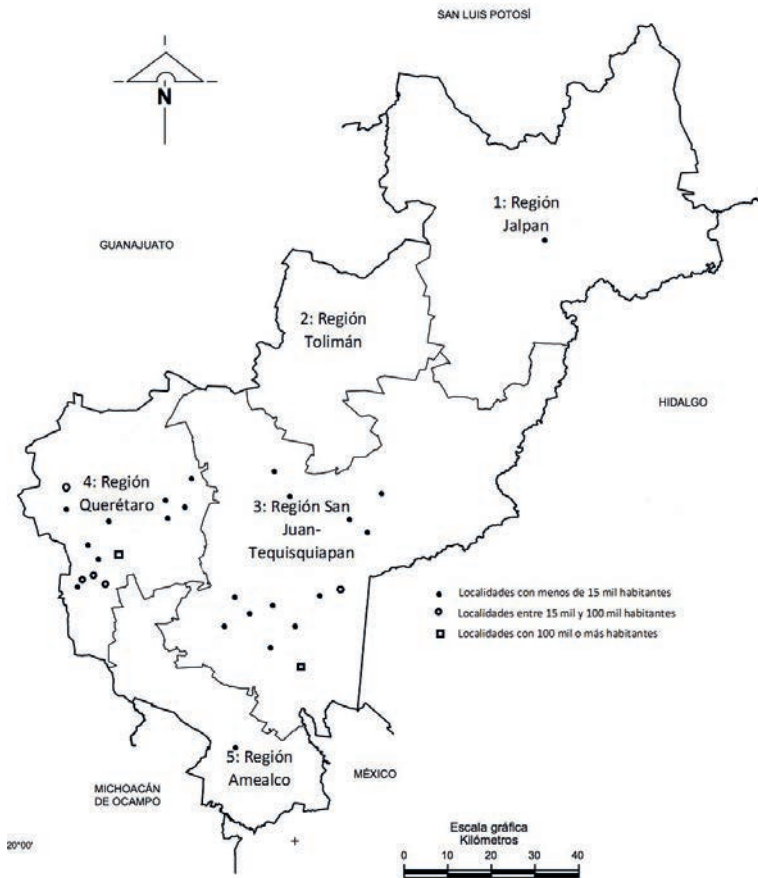
La estructura económica constituye otro ejemplo en el cual se observan las profundas diferencias que existen al interior de una entidad federativa.

El cuadro 10 muestra la estructura de la producción sectorial para el año 2003 en términos porcentuales, tanto del estado de Querétaro como de cada una de las regiones que lo integran.

A nivel estatal, las manufacturas fueron predominantes, pues poco más de la cuarta parte del producto provino de dicho sector, en tanto que el comercio y los servicios comunales colaboraron con aproximadamente la quinta parte del producto cada uno. Sin embargo, los datos estatales en realidad reflejan un promedio de lo que ocurre en cada una de las regiones.

Observamos, por ejemplo, que, en la región Jalpan, el principal sector es el comercio; casi 60% de la producción de la región proviene de esa actividad. Otras actividades que tienen cierta relevancia son el sector agropecuario y los servicios comunales.

Mapa 3. Sistema urbano de Querétaro y regiones



Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (Simbad), INEGI, México.

La región Tolimán se distingue porque la mayor parte de su producto proviene de las actividades primarias; el sector agropecuario colabora con 46% del producto; en tanto que la minería produjo 20% de la producción de la región. Los servicios financieros también son relevantes.

En la región San Juan-Tequisquiapan, el sector más importante fue el manufacturero con poco más de la tercera parte, aunque también tienen

relevancia las actividades agropecuarias, el comercio, el transporte y los servicios comunales, de ellos provino 30% de la producción. Se puede decir, también, que presenta una estructura más diversificada.

La estructura sectorial de la región Querétaro fue muy similar a la que presentó el estado; de las manufacturas provino la cuarta parte del producto, el comercio y los servicios comunales aportaron 20% de la producción cada uno. La construcción, el transporte y los servicios financieros también tienen relevancia, lo que indica que es también una región con una economía muy diversificada.

Finalmente, la región Amealco es otra que basó su economía en el sector primario. En el año de referencia, 40% del producto de la región provino de las actividades agropecuarias, casi 30% fue elaborado en el comercio y, aunque en menor medida, las manufacturas también tuvieron un peso de cierta importancia.

Cuadro 10. Querétaro: estructura porcentual del pib según región, 2003

	Total de la producción	Agricultura, ganadería y silvicultura	Minería	Industria manufacturera	Construcción	Electricidad, gas y agua	Comercio, restaurantes y hoteles	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Servicios financieros e inmobiliarios	Servicios comunales, personales y sociales
Querétaro	100.0	3.6	0.7	27.5	8.5	1.0	18.5	11.2	9.9	19.2
Región I. Jalpan	100.0	13.9	0.0	2.3	0.0	1.0	58.1	1.6	8.8	14.4
Región II. Tolimán	100.0	46.2	19.6	5.5	0.0	0.0	13.0	0.0	12.8	2.9
Región III. San Juan-Tequisquiapan	100.0	10.5	2.9	35.6	5.6	3.8	14.5	12.4	4.7	10.1
Región IV. Querétaro	100.0	1.5	0.2	25.9	9.3	0.4	19.2	11.0	11.1	21.5
Región V. Amealco	100.0	40.5	0.3	14.0	0.0	1.2	28.1	1.8	5.5	8.5

Fuente: Elaboración propia con base en Censos Económicos 2004 y Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI, México.

Otra característica que podemos resaltar, respecto de la estructura económica de las regiones, lo es la estabilidad de la misma en el tiempo.

El cuadro 11 muestra la estructura económica de Querétaro y sus regiones para el año 2008. Lo que se puede observar fue que, en esos cinco años, salvo algunos cambios de poca relevancia, la estructura estatal se mantuvo, lo que no ocurrió con algunas de las regiones.

En la región Tolimán, las actividades primarias en 2003 fueron la base de su economía; estas se desplomaron drásticamente para el año 2008. Las actividades agropecuarias colaboraron apenas con 13% en tanto que el producto de la minería tuvo un producto nulo.

La región Amealco también sufrió drásticos cambios en su sector productivo durante ese lapso. Las actividades agropecuarias se desplomaron y el sector financiero fue la fuente de la mayor parte de su producto.

Cuadro 11. Querétaro: estructura porcentual del pib según región, 2008

	Total de la producción	Agricultura, ganadería y silvicultura	Minería	Industria manufacturera	Construcción	Electricidad, gas y agua	Comercio, restaurantes y hoteles	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Servicios financieros e inmobiliarios	Servicios comunales, personales y sociales
Querétaro	100.0	2.8	0.7	25.1	10.4	1.1	20.0	15.6	10.1	14.2
Región I. Jalpan	100.0	14.7	0.0	1.2	0.0	1.2	52.5	1.9	21.3	7.2
Región II. Tolimán	100.0	13.0	0.0	0.4	0.0	0.0	9.1	1.6	74.9	0.9
Región III. San Juan-Tequisquiapan	100.0	7.7	3.5	34.1	6.2	4.3	16.6	13.5	8.6	5.5
Región IV. Querétaro	100.0	1.3	0.1	23.5	11.6	0.3	20.9	16.4	9.3	16.6
Región V. Amealco	100.0	15.9	1.2	3.1	0.5	0.2	11.4	2.6	62.8	2.2

Fuente: Elaboración propia con base en Censos Económicos 2004 y Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI, México.

5. Indicadores de bienestar (Índice de marginación)

La última aplicación que se realiza en el presente trabajo está relacionada con un indicador social del bienestar de la población: el índice de marginación, el cual da cuenta de las carencias que padece la población en un territorio determinado. Este indicador contempla las dimensiones relacionadas con la educación, la vivienda, la distribución de la población y los ingresos monetarios. En estas dimensiones se consideran los indicadores que miden la intensidad de la exclusión social (Conapo, 2011).

En el estado de Querétaro se observa que en 1990 tres regiones registraban un alto grado de marginación: Jalpan, Toluimán y Amealco. En contraste, la región Querétaro presenta un grado de marginación muy bajo, lo cual indica que la población que habita en esta región tiene una baja proporción de condiciones que provoquen la exclusión social.

Hacia el último año en que se tiene registro de este indicador se observa que solo la región Toluimán presenta una mejora con respecto al grado de marginación al pasar de alto a medio. De hecho, desde el año 1995, las condiciones de exclusión social mejoraron para la población de esta unidad territorial. Sin embargo, en los años 2000, 2005 y 2010 las condiciones en esta región empeoraron al mostrar un alto grado de marginación para mejorar nuevamente en 2015 (véase cuadro 12).

Cuadro 12. Querétaro: Índice de marginación por regiones, 1990-2010

	1990			1995		
	Población total	Índice de marginación	Grado de marginación	Población total	Índice de marginación	Grado de marginación
Región I. Jalpan	82,340	0.8225	Alto	88,076	0.9185	Alto
Región II. Toluimán	34,145	0.3338	Alto	37,767	0.1624	Medio
Región III. San Juan-Tequisquiapan	308,795	-0.5638	Bajo	367,660	-0.6822	Medio
Región IV. Querétaro	555,491	-1.6694	Muy bajo	679,757	-1.6160	Muy bajo

	Población total	1990 Índice de marginación	Grado de marginación	Población total	1995 Índice de marginación	Grado de marginación
Región V. Amealco	70,464	0.5457	Alto	77,216	0.3978	Alto
		2000			2005	
Región I. Jalpan	89,954	0.5802	Alto	86,382	0.5256	Alto
Región II. Toluimán	37,823	0.2046	Alto	40,970	0.2660	Alto
Región III. San Juan-Tequisquiapan	405,457	-0.7935	Bajo	463,502	-0.8242	Bajo
Región IV. Querétaro	787,341	-1.7239	Muy bajo	918,100	-1.6925	Muy bajo
Región V. Amealco	83,731	0.4512	Alto	89,185	0.3460	Alto
		2010				
Región I. Jalpan	94,347	0.2851	Alto			
Región II. Toluimán	44,813	0.2175	Medio			
Región III. San Juan-Tequisquiapan	529,555	-0.8867	Bajo			
Región IV. Querétaro	1,061,471	-1.6889	Muy bajo			
Región V. Amealco	97,751	0.2698	Alto			

Fuente: Elaboración propia con base en Índice de marginación por municipios (varios años). Conapo, México.

Como se observa, las mejores condiciones en este indicador se ubican en las regiones que tienen una mayor concentración de la población y que ofrecen mejores condiciones de vida para sus habitantes y también las mejores condiciones para que empresas y habitantes se asienten en sus territorios.

Conclusiones

El objetivo del artículo tiene dos vertientes: en primer lugar, una descripción de algunas características regionales básicas para mostrar la relevancia del marco regional propuesto por el grupo de investigación para el estado de Querétaro, como condicionante para el estudio o análisis —con un enfoque regional— de la Región Centro de la República mexicana. La segunda se relaciona con la pertinencia del análisis regional para revelar las ventajas y desventajas de las distintas unidades territoriales para que las actividades productivas se asienten a lo largo del territorio de la entidad.

De acuerdo con la información revisada, podemos concluir que el marco regional propuesto para el estado de Querétaro es pertinente, puesto que diferencias entre las regiones que lo componen, en los distintos ámbitos, natural, demográfico, económico y social se manifiestan en los distintos indicadores que utilizamos para estudiar la composición socioeconómica, productiva y de bienestar en el estado de Querétaro.

Las cifras que se presentan a lo largo de este trabajo revelan una fuerte concentración de la población y de las actividades productivas en dos regiones: Querétaro y San Juan-Tequisquiapan. Dichas regiones muestran un incremento en el número de habitantes y una densidad de población creciente, lo cual genera presiones a nivel territorial para continuar ofreciendo ventajas para que las personas se asienten en estas unidades territoriales. Son, además, regiones en las cuales las manufacturas juegan un papel importante en su estructura productiva.

Por otra parte, las regiones relativamente atrasadas en el estado de Querétaro no muestran una mejoría en cuanto a sus niveles de exclusión social; ello revela su poca o nula vinculación con los principales centros urbanos de la entidad. Salvo el caso de la región Tolimán que tuvo una leve mejoría en su grado de marginación el resto de las regiones continúan en el retraso y los condicionantes de esta situación pueden atribuirse a que no han logrado generar ventajas competitivas para mejorar sus actividades productivas, las cuales, por lo demás, están basadas en las actividades primarias.

Esta información es importante para la aplicación de políticas públicas, porque pueden ubicar a los centros dinámicos y las ventajas de estos y con ello se pueden impulsar acciones para incrementar su productividad

y también es posible enunciar líneas de acción para que dichos centros puedan impulsar el crecimiento de las regiones atrasadas.

Referencias

- Arias, J. y Fortich, F. (2010). El panorama teórico de la economía regional y los modelos de análisis territorial. *Revista de Finanzas y Política Económica* 2(2), pp. 9-26.
- Boustedt, O. y Ranz H. (1965). *Metodología de la investigación regional*. Argentina: Instituto de Economía, Universidad Nacional del Sur.
- Bustos, M. (1993). Las teorías de la localización industrial: una breve aproximación. *Estudios Regionales* (35), pp. 51-76.
- Capello, R. (2011). Location, Regional Growth and Local Development Theories. *AESTIMUM*, 58, pp. 1-25.
- Conapo. (2011). Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. México: Conapo. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/1_4.pdf
- Conapo. (1994). *La población de los municipios de México, 1950-1990*. México: Conapo.
- Conapo. (2012). *Catálogo: Sistema urbano nacional, 2012*. México: Conapo.
- Cuervo, M. (2014). Desigualdades regionales y configuración urbano-rural en el sistema Puebla-Tlaxcala. *Investigación y Políticas Públicas*. Grupo editorial Hess y Colegio de Postgraduados del CIDE, pp. 143-174.
- Cuervo, M. y Díaz, J. (2016). Marco regional para la Meseta Central. *Políticas Públicas para la Competitividad*. Grupo editorial Hess y Colegio de Postgraduados del CIDE, pp. 47-77.
- Figueredo, O.; Guimaraes, P. y Woodward, D. (2009). Localization economies and establishment size: was Marshall right after all? *Journal of Economic Geography*, 9(6), pp. 853-868.
- Fujita, M. (1989). *Urban Economic Theory: Land Use and City Size*. Cambridge Mass.: Cambridge University Press.
- Gutiérrez, L.; Cuervo, J. y Ortiz, E. (2003). Regiones naturales y de planeación para el Estado de Puebla. *Análisis Económico*, (37), México, UAM-Azcapotzalco, pp. 257-296.
- Gutiérrez, L.; Ortiz, J. Morales, F. et al. (2008). *La economía territorial del estado de Hidalgo: sus municipios y sus regiones*. México: Editorial Botello.

INEGI. (2010). *Conurbaciones y fusiones de localidades*. Aguascalientes: INEGI.

INEGI. (2015). *Anuario estadístico del estado de Querétaro*. México: INEGI.

Isard, W. (1956). *Location and Space-Economy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Lira, L. y Quiroga, B. (2003). *Técnicas de análisis regional. Serie Manuales 30*, Santiago de Chile: Ilpes, Dirección de gestión del desarrollo local y regional.

Anexo 1. Querétaro: claves, municipios y cabeceras municipales

Clave	Municipio	Cabecera municipal
1	Amealco de Bonfil	Amealco
2	Pinal de Amoles	Pinal de Amoles
3	Arroyo Seco	Arroyo Seco - Villa de Guadalupe
4	Cadereyta de Montes	Cadereyta
5	Colón	Colón
6	Corregidora	Pueblito, El - Villa Corregidora
7	Ezequiel Montes	Ezequiel Montes
8	Huimilpan	Huimilpan
9	Jalpan de Serra	Jalpan
10	Landa de Matamoros	Landa
11	Marqués, El	Canadá - La Villa de Marqués
12	Pedro Escobedo	Pedro Escobedo
13	Peñamiller	Peñamiller
14	Querétaro	Santiago de Querétaro
15	San Joaquín	San Joaquín
16	San Juan del Río	San Juan del Río
17	Tequisquiapan	Tequisquiapan
18	Tolimán	Tolimán

Fuente: *Anuario estadístico del estado de Querétaro*, México: INEGI.

El discurso homofóbico y el sentido común a debate: el caso mexicano 1960-1985*

Antonio E. Zarur Osorio¹

Introducción

Hace unos días (24 de junio de 2017) se celebró en la ciudad de México la trigésima novena Marcha del Orgullo lésbico, gay, bisexual, travestí, transgénero, transexual e intersexual, con características muy distintas de las que tuvieron las primeras marchas, donde las demandas de los reducidos contingentes se vinculaban a lo que se llamó liberación sexual y como conmemoración de la primera gran revuelta contestataria de homosexuales verificada en la ciudad de Nueva York en junio de 1969.

La marcha en la Ciudad de México ha crecido de manera exponencial en cuanto al número de participantes, pero también se ha modificado su intencionalidad, todo ello vinculado a los cambios que se han operado en el capitalismo global, y también dentro del panorama del colectivo homosexual, como fue la eliminación de la homosexualidad como disturbio mental por parte de la Organización Mundial de la Salud en 1990 (ya en 1978 lo había hecho la Asociación Psiquiátrica Americana).

Sin perder su contenido político, la marca ha migrado de las demandas abiertas por la igualdad, a ciertas formas de jolgorio por orgullo y a la intervención abierta de marcas comerciales para promoverse en un mercado muy lucrativo.

¹ Profesor-investigador del Departamento de Administración de la UAM-A.

* Este documento es un avance del Proyecto de investigación: «El emergente mercado gay mexicano, de la racionalidad solidaria a la del mercado: los casos del Frente de liberación Homosexual, Frente Homosexual de Acción Revolucionaria, Grupo Lambda y El Taller y el Cabaré-Tito».

Con la visibilización de la homosexualidad promovida por la lucha por los derechos civiles de los gays, se abrió un margen de mayor tolerancia (y en algunos casos de respeto) hacia esa orientación sexual, pero también de una mayor agresividad, que se manifiesta en el caso mexicano con 202 muertos entre 2014 y 2017² y otras formas de segregación, como clínicas con terapias para la *cura* de la homosexualidad, como si se tratara de una enfermedad; misas y discursos de odio por parte de los cleros de distintas iglesias, etc.; sin embargo, un espacio que llama la atención son las redes sociales donde se pueden encontrar mensajes como estos:

ASÍ ES NOS FALTAN AL RESPETO EXIBIENDO SU SEXUALIDAD PORQ UN ES LIBRE DE HACER LO QUE SE LE DE LA GANA SIEMPRE Y CUANDO NO AFECTE A OTROS PUES SU DERECHO TERMINA DÓNDE AFECTE A TERCERAS PERSONAS Y SI NO ES CORRECTO EL EXIBICIONISMO DE ETEROSEXUALES PEOR AÚN LOS DEL MISMO SEXO Y ENTRE MÁS SE PERMITA MÁS SE DEGRADA LA HUMANIDAD AL RATO CUANDO TENGAN SEXO CON ANIMALES !!TAMBIÉN VAN A DECIR QUE LES RESPETE Y INSISTO CADA QUIEN PUEDE HACER LO QUE QUIERA EN PRIVADO (recuperado de https://www.facebook.com/frentecivicobc/?hc_ref=NEWSFEED)

² En los últimos tres años, de enero de 2014 a diciembre de 2016, 202 personas LGBT, o percibidas como tales, fueron asesinadas en México motivados, presuntamente, por la orientación sexual o la identidad o expresión de género de las víctimas. En promedio, esa cifra significa 67 asesinatos por año y alrededor de 6 al mes. En 2016, se registró la cifra más alta con 76 víctimas, reveló el más reciente reporte de la organización civil Letra S Sida, Cultura y Vida Cotidiana A.C.

Del total de asesinatos, 108 corresponderían a mujeres trans (travestis, transgénero y transexuales), 93 a hombres gays u homosexuales, y solamente una mujer lesbiana. «Las mujeres trans son las más expuestas a este tipo de violencia letal. Es la primera vez que el número de mujeres trans asesinadas supera al número de gays en nuestro registro», según explican en el reporte. Los patrones de violencia se dan en función de la identidad sexual y de género de las víctimas. Mientras que la mayoría de los cuerpos de los hombres homosexuales fueron encontrados en sus domicilios con múltiples heridas provocadas por objetos punzocortantes o asfixiados, los cuerpos de las mujeres trans fueron encontrados en la vía pública o en lotes baldíos con heridas provocadas por armas de fuego. Además, el promedio de edad de las víctimas gay u homosexuales es mayor, 36 años, al del promedio de las mujeres trans, 22 años.

Asimismo, 33 de los cuerpos de las víctimas presentaba signos de tortura antes de ser ultimadas, mientras que 15 presentaban signos de violencia sexual. Sin embargo, los autores del reporte consideran que esas cifras están subreportadas y calculan que podrían ser mayores, ya que el ensañamiento con los cuerpos de las víctimas LGBT es uno de los elementos que distinguen a los crímenes motivados por el odio o el prejuicio a diferencia de los homicidios simples (recuperado de <http://www.letraese.org.mx/reportan-202-asesinatos-de-integrantes-de-comunidad-lgbt-en-ultimos-tres-anos/>).

Bravo, pinches putos pervertidos, así se las gastan en la vaticueva, sagrada, hediondos... (recuperado de <http://www.proceso.com.mx/493712/organizador-orgia-gay-en-vaticano-enviado-a-retiro-espiritual>)

No mames pinche cara de putote tiene este cura muelon (recuperado de <http://www.proceso.com.mx/493712/organizador-orgia-gay-en-vaticano-enviado-a-retiro-espiritual>)

PARA ESO QUIEREN ADOPTAR NIÑOS, ESTOS 🏠 🏠

◆ #ENFERMOS, #ENSEÑÁNDOLE A #TOMAR Y #FUMAR. (en (recuperado de <https://www.facebook.com/ALEXPAILLOT444/videos/1617988178220092/>))

Desde la postura de Gramsci (1975), dentro de cualquiera forma de lenguaje (llamémosle pronunciado, escrito o materializado en la acción social), está implícita una determinada visión de mundo, por lo que no están vacías de contenido. De igual manera cuando se intenta pasar a la crítica, muchos lo hacemos desde el sentido común y sin intentar medianamente en disgregarlo de concepción de mundo que se ha estructurado desde el discurso construido por el poder, que se materializa en una serie de acciones que están dominadas por él. Para tener efectivamente una postura consciente y crítica de la realidad que nos circunda es necesario elaborar una visión propia que no acepte la verdad performada de manera dócil e inopinada. El hecho de llevar a una masa de hombres a pensar de una manera unitaria de la realidad es un hecho histórico, y de ninguna manera casualidad. La crítica es un hecho complejo, al que le llama *buen sentido* para diferenciarlo del sentido común.

Así, el sentido común es un acto político que no debate de manera consciente la visión de mundo que propone. Solamente lo recupera como verdades *obvias* aquellas que efectivamente provienen del discurso elaborado desde el poder y que en términos de Foucault tiene como «función conjurar sus poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad» (Foucault, 2010, p. 14).

La verdad no existe en general, la verdad del discurso dominante coexiste con otras formas que se le contraponen como hecho intelectual, para contestarla. Pero esa verdad dominante está contenida en las formas discursivas del colectivo social que la maneja irreflexivamente, aduciendo su

valor universal y eterno que se ha popularizado de manera artificiosa para conservar la unidad ideológica del colectivo.

Este documento se propone como objetivo construir una postura reflexiva en torno al fenómeno homosexual con un fundamento histórico, que nos permita comprender que la discursiva del poder no es eterna ni universal, pero que, además de ello, propicia un bloque de crítica corrosiva que resulta en una actividad contestataria organizada, que terminará por presionar nuevas estructuras discursivas *verdaderas*.

Al efecto haremos, en virtud del espacio disponible, un recorrido solamente por una de las etapas críticas de confrontación del discurso en torno a la sexualidad humana, particularmente de la homosexualidad, que abarca desde los años sesenta hasta mediados de los ochenta del siglo pasado, que terminó traducándose en diferentes formas organizativas contestatarias del discurso verdadero hasta entonces elaborado, que sigue permeando, a estas alturas del siglo XXI, como lo vimos arriba, el sentido común. Es importante señalar que aquí habremos de recuperar, a manera de testimonio, la reconstrucción que de ese periodo hace el actor, activista y hoy empresario Tito Vasconcelos, militante de múltiples organizaciones de las que se crearon en ese periodo para combatir el discurso construido en torno a valores que consideraron durante largo tiempo y contingencialmente como normal a un tipo de sexualidad, la heterosexual, imponiéndola como norma que se transmite *naturalmente* como algo dado y que en el sentido común se asume sin mayor cuestionamiento.

Este fenómeno no se produce en el vacío o de manera espontánea, sino encuentra su explicación en el agotamiento del modelo seguido hasta entonces por el capitalismo dominante, que entró en una severa crisis a partir de la década de los sesenta y que se expresó, entre otras cosas, en una severa crítica a la discursiva dominante, que se reconfiguró alrededor de un nuevo paradigma denominado neoliberal.

1. Del gueto a la lucha por los derechos civiles

La década de los sesenta es un parteaguas en muchos sentidos en la historia de la humanidad y aun dentro la teoría de la organización, con el fin del *one best way* y la emergencia de la escuela de la contingencia, lo mismo

sucede de alguna manera con el colectivo homosexual. Tras la década de los sesenta hay un antes y un después, al iniciarse una serie de transformaciones significativas en diversos terrenos de la vida social, y deja de existir un *one best way* universal de *closet*, para transitar a formas de organización colectivas que trascienden el marco de lo meramente interior, por nuevas formas de acción social.

El momento realmente de quiebre en términos organizacionales se da justamente a partir de 1971, en el segundo momento denominado el gueto y la lucha por los derechos civiles, donde empiezan a emerger organizaciones con objetivos y estructuras más o menos definidas para desarrollar sus tareas. Esta sería la característica más relevante de ese periodo, que se habrá de extender hasta prácticamente finales de la década de los ochenta, en que aparecería un nuevo tipo de estructuras con una naturaleza propiamente empresarial.

Este periodo es eminentemente organizacional. Se caracteriza por la existencia de organizaciones que se construyen y destruyen para dar paso a nuevamente otras formas organizacionales. Se trata de un periodo donde la presencia de las organizaciones es creciente y se empieza a dar el tránsito de la individualidad a formas de participación colectivas de absoluta organización en un entorno de mayor tolerancia y fincada en la lucha por los derechos humanos y civiles de los homosexuales y donde la aparición del sida supuso un serio revés para las reivindicaciones y las mismas organizaciones propugnadoras por la liberación. Con lo que se abría paso, a su vez, a otras formas de organización de naturaleza diametralmente opuesta: la empresa.

Una característica que señalar es la interconexión que existe entre estos dos tipos de organización: las de la lucha por los derechos civiles y las mercantiles que se construyen al rededor del gueto, donde unas conllevan al surgimiento de las otras en un proceso contradictorio y paradójico que se renueva constantemente. Se habla de un gueto como dos formas de encierro: las comercializadas y las no comercializadas.

Las organizaciones por la lucha de los derechos propician de alguna manera el desarrollo de ciertas formas de tolerancia que habrán de dar paso a un complejo comercial que empezó a explotar la clandestinidad y la tolerancia con fines meramente mercantiles (en bares y «discos» primor-

dialmente). Unas propician a las otras y también entran en un conflicto por el proyecto político e ideológico del colectivo.

Se trata de un hecho histórico suficientemente complejo que no está exento de paradojas y contradicciones y que está en relación directa con una serie de fenómenos que ocurren en el ambiente a nivel tanto global como local (es un fenómeno que se concentra significativamente en la ciudad de México) en contra de la homofobia y propician un cierto proceso de normalización de la orientación y estilo de vida homosexual, y con un telón de fondo donde la marginalidad subsiste, pero, como señala Monsiváis (1977), ya no es su único componente. Se vuelve más diverso.

Al hacer una revisión de la historia del Movimiento de Liberación Homosexual, como suele designarse al movimiento contra la homofobia y por los derechos humanos y civiles del colectivo, uno de los elementos más característicos es, como ya se mencionó arriba, la construcción de un movimiento contestatario del discurso dominante que se expresa organizacionalmente el que terminó debatiéndose en medio de contradicciones que acabarían atomizándolos, para articularse nuevamente, años después, alrededor de la lucha contra el sida.

Efectivamente, el 28 de junio de 1969 (es por ello que la marcha del Orgullo Homosexual, el *Pride* le llaman los anglosajones, se celebra el último sábado de junio), en el Stonewall Inn en el Greenwich Village de New York, un grupo de parroquianos homosexuales se opuso de manera violenta a una redada policíaca que con cualquier motivo (la venta de licor, en este caso) intentó reprimirlos, nuevamente. Este hecho marcó la aparición de un nuevo discurso sobre la homosexualidad y nacimiento del *Gay Liberation Movement* que fue la primera expresión organizada de un colectivo constantemente violentado en sus derechos y acosado en su vida privada, por estar fuera de la ley.

El estallido neoyorkino tuvo impacto en muchas partes del mundo; y en México, dos años después, en septiembre de 1971, motivados por el despido de dos jóvenes empleados de la tienda departamental Sears Roebuck de México, acusados de ser «amanerados» y «parecer» homosexuales, un grupo de intelectuales (Carlos Monsiváis, Juan Jacobo Hernández, Nancy Cárdenas, José María Covarrubias, entre otros), artistas, y universitarios en general se reunieron y de ahí surgió el Frente de Liberación Homosexual (FLH), inspirados en el *Front Gay Liberation*, de Estados Unidos. Las reuniones, recuerda Jorge Mondragón en *La Guillotina*, «consistían en

largas discusiones sobre formas posibles de organización [...] El modelo: obviamente el Gay Liberation Front. Se nos informaba entre otras cosas que los homosexuales europeos se podían reunir cotidianamente en bares y clubs privados; para México esta posibilidad parecía una lejana utopía. Se buscaban también conexiones para la provincia; resultaban débiles o inexistentes» (*La Guillotina*, n.º 2). Este primer esfuerzo de organización terminó abortado en junio de 1972.

Juan Jacobo Hernández, del Frente Homosexual de Acción Revolucionario, mencionó la importancia de los acontecimientos ocurridos en 1969 en Nueva York para que la liberación homosexual en México comenzara. “Los acontecimientos de Stonwall nos marcó, nos inspiró, nos empujó”. En 1971, las casas de reconocidas por personalidades como Nancy Cárdenas y Emma Pulido fueron el punto de reunión para discutir acerca de la identidad de los gays y lesbianas e identificar a los miembros del colectivo, expresó Hernández (Recuperado de <http://anodis.com/nota/9599.asp#>).

Uno de los muchos desprendimientos del FHL daría origen años después al Frente Homosexual de Acción Revolucionaria, el FHAR, el cual se hizo visible en las calles de la Ciudad del México el 26 de julio de 1978, para conmemorar un aniversario más del triunfo de la Revolución Cubana. El 2 de octubre siguiente saldrían de nuevo en la marcha que conmemoró el décimo aniversario la matanza estudiantil, en la Plaza de las Tres Culturas.

Ese día también salieron a marchar un par de grupos organizados de lesbianas y homosexuales: Grupo Lambda de Liberación Homosexual (1978-1984) y Oikabeth (1978- 1986).

En un texto publicado en Facebook, Xabier Lizarraga describe lo sucedido en ese 1978, así:

En un primer momento podemos hablar de tres grupos en los que los hombres homosexuales (y algunas lesbianas) comienzan a plantearse la necesidad de oponer resistencia a la homofobia generalizada a nivel familiar, político, médico, legal y social en general. Uno de tales grupos es Sex Pol, —inspirado en propuestas psicológicas de vanguardia—, que se caracteriza por su enfoque hacia la autoconcientización y autoayuda; otro fue el grupo, sólo de hombres homosexuales, llamado Frente Homosexual de Acción Revolucionaria (FHAR) —que toma el nombre de

un grupo que surge en París durante la revolución estudiantil de Mayo del 68— y un tercer grupo mixto, tanto de hombres como de mujeres, denominado Grupo Lambda de Liberación Homosexual, que recibía influencias tanto de grupos norteamericanos como del incipiente activismo homosexual de España.

El FHAR es el que inicia abiertamente la resistencia social, saliendo a la calle como contingente abiertamente homosexual en una marcha conmemorativa de la Revolución Cubana, el 26 de julio de ese 1978. Los activistas de Lambda nos sorprendimos y enfrentamos un dilema, por un lado aplaudíamos la acción de dar la cara y salir a la luz pública para vindicar la diferencia sexo-erótica, cosa que planeábamos hacer ese mismo año, y por otro lado lamentábamos que esa salida del closet, colectiva y política, hubiera sido para apoyar a un régimen que, como el cubano era profundamente homófobo, que había instaurado campos de concentración y de trabajos forzados para homosexuales.

SEX-POL, por su parte era un grupo más o menos comprometido, pero a un nivel más personal; se reunían para discutir sobre la propia homosexualidad e invitaba a hombres y mujeres homosexuales a hablar de sí mismos/as, de sus necesidades, inquietudes y miedos, de su situación personal; así como para leer y discutir textos que sirvieran para generar una aceptación de la propia homosexualidad, libre de mitos y prejuicios. Sin embargo, era una agrupación en la que no se planteaba la necesidad de dar la cara, de salir del closet. No obstante, es en esas reuniones de SEX-POL donde nos conocimos muchos de los que finalmente conformamos a Lambda. SEX-POL fue sin duda un estímulo y ofreció su local para las primeras reuniones de ese pequeño grupo de hombres y mujeres que estaban interesados en crear un grupo más combativo... realmente sexo-político. A diferencia del FHAR y de los grupos lésbicos que se estaban por ese entonces organizando (como Lesbos y después OIKABETH). Recuperado de http://www.facebook.com/note.php?note_id=124009225931

Un fenómeno característico de las organizaciones surgidas desde la fundación del FLH fue el debate constante en torno a las posturas políticas (trotskistas, comunistas, reformistas, cristianos, etc.) y las formas de organización adoptadas por las distintas entidades (dirección colectiva o no, división del trabajo, toma de decisiones, liderazgo, etc.), y que en muchos de los casos traería como secuela la desaparición de una organización y la generación de un

proceso de gemación, en el cual aparecían nuevas organizaciones cada vez más volátiles y constreñidas en sus objetivos y en su postura.

Acerca de los objetivos, Luis González de Alba debate y afirma: «existe un movimiento de grupos que se han organizado para dar la ‘pelea política’, pero es muy difuso, porque el movimiento no ha tenido nunca una demanda clara... y la lucha por el liderazgo es una práctica que se da en todos los grupos y sectores y no solamente entre homosexuales» (*Proceso*, octubre, 2001).

Evidentemente alrededor de los objetivos que unen a las distintas organizaciones, ya no existe la uniformidad fundadora de la liberación homosexual de Stonewall, porque independientemente de la identidad que les daba la orientación y la represión en torno a ella, el movimiento acabaría por avanzar en un proceso de mayor complejidad, pues el mundo también estaba cambiando, y con ello, se empezó a librar al interior de las estructuras una amplia discusión acerca del futuro y las metas en torno a las cuales trabajar. Mientras para algunos estaba suficientemente claro que el movimiento debía concentrarse en la denuncia de la situación marginal y represiva de la homosexualidad, y la búsqueda de la tolerancia para la ampliación de espacios; para otros colectivos, esta postura era limitada y hasta reaccionaria.

En el espectro de las posturas, estas se van abriendo, confrontando y polarizando, desde aquellas centradas en la homosexualidad como un asunto de individualidad hasta las que la entienden como una cuestión política y hasta revolucionaria; esto independiente de las fracturas que se empiezan a dar entre las posturas que vienen desde las lesbianas, y que ya no encuentran acomodo, o una suficiente representación de sus posturas sexo-genéricas, en las organizaciones dominadas por la presencia de hombres homosexuales. Todos estos eran fenómenos que no eran exclusivamente de México, al contrario, se manifestaban en prácticamente todos los movimientos y agrupaciones a nivel mundial.

En este entorno y para ese momento, Jean Nicolas (1982) hizo un esfuerzo de síntesis y clasificó a las agrupaciones, dependiendo de sus objetivos y propuesta política en tres grandes categorías: reformista, radical y revolucionaria, caracterizándolas de la siguiente manera:

- Reformista. En la postura reformista se pueden agrupar aquellas organizaciones cuyos objetivos giran en torno a la lucha contra la legislación condenatoria de la homosexualidad. En sus propuestas esta la integración de los homosexuales como ciudadanos respetables con derechos plenos, como cualquiera otro. La lucha en la que se inscriben estos grupos no pone en cuestión los fundamentos de la opresión sino su asimilación acrítica. En este contexto se inscriben las organizaciones que buscan perpetuar el gueto y que cuestionan severamente a aquellos homosexuales que hacen gala del estereotipo de *la loca* (es decir hombres *afeminados* que hacen ostentación de esa situación en su vestimenta y manierismos).

En esta corriente se agrupan, también aquellos que buscan su incorporación social por la vía del consumo, que buscan formar una familia como todas, aunque sea una familia “diferente”, o aquellos que buscan penetrar ciertos campos reservados históricamente a los heterosexuales: el ejército o la policía y las iglesias.

- Radical. Es aquella que postura que considera que la reivindicación de la homosexualidad es en si misma revolucionaria al subvertir el orden impuesto desde la normatividad, que coloca a la heterosexualidad como la forma eterna y única de la sexualidad humana. Se trata de una postura que se mueve en el terreno de la contracultura, que induce a la automarginación y donde el travestismo es una forma suprema de vivir a la homosexualidad. Son grupos que se organizan en una vida comunal.
- Revolucionaria. Es la tercera categoría propuesta por Nicolas (1982), y esta postura se caracteriza fundamentalmente porque no entiende al movimiento por la liberación homosexual, independientemente de las luchas liberadoras de toda la sociedad en la construcción de un nuevo destino histórico: la sociedad sin clases. Se vinculan en sus procesos a las luchas de las feministas por subvertir el orden que les asigna un rol subordinado al del hombre. Su propuesta no se centra en la obtención de derechos para lesbianas y homosexuales; la postura revolucionaria considera que la liberación homosexual pasa por la liberación del deseo con la desaparición de la exclusión entre homosexualidad y heterosexualidad y en ese sentido buscan la abolición del gueto.

Es importante rescatar que el pensamiento y las posturas de las primeras organizaciones del movimiento de liberación mexicano encontraron en los partidos y agrupaciones de izquierda a sus aliados naturales y también por ello reflejaron los conflictos ideológico-organizativos que se vivían en las principales agrupaciones de corte marxista en México, fundamentalmente el Partido Comunista Mexicano (PCM), de perfil prosoviético y dogmático, y, por otro lado, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), trotskista afiliado a la cuarta internacional.

Los partidos de la izquierda mexicana dieron cierto cobijo a los bisoños grupos homosexuales, particularmente el PRT, que salían del closet a la calle, pero el PCM dejó claro, en el discurso y en los hechos, que aún había distancia y no solo de posturas sino cabalmente en los metros que separaban unos de otros a los contingentes —los gays marcharon entre los contingentes del PRT y el PCM— que marcharon el 2 de octubre de 1978, en la conmemoración de la masacre de Tlatelolco.

En amplios sectores del PCM campeaba la idea, manejada desde los regímenes del socialismo real, que definían a la homosexualidad como un ejemplo de la degeneración y la decadencia del capitalismo, y a su vez negaban la existencia de la homosexualidad en sus sociedades (confinando a los gays, que, por supuesto los había, a hospitales psiquiátricos y campos de trabajos forzados). Dice Amalia García, militante entonces del PCM:

«Un hecho que nos llevó a militantes del Partido Comunista Mexicano porque sacudió nuestros prejuicios en 1979, fue el foro en el cual se discutió la constitución del Frente Nacional por la Liberación de los Derechos de las Mujeres, un grupo de participantes dijeron en voz alta que eran gays y propusieron que la declaración también recogiera su demanda específica contra la discriminación de ellas —y ellos— sufren. El revuelo fue enorme: ¿qué tenía que ver con nosotras y con el país dicho reclamo?» (En Monsiváis, C. y otros, p. 49).

Mario Rivas, un militante muy notable de distintas organizaciones del movimiento gay en México, era un militante del PCM (miembro además

del Grupo Musical, *Víctor Jara*), que en 1980 ingresó al FHAR y al reconocer públicamente su homosexualidad, fue expulsado del PCM³.

El PRT, por su parte, fue un poco más receptivo, ya que el hecho mismo de que la filial francesa de la Cuarta Internacional incluyera, en la misma dirección, a homosexuales vinculados con el movimiento de liberación galo, posibilitó una apertura relativamente mayor a las demandas del colectivo. De hecho, el Grupo Lambda de Liberación Homosexual participó como Colectivo de Liberación Homosexual en Apoyo a Rosario Ibarra (Clhari) en la candidatura presidencial de Doña Rosario, en 1982.

Un año después de que gays y lesbianas salieron a la calle para recordar las dos fechas más significativas del calendario de efemérides de la izquierda mexicana, las principales agrupaciones del movimiento lésbico-gay: el FHAR, Lambda y Oikaibeth empezaron a discutir hacia su interior la necesidad de *dar la cara*, como una estrategia mediática y de denuncia, para demandar el cese de las redadas, la extorsión, los crímenes de odio por homofobia y la impunidad que los ha caracterizado,⁴ y en general contra la criminalización de la homosexualidad.

³ El Partido Comunista de la Unión Soviética siempre criminalizó a la homosexualidad y aún hoy en Cuba, en enero de 2010, fue expulsado de las filas del Partido Comunista de Cuba (PCC) un joven, por su condición de homosexual. Leandro Alfonso Ramírez fue separado del núcleo del PCC donde militaba, en el Municipio Regla. El joven de 32 años siempre fue revolucionario y ocultaba su homosexualidad por temor a represalias. Hace solo un mes confesó a sus compañeros de trabajo ser gay, pero revolucionario.

⁴ Los crímenes de odio por homofobia tienen su propia estadística, pero además de ello, lejos de ser investigados, quedan sepultados en la absoluta impunidad y sirven para alimentar parte de una nota roja llena de epítetos que solía, y en algunos casos aún hoy suele presentarlos como algo regocijante: ¡Conflicto entre mujercitos: muere la Beny y llora la Mil Amores!, cabecea la nota de *Alarma* de mayo de 1983 acerca de un desventurado que cayó en una razzia de la policía de Saltillo y acabó muerto, presumiblemente a golpes, en la delegación policiaca. La nota está rematada con versos atribuidos a Salvador Díaz Mirón: *pobre flor que mal naciste, que al primer paso que diste, te topaste con la muerte*. El crimen quedó en la impunidad y la demanda de los familiares era por ver quién pagaba los gastos funerarios. Así fue como Benigno (así se llamaba el hombre asesinado), o con el actor Rafael Llamas, cuyo cadáver apareció en una coladera en la avenida Miguel Ángel de Quevedo, en la Ciudad de México, en agosto de 1980, o el doctor Francisco Estrada Valle, de AVE de México (organización de lucha contra el Sida), el 12 de junio de 1992 y muchos cientos de mexicanos más.

Max Mejía, miembro fundador de LAMBDA, explicó que la atmósfera social vivida en la década de los años sesenta era muy distinta a la de la actualidad porque antes no existía el derecho de expresar su sexualidad “la ciudad de México era un refugio para ocultarnos los gays debido a que es una ciudad enorme y te perdías en ella y por ejemplo en Colima la vida era muy difícil”, señaló. También, Mejía recordó que la primera movilización de gays y lesbianas de forma pública se realizó por una necesidad colectiva y no por intereses individuales, añadió que fue hasta el décimo aniversario de la matanza de Tlatelolco cuando los homosexuales se manifestaron en las avenidas “el 2 de octubre salimos a las calles, pero teníamos mucho miedo de que nos fueran a apedrear y golpear, pero no nos pasó nada, hasta la gente nos aplaudió. Recuperado de <http://anodis.com/nota/9599.asp#>

El tercer sábado de junio de 1979, y para celebrar la primera gesta del Stonewall en neoyorquino en 1969, los gays mexicanos salieron a las calles de la ciudad de México por vez primera en la primera Marcha del Orgullo Gay. Aproximadamente unos mil marcharon por calles paralelas al Paseo de la Reforma gritando: «No somos enfermos, ni criminales, simplemente homosexuales»

La segunda marcha sería mucho más exitosa en términos de participantes. Se calcularon entre 5 y 8 mil personas que marcharon menos temerosos de lo que lo habían hecho el año anterior, y con un despliegue mayor de pancartas y artefactos vistosos. La marcha empezó a vivir así el lento tránsito de lo políticamente correcto a ser un espacio festivo. En el periódico *Nuestro Cuerpo*, el FHAR llamaba a reconocimiento de

nuestra identidad sin miedo y sin vergüenza. Nada más lejos de nosotros que los cargos de enfermedad, vicio o degeneración, consientes y responsables de nuestros derechos como ciudadanos mexicanos, como hombres y mujeres libres, con una opción sexual diferente, una aparente calma no nos engaña. Tenemos memoria [...]

Recordemos la infamante tradición de las redadas, y el chistecito del 41, pero cerca de nosotros el *Torito* y la *Vaquita*, las delegaciones, los paseitos con los agentes extorsionadores, los más de 80 impunes asesinatos anuales contra homosexuales, jamás aclarados, concluye la nota.

En 1981 se celebra la tercera Marcha del Orgullo Gay, que sería la ocasión para nuevas fracturas entre y dentro de las organizaciones que participaban en su organización: el FHAR, Lambda, Oikaibeth y Lesbianas Socialistas.

A estas alturas, las diferencias políticas entre los grupos se habían profundizado de manera notable. Las posturas entre reformistas y revolucionarios, entre tolerantes y radicales, se polarizaron alrededor de la tolerancia o no, la discriminación endógena respecto de travestis y vestidas, la carencia de un proyecto colectivo y el financiamiento de la marcha. Mientras que al interior de las organizaciones los temas que empiezan a desgastar su funcionamiento interno son los liderazgos, los estilos y la toma de decisiones, la vinculación o no con los partidos y, por supuesto, el financiamiento. Narra Jorge Mondragón: «En contraste con la marcha anterior, la tercera desde su preparación es acosada [...] El FHAR tenía por entonces un gran *LOCA-L* por el rumbo de Mixcoac, una bella casona que funcionó como cuartel general, incluso para otros grupos, como Lambda y lesbianas socialistas [...] En una reunión social realizada para coleccionar fondos para la marcha y la campaña, se infiltraron provocadores extraños a los grupos y balacearon el techo del local [...] A pesar de ello se realiza la marcha en medio de una atmósfera de tensión» (*La Guillota*, No 2 s/f).

La tercera marcha que se organizó bajo el lema *Por un socialismo sin sexismo*. Concluyó con un mitin celebrado en el Hemiciclo a Juárez, donde uno de los oradores fue Rosario Ibarra, a la postre candidata del PRT a la presidencia de la república, en 1982, apoyada por Lambda (que tenía una postura política cercana al trotskismo), esencialmente a través del Clhari. Esta marcha tuvo una característica muy particular, pues en ella participaron los sindicatos de trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, Stunam, y el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana, el Situam (que en ese tiempo tenía una dirección cercana al PRT).

Esta marcha no fue tan exitosa como la del año anterior; las cifras estimadas oscilan entre dos y cinco mil participantes, producto de alguna manera de las crisis que afectaban a las organizaciones convocantes y que unos días después culminarían con la desintegración del FHAR.

En medio de la crisis, en agosto de 1981, el Frente Homosexual de Acción Revolucionaria convocó a sus miembros a participar en reunión plenaria pendiente de su Primer Congreso Ordinario. Tras tres días de discu-

sión y como producto de los conflictos internos (personales y políticos) y también externos del colectivo, decidieron su disolución. Las fracturas de índole político-organizativas se expresaron en la desaparición de la entidad y en la constitución de nuevos colectivos cada vez más reducidos, con posturas políticas diversas y divergentes, y espacios de poder y liderazgo acotados. Mediante un comunicado, el FHAR se anunció su disolución:

- El FHAR se disuelve a causa de una crisis político-organizativa, cuya única salida será la reestructuración radical que [...] nos conduzca a formar una organización sexo-política que sea capaz de reorientar el trabajo con fundamentos realistas, elabore documentos teóricos originales sobre la cuestión homosexual en México y funde formas organizativas acorde con nuestros objetivos
- El FHAR mediante su disolución, se transforma y sus exmilitantes y simpatizantes deciden suspender temporalmente el trabajo hacia el exterior para entrar de lleno en una etapa organizativa. Para ello se implementan colectivos de liberación homosexual, unidos por una declaración de principios común que permitirá en el tiempo se incorporen en la práctica al seno de un solo movimiento nacional de liberación homosexual y al movimiento revolucionario de nuestro país

Las cenizas del FHAR se atomizaron en varias organizaciones. Algunas de ellas efímeras que no llegaron ni siquiera a consolidarse, como el colectivo Logos; otros, por el contrario, construirían formas organizacionales más estables y con objetivos y procesos definidos. Tal es el caso del Colectivo Sol y una formación novedosa que incorporaba individuos y también a colectivos autónomos en una especie de organización articuladora federada, que pretendía agruparlos en un formato de red: la Red de Lesbianas, Homosexuales y Colectivos Autónomos (Red Lhoca) que reconocía que ya no se podía hablar de un movimiento de liberación homosexual unificado y singular. Por el contrario, se reconoce la diversidad y la pluralidad al interior del llamado movimiento. Colectivo Sol, Ruido, Masiosare, Mula, Cálamo, Colectivo Cuilotzin y Círculo Cultural Gay son algunas de las organizaciones que produjo la diáspora del FHAR.

La Red Lhoca surgió con el propósito de articular y dotar de cierta coherencia al movimiento homosexual que se debatía en medio de posturas políticas (casi todas de izquierda), que entraban en franco conflicto entre sí, debido a su particular visión del mundo y los objetivos que perseguían.

La cuarta marcha del Orgullo Lésbico Gay (ahora llamada así) estuvo matizada por las compañías políticas presidenciales del 1982 y la candidatura de Rosario Ibarra (candidata del PRT a la presidencia de la República) que era apoyada por Lambda y el Clhari. El apoyo a doña Rosario Ibarra atravesó la cuarta generando una división en dos marchas, tan escasas de participación y mal organizadas, una como otra.

La marcha es un gran mosaico en que se pueden apreciar las distintas problemáticas que atraviesa a principios de la década de los ochenta el llamado movimiento de liberación homosexual, en que el mundo que se abre a un proceso de cambios significativos:

- La incapacidad de los grupos de izquierda (de derecha y de casi todas tonalidades) para ponerse de acuerdo entre sí, respecto de un proyecto organizativo más o menos coherente que dote al movimiento de una postura y no se autotorpedee al mismo movimiento —ya a nivel de flotación—, al que dicen pertenecer y por el cual luchan
- La participación de los partidos políticos que arropan a ciertos colectivos, con el propósito de incorporar al movimiento como botín político-electoral.
- La atomización de los grupos que redundan en la descoordinación creciente del movimiento y la constitución de organizaciones cada vez más acotadas en sus objetivos y con espacios de influencia y control limitados, y algunos sobreviven con dos o tres miembros, como fue el caso del *Círculo Cultural Gay* (1985- 2003) —encarnado prácticamente en la persona de José María Covarrubias, ex militante del FHAR—, que organizó desde 1982 y hasta 2003, la *Semana Cultural Gay*, en el Museo del Chopo.
- La marcha se convierte en un espacio para mostrar «músculo» y capacidad de movilización.
- El lento proceso de transformación de la marcha y del gueto en sí mismo, que se empiezan a mover muy pausadamente de los espacios de discusión política, al gueto comercializado. Hartos de las disputas político-ideológicas entre los colectivos y conjuntamente con un proceso de despolitización que empieza a vivir la sociedad mexicana. Los muchachos deciden que tienen ganas de divertirse y de abandonar el discurso liberador. Se empieza a percibir el lento tránsito

de lo social a lo individual y la quiebra de las posturas utópicas que caracterizaron a las dos décadas precedentes.

Tras el asalto policial al Stonewall Inn de la emblemática Christopher Street neoyorquina y al grito de ¡Come *Out!*, e imbuidos por el fantasma libertario que recorrió al mundo durante 1968, los homosexuales comenzaron en Estados Unidos a dar la batalla por la abolición de la legislación que criminalizaba su estilo de vida. El movimiento tendría a corto y mediano plazo cierto éxito en sus posturas que confrontaban el *status quo* de aquel momento. Una de sus conquistas más notables fue el impacto que tuvo en varias partes del mundo, y que incluyó México como ya vimos.

Tabla 1. Organizaciones del Movimiento Liberación Homosexual en México en el tiempo

1969	1971	1978	1981	1982	1985
Rebelión del Stonewall Inn					
Fundación De Front Gay Liberation	En México se funda el Frente Homosexual de Liberación (1971-1972)	Frente Homosexual de Acción Revolucionario (1978-1981)	Colectivo Sol (1981- a la fecha)		Círculo Cultural Gay (1985-2003)
	↓ Sexpol	Grupo Lambda de Liberación Homosexual (1978-1974)	Colectivo Cuilotzín (1981-1992)	Clhari (1982)	Cálamo (1985-1991)
		Grupo Autónomo de Mujeres Lesbianas Oikaibeth (1978-1986)	Red Lhoca		Patlatonalli (1985- a la fecha)
			Ruido		
			Masiosare		
			Mula		
			Logos		
			Grupo de Orgullo Homosexual de Liberación 1981-		

Fuente: elaboración propia

Con la irrupción de los gais en la escena pública se empezó a gestar una nueva forma de identidad gay, que empezó por dejar el catálogo de patologías mentales cuando, en 1973, la Asociación Psiquiátrica Americana la eliminó de su cuadro de patologías. Un hecho característico de este tiempo fue la construcción en el gueto de un número significativo de

organizaciones de carácter que se inscribieron en la lucha civil, pero a la par de un complejo dedicado a la comercialización de la clandestinidad.

2.- La reconstrucción de Tito Vasconcelos, actor privilegiado del movimiento

Lo siguiente es parte de los resultados de una entrevista (semiestructurada) con el actor Tito Vasconcelos:⁵

A finales de los 70, ya había intentos por tener un movimiento organizado. Se había intentado crear un Frente Homosexual de Acción Revolucionaria, el FHAR, un grupo de liberación gay, FLH, con Nancy Cárdenas, Carlos Monsiváis, con Juan Jacobo Hernández. Yo no participe de eso, yo me enteré después de que eso ya había estado sucediendo, porque en 80 yo estaba con **Y Sin Embargo se Mueven**. Y por ello nos volvimos de alguna manera un símbolo y un pendón para un grupo

⁵ Tito Vasconcelos descrito por sí mismo: Tito Vasconcelos: Yo nací en la ciudad de Oaxaca en 1951. Mi madre, maestra de educación primaria; mi padre, también; profesores ambos. Era una familia como muchas, o la mayoría tal vez de este país, disfuncionales.

Mi madre estaba casada, y yo estoy en el inter de una separación. Tengo 2 hermanos mayores y uno menor que yo. Mi educación primaria la realicé en la ciudad de Oaxaca en 2 escuelas: la primera, Enrique Rebsamen, que estaba muy cerca de mi casa; y la segunda, Juan Jacobo Rousseau, anexa a la normal federalizada de la ciudad de Oaxaca. Empecé mi secundaria en el politécnico, en la Vocacional 14 de la ciudad de Oaxaca, y justamente en esa época hubo cambios drásticos en mi vida: descubrí mi homosexualidad, descubrí que la ciudad de Oaxaca era muy pequeña para mí y que la mis relaciones intrafamiliares se verían muy afectadas por mi preferencia sexual, y empecé a hacer bastantes actos de terrorismo en mi casa, hasta que mi madre pidió auxilio a mis hermanos que ya vivían en la ciudad de México, y mis hermanos afortunadamente, escucharon la voz de auxilio y corrieron a rescatar a mi madre, y a mí, de protagonizar una portada de Alarma, esa revista tan bonita de sociales de nuestro país.

Llegué a vivir a la ciudad de México en 1963. Estudié en la escuela secundaria 21, Felipe Ángeles, y la preparatoria, en la preparatoria 4, Vidal Castañeda y Nájera. En la secundaria hice contacto con el mundo del teatro a través de una profesora de literatura, que se llama Azucena Rodríguez, quien me invitó a participar en un grupo de teatro de la secundaria para un festival de fin de año, e hice lo que todos los actores hacemos en un momento de la vida: Entremeses Cervantinos o El Juglarón de León Felipe; hice ambas obras con ella. Descubrí que era lo que me gustaba, que era el territorio donde me sentía bien, cómodo, a gusto; donde dominaba al público con las habilidades que surgieron naturalmente de mí.

naciente de activistas. A través del conocimiento con Juan Jacobo, con Javier Lizarraga, con Jesús Calzada, empecé a entender que la lucha tenía que ser mucho más organizada y que tenía que tener una información que en ese momento no tenía yo. Nosotros abordamos este asunto de **Y Sin Embargo se Mueven** de una manera muy silvestre, no porque José Antonio fuera ignorante ni mucho menos, sino porque no había una pretensión de vamos a salir del closet por todos ustedes, solo fue porque se nos pegó la gana, y porque era la única manera de hacerles sentir a otros homosexuales que no había desdoro ni vergüenza alguna de salir del closet y en defender nuestros derechos, en eso sí teníamos como conciencia, pero en cuanto a organizarnos para tener una lucha política organizada no había tal, fue hasta muchos años después.

Salir del closet es asumirme como homosexual, sin pretender que no te has casado porque no has encontrado a la mujer de tus sueños y que el fulano con el que vives no es tu primo, ni tu amigo, sino tu amante y tu pareja sexual. Eso fue para mí salir del closet, no tener que estar inventando historias, ni dar explicaciones retorcidas. Para seguir viviendo, y ser homosexual, era una cuestión, que, aunque pertenecía a la intimidad, era importante que saliera a la luz pública, pero no era lo más importante que yo hacía. Yo era un buen actor, y estaba desarrollando una muy buena carrera y con quien me fuera a la cama no tenía nada que ver con mis habilidades, ni con mis capacidades.

En aquel entonces vivíamos muy aterrados, vivíamos con los abusos de la policía, o sea las razzias en los cines, las razzias en las fiestas, las golpizas, los asesinatos, todo estaba sucediendo. Para nosotros era importante como figuras públicas que empezábamos a ser decidir que eso no podía seguir sucediendo y estuvo bien lo que hicimos en ese momento: **Y Sin Embargo se Mueven**.

La respuesta de la gente fue extraordinaria, porque hicimos más de 200 representaciones de este espectáculo. Logramos que la gente que estaba separada, porque ya sabes en 1978 salimos por primera vez a la calle, conmemorando la masacre de Tlatelolco, pero fue la primera vez que un grupo de homosexuales grande, porque fuimos no sé 600 -700 personas, la primera vez que salimos como grupo de homosexuales a la calle, fue en 1978 en la conmemoración del 2 de octubre, yo estaba haciendo teatro universitario en esa época con Carlos Téllez y Gustavo Torres Cuesta, estaba haciendo puestas en escena muy audaces, estábamos poniendo **Copí**, estábamos poniendo textos y propuestas propias

de Gustavo Torres Cuesta, un espectáculo que se llamaba “Bataclán”. En fin, la segunda mitad de la década de los 70 fue muy importante porque estuve haciendo teatro universitario muy, muy angustiosamente y muy permanentemente.

La primera salida a la calle fue muy solidaria, marchamos entre el Partido Comunista y el Partido del Trabajo, por supuesto 50 metros delante de uno y 50 metros atrás de otro, porque una cosa era marchar juntos, y otra que fueran jotos.

Una cosa es que ellos fueran solidarios, pero no eran maricones, no. Se llevaron una rechifla muy grande a la entrada de la plaza de las Tres Culturas, por qué fue evidente que si estábamos cobijados, que, si éramos aceptados en los movimientos de izquierda, pero que bueno, que una cosa era ser de izquierda y otra cosa era ser maricón. No había que confundir esas cosas, pero fue muy gratificante por que recibimos una gran ovación al entrar en la plaza de las Tres Culturas. Íbamos de lado de la izquierda, porque siempre pensamos y supimos que la democracia y la izquierda eran nuestros aliados naturales. Porque si pensábamos bien en las propuestas ideológicas de sus plataformas políticas, no íbamos a ir con el PRI, no íbamos a ir con el PAN, no íbamos a ir con ningún otro partido, sino con los partidos de izquierda.

Nosotros, el grupo, no sabíamos en realidad cuánta gente nos íbamos a juntar, fue muy sorprendente la cantidad de gente que llegamos a la convocatoria, porque salimos del Politécnico rumbo a la plaza de las Tres Culturas.

Solo durante el transcurso de la marcha, porque llevábamos nuestras propias consignas: ¡No hay libertad política si no hay libertad sexual!, y este..., no recuerdo en ese momento que más cosas gritábamos, pero gritábamos con mucha enjundia. Primero muy tímidos porque no sabíamos si la gente que veía la marcha, ¿no?, y que además estábamos conscientes de que podría darse una agresión, que podía haber reventadores, que podía haber halcones. Íbamos temerosos, pero en cuanto vi la reacción de la gente fue muy favorable; la sociedad mexicana es extraordinariamente más avanzada de lo que quienes nos gobiernan creen o piensan que son.

Fue bien aceptado el contingente y cuando llegamos a la plaza de las Tres Culturas ya íbamos muy callados, en el discurso se mencionó que estábamos un grupo de personas gay y lesbianas, porque entonces

todavía no éramos de XHGC —por lo de LGBT—, ni de televisión, Canal 4, no, sino nada más éramos gays y lesbianas.

Fuimos muy aplaudidos, pero el discurso era el asunto de la represión, de que se solucionaran y se castigaran a los culpables de esa masacre. Estábamos más que en las reivindicaciones como grupo, en la reivindicación como sociedad civil. El asunto era que habían muerto compañeros nuestros, habían desaparecido compañeros nuestros y esa era la exigencia común, al año siguiente que salimos pensamos que íbamos a ser otra vez por lo menos 600-700 personas, pero no, éramos muy poquitos, no llegábamos al centenar y fue casi, casi una marcha de closet —La primera marcha del Orgullo Gay—

Luis González de Alba era en aquella época algo así como un icono sexual, porque era muy guapo, era muy entrón, y debió haber hablado, no recuerdo si Luis habló, pero creo que sí. En aquella reunión no participaba mucho porque Luis con todo y el gran aporte que haya hecho a la causa de la población gay, ha tenido sus peculiaridades y tiene una manera muy particular de asumir el asunto homosexual; por ejemplo, a él las vestidas, las locas y las torcidas, le parecen una aberración de la naturaleza, le cuesta mucho trabajo asumir que son parte de un grupo al cual él también pertenece. El privilegia el asunto de la virilidad, el asunto macho. Cuando él abrió su bar una de las premisas era que no podías ir perfumado y que no podías ir de modelawer, sino con ropa de trabajo pesado, para que la imagen del macho viril masculino, pero homosexual, brillara en toda su capacidad seductiva.

Bueno, el dar un rostro, al estar fuera del closet, él, a través de su literatura (que puedes o no cuestionar asuntos de calidad), pero siempre y además desde la perspectiva científica, ha desmitificado muchísimas leyendas urbanas al respecto de la homosexualidad, creo que desde la perspectiva científica él ha aportado mucho, muchísimo más que otros que ni siquiera voy a mencionar.

El Frente de Liberación Homosexual nunca se acabó de poner de acuerdo, pero el Frente de liberación gay era la propuesta inicial de Nancy y Carlos y Juan Jacobo, de ahí surgió el grupo FHAR, el Frente Homosexual de Acción Revolucionaria, que dirigía Juan Jacobo Hernández, además surgió el grupo **Lambda**, que era un grupo en el que estaba Xabier Lizarraga, Yan María Castro y otras personas, Max Mejía que fue el primer candidato abiertamente gay que se propuso para una diputación, no recuerdo porque partido, pero el movimiento original

del Frente de Liberación Homosexual pasó a distribuirse en estos grupos.

Yo finalmente después de **Y Sin Embargo se Mueven** fui invitado a participar en un grupo que se llamaba **Guerrilla Gay**, que era de personas que habían estado en **Lambda**, pero que en aquella época nos peleábamos por ser héroes, todos éramos de izquierda, pero estaban las troskas, los estalinistas, estaban las feministas, estaban las maoístas y estaban las chuscas; entonces, era muy difícil ponernos de acuerdo para organizar las marchas, porque siempre era el asunto del privilegio, del discurso político y a otros nos parecía que no importaba quiénes y cuántos, siempre que fuéramos muchos homosexuales que saliéramos. Que si las vestidas, que si marchaban o que si no marchaban, que si cuándo, que si a qué horas, que si enseñaban las tetas. Siempre ha sido un conflicto entre los puros del movimiento, que finalmente dicen se ha vuelto un carnaval, pero siempre ha sido un carnaval, de hecho, la marcha gay de Nueva York es el gran atractivo turístico de la ciudad, es un carnaval fantástico, pero no por eso deja de tener un contexto político.

Salir a la calle en carnaval en esa manifestación pública de la homosexualidad es un acto político en sí. Hay que cosas que no hay que subrayar, hay que tener un discurso y siempre llegábamos a acuerdos sobre el discurso oficial, de todos los grupos que organizábamos la marcha, que se leía primero en el hemiciclo y después cuando llegamos al zócalo, en el zócalo.

Yo apoyé las cuestiones de **Lambda**, apoyé cuestiones del FHAR, soy amigo personal de Juan Jacobo Hernández, nos queremos bien, no reímos mucho de todos los demás. Seguimos cada quien en su propia trinchera haciendo las cosas que queremos, que son interesantes e importantes, pero el único grupo con el que milité realmente fue en un grupo muy pequeñito que se llama **Guerrilla Gay**, que éramos 6 ó 7 personas, pero que trabajamos muy intensamente y que tuvimos durante 10 años **Los Martes de El Taller**. Con ese grupo intentábamos educar a la gente en cuestiones de prevención de VIH, en cuestiones de cultura, mostrando nuevas producciones, nuevos escritores, nuevos poetas, nuevos actores, nuevos cantantes. En fin, hicimos un trabajo llevando un poco de cultura y un poco de conciencia política al bar, porque pues convocar a vengán a un mitin al zócalo pues la gente no va.

Hay mucha apatía sobre la política con la población gay; entonces, pues teníamos un público cautivo, había que reeducar, rediseñar a estos

grupos que ya estaban y que llegaban y que a veces se hartaban mucho de que nos tardáramos, de que ¿a quién le importa lo que está pasando en Nueva York?, ¿a quién importa lo que los jotos de Ámsterdam están haciendo? Mucha gente llegó cuando ya había bares.

Los grupos que salieron del FHAR eran muy narcisistas, pero el asunto, el punto es que todo el mundo cree o creía tener la razón, todo mundo intentaba imponer su manera de pensar y era imposible abrir de repente. ¿Cómo íbamos a lograr que las vestidas, que son de nuestro grupo, entiendan si les empezamos a soltar el choro mareador desde una perspectiva marxista-leninista y con un lenguaje de esa politización y de esa especialización?, ¡no entienden un carajo! Se hartan a las primeras de cambio. Tenemos que bajar con las vestidas:

-y a ver ¿mana, ¿cuáles son tus problemas?

-pues nuestros problemas son que la policía nos viola, nos coge, nos madrea y nos mata

Tenemos primero enseñar que tienen derechos humanos, que hay leyes que las protegen, más allá de la postura que tiene que ser de izquierda, que estas pobres no entienden. El asunto siempre ha sido la enorme diferencia en maneras de pensar que existe en una de las ciudades más grandes del mundo. Finalmente logramos convocar, por lo menos una vez al año, nos juntamos y no vemos en el zócalo 100 o 150 mil personas de la misma preferencia, del mismo grupo. ¡Hay jotos panístas!, aunque nadie lo pueda creer o pueda aceptarlo, y perredístas y verdes ecologotas y punketos y anarcos y estúpidos y también tarados, de todo, entonces es difícil, muy difícil.

Nos vemos inmersos en una ola, como nos hemos vistos inmersos también en la misma ola de la organización de estos grupos que trabajan por los derechos de los homosexuales, finalmente el punto de partida ágil, importante y que fue significativo para el mundo entero, fue el inicio de la organización de los gringos en cuestiones de derechos humanos, antes que ellos nadie, lamentablemente. Entonces, estos son un punto de referencia fundamental para el tipo de organizaciones que nosotros empezamos a intentar tener y al darnos cuenta de porque teníamos que responder a las necesidades específicas de nuestra población y de nuestra identidad y de nuestro grupo, el asunto de la democracia, como se lo toman los norteamericanos no tiene nada que ver el asunto de la democracia aquí, porque en aquel momento ni siquiera éramos factibles de vivir en un estado realmente democrático.

El avance ha sido como muy gradual y finalmente lo que logramos de alguna manera era conciliar que todos estos grupos, o los representantes de muchos de los grupos que trabajan en cuestiones de derechos de la comunidad, lleguen a la convocatoria para organizar la marcha, que se consense sobre lo que va a ser el discurso oficial de la marcha. Si las exigencias van por el terreno de la salud, el terreno de la seguridad o de que coños, si cuando las leyes son de convivencia si apoyábamos o no etc., etc.

Pero somos muchos, muchos grupos, muchas maneras de pensar, muchas escuelas, muchas, y no hay una conciencia política como la que se logró construir con los norteamericanos, que de alguna manera son nuestra fuente de inspiración. Ellos viven inmersos en la leyenda de la democracia y se la creen, y se las cumplen. Y hasta cierto punto, es la fuerza que la sociedad civil puede ejercer en ese asunto de la democracia; pero en México no pasa eso, en México mucha gente no votaba, decía para qué voto si va a volver a ganar el PRI, y cuando decidieron votar, votaron por el PAN y la gente que estaba jodida, la gente que estaba amolada y la gente gay votó por el PAN, porque estaban hartos del PRI o sea no hay una lógica de pensamiento, porque no hay una estructura de politización de nuestro país. Nos da mucha hueva la política.

Eran los grupos los que organizaban las marchas, pero uno de los principales promotores y un ave de muchas tempestades era José María Covarrubias “La Pepa”, fundador también de la Semana Cultural Gay, un hombre de entrenamiento, estudió psicología, académico, un hombre bastante peculiar, tenaz e insoportable, pero tenaz que conseguía lo que quería, fastidiaba hasta que no te quedaba otra que decir: ¡ay bueno con tal de que me deje de estar fastidiando, sí, sí voy si, sí participo, sí aquí están los 3 pesos, sí yo publico los carteles, sí, sí, sí!

Yo trabajé en el Grupo Guerrilla Gay, donde había profesores de inglés, antropólogos, físicos, escritores, actores, deportistas, cantantes, éramos 7 u 8 personas nos juntábamos y trabajamos e hicimos un trabajo, que creo que, si fue interesante o si no importante, si fue importante en **El Taller** y gracias a Luis González de Alba, que fue por su anuencia que nosotros hicimos lo que hicimos.

Como en las guerrillas teníamos líderes que cambiaban necesariamente cada determinado momento, por que necesitábamos preparar información sobre determinado tipo y no todos teníamos toda la información. Entonces, Jesús Calzada, un extraordinario escritor que se

dedica a la traducción, él traduce extraordinariamente bien del inglés y del francés; Xabier Lizarraga, un antropólogo físico notable, entonces eran como la parte científica, teníamos otro un maestro de Inglés, César, que también traducía, yo que estaba más o menos informado de las cuestiones artísticas relacionadas, por ejemplo, con discursos de liberación, de respeto, de exigencia, de derechos humanos, con cuestiones artísticas relacionados con VIH, obras de teatro que estaban, por qué empezó a surgir todo un movimiento de Estados Unidos de dramaturgia al respecto del VIH, obras importantes como **Una Canción Apasionada** que retrata toda un época de la vida gay de la escena neoyorkina en particular antes de VIH y después del VIH.

Éramos pocas, pero muy mamonas, y de repente perdimos interés también en estar juntos, ese asunto de que se hace una convocatoria y siempre éramos los mismos, siempre llegamos los mismos, llegamos nos vemos las caras ya sabemos cuál es la dinámica de ese reencuentro, así la convocatoria surja de una cosa como muy novedosa. Siempre llegábamos los mismos, las mismas personas que estamos interesadas en hacer algo. Cuando reconocemos eso, se empieza a dar una apatía enorme, es como: ¿a qué vamos a esta convocatoria si ya sabemos a quién nos vamos a encontrar?, y ¿cuáles van hacer las dinámicas y con quién nos vamos a tener que pelear para que los trabajos puedan salir? Alguna vez la marcha la armamos entre 6 personas.

Reflexiones finales

La homofobia nació con la homosexualidad, que fue inventada por el discurso médico como categoría de la sexualidad humana a mediados del siglo XIX, lo cual no quiere decir que el odio a las personas que prefieren vincularse sexual y afectivamente con personas del mismo sexo no haya existido antes. El odio hacia las personas que gustan de relacionarse con otros del mismo sexo es muy antiguo, pero también contingente, es decir, que no en todos los tiempos ni en todos los lugares esta situación ha sido eterna. La homosexualidad es una invención del discurso del poder que la situaba como un error respecto de la norma y, por tanto, una desviación, en cuyo nombre se cometieron y se siguen perpetrando todo tipo de atrocidades que van desde la autohomofobia hasta el asesinato de personas con

esa orientación. Ni la homosexualidad ni la homofobia tienen ninguna esencia, son edificaciones discursivas que las distintas formas de poder han utilizado para ejercer su dominio, fueron dibujos, «planes de objetos posibles, observables, medibles, cuantificables, que una voluntad de saber imponía [...] una voluntad de saber que prescribía» (Foucault, 2010, p. 21).

Así se construyó una oposición entre la heteronormatividad y las formas perversas que se le escapaban y alrededor de las cuales se construyeron toda una serie de instituciones para promover una y ejercer coacción sobre la otra en una separación históricamente construida.

Desde su naturalización en el sentido común ambas han arrastrado a numerosos contingentes sociales que las han materializado en identidad y/o rechazo que asume distintas formas y niveles. Frente a todo ello, particularmente, a partir de la década de los sesenta del siglo los homosexuales comenzaron a hacerse visibles, salieron del sótano del confinamiento para asomarse tímidamente en lugares tolerados, muchos de ellos expresamente comercializados, para desde allí, desde el gueto dar un salto a través de una rebelión con expresiones de violencia y señalar un ¡ya basta!

Las percusiones son harto conocidas. En el mundo, las de los nazis o las del estalinismo; en México, aquellas que contingencialmente se organizaban para restablecer la *norma*, así las razias fueron un recurso utilizado ampliamente, y las *julias* amenazaban en la obscuridad para extorsionar y transportar a todos aquellos remolones que eran pescados infraganti. Los medios de comunicación atizaban al odio mediante notas sensacionalistas o burlas (porque si bien es repudiada la homosexualidad hay un cierto embeleso, que habría que investigar, por las escenas homosexuales, así en el metro de la Ciudad de México del 2017 donde el matrimonio gay es legal, que dos hombres se besen o abracen sigue siendo un espectáculo morboso para viajeros heterosexuales que *griman* asco mientras se deleitan en el cuchicheo disimulado) y todo esto fue generando una dura costra en el sentido común que opina sin cuestionar mayormente sus fundamentos.

Combatir el rechazo fue una prioridad y ese combate comenzó a hacerse en las calles y fue así que decenas de homosexuales comenzaron a salir en medio de la sorpresa, morbo y rechazo de los capitalinos. Para 1980, el

cortejo pasaba por la Avenida Hidalgo y frente al antiguo Hotel de Cortes, un Grupo/partido político de ancianos Llamado Los Auténticos Dorados de Villa, con sus zaracoff en la cabeza, emplazaron un altavoz donde lanzaban todo tipo de insultos a los marchantes, intimidándolos más aún frente a la posibilidad de que fueran a completar la *obra revolucionaria* sacando una carabina treinta-treinta.

De acuerdo con Foucault, todo discurso dominante genera su propia disidencia, y en México como producto del Movimiento de Liberación Homosexual estadounidense se comenzaron a dar pasos en la organización de esa ruptura, creándose distintos agrupamientos que se fueron gemando (de gemación) en múltiples organizaciones con posturas ideológicas que Jean Nicolas (1982) agrupó en un espectro: radicales, reformistas y revolucionarios. Posteriormente, la crisis del sida terminaría biológica y socialmente con buena parte de esos movimientos.

Hemos recuperado aquí el testimonio, la reconstrucción que Tito Vasconcelos hace de ese momento histórico. Pues se trata de un actor privilegiado (en su doble acepción), ya que se trata de un trabajador de las artes dramáticas quien gracias a la notoriedad que ello le proporcionaba pudo formar parte de un entramado complejo que a nivel mundial impulsaría una serie de cambios en la discursiva dominante que comenzó desclasificando a la homosexualidad como una perturbación mental, inicialmente en 1973 por la Asociación Psiquiátrica Americana y posteriormente, en 1990, la Organización Mundial de la Salud haría lo mismo. La narración de Vasconcelos forma parte de un proyecto mucho más amplio que nos permitirá recorrer al siguiente desplazamiento del discurso de la identidad homosexual: la mercantilización de la identidad en tanto un jugoso filón de mercado.

Referencias

- Foucault, Michel. (2010). *El orden del discurso*. México: Ad. Tusquets. Gramsci, Antonio. (1975). *Obras de Antonio Gramsci. Los cuadernos de la cárcel: El materialismo histórico y la filosofía de B. Croce*. México: Ed Juan Pablos Editor.
- Nicolas, Jean. (1982). *La cuestión homosexual*. México: Ed. Fontamara.

La innovación abierta y sus beneficios en las organizaciones empresariales

Enrique Vázquez Garatachea¹

Introducción

Ante un mundo globalizado y frente a economías de escala, las organizaciones empresariales, ya sean industriales, comercializadoras y de servicios, las cuales se encuentran dentro de los tres sectores público, privado y social; estas deben tomar muy en cuenta la gestión de la innovación abierta para el logro de sus objetivos.

H. Chesbrough (2006) dice que la innovación abierta es «el uso de los flujos internos y externos de conocimiento para acelerar la innovación interna y ampliar los mercados para el uso externo de dicha innovación. La innovación abierta presupone que las empresas pueden y deben utilizar por igual ideas y caminos internos y externos al mercado a medida que perciban avances en su innovación. Los procesos de innovación abierta combinan ideas internas y externas dentro de plataformas, arquitecturas y sistemas. Los procesos de innovación abierta hacen uso de modelos de negocio para definir los requerimientos de estas arquitecturas y sistemas. Dichos modelos de negocio acceden a ideas internas y externas para crear valor, al tiempo que definen mecanismos internos para retener parte de ese valor. Hay dos vías principales por las que fluyen las ideas en la innovación abierta: de «fuera adentro» y de «dentro afuera». La opción de fuera adentro implica abrir los procesos de innovación de la empresa a muchos tipos de información y aportaciones del exterior. Este es el aspecto de la

¹ Profesor-investigador del Departamento de Administración de la UAM-A.

innovación abierta que ha recibido más atención, tanto en la investigación académica como en la práctica empresarial.

Por lo tanto, las organizaciones empresariales que trabajen con innovación abierta recibirán los beneficios que esta ofrece.

La investigación que se presenta, dentro de su contenido, tiene los siguientes segmentos: introducción, antecedentes de la innovación abierta, definiciones y conceptos de innovación abierta, la innovación abierta en la tecnología, la innovación abierta y colaborativa en el desarrollo de productos industriales, innovación en empresas: desarrollo de productos, estrategias de desarrollo abierto (empoderamiento), estrategias abiertas para la etapa de desarrollo de productos y servicios, estrategias abiertas para la etapa de producción, la innovación abierta en la reingeniería de procesos, conclusiones y bibliografía.

Antecedentes de la innovación abierta

En el siglo anterior aproximadamente a mediados de este, surge el crecimiento y se consolidan importantes organizaciones internacionales gracias a los grandes apoyos de la innovación. Dando paso a la oportunidad para generar nuevas tecnologías, maquinaria y equipos productivos, así como productos dentro de estas organizaciones, departamentos propios de investigación más desarrollo con costos bastante elevados.

Los descubrimientos e invenciones que las organizaciones realizaban eran con esfuerzos propios de estas; por lo tanto, se llegó a creer que tanto la investigación más el desarrollo podían ser una barrera de entrada a los negocios e incluso que las organizaciones empresariales que quieran surgir tienen que tomar en cuenta en este departamento; por consiguiente, a la innovación desde este punto de vista se le considera como innovación cerrada, es por lo cual que no se aceptaba nada que surgiera del exterior de las empresas.

Con el transcurrir de varios años, algunas organizaciones empresariales que no estaban interesadas en crear grandes inversiones de investigación más desarrollo, comenzaron por allegarse y adquirir pequeñas empresas con buenos desarrollos tecnológicos. La incorporación de estos desarrollos les permitirán la generación de productos competitivos frente organi-

zaciones que ya están consolidadas en su sector. Por lo tanto, las nuevas organizaciones empresariales que no contaban con su propia **investigación más desarrollo (I+D)** se dieron a la tarea de que solo se podía competir gracias a las innovaciones de otros. Por otra parte, se debe tomar en cuenta que grandes organizaciones empresariales que llevaban a cabo proyectos de investigación de largo plazo, tuvieron que suspenderlos porque detectaron que no lograrían el objetivo deseado, es por lo cual que algunos de estos proyectos fueron tomados e impulsados por los mismos investigadores con ayuda de capital de riesgo, dando inicio a que las empresas ya posicionadas en el mercado de trabajo deben colaborar y competir gracias a las nuevas y grandes aportaciones en cuanto a innovaciones de otros y así surjan empresas exitosas.

Por lo tanto, es así como la innovación abierta nace en primera instancia de la necesidad de incorporar conocimiento, tecnología (maquinaria y equipos productivos) e investigación externa en el desarrollo de productos propios y en segunda del aprovechamiento del conocimiento, tecnología, proyectos e investigación externa.

Retomando a Chesbrough (2003), este autor dice que la innovación abierta (en inglés *Open Innovation*), término acuñado por este profesor, con el que se propone una nueva estrategia de innovación mediante la cual las empresas van más allá de sus límites y desarrollan la cooperación con organizaciones o profesionales externos.¹ Esto significa combinar su conocimiento interno con el externo para sacar adelante los proyectos de estrategia y de investigación más desarrollo (I+D). En este contexto universidades y centros de investigación cobran especial relevancia dentro del ecosistema de agentes con los que se relaciona la organización. En cierto sentido, la innovación abierta incorpora inteligencia colectiva.

Continua comentando este autor que tradicionalmente las compañías han gestionado la innovación de forma cerrada (innovación cerrada o *closed innovation*), sistema a través del cual los proyectos de investigación se gestionan exclusivamente con el conocimiento y los medios de la propia organización. Bajo este modelo clásico, los proyectos solo pueden empezar en el interior de la empresa y terminar en su propio mercado. Sin embargo, bajo el modelo de innovación abierta, los proyectos pueden originarse tanto dentro como fuera de la empresa, pueden incorporarse tanto al principio como en fases intermedias del proceso de innovación, y pueden

innovación o el equipo de Business Development & Business Solutions del proveedor? Son una interesante cuestión.

Una organización empresarial que cuente con un equipo propio poco preparado y con pocas ansias de innovar está en peligro. Por lo tanto, una empresa que no tome en cuenta a su cadena de suministros (proveedores) y sus clientes en ambos casos que sean los principales en las iniciativas de innovación también puede estar en peligro, quizás no a corto plazo, pero sí a medio/largo plazo. El dinamismo y los puntos de vista externos son vitales para la riqueza del proceso de innovación de una organización y/o empresa.

Victor Espinosa asegura que la solución pasa por consolidar equipos de innovación internos (Business Innovation Team) bien formados, en base a la experiencia adquirida, así como a la formación recibida en el ámbito de la gestión de proyectos de Innovación (grados, cursos, masters o programas internos y/o externos), con el soporte claro y sólido de la Dirección, y que sepan practicar lo que hoy en día se ha denominado Innovación Abierta.

Continuando con el autor arriba citado, él comenta que innovar de forma abierta es dar entrada al proceso de innovación a diferentes agentes y figuras externas que en el caso de la innovación más tradicional no entran, como pueden ser los propios empleados de la compañía, como pueden ser los proveedores habituales, o como puede ser desarrollar ideas y productos en alianza con otras empresas y con un objetivo común: sumar capacidades y esfuerzos, y obtener productos punteros con éxito en el mercado. Los departamentos de Investigación más Desarrollo (I+D) pasan de ser aquel área de la empresa, opaca y desconocida, a formar parte de las piezas de un engranaje donde la gestión y transferencia del conocimiento es fundamental.

Es en este ámbito donde también entra la universidad. En nuestro caso, BES LaSalle está absolutamente involucrada, no solo en la formación de la gestión de la innovación, sino también en el soporte en la gestación y acompañamiento de nuevas empresas tecnológicas, a través de su parque de empresas LaSalle Technova.

Es así como nace la Innovación Abierta, como una forma de innovar que permite obtener el máximo provecho de la combinación de las dife-

rentes capacidades involucradas y que permite alcanzar los mejores y más exitosos resultados. Víctor Espinosa (empresario – colaborador en Innova Institute).

Definiciones y conceptos de innovación abierta

Antes de hablar de la innovación abierta es importante el aporte de algunas definiciones de empresa de varios autores:

Para los autores Julio García y Cristobal Casanueva, (2001) definen a la empresa como una «entidad que mediante la organización de elementos humanos, materiales, técnicos y financieros proporciona bienes o servicios a cambio de un precio que le permite la reposición de los recursos».

Según el Diccionario de la Real Academia Española, (2012) en una de sus definiciones menciona que la empresa es una «unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos».

En el Diccionario de Marketing, de Cultural S.A., (1999) define a la empresa *como una* «unidad económica de producción, transformación o prestación de servicios, cuya razón de ser es satisfacer una necesidad existente en la sociedad».

Una empresa comercializadora es aquella que, como su mismo nombre lo dice, se encarga de comercializar un producto finalizado. Se puede decir, entonces, que la razón de ser de una empresa comercializadora es mercadear un producto y/o servicio ya existente o manufacturado (Fuente: ISBN: 84-8055-255-7 Zurb Zurb). La empresa comercializadora está como intermediadora entre la empresa manufacturera y el consumidor y/o cliente final.

Se denominan empresas de servicios a aquellas que tienen por función brindar una actividad que las personas necesitan para la satisfacción de sus necesidades en cuanto a: de recreación, de capacitación, de medicina, de asesoramiento, de construcción, de turismo, de televisión por cable, de organización de una fiesta, de luz, gas, bancos, hospitales transporte, etc (recuperado de <https://www.google.com.mx/search?q=definiciones+de+em>

presas+de+servicios&oq=definiciones+de+empresas+&aqs=chrome.4.69i57j0l5.16891j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8).

Desde el punto de vista enfoque de sistemas a una empresa se le considera como un sistema abierto, ya que tiene por función interactuar con cadena de suministros (proveedores), clientes, instituciones de gobierno tales como Sría, de Hacienda, Sría. de Economía, Sría. de Trabajo y Previsión Social, Seguro Social (I.M.S.S.), Instituto de Seguridad Social para los trabajadores del Estado (ISSTE), Bancos, etc. Todo esto es importante para el logro de objetivos de una organización empresarial.

A continuación se describen definiciones de Innovación Abierta de algunos autores:

El *Open Innovation* o innovación abierta se ha definido como el uso intencionado de entradas y salidas de conocimiento con los objetivos de acelerar la innovación interna y de ampliar sus mercados externos, respectivamente (Chesbrough, 2003).

Según Hernández Gorrín (2013), innovación abierta significa combinar conocimiento interno con cooperación de agentes externos, como centros de investigación, universidades, expertos independientes e incluso los propios clientes y competidores de la empresa, que ofrecen soluciones a las compañías a través de la inteligencia colectiva.

Continuando con Hernández Gorrín (2013), es evidente que la innovación no surge exclusivamente del interior de la empresa y es obligatorio aceptar que existen ideas brillantes fuera de la organización.

De esta manera se generan nuevas oportunidades de innovación, ya que se abre la posibilidad de captar ideas que no funcionaron en otras empresas porque les faltaba un ingrediente que sí existe en nuestra organización.

Innovación Abierta, también conocida como *Open Innovation*, es una estrategia de innovación bajo la cual las empresas internalizan el conocimiento procedente del exterior de la organización y lo incorporan a sus procesos internos (Hernández Gorrín, 2013).

Retomando al autor arriba mencionado, se puede decir que en el modelo de Innovación Abierta las organizaciones empresariales se allegan un bagaje de conocimiento bastante amplio, al mismo tiempo que las innova-

ciones desechadas por la compañía son adquiridas y mejoradas por otros agentes externos (Hernández Gorrín, 2013).

A la innovación abierta, también se le considera como sinónimo de innovación basada en la colaboración, ya que se selecciona meticulosamente a los colaboradores y juntos fusionan las tecnologías e ideas para crear un valor nuevo. Naoto Yanagihara, Corporate Vice President General Manager, Research & Development Management Headquarters Fujifilm Corporation (recuperado de <https://www.fujifilm.eu/es/innovacion/innovacion-abierta>). A continuación se describe en la siguiente tabla algunas definiciones y conceptos de open innovation (innovación abierta)

Tabla de algunas definiciones y conceptos de open innovation (innovación abierta)

El *Open Innovation* o innovación abierta también se le ha definido como el uso intencionado de entradas y salidas de conocimiento con los objetivos de acelerar la innovación interna y de ampliar sus mercados externos, respectivamente (Chesbrough, 2003).

Con la introducción del *Open Innovation*, los límites de las organizaciones se vuelven permeables, lo que permite integrar los recursos de la empresa con los de sus colaboradores externos. En el modelo de innovación cerrada las empresas innovan únicamente a partir de sus recursos internos.

Habitualmente en el proceso de innovación las ideas son analizadas y las mejores y más prometedoras se seleccionan y pasan a las fases de desarrollo y comercialización sucesivamente. Las ideas menos prometedoras son abandonadas.

Lo que lo distingue la innovación abierta de un proceso de innovación cerrado es que en este último todas las ideas, invenciones, investigaciones y desarrollos se generan dentro de la empresa hasta que el producto final se lanza al mercado.

Sin embargo, con el *Open Innovation* la empresa puede hacer uso de las competencias externas (por ejemplo, tecnología) e incluso permitir a otras organizaciones desarrollar productos a partir de sus innovaciones.

Bajo un modelo de innovación abierta existe una gran actividad de entrada de conocimiento al interior de la organización, que se traduce en proyectos de colaboración con *partners* externos o en la compra e incorporación de tecnologías externas. Al mismo tiempo, las innovaciones surgidas de la propia empresa pueden ser vendidas en forma de tecnologías y/o propiedad industrial a otras organizaciones, ya sea porque no son de importancia estratégica dentro de su modelo de negocio, ya sea porque la empresa no tiene capacidad o experiencia para desarrollarla por sí misma.

El resultado final es que algunos productos llegan al mercado a través de una ruta totalmente interna, desde la fase de idea hasta la de comercialización, mientras que otros son el resultado de la incorporación de conocimiento externo durante las distintas fases de su desarrollo.

Sin duda, hay pruebas claras de las ventajas de la apertura del proceso de innovación a las ideas y conocimientos, en ambas direcciones. Podemos resumirlas en las siguientes:

- * Reducción de tiempo y coste de los proyectos de innovación.
- * Incorporación de soluciones e innovaciones en forma de ideas, patentes, productos y tecnologías que nunca hubieran sido desarrolladas por la empresa debido a la falta de tiempo, conocimientos y/o medios tecnológicos.
- * Comercialización de innovaciones que por falta de capacidad o por razones estratégicas no tienen una salida al mercado a través de la propia organización.

Para introducir el *Open Innovation* es necesaria la existencia de intermediarios de innovación virtuales como Innoget. A través de su Market place, y con mínimos recursos en relación a otros sistemas, las organizaciones permanecen conectadas con esta red de conocimiento externo tan necesaria para la implementación de la innovación abierta.

Innoget, con su modelo único de Challenges y IBoxes, pone a disposición de las organizaciones y de la comunidad científica y tecnológica un punto de encuentro entre ambos. Si quieres descubrir porque Innoget es diferente consulta las últimas oportunidades publicadas en nuestro Open.

Fuente: www.gestiopolis.com
<http://www.innovacion7x24.com/>

La innovación abierta en la tecnología

Antes de hablar sobre este concepto, es muy importante saber el término tecnología, ya que este proviene de «techne», palabra griega que significa «conocimiento útil», entonces, la tecnología es el modo de hacer las cosas; es el conjunto de procesos, fórmulas, materiales inventados por el hombre, que contribuyen a facilitarle el trabajo (Nacional Financiera).

Se puede decir que los primeros utensilios utilizados por el hombre fueron, inicialmente, piedras y palos. Con el paso del tiempo, el hombre fue perfeccionándolos para cazar de forma más eficiente: afilaba la piedra

para convertirla en punta de flecha y amarraba esta al palo con fibras extraídas de plantas y árboles. El hombre primitivo desarrolló una tecnología para producir, en este caso, sus utensilios (Nacional Financiera).

Continuando con Nacional Financiera, esta dice que toda tecnología tiene su origen en una idea, ocurrencia o forma nueva, es decir, en una innovación. Esta idea o innovación debe pasar por un proceso de prueba antes de convertirse en tecnología. Este proceso consta de los siguientes pasos:

- Surge o se reconoce la necesidad de encontrar procedimientos, materiales o productos más eficientes.
- Surge la idea o innovación.
- Se hacen prototipos (en el caso de nuevos productos) o pruebas (en el caso de nuevos procedimientos o sistemas), para evaluar el funcionamiento y futuro potencial de la innovación.
- Se evalúan los costos de implantar dicha innovación.
- Se implanta la innovación, no sin antes capacitar al personal que se encargará de ello.

La innovación se convierte en tecnología

Nacional Financiera, esta institución dice que la tecnología parte pues de una innovación y, para que esta última exista, es necesario fomentar, motivar y dar un ambiente propicio al hombre para que este desarrolle su creatividad. Sin creatividad no hay innovación; sin innovación no hay tecnología, así de simple.

Esta organización financiera, nos comenta que todo negocio cuyo objetivo es estar a la vanguardia en el mercado, sea a través de los productos o servicios que ofrece, la relación que mantiene con sus clientes o de la forma de venderles, o a la forma como administra el negocio, debe promover la creatividad de su gente. El dueño o director de la empresa es el responsable de proporcionar a sus empleados el ambiente propicio para desarrollar esta creatividad que, en muchos casos, se traducirá en innovación y en tecnología y, por tanto, en beneficios reales para la misma empresa.

La tecnología.- No es lo que se pueda aprender intelectualmente; no es una teoría; no es un gasto.

Pero sí es lo que podemos hacer con gran habilidad y distinción; la tecnología es práctica, es una habilidad; es una inversión.

Con la tecnología se puede: crear, adquirir, comprar o rentar, transferir, renovar, envejecer, o convertirse en una ventaja competitiva.

No todas las organizaciones empresariales tienen los recursos económicos y humanos para desarrollar su propia tecnología y, por ello, la adquieren de aquellas empresas que sí pueden hacerlo.

Un ejemplo que proporciona Nacional Financiera es el siguiente: una de las nuevas modalidades para adquirir la tecnología, ya sea para los procesos de producción, para los sistemas administrativos o para el servicio y comercialización de los productos, es la franquicia.

La franquicia es un tipo de licencia que el dueño de un negocio otorga a otra persona o empresa, para la fabricación y comercialización de un bien o servicio. La franquicia va más allá de la licencia: obliga a la persona que la adquiere a adoptar algo más que la marca, patente o diseño de un producto o servicio; quien adquiere una franquicia se compromete a adoptar, en mayor o menor grado, todos los procesos productivos, administrativos y de comercialización del producto, así como las especificaciones de calidad, tanto de la producción como del servicio al cliente (Nacional Financiera).

La tecnología.- Se utiliza en el hogar, negocio, industrias, empresas, escuelas, gobierno. Es necesaria en empresas de servicio, de manufactura o en comercios. Y está presente en empresas micro, pequeñas, medianas, grandes e internacionales.

Cualquier tipo de tecnología requiere alguna cantidad de inversión. Para pasar de la etapa de idea a innovación y, después, convertir esta en tecnología, la empresa necesita asignar recursos financieros, materiales y humanos. La tecnología no se crea por sí sola; requiere de investigación de las necesidades del mercado, investigación de los competidores y lo que están haciendo en este campo, requiere, también, de personal específico para desarrollarla. Las empresas dedicadas a productos de «alta tecnología» son aquellas que invierten, aproximadamente, el doble de recursos en investigación y desarrollo y el doble de personal técnico, que el invertido por empresas dedicadas a la manufactura (Nacional Financiera).

Retomando a Xavier Alba, (marzo 2017) dice que en el ámbito de la salud, se debe tomar en cuenta que las herramientas y los canales digitales se han convertido en un motor de mejoras continuadas entre todos los que forman parte del sistema de salud.

Por un lado, las empresas farmacéuticas las incorporan como complemento a su propuesta de valor para generar ventaja competitiva y satisfacer necesidades no cubiertas de profesionales de la salud y pacientes.

También los pacientes las incorporan cada vez más en la gestión de su salud para empoderarse con su situación y tomar decisiones más inteligentes. Los profesionales de la salud se están digitalizando para estar mejor formados y conectados con otros colegas o pacientes. Y, finalmente, las autoridades sanitarias, aunque a un ritmo inferior que el resto de colectivos, están implementando soluciones tecnológicas que persiguen hacer del sistema de salud más eficiente.

Xavier Alba 2017 dice no se debe dudar que la tecnología se convierta en una aliada para conseguir beneficios que sin ella antes no era posible. Sin embargo, la incorporación de la tecnología a la salud no se debe olvidar que es un medio y no un fin. Varias empresas farmacéuticas las utilizan porque está de moda, e implementan proyectos que no son sostenibles porque no responden a retos reales de negocio o no ofrecen soluciones eficaces a necesidades de sus clientes.

Son muchas las personas que han apostado por hacer uso de los canales y herramientas digitales como partes de sus estrategias comerciales. Es así como la combinación de planes *off-line* con estrategias digitales permiten reforzar a la política comercial. Además, un trabajo exhaustivo en los canales digitales permitirá mejorar la reputación *on-line* y tienen que aprender de los clientes a través del digital *competitive intelligence*. Y no solo se está mejorando el *marketing* digital y la reputación *on-line*, sino que los programas de formación entre empleados y clientes crean cultura digital y hace y hacen que su uso crezca y, por tanto, el trabajo sea más eficiente.

Existen infinitas buenas prácticas que demuestran los beneficios de la tecnología y, en especial, muchos expertos comparten sus experiencias para que el resto de la comunidad aprenda de ellos.

El gran cambio se va a producir cuando la tecnología se incorpore a la propuesta de valor de las empresas farmacéuticas. Es decir, cuando las em-

presas de salud no solo ofrezcan medicamentos tecnología sanitaria, sino que la complementen con soluciones digitales que mejoren los beneficios de su propuesta de valor. Así, se empezará a ver como se ponen en marcha soluciones *beyond the pill*.

Será de gran gusto compartir con ustedes algunas buenas prácticas en este sentido.

Merck ofrece a sus pacientes un dispositivo que mejora los resultados de salud de sus tratamientos farmacológicos. Así este dispositivo incorpora la inteligencia humana a sus inyectables ya que aporta una serie de funcionalidades que ayudan al paciente a gestionar su enfermedad. Por ejemplo, hace un recordatorio de tomas de medicación o muestra al paciente dónde pincharse (recuperado de http://biopharma.mercgroup.com/en/products/endocrinology/childhood_growth_hormone_deficiency/sai-zen/easypod/easypod.html).

Otro ejemplo importante es el de Proteus (www.proteus.com), un chip que se incorpora a los comprimidos en pacientes con enfermedades mentales y que se presenta como una solución al seguimiento de la adherencia al tratamiento. Así, el chip que está dentro del comprimido genera una descarga eléctrica al ponerse en contacto con el jugo gástrico. Esta descarga eléctrica se transmite a un parche que está conectado por *bluetooth* al *smarthpone* mediante una APP. Así el profesional de la salud puede asegurar que los pacientes cumplen con su plan terapéutico.

Pero, ¿cómo se gestan este tipo de iniciativas? ¿Cómo una empresa farmacéutica puede incorporar la tecnología para solventar sus retos de negocio o satisfacer necesidades no cubiertas de los pacientes?

Es posible que estas **innovaciones tecnológicas** en la propuesta de valor surjan de iniciativas individuales de empleados de las empresas farmacéuticas. Estos perfiles de intraemprendedores son muy poco frecuentes en el sector. **Es en esta situación donde surge la innovación abierta como motor para generar soluciones innovadoras en este tipo de empresas.**

Pero, ¿qué es esto de innovación abierta? Se trata de abrir los retos de una empresa a todos los que forman parte de esa misma empresa o incluso abrirla a personas externas a la organización. A través de plataformas tecnológicas (por ejemplo, la de Induct www.induct.es) se puede construir

comunidades de personas externas o internas de una organización a quien lanzarles retos y que estos los respondan con soluciones innovadoras.

Xavier Alba 2017 comenta que en esta línea nos hablará de cuatro ejemplos reales de innovación abierta. El *Port* de Barcelona ya ha organizado dos ediciones de su programa de innovación abierta (www.portinnova.cat) donde pone un contacto a doce de sus empresas con estudiantes de formación profesional. Las empresas lanzan a esta comunidad un reto y los estudiantes entran en un curso donde compiten por ser reconocidos por presentar el proyecto más innovador que lo resuelva.

Por otro lado, este tipo de programas también se encuentran en el ámbito de la salud. Un buen ejemplo de innovación abierta entre autoridades sanitarias es el del Observatorio de Innovación en Gestión Sanitaria de la Generalitat de Catalunya (<http://oigs.gentcat.cat>). A través de esta plataforma tecnológica, los profesionales de la salud pueden presentar sus mejores iniciativas en gestión sanitaria y el *Aguas* (la agencia de calidad y evaluación sanitaria de la Generalitat de Catalunya) las evalúan y certifican a las mejores prácticas.

En la misma línea, dos empresas farmacéuticas, *Otsuka* y *Chiesi* están apostando por programas de innovación abierta para encontrar soluciones innovadoras que satisfacen necesidades no cubiertas de pacientes. *Otsuka* es el partner de salud del Proyecto *Imagine Express* (<http://imagine.cc/imagine-express/2017>) donde se buscan las mejores soluciones tecnológicas para mejorar la adherencia al tratamiento de pacientes crónicos. El compromiso de *Otsunka* es a implementar las mejores soluciones para ponerlas en mano de los pacientes y profesionales de la salud.

Xavier Alba 2017, también habla de otro excelente ejemplo que es el Proyecto *Neostart* (<http://neostart.es>), un programa de innovación abierta, donde padres, neonatólogos, enfermeras y farmacéuticos buscan soluciones para mejorar la calidad de vida de los prematuros y sus familias. A través de una plataforma tecnológica y metodología de *Dessing Thinking* convierten necesidades de los pacientes en retos y buscan soluciones innovadoras que los resuelvan.

El autor Xavier Alba (2017) dice que el éxito de la innovación abierta es que permite captar el talento externo para dar respuesta a los retos que

tiene una organización. Se ha demostrado, el 99.9% de las ideas que puede implementar una empresa provienen de fuera de la organización.

Otra de las claves de éxito de estos programas es que se pone en contacto a profesionales de perfiles diversos y así la suma de personas de negocio, diseñadores, profesionales de la salud, ingenieros, informáticos, e incluso usuarios reales resulta altamente beneficiosa.

Continúa diciendo este autor, que en este tipo de programas, es fundamental disponer de una plataforma tecnológica que ponga en contacto a todos los potenciales solucionadores de los retos y les guíe a través de metodologías de innovación, como la creatividad o la gestión de proyectos complejos.

Xavier Alba (2017) resume que gracias a los programas de innovación abierta se presenta a la tecnología como una herramienta y un canal válido para crear comunidades que tienen el interés de innovar. Sin embargo, en esta práctica como en muchas otras, la tecnología no resulta una solución eficiente sino hay personas detrás de la misma que tienen la actitud y el interés en innovar.

La innovación abierta y colaborativa en el desarrollo de productos industriales

Objetivos

Según el autor Agustín Bramanti (2015), dice que el objetivo general es analizar las relaciones existentes entre los procesos de innovación abierta y colaborativa y el desarrollo de productos industriales dentro de las estrategias empresariales. Para lograr este objetivo general se explorarán los siguientes objetivos específicos, que se listan a continuación:

Exploración bibliográfica y síntesis de antecedentes de las estrategias e indicadores asociados a la innovación en empresas.

Exploración de antecedentes de los nuevos paradigmas de innovación abierta, colaborativa y de producción digital.

Puesta en común de las estrategias de innovación en las diferentes etapas de construcción de valor en el desarrollo de productos.

Antecedentes y contexto

Por lo que se refiere a esto, el autor Bramanti dice que en el contexto de la competitividad empresarial, Porter (2008) afirma que el avance tecnológico es uno de los principales motores de la competencia, debido a que genera cambios estructurales en la industria. Además, vincula a la tecnología directamente con la cadena de valor de cada empresa, y especifica su función en cada una de las actividades. Logrando con esto que existan factores tecnológicos relacionados con todas las actividades, primarias y de apoyo. En este apartado se explorarán los aspectos intrínsecamente involucrados en el proceso de construcción de valor: los factores de innovación en las empresas, las herramientas para evaluar dicha innovación (y sus respectivas áreas), los antecedentes de las estrategias de innovación abierta y desarrollo colaborativo, y las herramientas de fabricación digital, actualmente disponibles para apalancar todos estos factores.

Innovación en empresas: desarrollo de productos

Continúa Bramanti Agustín (2015), diciendo que existen en la actualidad un vasto repertorio de modelos para delinear el proceso de desarrollo de nuevos productos. Por tratarse de un proceso no lineal, no completamente reproducible, ya que por definición, en cada instancia se desea generar algo que no existía, y por desarrollarse en diferentes contextos, resulta evidente que surjan modelos que se ajusten a tan diversas realidades. A fin de tomar un punto de partida común, se toma el modelo desarrollado por IDEO, una firma de consultoría en diseño y desarrollo de productos, que expone el proceso en etapas.

Esta metodología está compuesta de siete etapas: definir, investigar, idear, prototipar, seleccionar, implementar y aprender, o también, se puede resumir en tres momentos claves, que son la comprensión (*insight*), ideación y prototipar, todo esto con el objetivo de facilitar la innovación y perfectamente puede replicarse en los distintos sectores.

A continuación se presenta en la figura # 1, el modelo desarrollado por IDEO, una firma de consultoría en diseño y desarrollo de productos, que expone el proceso en etapas.

Estrategias de innovación en los procesos productivos y su relación con el diseño industrial.
 Agustín Bramanti

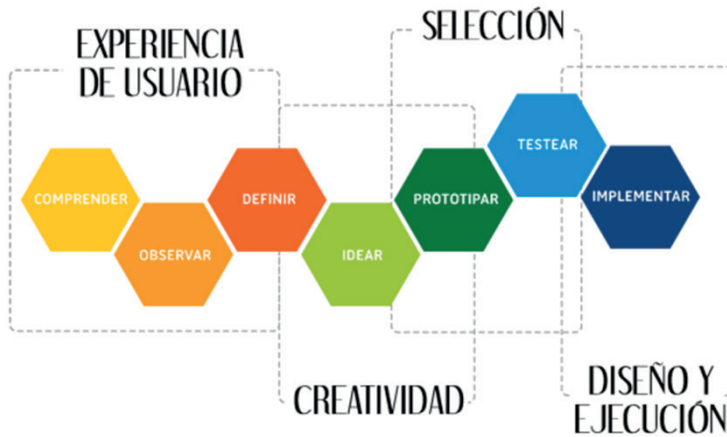


Figura 1 - Proceso de diseño – Fuente: Tim Brown, 2009

Asimismo, IDEO plasma esta secuencia de desarrollo en lo que sería el tratamiento de pacientes dentro de un hospital (Hawthorne, 2002)

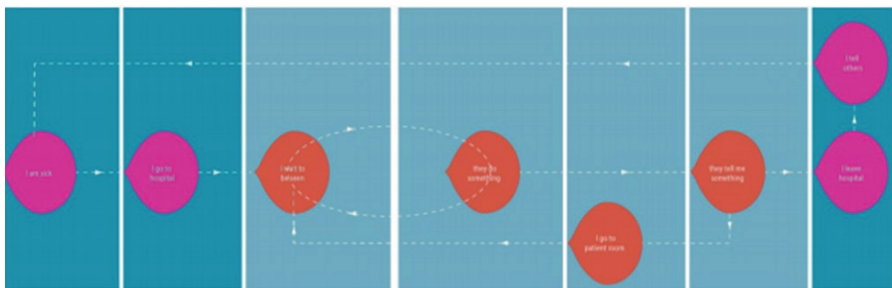


Figura 2 - Tratamiento de pacientes - Fuente: Hawthorne, 2002

El autor Agustín Bramanti comenta que este modelo genérico presenta el beneficio de definir etapas pertinentes y claras para el proceso de desarrollo de productos, donde es posible generar intersecciones con las temáticas del presente trabajo. Por otro lado, tiene la desventaja de no entrar

en detalle en el aspecto de implementación, ya que en la perspectiva de IDEO, su trabajo de consultoría concluye con la implementación llevada a cabo por la empresa. Para incorporar más detalle a esta etapa tomamos el modelo de cadena de valor expuesto por Porter (1985).

Porter (1985) propone un modelo que permite describir las actividades que se desarrollan en las empresas, a través del concepto de construcción de valor para el cliente final. El principio subyacente es que todas las tareas realizadas por una organización de negocios pueden ser clasificadas en nueve categorías diferentes. Cinco de ellas son las llamadas actividades primarias y las otras cuatro se denominan actividades de apoyo. El modelo de cadena de valor se puede representar de la siguiente manera:

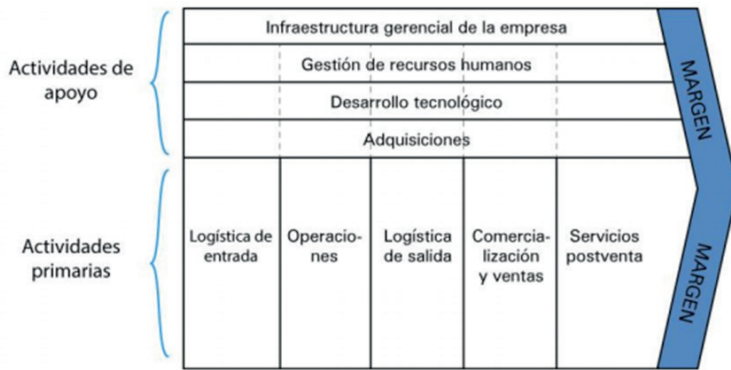


Figura 3 - Cadena de valor - Fuente: Porter, 1985

Como la cadena de valor está compuesta por el conjunto de actividades llevadas a cabo por la empresa, proporciona una forma muy efectiva de diagnosticar la posición del negocio frente a sus principales competidores y de definir la base para las acciones tendientes a sostener una ventaja competitiva. Las actividades de la cadena de valor constituyen la base de los factores controlables para lograr la superioridad competitiva. Su análisis permite identificar los factores críticos del éxito que son fundamentales para competir y comprender la forma de desarrollar las competencias únicas que proporcionan la base para un sólido liderazgo en los negocios. Esta concepción de la empresa, cuando entra en relación con el proceso de desarrollo de nuevos productos, utilizando el modelo de IDEO, toma como

elementos centrales de la cadena de valor, a las actividades de desarrollo de tecnológico, operaciones y comercialización y ventas.

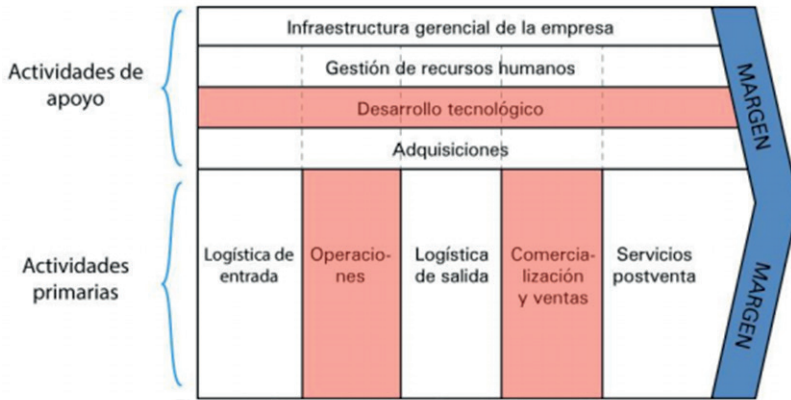


Figura 4 - Cadena de valor - Fuente: Porter, 1985

Estos dos modelos combinados proponen etapas claramente determinadas, donde será posible explorar los modos de incorporación de las estrategias de desarrollo abierto, colaborativo y de la inclusión de procesos de manufactura digital. Este selección de procesos y actividades está, además, fundamentada en la hipótesis de Chesbrough (2003) de que «el modo en que innovamos con nuevas ideas y las llevamos al mercado está experimentando un cambio fundamental» acompañado de «un ‘cambio de paradigma’ en relación con el modo en que las empresas comercializan el conocimiento industrial». Por otro lado, todas las actividades en su conjunto representan las características de competitividad de una firma que, participando dentro de un sistema de valor, constituye la cadena de valor de un sector o industria. **Para la comprensión de los sistemas abiertos, no solo es necesario evaluar los procesos que se gestan dentro de las actividades de una firma, sino su interrelación con las otras firmas de su entramado productivo.**



Figura 5 - Sistema de valor - Fuente: Porter, 1985

Innovación en empresas: indicadores y estrategias Existe una cara co-dependencia entre las áreas de producción de una empresa y su proceso de innovación: sin innovación, la producción caerá rápidamente en la utilización de viejas tecnología y la manufactura de productos desactualizados; por otro lado, la innovación por sí sola, no produce ingresos, necesita de la producción para materializar el progreso (Wördenweber & Weissflog, 2005). A partir de los trabajos de Schumpeter (1912) se establece la diferencia entre invención, innovación y difusión. Para este autor, una invención es un producto o proceso que ocurre en el ámbito científico-técnico y que perdura en el mismo; la innovación es el cambio de índole económico; la difusión, es decir, la transmisión de la innovación, es la que permite que un invento se convierta en un fenómeno económico-social. Asimismo, destaca la decisión del empresario (el innovador) para comercializar un invento, siendo este determinante para conducir a una innovación. La semilla conceptual de Schumpeter fue retomada posteriormente por otros autores como Georgescu-Roegen (1971), Nelson y Winter (1977, 1982), quienes reviven el interés por incorporar al conjunto de herramientas del análisis económico el estudio de la evolución biológica.

Existe una brecha de investigación en la aplicación de la innovación abierta (Gassmann, 2006). En todos los sectores, las organizaciones comienzan a reconocer las limitaciones de su departamento y actividades de I+D internos, y se dan cuenta de que, con el fin de prosperar, necesitan encontrar nuevas formas de acceso al conocimiento y a la tecnología, en un entorno cada vez más complejo e incierto. Desarrollar innovaciones es un proceso que requiere muchos recursos, en particular recursos financieros. El vínculo financiero puede, por lo tanto, crear una relación cercana entre las áreas de producción y de desarrollo que incentiven la creación de valor.

Continuando con la innovación, los autores Saunila y Ukko (2012) afirman que no es suficiente con conocer el proceso de innovación sino encontrar las relaciones que existen con el desempeño del negocio, y que el propósito principal de este modelo es mostrar que el desarrollo de capacidades de innovación dentro de una empresa debe aparecer en las cuatro perspectivas de desempeño como son: la financiera, los clientes, los procesos y el personal.

A continuación se muestra en la siguiente figura la relación entre indicadores de innovación y de resultado.

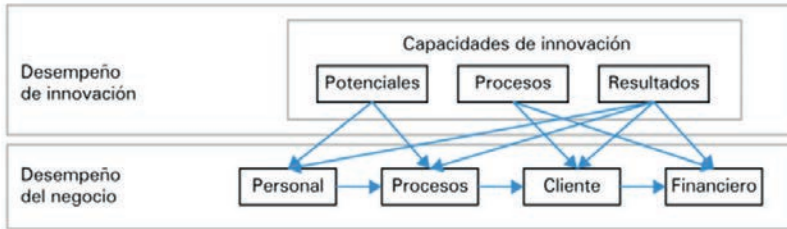


Figura 6 - Relación entre indicadores de innovación y de resultado. Fuente: Saunila y Ukko, 2012

Este sistema está claramente relacionado con el sistema de clasificación de Schumpeter (1939), donde las medidas de rendimiento de innovación se pueden agrupar en cinco categorías diferentes: nuevos productos, nuevos métodos de producción, nuevas fuentes de abastecimiento, la explotación de nuevos mercados y nuevas formas de organizar los negocios. Se toman estos indicadores como punto de partida, ya que para evaluar cualquier ajuste de estrategia es necesario saber cómo impacta en la construcción de valor de una firma, y, por lo tanto, que grado de innovación tiene.

Estrategias de desarrollo abierto (empoderamiento)

Continuando con Agustín Bramanti (2015), dice que el concepto de la inclusión de actores externos como contribuyentes en el desarrollo de un producto o servicio no es una idea novedosa. Sin embargo, es solo en los últimos años que las organizaciones empresariales han considerado los beneficios del diseño abierto en el desarrollo de productos físicos (porque en el desarrollo de *software* que se realiza hace algunos años) y, por otro lado, los investigadores están comenzando a desarrollar modelos de sistematización y explotación del tipo de conocimiento desarrollado en este paradigma. Desde hace algunas décadas, la sociedad ha estado migrando de un modelo industrial con estructuras jerárquicas verticales concentradas a uno en red con estructuras organizacionales distribuidas cada vez más horizontales. Esta migración hacia un ordenamiento social más participativo y colaborativo, impulsada principalmente por factores propios de la sociedad del conocimiento y la información como la aceleración del desarrollo científico-tecnológico y el incremento del empoderamiento de

la sociedad, entre otros, ha dado lugar a nuevas formas más abiertas de gobierno y de producción con el propósito de obtener principalmente mejores resultados en términos de desarrollo socioeconómico.

La movilidad laboral en los sectores dinámicos de la industria del conocimiento ayuda a la conformación de redes sociales, y centros de investigación.

Antes de terminar este apartado, es importante conocer qué es el empoderamiento. La autora Sonia (Sept.2015) lo define de la siguiente manera: consiste en administrar la delegación de autoridad a los empleados subordinados. El empoderamiento de los empleados hace tomar decisiones basadas en los límites predefinidos por su director ejecutivo. Ellos no tienen que consultar con el gerente para tomar una decisión, pero deben aceptar la responsabilidad por las consecuencias de cada decisión.

Continuando con Sonia (Sept.2015), comenta que tiene como función, que **El empoderamiento de los empleados es una estrategia de gestión que permite que el administrador funcione más como un líder que como un gerente autocrático.** Esta estrategia ayuda al gerente a centrarse más en la supervisión y en la confianza impuesta en los empleados para realizar el trabajo. Los empleados deben tener los conocimientos técnicos y los criterios necesarios para tomar decisiones sin consultar con la gerencia para que la estrategia funcione.

También manifiesta esta autora, que el empoderamiento de los empleados requiere un concepto relacionado de habilitación. Los gerentes que quieren ser entrenadores permiten a los empleados una formación suficiente con recursos adecuados. Con esta estrategia, los empleados desarrollan más competencia en el desempeño de sus tareas, aumentan su conocimiento en el trabajo y reciben más autoridad para tomar decisiones autónomas.

La autora Sonia (Sept.2015) dice que es así, como el empoderamiento de los empleados es de más éxito en las organizaciones que valoran el concepto de liderazgo compartido. Este punto de vista de la empresa representa un cambio de paradigma en la gestión jerárquica de los equipos de los profesionales de recursos humanos trabajan juntos como un grupo de trabajo colaborativo consultor.

Las empresas innovadoras han adoptado estrategias que implican el uso de una amplia gama de actores y fuentes de conocimiento que les

permitan alcanzar y mantener sus innovaciones (Schumpeter, 1912, 1942; Rosenberg, 1982; Von Hippel, 1986). El concepto de innovación abierta (Chesbrough, 2003) se define como una estrategia para reorganizar, exteriorizar y mejorar la forma de innovar mediante alianzas de colaboración con otras organizaciones, incluyendo en estos acuerdos, de forma particular, las actividades de *I+D+i*, la gestión de la propiedad intelectual-industrial, la búsqueda de fuentes externas de conocimiento y los mecanismos alternativos de salida al mercado. La innovación abierta es el concepto desarrollado por Chesbrough (2003) como el uso de conocimiento interno y externo de una organización para mejorar la innovación interna y para expandir los mercados de los desarrollos propios. La propiedad intelectual se resguarda mediante acuerdos de entendimiento y patentes. Debido a esto, al momento de comercializar una tecnología, se generan compañías *spin-off* para así incrementar el portafolio de las partes involucradas. En resumen, la innovación abierta abre las puertas a la comercialización de propiedad intelectual, productos y tecnologías a las que de otra forma una organización empresarial no tendría acceso (Chesbrough, 2003).

Estrategias abiertas para la etapa de desarrollo de productos y servicios

Las estrategias abiertas flexibilizan los procesos y brindan accesibilidad para implementar las herramientas proyectuales de diversos campos (diferentes al diseño), complementando la metodología, inyectando nuevas nociones y capacidades, para el desarrollo competitivo.

El concepto de innovación desde el usuario se basa en la investigación de Von Hippel (1986), donde encontraron que muchos productos de importancia comercial se conceptualizan y prototipaban inicialmente por los usuarios líderes en lugar de los fabricantes.

Las estrategias colaborativas permiten la inserción de conocimiento directo y experto al desarrollo, puliendo y perfeccionando el proceso de desarrollo de productos, disminuyendo el grado de incertidumbre para con los resultados esperados. Durante esta instancia del proceso de innovación abierta, las empresas monitorean el medio ambiente y las diferentes fuentes de conocimientos y tecnologías de las partes interesadas, como los

usuarios o proveedores y licencias de protección intelectual (patentes y otros) de empresas competidoras. La fabricación digital dinamiza la capacidad exploratoria, reduce tiempos de desarrollo de productos, poniendo a prueba las ideas e implementaciones en tiempo reducido, ampliando las capacidades de conocer y explorar alternativas de combinatorias morfológicas, estéticas, apticas y ergonómicas, en el campo de la utilidad proyectual. En las cadenas de suministro de servicios, la introducción de la fabricación digital es potencialmente transformadora, ya que es una tecnología de uso general para la producción de objetos físicos de acuerdo a los modelos digitales para los que el costo de producción no está determinado por el tamaño del lote (Christopher y Holweg, 2011). Los mismos autores explican que el desarrollo de la tecnología de fabricación digital facilita cada vez más la fabricación económica de los productos en lotes más pequeños y en instalaciones relativamente pequeñas, permitiendo, de este modo, el retraso del inicio de la producción, así como la localización de la producción más cerca de los lugares de uso. Indicadores clave: eficiencia de proyectos, herramientas, comunicación, colaboración.

Estrategias abiertas para la etapa de producción

Agustín Bramanti (2015) comenta que las estrategias abiertas amplían la posibilidad de introducir técnicas productivas de mayor grado de competitividad, encontrar validación externa de capacidades existentes en otros sectores. Desde otra perspectiva, es posible ampliarse y distribuir el conocimiento para capacitar, y, eventualmente, desarrollar nuevos proveedores. Cuando una empresa coopera con un proveedor, el proveedor puede apoyar el proceso de innovación de la empresa cliente, ya sea porque la empresa cliente se le ocurre una idea y no sabe cómo llevarla a cabo, o él supera sus capacidades (Fossas -Olalla *et al.*, 2010). Las estrategias colaborativas permiten construir el sistema productivo en un entramado de conocimiento, que habilita indagar y evaluar las características no solo del producto, sino del proceso productivo mismo. Los proveedores ofrecen una fuente externa esencial para la transferencia de conocimientos y tecnología, según Kamath y Liker (1990), los proveedores dependientes parecen estar más dispuestos a cooperar e invertir en innovaciones para retener a sus clientes, la compañía. De este modo, la red de proveedores de

la empresa puede mantener, o incluso aumentar, su competitividad gracias al desarrollo de innovaciones de productos como un recurso valioso difícil de imitar. La fabricación digital ciclos cortos de producción, reducción de unidades de equilibrio (potencialmente llegando a la unidad), así como flexibilidad total y simplificación de procesos de costeo.

La transformación fundamental para la introducción exitosa de la fabricación digital en la logística no es la postergación de fabricación, sino el despliegue de la capacidad de fabricación digital en la cadena de suministro. Para esto, los procesos de replicación digitales (escaneo 3D y copia), así como los modelos de productos 3D deben combinarse con el despliegue de la fabricación digital en un proceso de transformación gradual. Indicadores clave: recursos físicos y financieros, herramientas (Bramanti).

La innovación abierta en la reingeniería de procesos

Cómo entender la reingeniería de procesos

La presión competitiva para satisfacer las expectativas de los clientes crece a un ritmo más acelerado que nunca. La mejora constante en productos y servicios ya no es suficiente para sobrevivir en el mercado global. Es necesario modificar, de manera radical, la manera de trabajar. La reingeniería de procesos puede ser de utilidad para las organizaciones que quieran efectuar ese cambio.

El crecimiento de la reingeniería de procesos ha sido tan rápido, y la experiencia tan diversa, que se generó cierta confusión respecto a lo que abarca el término. En realidad, la reingeniería de procesos es el resultado, expresado en términos de sentido común, del uso que hace la dirección de las nuevas herramientas de la tecnología de información.

¿Qué es reingeniería de procesos?

Para Macdonald John (1999), el término «reingeniería de procesos» se utiliza para abarcar tres diferentes enfoques administrativos hacia el cambio.

Estos son: la mejora, el rediseño y la reingeniería de los procesos. Cada uno de estos métodos es válido para satisfacer distintas circunstancias.

Según el autor Macdonald John, (1999), «Como entender reingeniería de procesos», en una semana, que para este estudio, la semana empieza con el domingo, lunes, martes, miércoles, jueves, viernes y termina el sábado.

Domingo.- La reingeniería de procesos se enfoca en tres premisas básicas saber:

La mejora.- Las mejoras son mínimas y solo se corrigen los errores del sistema existente. Es de bajo riesgo y de corto plazo. No requiere tanto de la tecnología de la información.

Rediseño de procesos.- Representa un cambio radical, se concentra lo más importante.

Reingeniería.- Es un replanteamiento, es un cambio radical en la forma de la organización de los procesos.

Lunes.- En todo proceso empresarial se cuenta con tres posiciones o también conocidas como áreas más importantes que son: la Dirección ejecutiva, la dirección de mercadotecnia y la dirección de producción.

Las demás direcciones solo están para dar apoyo a las anteriores.

Lo más importante es satisfacer las necesidades de los clientes. La reingeniería de procesos debe hacer que la dirección se plantee preguntas básicas sobre la estrategia de la empresa y averiguar el papel que desempeñan en estas los clientes, dueños, empleados, proveedores y organismos tanto internos como externos.

Martes.- Para llevar a cabo el proceso debe haber líder (**adaliid**), que coordine el proyecto para formar equipos de trabajo con las personas más brillantes de la organización.

El Zar de la reingeniería es **líder del equipo interno** de consultores especialistas capacitados en reingeniería de procesos. Y para tal efecto se deberá considerar lo siguiente:

Entidades externas.- Es cuando dentro de la organización no existe gente capacitada con conocimientos en técnicas de reingeniería de procesos y porque se pretende ver a la organización de una forma distinta.

Equipo de diseño de procesos.- Este equipo está conformado por el personal más brillante y capaz y además que le dedique el 100% de su tiempo.

Equipos responsables de subprocesos.- Son creados para desarrollar diagramas de alcance de los procesos pequeños.

Titular del proceso.- Es el responsable de la reingeniería real.

Equipo responsable de instrumentación.- Este equipo estará conformado por: Supervisores y Gerentes del proceso recién diseñado.

Miércoles.- Después de la detección de las actividades a realizar, se deben establecer los objetivos que tendrá el proceso de reingeniería que deben apegarse a los intereses de la empresa y a las necesidades de los clientes.

El proceso en general que se seguirá debe dividirse en sub-procesos detallando las actividades y acciones relacionadas.

Jueves.- En este día se habla sobre la segunda fase de un proyecto de reingeniería de procesos, esta fase es la innovación y diseño, y tiene que ver con la visión, la Promoción de la innovación, el papel de la tecnología de información, el realismo, el diseño futuro, análisis de los beneficios, la preparación de la organización para efectuar el cambio y la planeación de la instrumentación todo esto integrado para llevar a cabo la innovación de la reingeniería de procesos.

Viernes.- Después de la planeación es necesario desarrollar todo lo planteado y asegurar que se tengan los resultados esperados, para esto, se **deben realizar pruebas piloto** para evitar riesgos. Con base en los objetivos se trazan metas acordadas por los participantes, además se debe instruir al factor humano y supervisar el perfecto funcionamiento de los grupos de trabajo.

Sábado.- El proceso de cambio es traumático y puede ocasionar muchos problemas, por eso los precursores del cambio deben de conocer muy bien las actividades cotidianas de este cambio.

La meta administrativa debe aumentar la capacidad de la organización para satisfacer los objetivos estratégicos.

Debe enfocarse en el aspecto humano y para mantener el cambio es necesario medir continuamente el cambio.

Conclusiones

A manera de conclusión final, se puede decir que actualmente las organizaciones empresariales tienen que hacer uso del conocimiento útil, que se encuentra disperso entre bastantes empresas y las ideas de estas deben utilizarse lo más pronto posible si es que la empresa no desea perderlas. Retomando al autor Henry W. Chesbrough (2003), este dice que tales factores crean la nueva lógica de la innovación abierta, que adopta ideas y conocimientos externos en conjunción con la I+D interna. Esta lógica nuevos modos de crear valor, así como la necesidad permanente de reclamar una porción de dicho valor. También se debe considerar que bastantes personas están muy capacitadas fuera de la empresa, esto no es problema, ya que por el contrario esto representa toda una oportunidad. Si la gente capacitada dentro de nuestra compañía es consciente de ello y se mantiene conectada o informada acerca de los esfuerzos de las personas de fuera, entonces nuestro proceso de innovación puede reinventar menos ruedas. Y lo que es más, nuestros esfuerzos internos pueden multiplicarse varias veces gracias a aprovechar las ideas y la inspiración de otros.

Entonces, se trata de un poderoso motor de creación de valor que no permitirá capturar una porción de ese valor. Para capturar, se necesitaría desarrollar actividades de I+D internas. Con ellas se podría resolver complejas interdependencias en tecnologías nacientes para crear estructuras y hacerlas progresar más adelante. Este modelo de negocio definirá qué porciones de la cadena de valor se necesitarán para producir internamente, y conectará aquellas porciones de la red de valor circundante que generan y entregan ese valor a nuestros consumidores. Comprar y vender propiedad intelectual es un modo poderoso de establecer y acelerar la conformación de este modelo de negocio. Y mecanismos como el capital de riesgo corporativo, las licencias, las nuevas compañías derivadas, los proyectos externos de investigación y la propiedad intelectual son hoy en día importantes palancas para impulsar el proceso de la innovación (Henry W. Chesbrough, 2003).

También se puede considerar que resulta relevante analizar las potencialidades del desarrollo abierto, colaborativo y la fabricación digital. En este análisis, se permitirá ver cómo estas estrategias impactan en cada una de las instancias de desarrollo de las empresas, así como de qué modo me-

dirlo. Por medio de la visión de diferentes autores, estos analizarán el estado del arte de estas tecnologías y metodologías de desarrollo, permitiendo interpretar el proceso de diseño y desarrollo de productos desde la mirada abierta y colaborativa, así como el impacto de las tecnologías de producción digital, en cada una de sus instancias. Esto brindará, por un lado, las diferentes herramientas que potencian el agregado de valor en cada etapa, y, por el otro, los indicadores clave, que permiten evaluar el proceso, y eventualmente realizar mejoras de modo continuo (Bramanti, 2015).

Referencias

- Chesbrough, Henry. (2003). *Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology*. Harvard Business School Press. ISBN 9781578518371. OCLC 50721042
- Chesbrough, H. (2006). *Open Business Models*. Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Chesbrough, H. (2011). *Open Services Innovation: Rethinking Your Business to Grow and Compete in a New Era*. Nueva York: Jossey Bass.
- García, Julio y Casanueva, Cristobal. (2001). *Prácticas de la gestión empresarial*. Madrid, España: Editorial Mc-Graw Hill.
- Gassmann, O., & Bader, M. (2006). *Patentmanagement Innovationen erfolgreich nutzen und schützen*. Berlin: Springer.
- Hernández Gorrín A. (2013). Creador y administrador de **Economíatic**.
- E. Von Hippel. (2005). *Democratizing Innovation*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Macdonald, John. (1999). «Como entender reingeniería de procesos», en una semana. México: Editorial Panorama.
- Porter, M. (1985). *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*. New York: Free Press.
- Porter, M. (2008). *On competition (Updated and expanded ed.)*. Boston, MA: Harvard Business School Pub.
- Saunila, M., & Ukko, J. (2012). A conceptual framework for the measurement of innovation capability and its effects. *Baltic Journal of Management*, 7(4), 355–375. doi:10.1108/17465261211272139
- Schumpeter, J. (1939). *Business cycles: A theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process*.
- Schumpeter, J. (1954). *Economic doctrine and method; an historical sketch*. translated by R. Aris.

- Alba Xavier. (2017). «La Tecnología y la innovación abierta como motor de transformación de la propuesta de valor de las empresas farmacéuticas», Marzo 2017. Consultor en Estrategia Digital e Innovación Abierta. Induct.
- Bramanti Agustín. (2015). «Estrategias de innovación en los procesos productivos y su relación con el diseño industrial». Falta completar referencia. Christopher y Holweg. (2011). «Desarrollo de la tecnología».
- Espinosa Victor, Empresario – Colaborador en Innova Institute “Open Innovation”
- Sonia. (2015). «El empoderamiento de los empleados». Recuperado de www.estartap.com/el-empoderamiento-de-los-empleados/
- Innova Institute – Innovation & Entrepreneurship.
- Innovation, IT Management and Entrepreneurship.
- Diccionario de la Real Academia Española.* (2012) Lugar de edición: España.
- Diccionario de Marketing, de Cultural S.A.* (1999) Lugar de edición: España Cultural.
- <http://www.gestiopolis.com/>
- <http://www.innovacion7x24.com/>
- <http://mexico.smetoolkit.org/mexico/es/content/es/3527/La-peque%C3%B1a-empresa-y-la-tecnolog%C3%ADa>
- http://fido.palermo.edu/servicios_dyc/proyctograduacion/archivos/3546_pg.pdf
- <https://actualicese.com/2014/05/29/definicion-de-una-empresa-comercial/>
- <http://www.pmfarma.es/articulos/2177-la-tecnologia-y-la-innovacion-abierta-como-motor-de-transformacion-de-la-propuesta-de-valor-de-las-empresas-farmaceticas.html>
- <https://www.google.com.mx/search?q=definiciones+de+empresas+de+servicios&oq=definiciones+de+empresas+&aqs=chrome.4.69i57j0l5.16891j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>
- www.estartap.com/el-empoderamiento-de-los-empleados/

Cambios productivos: situación medioambiental y la normatividad jurídica en México

Ernesto Navarro Guzmán¹
Oscar Cuéllar Saavedra²

Introducción

Los términos actuales en que se dan los esfuerzos por «un mundo mejor» sugieren constantemente algunas interrogantes; por ejemplo, primero, cómo se explica la continuidad de los problemas económicos, sociales, políticos y ambientales, en circunstancia que frente a ellos se pronuncian, en cierto sentido con determinado signo opositor, grandes mayorías de personas en diferentes países de cada uno de los continentes, tratándose además de regímenes que concitan reprobaciones tan manifiestas y cuyas políticas conducen al mundo a una crisis económica, social, política y medioambiental de extrema profundidad que llega a afectar la convivencia y la paz de la comunidad internacional; y, segundo, qué dificultades tan grandes impiden la unificación de criterios de la opinión de los pueblos opositoras a las medidas que se toman en los niveles de decisión en cada nación, tanto en su conjunto como al interior de cada una de ellas individualmente consideradas. Además, tercero, por qué logra el neoliberalismo imponerse como modelo de desarrollo e imponer una política estratégica conocida como «globalización» y que ha resultado que agudiza las desigualdades a niveles extremos, así como se evidencia como el gran depredador de los recursos naturales.

¹ Profesor - Investigador del Departamento de Administración de la UAM - A

² Profesor - Investigador del Departamento de Sociología de la UAM - A

Muy probablemente, las respuestas a tales interrogantes tendrán que reconocer, al menos, como una de las razones significativas las consecuencias que derivan de grandes diferenciaciones de intereses objetivos (de naciones y fácticas) y su expresión en el plano ideológico, las que se manifiestan directamente tanto en las formas de lucha inmediata, como en el significado de un proyecto de convivencia presente y futuro entre naciones, y al interior de ellas, llamado a animar esos esfuerzos y definir compromisos (y cumplirlos) para el futuro. Así también, una respuesta no menos sugerente está en la necesaria vinculación producción-tasa de ganancia, colocando el problema en una dimensión mucho más amplia y compleja, que compromete tanto los entendimientos teóricos como los análisis factuales y las propuestas de acción naturalmente, así como su perspectiva estratégica de políticas de aplicación inmediata.

Así, en unas circunstancias en que la movilización civil desafía el poder dominante, pero sin lograr todavía la intensidad y las modalidades capaces de detener procesos negativos diversos para las grandes mayorías, o bien revertirlos al menos. La «cuestión ideológica» aparece cobrando importancia decisiva. La democracia, el socialismo, la social-democracia, el social cristianismo, el capitalismo, el liberalismo, el neoliberalismo, etc., con todo y sus crisis, el Estado, la «sociedad civil», el terrorismo y las respuestas consiguientes, la legitimidad de determinadas decisiones y acciones tanto tácticas como estratégicas surgen, entre otros, como temas que reclaman definiciones claras. La significación del pasado (crisis del fordismo, por ejemplo) y el peso de la urgencia de la situación inmediata (sociedad del conocimiento, por ejemplo) reciben asimismo ponderaciones diferenciadas, que a su vez influyen en los significados de aquellas definiciones, más aún tratándose de sociedades que han cambiado en sus estructuras objetivas y en sus disposiciones posibles.

La crisis

De hecho, las transformaciones de fin de siglo y comienzo del que se vive, en el ámbito de la ideología y también de la cultura, han condicionado, proyectándolos a una crisis permanente, a tres «concepciones del mundo» significativas en esta época llamada de la «postmodernidad» o «postin-

dustrial»; el social cristianismo, el marxismo y el liberalismo. En efecto, es permanente porque ellas han tenido significaciones singularmente elocuentes expresado en las conciencias y la acción de millones de personas en el mundo recientemente pasado y presente. Y, además, porque no han sido sustituidas por nuevas concepciones del mundo. En estas condiciones, transcurridos poco más de dos décadas habrá que entender estas manifestaciones, tan ostensibles, como crisis. Porque al amplio espectro de ellas se les ha puesto en «tela de juicio» al menos en sus manifestaciones principales de elementos constitutivos de las interpretaciones realizadas desde el social cristianismo, marxismo y liberalismo. En un entendimiento primario y general esto ha significado que las ciencias sociales, incluyendo la política, han entrado también en crisis por lo que han tenido que renovarse sugerentemente con nuevos aditamentos ideológicos muchas veces contradictorios y confusos por los eufemismos de su lenguaje, pero que ejercen gran influencia en amplias capas de las poblaciones de las sociedades, y lo hacen con referencia tanto a la fase actual que vive el mundo, como a las concepciones políticas, económicas, sociales y medioambientales que habrían de primar para la resolución de los problemas contingentes (Gomez, 1996).

La presencia inocultable de la pobreza ideológica en los debates, las dimensiones dramáticas de ellos y sus consecuencias, están entretanto abriendo paso a la necesidad de reconsideraciones profundas, de alcances todavía quizás no apreciados en toda su perspectiva. Avaladas o impuestas por los hechos de esa realidad objetiva, esas reconsideraciones ya en curso obligan a cambiar el marco interpretativo en el que hasta hace poco se situaba la mayoría de los análisis. De modo general se les podría referir a un conjunto de observaciones como las siguientes: una Europa en donde la idea de una socialdemocracia difiere bastante del pensamiento de Lasalle y esto, tanto en los países industrializados como en los del «tercer mundo» o «emergentes», donde nada tiene que proponer. Así, se tiene también hasta hace algunos años a un Blair triunfador absoluto, en el Reino Unido, ya en dos elecciones, y de abyecto fámulo en una guerra exhibiendo una falta total de sentido social que no se encuentra tampoco en las propuestas de su «ideólogo» Giddens, el de los «otros caminos» posibles, sucediendo lo mismo con otros gobernantes europeos que nada tienen que proponer más que retórica. Un pseudo marxismo «moderado», excluyente de dic-

taduras del proletariado, reciclado e invocando el «pragmatismo», y más amigo de compartir, vía electoral, el mando en los gobiernos que hoy sirve en algunas naciones como nombre, pero no como acción de los partidos que lo invocan a regañadientes, si acaso. Para esta última «propuesta» la situación es más dramática pues no solo ha significado un cambio total de sus posturas teóricas filosóficas internas, sino que ha ocurrido una renuncia total a seguir pensando, viendo e interpretando el mundo desde esa visión paradigmática (Navarro, 2003).

El liberalismo, acosado durante largos años por el pensamiento marxista, por el keynesianismo, por el pensamiento social cristiano, formulado por León XIII con la encíclica «Rerum Novarum», se relegó a posiciones de retaguardia. Sin embargo, durante años de arduo trabajo de reflexión, revisión y de estar atentos a los sucesos ocurridos en las sociedades, todo ello sin llegar a desligarse de sus concepciones substanciales, siguieron interpretando el acontecer social que transcurría. Se renovó de tal forma que entró nuevamente en acción resurgiendo de las cenizas, proponiendo un nuevo proyecto social, en un momento en que la humanidad se debatía acremente en estertores para resolver sus problemas económicos y sociales, y esta nueva propuesta ha sido el «neoliberalismo». Presentado como la mejor —hoy como la única— alternativa histórica para la solución de algunos problemas de la sociedad. Frente a su avance arrollador muchos de sus adversarios lo adoptan haciendo suyas las principales premisas y declaran que todo el trabajo anterior estaba equivocado, lo que es muy notable entre la intelectualidad latinoamericana particularmente.

La crisis de los llamados paradigmas ha generado también en las ciencias sociales, que desde diferentes ángulos animaron y fueron animadas por alguna de estas concepciones de base, el desarrollo de un proceso que las ha encaminado del mismo modo hacia la crisis. Ante tales hechos, en este cambio de ropajes teóricos se han encontrado razones suficientes para que sean conducidas por el camino del eclecticismo epistemológico y teórico. Los casos antes mencionados de Europa y América Latina son buenos ejemplos de este fenómeno.

Avanzar en los diagnósticos a partir de constatar lo preocupante del tema lleva a reconocer que las razones que en el siglo XIX dieron lugar al nacimiento de las propuestas ideológicas sociales como: el socialismo utópico, el marxismo, el anarquismo libertario sin olvidar al social cristia-

nismo, hoy esas razones se exhiben con mayor evidencia, urgencia y dramatismo. La explotación de los hombres, mujeres y niños generada por la Revolución industrial, produjo aquellas reacciones. Hoy el neoliberalismo presentado como «modelo de desarrollo exportador», ha desembocado en un modelo y tipo de producción más explotador que nunca antes en la historia del hombre, pues no solo explota a los trabajadores sino que basa su funcionamiento óptimo en la explotación sin medida de los recursos naturales, y hace posible, y lo va logrando, sacar a los hombres del mercado de trabajo substituyéndolos por máquinas automatizadas o robots. De hecho el modelo de producción ha cambiado, la producción en masa o en serie es ya obsoleta y es substituida por la automatización y robotización de la producción. Es más, como se propone el camino de la «eficiencia» trabajando básicamente para la ganancia en el corto plazo es un modelo que genera como necesidad ineludible la explotación despiadada de los recursos naturales. Esto, en la promesa de un «progreso ilimitado» o «crecimiento económico infinito», para convertir a las poblaciones del mundo en una especie de «burguesía universalizada», sin embargo no ha reparado que ello no es posible, pues los recursos disponibles en el planeta no alcanzan para esta «sociedad del derroche».

Sectores sociales empobrecidos

En el plano de las propuestas económicas, se constata el hecho del énfasis puesto en el modelo de desarrollo, basado en la apertura de los mercados, desregulación y libre flujo de capitales, en suma de la globalización económica, que ha implicado un crecimiento económico basado en la

explotación intensiva de la fuerza de trabajo y de los recursos naturales, con poco o nada de valor agregado.

Se han abierto los mercados, se han incrementado las importaciones en general como también la exportaciones de productos primarios en la región, junto con promover una sustantiva retirada de los Estados del campo de regencia económica, lo que ha favorecido una pérdida de recursos naturales, la agudización y ampliación de las desigualdades, de la marginalidad y la pobreza.

No obstante que en los últimos 10 años el crecimiento económico de la región en su conjunto alcanzó una tasa promedio de 3.3 % anual, se ha incrementado la pobreza a 224 millones de personas y la inequidad se ha acentuado ostensiblemente, ha aumentado el desempleo y los trabajadores reciben cada vez un menor valor real del salario (CEPAL, 1995-1999).

Aspectos medio ambientales

Un somero y relativizado balance de lo que sucede en el plano de lo medio ambiental muestra una grave y peligrosa degradación del medio ambiente, así:

- 1.- Se pierde un promedio de 4.5 millones de hectáreas de bosques al año a consecuencia de la expansión de la frontera agrícola, y debido principalmente a las prácticas tradicionales de roza y quema, fuegos causados por sequías y descuidos, así como explotación de bosques con fines maderables.
- 2.- Aproximadamente 243 millones de hectáreas de Sudamérica y 65 millones de hectáreas en Mesoamérica se encuentran degradadas a consecuencia de la erosión, la pérdida de fertilidad, el sobrepastoreo y técnicas de cultivo inadecuadas.
- 3.- Pérdida y degradación de los hábitats, principal amenaza a la biodiversidad de la región, encontrándose miles de especies en peligro de extinción y muchas ya extintas.
- 4.- Altos niveles de contaminación de las aguas, en donde solo un 2 % de las aguas residuales es tratada y en algunas regiones el almacenamiento es crítico.
- 5.- Contaminación de las zonas costeras y marinas por el aumento de las corrientes y la sedimentación causados por la deforestación, la descarga de aguas servidas de hoteles y embarcaciones así como actividades de construcción y minería en áreas costeras. Pérdida de manglares, daño a los arrecifes de coral a consecuencia de sedimentos y químicos por presiones del turismo descontrolado.
- 6.- El 75 % de la población vive en áreas urbanas. La pobreza urbana se suma a la pobreza rural que se traslada a las ciudades.

- 7.- Las ciudades presentan problemas tales como: expansión desorganizada; eliminación insuficiente de desechos sólidos y líquidos; grave contaminación del aire, lo que las hace más vulnerables a desastres naturales; aguas contaminadas y creciente contaminación del aire a causa del tipo de transporte y de la insuficiencia de normatividad y fiscalización hacia la industria en donde solo el 40 % de los residuos sólidos es manejado adecuadamente.
- 8.- Los desechos tóxicos de los países industrializados están siendo exportados a los países del tercer mundo y muchas industrias que no pueden observar las leyes y reglamentos ambientales en los países industrializados, transfieren sus plantas a países del tercer mundo.

Frente a estos hechos es válido plantearse al menos algunas preguntas: ¿cómo explicar esta situación que fluye en sentido contrario a los objetivos propuestos en Río en 1992? Y, ¿cómo es posible que a medida que se denuncia el agravamiento de la crisis ambiental, esta adquiere complejidades mayores y en el plano político no se traducen en acuerdos con acciones prácticas y concretas?, ¿por qué en esta área no se aplica el concepto de «eficiencia»? Para estas interrogantes surgen varias respuestas posibles: la primera es que los responsables de las fuentes emisoras y sectores generadores de muchos de los problemas medioambientales no ha cumplido con sus compromisos. No es posible avanzar hacia la sustentabilidad si se fortalece el desarrollo del libre mercado, agotador, depredador y contaminador de recursos; no es posible incrementar la participación social, si los gobiernos no se democratizan en todos los ámbitos del quehacer nacional; se avanzará poco en desarrollo científico y tecnológico generadores de tecnologías limpias, en circunstancia de que los recursos asignados para investigación y desarrollo son mermados para destinarlos a otros fines.

Una segunda respuesta se refiere a la concretización de los compromisos de Río, a los cuales se les da un uso político inadecuado y que se les puede ver en sus alcances:

- 1.- Representantes políticos que hablan sobre sustentabilidad de manera discursiva y demagógica con el solo fin de mantener sus espacios de poder y en la práctica, no realizan ninguna acción concreta con esta dirección.

- 2.- Organismos internacionales, los cuales, junto con realizar estudios y ofrecer propuestas para el desarrollo sustentable local y comunitario, promueven simultáneamente grandes proyectos de inversión contrarios a los principios de la equidad social que debiera tener el crecimiento económico, la preservación de los recursos naturales y de la cultura de comunidades autóctonas u originarias.
- 3.- Organizaciones sociales que utilizan el espacio amplio y diverso, para construir la sustentabilidad, como mecanismo de intromisión de fundaciones y empresas privadas de países industrializados que buscan información sobre recursos naturales para apropiarse de ellos o para desvirtuar el carácter de la participación social en las decisiones medioambientales.

Y, finalmente una tercera respuesta: la constatación de que muchos de los compromisos asumidos han sido insuficientemente abordados, como, por ejemplo:

- 1.- El relacionado con la responsabilidad diferenciada en la contaminación por los diversos actores sociales; esto permanece confuso y muchos intereses conservadores culpan a los sectores empobrecidos de alta responsabilidad en los problemas ambientales, y los países industrializados le imponen a los menos desarrollados la carga de preservar los recursos naturales y el ambiente.
- 2.- El haber abierto demasiado las posibilidades para que los contaminadores, con grandes recursos económicos, lo sigan haciendo, solo por el hecho de contar con medios para comprar ese «derecho» (PNUMA, 2001).

Las raíces económicas

La lógica de la ganancia y la racionalidad necesariamente de corto plazo del mercado conducen con frecuencia a una utilización depredadora de recursos naturales y a una asignación de recursos en que se prefieren otros propósitos antes que la protección y reposición de tales recursos o la defensa del medio ambiente. La alternativa se sitúa así en el plano de una decisión social fundamental, respecto del grado en que se está dispuesto a

reducir posibilidades inmediatas de producción o disposición de activos financieros en favor de asegurar para el futuro la continuidad del desarrollo y la defensa de la calidad de la vida en el planeta.

Aún más, ni siquiera se trata hoy día de una previsión sobre riesgos potenciales, sino de daños y perjuicios ya presentes, en planos muy diversos. Entre ellos, los índices de contaminación han alcanzado niveles alarmantes en la mayoría de los centros urbanos y áreas rurales de América Latina y el mundo en general.

Formas de producción

Quizás, es probable que la causa última del escenario dramático que se tiene presente se encuentre en las necesidades de redefinición de la forma de producción, en la cual el capital se encuentra impelido a avanzar en su propio desarrollo sin consideraciones de orden social ni medio ambiental: el capital no tiene una función social sino que solo su propia reproducción.

En las organizaciones modernas —siglo XX—, la evolución de las propuestas y aplicaciones desde el taylorismo al fordismo, en donde se incorporan la tecnología de la cadena de montaje, la producción en serie, el almacenaje de grandes inventarios de mercancías, la división pormenorizada del trabajo y la jerarquización de la estructura de la organización, han devenido en un proceso de reestructuración organizacional denominado posfordismo o «just in time», que promueve la organización flexible y una colaboración más estrecha entre la dirección y los trabajadores. Todo lo cual privilegia un sistema de integración en el que se reducen los escalones jerárquicos y se fomenta la mayor participación o involucramiento de la fuerza de trabajo en el proceso productivo, con el fin de lograr el desarrollo de la organización ante ambientes complejos e inciertos.

El ensayo avanza en la descripción de este tipo de involucramiento del trabajador en la empresa posfordista y destaca algunas propuestas que se han sugerido para lograr el compromiso y la participación intensiva de la fuerza de trabajo en las actividades productivas, para el efecto se presentan dos casos prácticos.

En su sentido más amplio, los sistemas de organización empresarial evolucionaron desde finales del siglo XIX, a partir de la aparición del «ta-

ylorismo» y su concepción sistematizadora de la organización del trabajo, heredera de las teorías de racionalización de Max Weber, hacia el «fordismo», que se expresa como una evolución de las propuestas tayloristas, incorporando la cadena de montaje, la producción en masa, el almacenaje de productos, en suma, la división del trabajo en departamentos y la jerarquización del mando, hasta llegar a lo que hoy se ha venido a llamar el «postfordismo» o «just in time», desde el cual se promueve un tipo de organización flexible y una colaboración más estrecha de la dirección con los trabajadores, en un sistema productivo de integración en el que se reducen los escalones jerárquicos en el organigrama y se fomenta la participación de la fuerza de trabajo de una forma más enérgica y comprometida.

Producción: taylorismo y posfordismo

El taylorismo surge en un momento en que los medios de producción, las máquinas, eran universales y en ellas los trabajadores podían calificarse fácilmente, así se constituían en sectores productivos que elaboraban los productos de principio a fin, aproximadamente a fines del siglo XIX y comienzos del XX. Ellos eran imprescindibles en el proceso de producción y conscientes de ello utilizaban su saber como instrumento de presión ante el patrón. El oficio constituía de manera sistemática y general la piedra angular sobre la cual serían construidas, más tarde las organizaciones de los trabajadores.

La situación para los sectores empresariales no era fácil, pues no se podían alcanzar las expectativas de acumulación de capital programadas, en tanto los trabajadores calificados conformaban una minoría relativamente privilegiada respecto a la mayoría de los trabajadores no calificados, al estar en posesión del «saber hacer», lo que se traducía en indisciplina y a veces en ejercicio arbitrario de ese poder. La interrogante era ¿cómo evitar tal poder? La respuesta fue la decualificación (Revelli, 2001).

En efecto, descomponiendo el saber de los trabajadores, desmenuzándolo en partes elementales, haciéndose su dueño y poseedor, el capital efectúa una transferencia de poder, que más tarde se volverá a repetir en todas las cuestiones concernientes al desarrollo y al desenvolvimiento del proceso productivo. De tal forma que con la aplicación de las propuestas

de Taylor se produce la entrada masiva de trabajadores no especializados en algunos planos de la producción. Con lo cual el trabajo queda en una situación precaria, pues el empresario gana la posibilidad de expulsar de la fábrica, no solo al trabajador especializado, sino también al organizado.

Lo anterior sugiere que el proceso de taylorización del trabajo decualifica a los trabajadores con oficio, que eran obstáculo para los propósitos económicos, utilizando todos los medios a su alcance, dentro de los cuales se encontraba el más importante, la división social del trabajo. La consecuencia de la decualificación del trabajo artesanal o calificado fue la masificación del trabajador, lo que se tradujo en una presión en el mercado de trabajo. Esta presión constituyó, a su vez, una creciente subdivisión del trabajo y, con la llegada de las propuestas de Ford o fordismo, la irrupción de las máquinas especializadas, complementada con la aplicación del cronómetro y la racionalización y estandarización taylorista de los procesos productivos se generó la masificación de los productos o producción en serie: la masificación del consumo ilimitado.

Un solo flujo productivo desde su origen, pasando por la transformación de la materia prima en los procesos de transformación, hasta un mercado ávido de recibir y consumir los productos y servicios provenientes de la fábrica. Surgiendo una sociedad que se organiza en función de ella, hasta transformarse en una variable dependiente de la fábrica.

Luego una característica importante del fordismo, es el alto nivel de formalización de los procesos de trabajo y de planeación. Con el modelo fordista, la producción estandarizada en masa puede reducir a un mínimo los disturbios que provienen desde el contexto y que impactan a la estructura tecnológica y al proceso de trabajo en su conjunto, pues de este modo se puede planificar, con relativa comodidad, la producción a mediano y largo plazo para evitar efectos no deseados que perturben el desarrollo organizacional. El productor sabe cuánto irá produciendo cada mes, cada año. Condición fundamental para aprovechar las economías de escala de manera más rentable. De tal forma que se puede afirmar que formalizar es planificar y todo lo que estandarice la prestación del trabajo es oportuno y colabora para el desarrollo del modelo fordista (Revelli, 2001).

Desde otro ángulo, la negociación corresponde a esa lógica, la negociación colectiva entre trabajador y empleador es una forma de racionalización del trabajo en un contexto democrático. Particularmente, el modelo

racionaliza por vía normativa, formaliza cada una de las etapas del trabajo que pueden ser fijadas o transformadas en norma. Así, cada trabajador sabe con exactitud qué capacidad tiene o debe rendir en su plaza de trabajo.

Cuando el equilibrio se rompe, cuando el mercado está saturado o inestable, o el productor pierde el control sobre el contexto y ya no está en condiciones de aislar su núcleo tecnológico de los disturbios del ambiente, es decir, cuando la competencia es radical y global, o todos de alguna manera compiten con todos es imposible planear a mediano o largo plazo, debido a que estas fluctuaciones imposibilitan sistematizar y controlar la producción requerida; entonces, el proceso de trabajo necesita una flexibilidad que le permita enfrentar la incertidumbre prevaleciente, se requiere un nuevo modelo organizacional.

Se evidencia así que el proceso productivo necesita un alto nivel de movilización especial que permita adecuarse a los cambios del mercado. En el modelo posfordista a eso se le denomina fidelidad, autoactivación de la fuerza de trabajo, participación, etc. La fábrica posfordista puede eliminar toda una serie de costos fijos que el modelo fordista había acumulado, como los gastos para ordenar la producción y garantizar ese orden, entre otros. En ella se renuncia a la regularización de la producción y se acepta y teoriza la necesidad del caos. Todas las tensiones que lleva consigo esa situación inciden en solicitar de la fuerza de trabajo un máximo de flexibilidad, es decir, de adaptación e inversión de subjetividad. Por lo mismo, la subjetividad que en el modelo fordista era considerada molesta llega a ser una nueva materia prima, una ventaja en la competencia. No obstante, existe un problema, la subjetividad no puede ser formalizada, la inversión en creatividad, en confianza y en la disponibilidad, difícilmente pueden ser fijadas en un contrato o cláusula. Las etapas del trabajo en una fábrica posfordista que produce «just in time» y en la cual la línea de producción es modificada en función de la demanda existente en el mercado, no puede ser expresada en un contrato. Al trabajador se le pide entrega intensa a las labores productivas, entrega intelectual o emocional, que no puede ser normada expresándola en un papel. Pues, el rendimiento en la acción desarrollada por el trabajo es de alguna manera cruzada por una dimensión emocional. Si luego esas emociones significan miedo o sentido de pertenencia a la comunidad empresarial, respeto al jefe, o amor a la di-

rección, como en algunas empresas japonesas, depende de cada sociedad o contexto (Revelli, 2001).

Antes, en la época moderna fordista, los intereses opuestos de capital y fuerza de trabajo eran objeto de conflicto, pero de alguna forma se llegaba a pactar un acuerdo provisorio en un espacio intermedio. En ese espacio encontraban lugar el conflicto y la mediación. Pero en la fábrica posfordista, esta lógica de conflicto y negociación o conflicto no destructivo ya no logra mantenerse ni permanecer por ser disfuncional. La fábrica se transforma en una «organización total o monística», en la cual el dualismo de intereses y hasta la idea de un conflicto no son permitidos. Nace así la lógica de la comunidad en contraposición a la fábrica fordista donde los sindicatos asumen actividades empresariales o se asimilan a la estructura de la dirección fabril. Frente a la anterior situación de negociabilidad, hoy se presenta la informalidad, contenida en un ámbito empresarial que evita el conflicto y promueve el control concertado.

Cambio de opción productiva

Prevalece, sin embargo, un debate en torno al modelo posfordista, en cuanto a si este posibilita un mejoramiento de las condiciones de bienestar del trabajador o exacerba su explotación, así como la explotación extrema de los recursos naturales como condicionamiento imprescindible para continuar la producción amplia y abundante para la cual se ha diseñado.

Al revisar sus resultados, lo primero que se observa es la razón de quienes postulan que la transformación tecnológica y organizacional en curso constituye una radicalización del modelo fordista. Una suerte de llevar hasta el extremo algunas de sus características, donde la fábrica integrada, la fábrica que funciona a «cero stock», sin almacenajes residuales, con tiempos totalmente sincronizados en cada una de sus fases de producción, concreta la idea de un flujo productivo continuo y total que abarca todas las fases de la producción al mismo tiempo y pone en tensión todo el entramado del aparato productivo al mismo ritmo. Lo que implica la conversión absoluta de los «tiempos de vida» de la fuerza de trabajo en «tiempos productivos». Por lo mismo, esta propuesta acentúa más que reduce el grado de dependencia del trabajador con respecto a la dimensión sistémica

del proceso productivo. Y, conduce a la lógica taylorista de someterse a tiempos formalizados y predefinidos en un ámbito de total sincronía entre todas las funciones, por lo tanto, puede hablarse de una forma de implementación del viejo modelo productivo y no de su superación.

El fordismo se basaba en el dominio absoluto de la fábrica sobre la sociedad. En cuanto a la forma de organización típica de producción en serie, esta no debía obedecer al ambiente externo sino que, por el contrario, podía permitirse modelarlo. Definiendo los tipos de productos y volúmenes de producción de manera autónoma y exclusivamente en base a los parámetros productivos internos.

El proceso de planeación de la empresa veía a la sociedad como dependiente absoluta de ella, como objeto de su programación, según la idea de un flujo lineal que partiría del centro de dirección de la fábrica, descendería a lo largo de todo el ciclo productivo y resultaría finalmente en una forma de mercado, sometiéndolo a la racionalidad técnica, del mismo modo como sometía a la fuerza de trabajo. Así funcionaba el fordismo, de la fábrica a la sociedad, un flujo de sentido único, la ciudad no era más que una prolongación de la fábrica, seguía sus ritmos, sus horarios, asumía sus estilos de vida congruente con la producción y hasta sus formas de dominio.

El nuevo modelo productivo, en cambio, debe enfrentar una situación totalmente distinta: un mercado maduro y de límites bien definidos, un mercado finito, saturado en sus segmentos más fuertes, y en donde la oferta debe medirse con respecto a la variabilidad de una demanda cada vez más selectiva y a menudo imprevisible, por lo menos así ha sido en las últimas dos décadas. Por otro lado, la mundialización del mercado no ha significado, paradójicamente, una extensión ilimitada de la capacidad de absorción de mercancías por este, sino por el contrario se ha evidenciado una extraña rigidez, una suerte de «cuello de botella», que no es más que la saturación tendencial del mercado, implícita en su desarrollo.

Luego, ya no es el orden productivo el que domina lo social, sino que es el desorden social, las cambiantes preferencias del cliente, lo que irrumpe en la fábrica forzando sus estructuras a una movilidad cada vez mayor y a una capacidad de respuesta mucho más ágil, por lo mismo estamos frente a un modelo radicalmente distinto al anterior.

En suma, no se puede afirmar que solo se ha producido una radicalización del modelo productivo anterior, sino que hay que reconocer que se está claramente frente a un nuevo modelo de desarrollo productivo que involucra una expansión económica global, y cuyo desarrollo desborda las fronteras de lo estrictamente económico, pues es a la vez un proceso social y en consecuencia político (CEPAL, 1989).

Aspectos relevantes del nuevo modelo

La fábrica integrada de este nuevo modelo presupone una estructura productiva monística, es decir, una fábrica unificada y homologada en la que el trabajador debe, consciente y voluntariamente, liberar su inteligencia en el proceso productivo, conjugando funciones ejecutivas, con prestaciones de control y de proyección, señalando los defectos en tiempo real y participando directamente en la redefinición de la misma estructura del proceso productivo, en función a las variaciones de la demanda.

Entre los componentes del sistema, conformado por la fuerza de trabajo y la dirección de la empresa, debe establecerse una comunidad cultural y existencial, un sentir común que no admita fracturas. Si la fábrica taylorista se fundaba en el despotismo, esta aspira a la hegemonía. Si aquella usaba la fuerza, esta utiliza la pertenencia mediante la persuasión. Si una intentaba disolver la identidad del trabajador, o como mínimo controlarla, el posfordismo intenta construir una identidad colectiva totalmente nueva, enraizada en el territorio de la fábrica y que coincida en sus límites con el universo de la empresa. Aquí no se trata de forzar a una masa inerte y suministrar trabajo en bruto, sino de recabar de la fuerza de trabajo su fidelidad y disponibilidad, de activar sus capacidades intelectuales y de creatividad. Se trata finalmente de integrar la subjetividad del trabajo con la subjetividad del capital. Y, para ello, es imprescindible estimular su «autoactivación», comprometerla en la realización de las políticas empresariales. Por lo mismo es necesario politizar empresarialmente al trabajador (Revelli, 2001).

Dicho de otra forma, se está verificando un cambio radical en la estructura y administración jerárquicas de las organizaciones productivas, hacia formas posburocráticas basadas en el control concertado, con la intención

de evitar la rigidez organizacional que obstaculiza la creatividad e innovación y la posibilidad de responder estratégicamente a la volatilidad de los mercados, resultado del proceso de globalización económica.

De tal manera que el equipo de trabajo forma parte de una tendencia general hacia la creación de una estructura productiva ligera, en la búsqueda de un compromiso más alto de la fuerza de trabajo en la que el control jerárquico sea reemplazado por el compromiso de los trabajadores con la organización.

En efecto, los equipos de trabajo han sido muy utilizados para reemplazar las estructuras burocráticas inflexibles y deshumanizadas con mecanismos ideológico-culturales que tienen como fin la coordinación de la actividad productiva a través del involucramiento de los trabajadores con el proceso de trabajo.

Usualmente, un equipo de trabajo autodirigido es responsable de completar una función definida. Los miembros del equipo tienen una capacitación amplia que les permite desempeñar cualquier tarea. El equipo de trabajo requiere y tiene la autoridad y responsabilidad para concretar las decisiones esenciales y llevar a cabo la totalidad de la función. Por lo mismo, el equipo determina sus horarios de trabajo, ordena el material necesario y define el tipo de coordinación con los otros grupos. Luego, más allá de la reducción de costos que la empresa logra al eliminar la supervisión, esta gana al incrementar la motivación, el compromiso y la productividad del empleado.

Derecho ambiental: caso de México

En síntesis, se puede afirmar que las condiciones económicas prevalecientes debilitan las posibilidades que tiene la lucha por controlar la degradación del planeta Tierra, en virtud de los apremios por la producción en masa, y las dificultades de mercado.

No obstante, se realizan esfuerzos para regular el funcionamiento productivo y los efectos nocivos que puede presentar. Existe normatividad nacional, local e internacional que se examinan ahora.

Por ejemplo, se puede realizar una evaluación de los acuerdos de Río considerando la urgente necesidad de lograr un cambio cultural para reconciliar la relación de la humanidad con la naturaleza. No obstante, se debe reconocer que los esfuerzos por conformar una cultura medio ambiental están lejos de que se expresen en una práctica y efectiva en toda la comunidad internacional. Por el contrario, la educación, la cultura y el desarrollo científico y tecnológico están fuertemente condicionados, en su evolución, por el mercado y sus necesidades apremiantes de utilidades.

En el campo del derecho se han realizados avances notables. De ello se puede mencionar recientes modificaciones como en México, a su legislación medioambiental.

Se debe señalar, solo como ejemplo, la homologación de la conceptualización internacional, de las definiciones de conceptos jurídicos referentes a las necesidades de la legislación medioambiental (González, 1999). Se deben destacar los siguientes cambios sobre ello:

Se tenía:

AMBIENTAL: (Der. Cons., Der. Adm): Relativo al ambiente. ? En nuestro derecho rige la materia la Lgeepa y la LADF. /A., Contingencia: V. Contingencia, A. /A., Delito: V. Delito ambiental. /A., ley: Ordenamiento del DF, de orden público e interés social que tiene por objeto:

I. Definir los principios mediante los cuales se formula, conduce y evalúa la política A. en el DF, así como los instrumentos y procedimientos para su aplicación;

II. Regular el ejercicio de las facultades de las autoridades de la Administración Pública del DF en materia de conservación del medio ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico;

III. Conservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir los daños al ambiente, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la conservación de los ecosistemas;

IV. Regular el establecimiento de las áreas naturales protegidas de competencia del DF, así como manejar y vigilar aquellas cuya administración se asuma por convenio con la Federación, estados o municipios;

V. Prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo en el DF en aquellos casos que no sean competencia de la Federación;

VI. Establecer las medidas de control, de seguridad y las sanciones administrativas que correspondan, para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta ley y de las disposiciones que de ella se deriven;

VII. Regular la responsabilidad por daños al ambiente y establecer los mecanismos adecuados para garantizar la incorporación de los costos ambientales en los procesos productivos; y,

VIII. Establecer el ámbito de participación de la sociedad en el desarrollo y la gestión ambiental (art. 1). Para la ley, son autoridades en materia ambiental en el DF: el Jefe de Gobierno, el titular de la Secretaría del Medio Ambiente; los Jefes Delegacionales del DF; y, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF (art. 6). La ley propugna por una política de desarrollo sustentable, con participación ciudadana (arts. 18 a 23) y crea diversos estímulos para el cumplimiento de sus fines, así como el Fondo Ambiental Público cuyos recursos son destinados a la realización de acciones de conservación del medio ambiente, la protección ecológica y la restauración del equilibrio ecológico; el manejo y la administración de las áreas naturales protegidas; el desarrollo de programas vinculados con inspección y vigilancia en las materias a que se refiere la ley; el pago de servicios ambientales que sean proporcionados por los ecosistemas; el desarrollo de programas de educación e investigación en materia ambiental y para el fomento y difusión de experiencias y prácticas para la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y el ambiente; y, la supervisión del cumplimiento de los convenios con los sectores productivo y académico (arts. 69 a 72).

AMBIENTE: (Crim., Der. Pen.) Lugar, circunstancias o condiciones físicoquímicas en que nace y se desarrollan los seres vivos. ? El A. moldea la conducta de los individuos por lo que su influencia es determinante en lo que atañe a la aceptación de las normas legales. En México, la Lgeepa define el A. como el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados (art. 3). /A., PROTECCIÓN DEL: Conjunto de medidas que se adoptan para proteger el A. de la contaminación. ? En nuestro derecho, rige a este respecto la Lgeepa, que define la PA como el conjunto de políticas y medidas para

mejorar el ambiente y controlar su deterioro (art. 3 fr. XXVI). En el DF, se aplican las normas de la LADF.

V. Ambiental. Ambiental, ley. Ecología. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF.

ECOLOGÍA: (Der. Cons., Der. Adm., Der. Int.) Disciplina científica que tiene por objeto el estudio de los seres vivos y su relación con el medio ambiente. ? El término proviene de Haeckel (Ernest, 1834-1919). Particular importancia reviste la E. humana, disciplina que se ha desarrollado vigorosamente en las últimas décadas y que reconoce como problemas de alta prioridad la contaminación progresiva del ambiente y el establecimiento de mecanismos eficaces para la protección de los ecosistemas. Las consideraciones ecológicas van ganando terreno en el campo legislativo, reflejándose en ordenamientos cada vez más elaborados y en acciones de concientización en las que participa la comunidad organizada de naciones. A la fecha, se han formulado diversos instrumentos internacionales sobre la materia. En nuestro país, el art. 27 constitucional dispone que la nación tiene el derecho regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, en consecuencia, se deben dictar las medidas necesarias «para preservar y restaurar el equilibrio ecológico». Por otra parte, el art. 73 faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración de equilibrio ecológico (fr. XXIX-G) Por otra parte, y respecto del DF, el art. 122 letra c Base Primera fr. V corresponde a la Asamblea Legislativa del DF legislar sobre preservación del medio ambiente y protección ecológica. De otro lado, la letra G de la misma disposición establece que para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes. Asimismo, fruto de esta preocupación es la Lgeepa que tiene por objeto establecer las bases para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; definir los principios de la política

ambiental y los instrumentos para su aplicación; la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente; la preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas; el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas; la prevención

y el control de la contaminación del aire, agua y suelo; garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en la Cons.; el establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental; y, el establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de la ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan (art. 1). De acuerdo con la LOAPE, corresponde a la Semarnat formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de E.y saneamiento ambiental; establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente y sobre los ecosistemas naturales; vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con medio ambiente; promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares; evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica; elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas

y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte; fomentar y realizar programas de restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Sagarpa; evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental,; etc. (art. 32-BIS). Vinculadas estrechamente con la materia ecológica están la LVS relativa a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio de la República Mexicana y en las zonas en donde la Nación ejerce su jurisdicción y la LF que tiene por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, aprovechamiento, manejo, cultivo y producción de los recursos forestales del país, a fin de propiciar el desarrollo sustentable.

V. Instituto Nacional de Ecología

ECOLÓGICO: (Der. Cons., Der. Adm., Der. Int.) Perteneciente o relativo a la ecología. /E., **CRITERIO:** En México, de acuerdo con la Lgeepa, lineamiento destinado a preservar y restaurar el equilibrio E. y proteger el ambiente (art. 3). /E., **DESEQUILIBRIO:** En México, según la Lgeepa, alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos (at. 3 fr. XII). /E., **EQUILIBRIO:** En México, de acuerdo con la LGEEPA, la relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos (art. 3 fr. XIV). /E., **EMERGENCIA:** En México, de acuerdo con la Lgeepa, situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que al afectar severamente a sus elementos, pone en peligro a uno o varios ecosistemas (art. 3 fr. XVI). /E., **ORDENAMIENTO:** En México, de acuerdo con la Lgeepa, instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos (art. 3 fr. XXIII).

E. PRINCIPIO: El que sustenta una política de preservación del medio ambiente y del equilibrio E.? En México, de acuerdo con el art. 15 de la Lgeepa para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás

instrumentos previstos en la ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente.

El Ejecutivo Federal observa los siguientes principios:

I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;

II. Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;

III. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;

IV. Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;

V. La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;

VI. La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;

VII. El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;

VIII. Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;

IX. La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas;

X. El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza;

XI. En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se

considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XII. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho;

XIII. Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la ley;

XIII. La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable;

XIV. Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;

XV. El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;

XVI. Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional;

XVII. Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales;

XVIII. A través de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática integrará el Producto Interno Neto Ecológico al Sistema de Cuentas Nacionales; y

XIX. La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales.

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF:

Según la LADEF, organismo que opera en el DF y que tiene a su cargo la protección, defensa y restauración del medio ambiente y del desarrollo urbano, a la vez que la instauración de mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las disposiciones de dicha ley y de la LDUDF (art. 11). ? La Procuraduría está a cargo de un Procurador, que es nombrado por el Jefe de Gobierno del DF y ratificado por la Asamblea Legislativa del DF por mayoría calificada de votos; dura en su encargo 3 años y puede ser ratificado por un período adicional (art. 12).

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente: En México, según el Risemarnat, órgano desconcentrado de la Semarnat, a cargo de un procurador, designado por el titular del Ejecutivo Federal, que, entre sus atribuciones, tiene las de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental, los recursos naturales, los bosques, la flora y fauna silvestres, terrestres y acuáticas, pesca, y zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, áreas naturales protegidas, así como el impacto ambiental y el ordenamiento ecológico de competencia federal y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el logro de tales fines; recibir, investigar y atender o, en su caso, canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado, por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables relacionadas con el medio ambiente, los recursos naturales, los bosques, la flora y fauna silvestres terrestres y acuáticas y la pesca; salvaguardar los intereses de la población y brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente y los recursos naturales competencia de la Secretaría; coadyuvar con las autoridades federales, estatales y municipales en el control de la aplicación de la normatividad relacionada con el medio ambiente; y, emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia (arts. 34 in fine y 68). ? A la Dirección General de Coordinación de Delegaciones de la Semarnat, en el ámbito de competencia de la PFPA, corresponde coordinar en los términos que acuerda el Procurador, las acciones ope-

rativas de la P. en las entidades federativas, a través de sus delegaciones (art. 86).

De igual manera se trasladan al Código Penal delitos que estaban considerados en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988:

Título vigésimo quinto: De Código Penal Federal Comentado;

Delitos Contra el Ambiente y la Gestión Ambiental

No clasificó este delito el legislador del CP de acuerdo con el bien jurídico, limitándose a enumerar dentro del título una serie de ilícitos que afectan al medio ambiente.

De acuerdo con la Constitución, toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar (art. 4 parr. quinto). Según nuestra Carta Magna, la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana; en consecuencia, se dictarán, entre otras, las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico (art. 73). Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente (art. 25). Corresponde el Congreso XXIX-G. expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (art. 73 fr. XXIX-G).

El primero de dichos ordenamientos es reglamentario de las disposiciones de la Cons. que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Algunas de las disposiciones de esta ley se inspiran en el Convenio sobre Diversidad Biológica, ratificado por México en 1993, un instrumento internacional que regula todo lo relativo a la diversi-

dad biológica y persigue «la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada» (art. 1).

Las disposiciones de la Ley Federal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

I.- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;

II.- Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;

III.- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;

IV.- La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;

V.- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;

VI.- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

VII.- Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

VIII.- El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución;

IX.- El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental; y,

X.- El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de la ley y de las disposiciones

que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan (art. 1).

Posibilidades de una economía alternativa

Sin desmerecer, en ningún caso, los enormes esfuerzos que se realizan en el plano de los problemas medioambientales, para encontrarles solución o al menos minimizarlos, es legítimo pensar en que se ve oscura la senda por donde se deberá transitar, debido al cúmulo de intereses que se cruzan generando la problemática señalada y que son los gestores y sustentadores del sistema económico, causa primordial de la sistemática destrucción del medio ambiente.

Una imagen de una nueva sociedad deseada por la mayoría de los habitantes del planeta es perfectamente alcanzable en los marcos de una estrategia alternativa de desarrollo, en un proceso todavía más difícil, pero técnicamente viable de cambios profundos respecto de las estrategias y políticas actualmente dominantes. Conclusión opuesta a la idea difundida ampliamente de que en las condiciones del mundo contemporáneo no habría viabilidad económica para un nuevo proyecto social que entre otras cosas considere principalmente el cuidado del medio ambiente, y cualquier propuesta en ese sentido tiende a ser descalificada por utópica, poco realista, convocándose por el contrario al pragmatismo e implícitamente a la resignación e inamovilidad (Vuskovic, 1996)

Las potencialidades son, sin embargo, al menos tan grandes como las dificultades y los desafíos, desde luego, porque, un rasgo específico del subdesarrollo capitalista presente en la región latinoamericana, es el desperdicio de toda suerte de recursos y posibilidades, desde recursos naturales hasta recursos humanos, pasando por los recursos de capital ya acumulados. La mala utilización de ellos arranca de su subordinación a determinadas pautas de relaciones sociales, determinadas por la lógica del mercado imperante. De modo que un proyecto alternativo que rompa esas limitaciones institucionales y sociales puede movilizar energías y potencialidades que ahora están esterilizadas por aquella subordinación. De ahí que una estrategia productiva como la que se podría crear no es de ninguna manera ilusoria: supone, eso sí, una política muy activa de asignación

de recursos y orientación de las inversiones, articulando en esa dirección el buen uso de los distintos instrumentos de política económica (Gómez, 1994).

Así como una orientación principalmente exportadora termina por condicionar al conjunto de la conducción de la economía, imprimiendo patrones específicos de modernización, de inversiones, de incorporación de progreso técnico, de ocupación de la fuerza de trabajo y de distribución del ingreso, otra orientación productiva hacia las necesidades del conjunto de la población nacional involucra asimismo otros patrones específicos de signo distinto en los mismos planos, pero con la diferencia de que mientras los primeros tienden a generar dinámicas de desigualdad y depredación y además tendencias hacia el estancamiento, las últimas pueden generar más bien dinámicas expansivas, más autónomas y de reciente equidad. Lo que sí suponen estas es una política muy activa de asignación de recursos y orientación de las inversiones, articulando en esa dirección el uso de los distintos instrumentos de política económica.

Conclusiones

Los problemas medioambientales están decididamente condicionados por los grandes cambios ocurridos en el mundo, particularmente por el fenómeno de la llamada «globalización», y cuyas raíces se encuentran en la transición del fordismo al posfordismo.

Este proceso globalizador, que experimenta el capitalismo contemporáneo, debe contemplarse como una gran estrategia para superar la crisis económica mundial desencadenada en los años setenta al entrar en fase terminal el modelo fordista imperante a partir, aproximadamente, de ese año.

El nuevo propósito de la economía capitalista es una profunda reorganización de las relaciones económicas, políticas y sociales del sistema a escala mundial y su lógica actual es la de facilitar al capital internacional el aprovechamiento de las distintas condiciones de producción, es decir, aprovechar flexiblemente diferentes tipos de recursos y formas de articulaciones sociales, combinando globalmente unos con otros en el marco de los procesos de la producción organizada, primordialmente median-

te la automatización o robotización de la misma, así como utilización de los progresos en biotecnología, electrónica, transmisión de información y química. El instrumento actual ha sido el llamado «modelo neoliberal» o también de «desarrollo exportador».

Sin entrar en una consideración muy específica de cada uno de los factores mencionados, no cabe duda de que la instrumentación del modelo, tanto a nivel mundial como regional, ha sido de consecuencias devastadoras por lo depredador de su accionar en el medio ambiente, impulsado por la necesidad de la ganancia de corto plazo y en una articulación de costo mínimo y beneficio máximo. Sin tener ninguna consideración por la renovación o conservación de los recursos naturales impactando brutalmente en el medioambiente.

Sin menoscabar los esfuerzos que se realizan por minimizar o suprimir, dentro de lo posible, la destrucción del medio ambiente se intenta demostrar que el modelo impele necesariamente a la depredación, por su lógica esencial de la necesidad de ganancia, en un medio en donde lo que impera es la ley del llamado «libre mercado».

Se sostiene que es viable la configuración de un modelo alternativo en donde se contemple prioritariamente el uso racional de los recursos para la conservación de los mismos, y no comprometer a las generaciones futuras en sus posibilidades de mejor calidad de vida.

Dicho de otra forma, es muy bueno que se hagan todos los esfuerzos que desde diferentes perspectivas se realizan, y más que bueno es imprescindible, por detener o minimizar el deterioro medioambiental, pero sin duda es insuficiente e inmensamente compleja, como ardua la lucha por esta causa. Es el sistema mismo que lleva en sus entrañas al monstruo, y esas entrañas palpitan día a día.

En materia de legislación se avanza, pero todavía es insuficiente la legislación que logre efectivamente regular las actividades humanas contaminantes y depredadoras. La realidad muestra que es la aplicación de la leyes tanto nacionales, locales y con mayor fuerza las que regulan las actividades internacionales.

Referencias

- Barbera, M. (agosto de 1990). La inserción comercial de América Latina, *Revista de la CEPAL* (n.º 41). Barbosa Moreira, José Carlos. (1980). La protección jurídica de los intereses colectivos (p. 85). *Revista de Derecho Administrativo*, vol. 139. .
- Borge, Tomás. (4 de abril 1992). Biotecnología: esperanza de Cuba. *Excelsior*, México. CEPAL. (1989). *Comercio internacional e inserción de América Latina*. Documento LC/R 822, Santiago de Chile. CEPAL. *Balance preliminar de América Latina y el Caribe*, varios números 1995-1999.
- Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales. (1990). *Criterios para la gestión del desarrollo sostenible*. Nueva York: Naciones Unidas .
- «Cumbre para la tierra» – Río de Janeiro – 1º al 12 de Junio de 1992.
- Diccionario Enciclopédico Mexicano (2003). *Enciclopedia Omeba*, Angel Editor. Engels, Federich. (1975). *Dialéctica de la naturaleza*, Edit. Cartago, Buenos Aires. Franza, Jorge Atilio. (1997). Manual de Derecho Ambiental (tomo 1, pág. 89). Buenos Aires: Ediciones Jurídicas. Gómez Oliver, Luis. (1994). *El entorno macroeconómico y la agricultura en México*. Documento elaborado por FAO-México. González Márquez, José Juan; Montelongo Buenavista, Ivett. (1999). *Introducción al Derecho Ambiental Mexicano*. UAM-A. México: Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades. Serie Derecho. Hirsch, Joachim. (1998). *Globalización, capital y Estado*. México: UAM-X. Hirsch, Joachim. (1979). Elementos para una teoría materialista del estado. *Críticas de la Economía Política*, edición latinoamericana (n.º 12/13), México. El Caballito. Labra A. (1986). *Modelos de desarrollo económico*. México: UNAM, Prebisch, Raúl. (abril 1980). La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo. *Revista de la CEPAL* (n.º 13). Martin-Mateo, Ramón. (2003). *Tratado de Derecho Ambiental* (vol. 1, p. 209)-. . Madrid, España: Ed. Trivium. Miyamoto, Singuinali. *La cuestión ambiental y las relaciones internacionales* (pág. 108).. Brasilia, 10/12/1991.
- Neves da Cunha, Eldis Camargo. (1996). *Mercosur y Medio Ambiente* (pág. 35). Ediciones Ciudad Argentina. Revelli, Marco. (2000). *Fur eine linke Stromung*. Berlin, Alemania: EDITORIAL, Postiglione, Amedeo. (1996). *Ley Internacional del Medio Ambiente y Soberanía* – Ecoweb.com. – Quijada, Rodrigo. (2003). *Código Penal Comentado*. México: Angel Editor. Vidal Perera Raquel. (1996). *Mercosur y medio Ambiente* (p. 193/194). Ediciones Ciudad Argentina. Vuskovic, Pedro. (1996). *Pobreza y Desigualdad en América Latina*. México: UNAM.

Esta obra se terminó de imprimir en los talleres de
Grupo Editorial HESS, S.A. de C.V.
Manuel Gutiérrez Nájera No.91, Col. Obrera,
Del. Cuauhtémoc, Ciudad de México
C.P. 06800, Tel: (0155) 5761 2020
notasfiscales.com.mx

La presente edición significa el éxito de este grupo de investigadores interesados por estudiar, para conocer, los principales problemas que enfrenta nuestra sociedad, haciendo una contribución modesta pero efectiva para resolverlos desde las posiciones académicas que son el lugar digno y honesto donde, con espíritu joven presentan, junto con su conocimiento, alternativas de solución en el marco de las ciencias sociales.

El papel que juegan estos investigadores que con su trabajo intelectual es la construcción de estos textos, son la generación del conocimiento, que se logra no fácilmente ni en periodos cortos, pero la gran ventaja es que esos conocimientos nuevos, una vez puestos en las mentes que forman la sociedad, inexorablemente serán utilizados para el bienestar y el desarrollo, de manera que cada día, el hombre de hoy viva mejor que el de ayer, y el hombre de mañana viva mejor que el de hoy.

