Programa Anual de Formación del Centro de Estudios Parlamentarios CEP 2022

CONGRESO GUANAJUATO
LXV LEGISLATURA

Programa Anual de Formación del Centro de Estudios Parlamentarios CEP 2022

Programa Anual de Formación del Centro de Estudios Parlamentarios

CEP 2022

CONGRESO GUANAJUATO
LXV LEGISLATURA

Primera edición: abril 2023

Derechos reservados conforme a la ley.

© Christian Javier Cruz Villegas, Luis Ernesto Ayala Torres, María de la Luz Hernández Martínez, José Alberto López Damián, Alberto Silvestre Pineda, José Manuel Ledezma Rosas, Daniel Ricardo Martínez Domínguez, Isis Nevai Albarrán García, Adriana Díaz Santacruz, Francisco Javier Álvarez Torres, José de Jesús Velázquez Hernández, María Alicia Zavala Berbena, Beatríz Estrella Arreola Martínez, Lorena Vázquez Correa, Ana Patricia Arroyo Gámez, Yamile Rangel Martínez, Talina Merit Olvera Mejía, Erick López Vázquez, Juan Bacilio Guerrero Escamilla, Enrique Blancarte Fuentes, Estela García Patlán, Agustín Ruíz Lanuza, Oscar Sevilla Herrera, Sandra Martínez Hernández, Alma Liliana García Becerril.

© LXV Legislatura Congreso del Estado de Guanajuato.
Paseo del Congreso No. 60
Col. Marfil, C.P. 36250, Guanajuato, Guanajuato
Tel: 47 3102 0000
https://www.congresogto.gob.mx/

© Editorial Ethel, S.A.S de C.V.
Emiliano Zapata No. 167, Izcalli Chamapa
Naucalpan de Juárez, C.P. 53689, Estado de México
Tel. 55 6111 3112
publicaciones@editorialethel.com
https:/www.editorialethel.com/

Cuidado editorial: Editorial Ethel • Corrección de estilo: Esteban Barraza • Lectura de pruebas: Felipe Hernández Carrasco • Diseño de portada e iconografía: Karla García • Diseño y maquetación de interiores: Editorial Ethel.

ISBN Digital: 978-607-8050-05-5

Esta es una publicación de distribución gratuita y con fines de investigación académica. Queda prohibida su venta.

Contenido

Carta editorial
Luis Ernesto Ayala Torres 11

Prólogo
María de la Luz Hernández Martínez 13

Ejercicio de fortalecimiento de la formación académica desde el Congreso del Estado de Guanajuato
Christian Javier Cruz Villegas 15

Servicio Civil de Carrera para la profesionalización de las legislaturas locales
José Alberto López Damián 33

Derecho al voto para personas en prisión preventiva en Guanajuato
Alberto Silvestre Pineda 53

Presupuesto participativo. Mecanismo de participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito municipal en Guanajuato
José Manuel Ledezma Rosas 73

Viabilidad sociodemográfica y jurídica para la diputación migrante en Guanajuato
Daniel Ricardo Martínez Domínguez
Isis Nevai Albarrán García 107

Prevención, atención y erradicación de las violencias contras las mujeres. Análisis del cumplimiento del deber de debida diligencia por el Instituto para las Mujeres Guanajuatenses
Adriana Díaz Santacruz 139

¿Qué busca un joven universitario en su primer empleo?
Francisco Javier Álvarez Torres 173

La sustentabilidad de la industria de la construcción en Guanajuato: análisis y propuestas
José de Jesús Velázquez Hernández 223

Inserción laboral de las y los jóvenes egresados de los programas profesionales en la modalidad flexible
María Alicia Zavala Berbena 263

Evaluar el impacto de la transferencia de tecnología en productores agrícolas
Beatriz Estrella Arreola Martínez 305

Paridad y representación sustantiva en el Congreso de Guanajuato: ¿en dónde estamos y hacia dónde vamos?
Lorena Vázquez Correa 323

Punitivismo en Guanajuato: el enfoque selectivo hacia grupos vulnerables
Ana Patricia Arroyo Gámez 353

La resiliencia urbana frente a los riesgos de desastre en las ciudades del estado de Guanajuato: análisis desde el enfoque de política pública
Yamile Rangel Martínez
Talina Merit Olvera Mejía
Erick López Vázquez
Juan Bacilio Guerrero Escamilla 385

El juicio político en México como herramienta para combatir la corrupción, a partir del estudio comparado de las 32 entidades federativas
Alma Liliana García Becerril 427

Envejecimiento saludable. Una política pública transversal e interinstitucional alcanzable en Guanajuato
Enrique Blancarte Fuentes 463

La evaluación a los programas de prevención social del delito: entre lo institucional y lo ciudadano
Estela García Patlán 491

Determinación de la vocación turística, una mirada legislativa
Agustín Ruiz Lanuza 529

La dimensión cultural y el desarrollo de la Agenda 2030, acciones para el mejoramiento de su implementación en el estado de Guanajuato
Oscar Sevilla Herrera 571

Violencia de género y medidas de atención institucional: el caso de las mujeres madres guanajuatenses en medio del confinamiento por la covid-19
Sandra Martínez Hernández 607

Semblanzas de las y los autores 631

Carta editorial

Una de las actividades que enaltecen al espíritu humano es la incesante lucha por indagar en la comprensión de los fenómenos que nos rodean. Es esta ruta infinita la que ha conducido a la humanidad a realizar descubrimientos de gran envergadura en distintos campos de la ciencia. Por ello, el Congreso del Estado de Guanajuato, desde la responsabilidad pública que le corresponde, contribuye a la generación, transferencia y divulgación de conocimiento, de manera que ha sido fundamental la publicación del presente libro como resultado y reconocimiento al trabajo académico realizado por extraordinarias personas, quienes utilizaron su talento para proponer formas disruptivas de abordar los problemas que nos aquejan a todas y a todos.

Tengo la certeza de que las aportaciones contenidas en la presente obra son de suma importancia para el trabajo que día con día ejecutan las y los legisladores de este Congreso y también de interés general para la ciudadanía guanajuatense.

Por último, concluyo parafraseando uno de los dichos del gran Isaac Newton: "Si he llegado a ver más lejos, es porque me subí a hombros de gigantes". Lo anterior deja constancia de que la construcción del saber no es espontánea, sino un esfuerzo generacional donde tomamos la estafeta de quienes nos antecedieron y tenemos la alta responsabilidad de entregarla en los mejores términos a quienes vengan después de nosotros.

Diputado Luis Ernesto Ayala Torres
Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política
Congreso del Estado de Guanajuato

Prólogo

El Programa Anual de Formación 2022 fue un esfuerzo innovador encabezado por el Congreso del Estado de Guanajuato a través del Centro de Estudios Parlamentarios, en el cual se logró construir un puente entre la academia y la labor legislativa, con la finalidad de aportar soluciones a las problemáticas que aquejan al estado de Guanajuato, todo ello desde la perspectiva y las funciones del Poder Legislativo.

Los 18 trabajos expuestos en este libro son aquellos que tuvieron el privilegio de resultar seleccionados como los mejores. El proceso de elección se deriva de un trabajo que tuvo una duración de seis meses; en virtud de esto, es prioridad darlos a conocer a la ciudadanía en general en una contribución a la generación y difusión de conocimiento, así como a la promoción de nuevas discusiones en la agenda pública.

Dicho lo anterior, es fundamental destacar la correlación existente de los 18 trabajos de investigación con la agenda que cada comisión legislativa ha construido durante la presente Legislatura. En este sentido, pongo como testimonio el trabajo que fue entregado a la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura, la cual tengo el alto honor de presidir. En dicho trabajo se exponen consideraciones relevantes sobre la inclusión de las y los jóvenes al mercado laboral y las particularidades de que éstos sean egresados de un sistema educativo flexible, cuyos hallazgos resultantes son materia prima para construir acciones legislativas de alto impacto.

De igual forma, tengo la certeza de que las diputadas y los diputados que integran las demás comisiones identificarán conceptos relevantes que podrán utilizarse para robustecer sus actividades y que éstas se vean reflejadas en el contexto social, político y económico de nuestra entidad.

Si bien es cierto que el enfoque principal de las investigaciones es contribuir a la labor parlamentaria, también pueden fungir como un marco de referencia para otros miembros de la academia que deseen ahondar en la investigación de los temas expuestos y darles un tratamiento desde otros enfoques, ya que al final del día sabemos que la generación de conocimiento es un proceso dinámico que va evolucionando en función de las contribuciones que realizan los investigadores.

Por otro lado, el lector podrá encontrar una variedad de temas de suma relevancia y distintas perspectivas de estudio, pues una gran virtud del Programa Anual de Formación ha sido su visión multidisciplinaria, lo que enriquece significativamente los resultados y las conclusiones de cada tópico abordado.

Con la presente publicación, la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato reafirma su compromiso de continuar incentivando la investigación académica con alto rigor académico, ya que entendemos perfectamente que las demandas sociales inherentes a nuestro tiempo deben atenderse con objetividad y cientificidad, siempre teniendo en mente que el objetivo fundamental de todas y cada una de nuestras acciones debe estar orientado a la construcción de una sociedad más justa y equitativa para todos los guanajuatenses.

Por último, reconozco el talento, el compromiso y el esfuerzo de cada una de las personas que se vieron involucradas en el desarrollo de los trabajos que aquí se exponen. Asimismo, extiendo mi gratitud a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y a su directora, la doctora Gloria del Castillo Alemán, por su oportuno acompañamiento durante todo el proceso del Programa Anual de Formación 2022. Su aportación resultó esencial para que el día de hoy pongamos a disposición de todas y todos la presente obra.

Diputada María de la Luz Hernández Martínez
Presidenta del Comité Editorial
Congreso del Estado de Guanajuato

Ejercicio de fortalecimiento de la formación académica desde el Congreso del Estado de Guanajuato

Exercise to Strengthen Academic Training from the Congress of the State of Guanajuato

Christian Javier Cruz Villegas

El Centro de Estudios Parlamentarios surge en 2018, como parte de una iniciativa que reformó a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, la cual tenía como objetivo modernizar a este poder del estado, transformándolo en una institución que promoviera y facilitara la generación de conocimiento en materia legislativa y que éste pudiera cocrearse con el sector académico, de tal modo que los productos resultantes se entregaran a las y los guanajuatenses.

Hoy, cuatro años después, ofrecemos resultados claros sobre la importancia de incentivar y promover la formación académica desde el Congreso del Estado de Guanajuato, desde una perspectiva parlamentaria, la cual tiene como eje central que los productos de investigación estén orientados al trabajo legislativo, de tal forma que se fortalezca la labor de las y los diputados. Lo anterior en aras de continuar con la construcción de un marco normativo moderno, sustentado en la sistematización del conocimiento y que atienda con efectividad las necesidades de todos y cada uno de los habitantes del estado de Guanajuato.

Por consiguiente, el presente capítulo tiene como objetivo dar a conocer al lector una visión parlamentaria de cada uno de los trabajos sobresalientes del Programa Anual de Formación 2022, destacando los elementos de mayor relevancia y delineando las posibles rutas de acción para su óptima aplicación.

Servicio Civil de Carrera para la profesionalización de las legislaturas locales

Este trabajo explora las bondades que el Servicio Civil de Carrera provee a los Poderes Legislativos de México, mediante la profesionalización de los servidores públicos que conforman los congresos. El autor delinea una hipótesis donde se afirma que la calidad en la formulación de las normas es directamente proporcional a una formación técnica robusta de los miembros del parlamento.

Lo anterior puede lograrse a través de una formación profesional sostenida en el tiempo de quienes integran los poderes legislativos, así como de la implementación de estrategias de educación continua; sin embargo, este esquema carece de un componente de retención del capital humano. Es ahí donde el Servicio Civil de Carrera juega un papel fundamental; por otra parte, dicha figura logra atajar problemáticas laborales, tales como el ingreso mediante evaluación de competencias, la restricción para la remoción o el despido arbitrario de los servidores públicos, la exigencia de neutralidad política de los miembros del servicio, el ascenso, la permanencia y la capacitación.

Adicionalmente, brinda certeza laboral a las personas que conforman los congresos y fortalece la inteligencia institucional gracias a la acumulación de experiencia por parte de la fuerza laboral.

Por último, es importante señalar que la ejecución de los procesos del Servicio Civil de Carrera contribuye a reducir los costos asociados a la curva de aprendizaje, al mantener una estructura organizacional relativamente estable.

Derecho al voto para personas en prisión preventiva en Guanajuato

En este artículo vislumbramos elementos sustanciales en cuanto a la garantía del derecho al voto de aquellas personas que se encuentran en condiciones de prisión preventiva sin sentencia condenatoria, lo cual encuentra un antecedente fundamental en la resolución emitida por Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, donde se manda al Instituto Nacional Electoral (INE) a implementar medidas con el propósito de hacer valer el derecho a votar de las personas en prisión preventiva. Dicha determinación está alineada con lo establecido en tratados internacionales; por lo tanto, resulta esencial que el Congreso del Estado de Guanajuato legisle para satisfacer el derecho al voto a ese sector poblacional. El camino que propone el autor es la modificación del artículo 38 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, lo que resulta estar alineado con la visión de la LXV Legislatura en cuanto a la satisfacción y amplia protección de los derechos humanos; por otro lado, es conducente mencionar que estamos cerca de iniciar un proceso electoral en la entidad, de manera que el contexto es favorable para el análisis y la discusión de los derechos políticos de las personas.

Presupuesto participativo. Mecanismo de participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito municipal en Guanajuato

El Congreso del Estado de Guanajuato se ha caracterizado por ser un ferviente impulsor de la participación ciudadana a través de la implementación del Parlamento Abierto; por ello resulta factible revisar las consideraciones necesarias para lograr que un mecanismo como es el presupuesto participativo cuente con el andamiaje jurídico idóneo para que su práctica resulte eficiente y eficaz, sin olvidar que debe convertirse en un dispositivo que incentive el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones transcendentales de los lugares en donde viven.

El trabajo de investigación tiene el acierto de revisar la experiencia en la implementación del presupuesto participativo, tanto en el ámbito guanajuatense, como en el caso del municipio de León y otras latitudes como el estado de Nuevo León, sobre todo en el municipio de San Pedro Garza. Otro aspecto relevante es que no solo se exploran las vivencias de los municipios mencionados, ya que estas se ven complementadas mediante el estudio de la teoría del control y la democracia.

Finalmente, el autor propone que para una correcta práctica del presupuesto participativo es fundamental la definición de los roles de las autoridades, y bosquejar mecanismos de control político y administrativo. Lo anterior es sin duda materia del Poder Legislativo, porque implica el diseño de un marco normativo que establezca las reglas mínimas para que

las instituciones logren llevar a cabo procesos de presupuesto participativo, de tal manera que el ejercicio de dicho mecanismo sea homogéneo, útil y transparente para las y los ciudadanos.

Viabilidad sociodemográfica y jurídica para la diputaciónmigrante en Guanajuato

Guanajuato es una entidad que posee una población migrante considerable, por lo cual es fundamental discutir ampliamente cómo lograr que este sector se vea representado en el ámbito público. Al hablar de representación, indudablemente tenemos que hacer referencia a la integración del Congreso local, de manera que el trabajo de investigación contribuye a describir el contexto desde el punto de vista jurídico y sociodemográfico, valorando la creación de un espacio de representación para la población migrante.

En relación con el análisis sociodemográfico, el artículo muestra que Guanajuato es la entidad con un número mayor de emigrantes respecto a otras entidades federativas, 88.3 % de los migrantes guanajuatenses radican en Estados Unidos, y en su mayoría son hombres. Lo anterior indudablemente se traduce en un efecto económico a través de la captación de remesas.

Desde el punto de vista jurídico, los autores mencionan que la incorporación de una diputación migrante puede darse con el sistema de representación proporcional o de mayoría relativa, ya sea por la vía administrativa mediante una acción afirmativa o derivada de una reforma legal. Sobre esta última, corresponde al Congreso del Estado de Guanajuato llevar a cabo el proceso legislativo. Es relevante mencionar que se cuenta con un antecedente al respecto, ya que se discutió una iniciativa de ley que tenía como propósito la creación de la diputación migrante, que sería el escaño número 37, es decir, incrementar en razón de un legislador la integración del pleno. El mecanismo de elección contemplaba que el espacio de representación se resolviera mediante el voto de los ciudadanos guanajuatenses en el exterior. Es fundamental comentar que, por la naturaleza del Poder Legislativo, es prioritaria la construcción de consenso para la toma de decisiones; en este sentido, es preciso continuar por la ruta del diálogo entre las fuerzas políticas para diseñar la norma idónea que satisfaga las demandas de un sector de la población tan importante como son las personas migrantes.

Prevención, atención y erradicación de las violencias contras las mujeres. Análisis del cumplimiento del deber de debida diligencia por el Instituto para las Mujeres Guanajuatenses

El trabajo de investigación en cuestión aborda el tema de la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres desde un enfoque práctico, esto es, cómo opera la instancia del Poder Ejecutivo especializada en la atención de las mujeres la aplicación de la debida diligencia, la cual muestra áreas de oportunidad que necesitan atenderse, tanto desde la mirada legislativa como desde el diseño de política pública.

Respecto al enfoque del parlamento, la investigación sugiere que las y los legisladores tienen que modificar la estructura y el funcionamiento de la institución encargada de atender la violencia contra las mujeres, adicionando la obligación de contar con áreas de atención jurídica, trabajo social y atención psicológica.

Sobre el enfoque de política pública, se propone diseñar mecanismos de seguimiento de mediano y largo plazos, así como la creación de un manual de operación que oriente las acciones de los servidores públicos que conforman la dependencia encargada de atender las violencias.

¿Qué busca un joven universitario en su primer empleo?

El artículo explora la problemática pública del capital humano, ya que en él se analiza la inserción laboral de los egresados universitarios: los recién egresados y egresados en un periodo no mayor a cinco años. El objetivo del análisis consiste en captar la percepción de dichos individuos en cuanto al tipo de trabajo que buscan, las características que resultan más atractivas de las ofertas laborales, las barreras y los facilitadores para obtener un primer empleo.

Desde el punto de vista estructural, la capacidad de conseguir un primer trabajo está relacionada con el mercado de trabajo, la política económica y la aplicación de políticas públicas enfocadas a promover la empleabilidad de los jóvenes. También influyen los procesos formativos a los que tienen acceso los jóvenes para el desarrollo de competencias, tales como el pensamiento analítico, resolución de problemas e innovación.

Guanajuato cuenta con la Ley para el Fomento del Primer Empleo y la Primera Empresa para Jóvenes, cuyo propósito es otorgar estímulos a los empleadores para incentivar la integración de jóvenes a sus plantillas laborales; no obstante, la percepción de este sector de la población es que los espacios de trabajo distan de ser óptimos. La aseveración anterior se sustenta en la construcción de un modelo que estudia el fenómeno desde distintas perspectivas, por ejemplo, el proceso de egreso, el diseño del trabajo, las barreras y los facilitadores de egreso, y las políticas de educación y primer empleo. Dando como conclusión que, desde la percepción de los jóvenes, para poder insertarse con éxito en el mercado laboral, requieren capacitación y formación constantes.

Adicionalmente, es prioritaria la construcción de nuevos paradigmas de trabajo que estén orientados a lo que se demandará en el futuro, que posean un enfoque de bienestar, que asuman la virtualidad como una práctica común y que existan planes de desarrollo para las personas.

La sustentabilidad de la industria de la construcción en Guanajuato: análisis y propuestas

El artículo menciona que existe una importante área de oportunidad en la estructuración de la información relativa a la materia ambiental y al ordenamiento territorial, particularmente en lo relacionado con bancos de material pétreo y hornos ladrilleros. Lo anterior es esencial para la industria de la construcción porque es la fuente de materia prima para llevar a cabo proyectos de infraestructura; por lo tanto, es fundamental tener certeza de su regulación en cuanto a su existencia y explotación.

Acerca del uso de suelo, este elemento es sumamente importante porque es la manera en que se determina qué tipo actividades pueden realizarse en una porción de tierra y cuáles no. Entonces, resulta crucial contar con un instrumento de planeación como los programas de desarrollo Urbano y ordenamiento territorial.

Dicho lo anterior, el autor señala propuestas muy concretas para el fortalecimiento de la legislación, las cuales se enuncian a continuación:

- Exhortar a los municipios que no hayan expedido o actualizado su PMDUOET.
- Crear y regular los registros de material pétreo y ladrilleras.
- Establecer mecanismos que refuercen el cumplimiento del artículo 58 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.
- Regular la revisión y actualización de las normas técnicas derivadas de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato.
- Reformar la multa mínima establecida en la Ley para la Protección y Preservación del Medio Ambiente del Estado de Guanajuato, en lo relativo a la autorización en materia de impacto o licencia ambientales de funcionamiento.

Indudablemente, la gestión del medio ambiente, el desarrollo urbano y la administración territorial son temas que necesariamente deben discutirse ampliamente y de manera transversal, es decir, por medio de un diálogo entre los poderes del estado y la ciudadanía, porque muchas de las decisiones que se tomen al respecto, tendrán un impacto significativo en la sociedad actual y en las generaciones venideras.

Inserción laboral de las y los jóvenes egresados de los programas profesionales en la modalidad flexible

El enfoque de la investigación se orienta al estudio de la inserción laboral de las y los egresados de los programas terciarios ofertados en la modalidad flexible en el estado de Guanajuato, con el objetivo de promover políticas públicas para apoyar su empleabilidad.

Lo anterior resulta relevante porque a raíz de la pandemia por la COVID-19, la virtualidad ganó bastante terreno en todos los ámbitos de la vida social, de manera que si la tendencia de los individuos a enrolarse en programas de modalidad flexible va en aumento, la discusión pública obliga a preguntarnos qué hacer para asegurar la calidad de tales pro-

gramas educativos, y cómo generar las opciones para que las personas egresadas de una modalidad flexible puedan integrarse exitosamente en el mercado laboral. En la búsqueda de las respuestas a los cuestionamientos plasmados, el Poder Legislativo juega un papel primordial dada su naturaleza representativa y heterogénea; esto implica un contraste de ideas que darán como resultado un establecimiento de reglas que, si bien son perfectibles, de entrada, permiten establecer criterios mínimos para operar.

Otro elemento relevante es que la educación flexible representa una oportunidad para muchas personas de integrarse al sistema educativo porque facilita los procesos, y ayuda a reducir las desigualdades, ya que brinda oportunidades de aprendizaje a las personas en cualquier lugar y momento. Sin embargo, ello implica una discusión relativa al desarrollo de infraestructura tecnológica, acceso universal de todas las personas a las tecnologías de la información y el financiamiento necesario para que esto sea asequible.

Evaluar el impacto de la transferencia de tecnología en productores agrícolas

Guanajuato es una entidad que podría tomarse como un ejemplo de éxito en cuanto a la transformación del sector agrícola, al pasar de ser un campo de temporal que producía granos a ser un campo tecnificado que produce hortalizas y *berries* (moras) de calidad mundial. Prueba de ello es la recomposición de nuestra balanza comercial en los últimos años; no obstante, la transición no ha finalizado, pues existen algunas zonas del estado con enorme potencial que han quedado rezagadas. Por ello, la propuesta bosquejada por la autora resulta muy interesante porque describe un experimento causal para medir los impactos de la transferencia tecnológica, no solo desde un enfoque de productividad, sino también del cuidado al medio ambiente, donde la población beneficiada son aquellas personas a quienes por el volumen de producción se les considera pequeños productores.

El artículo sostiene que el uso de las nuevas tecnologías en el campo permite aprovechar eficientemente los recursos, como el agua, y también reducir el impacto medioambiental por el uso de agroquímicos; por otra parte, la autora señala los efectos no deseados que pudiera originar la aplicación de una política pública destinada a tecnificar al pequeño productor guanajuatense, donde, desde mi perspectiva, los costos resultan ser inferiores a los beneficios que pudieran obtenerse. En aras de contribuir al debate del tema, es importante que pensemos cómo articular al pequeño productor con las cadenas de valor globales. Una vía interesante sería tomar como ejemplo lo realizado por el Sistema Nacional de Agroparques y regionalizarlo a la realidad de Guanajuato, sin olvidar la tan necesaria colaboración con el Gobierno federal en materia de agroindustria.

Paridad y representación sustantiva en el Congreso de Guanajuato: ¿en dónde estamos y hacia dónde vamos?

Las mujeres han conformado una lucha histórica y trascendental en la búsqueda de equidad, oportunidades y espacios en el ámbito público. Uno de los resultados de sus exigencias han sido acciones afirmativas destinadas a equilibrar la conformación de los congresos, donde el eje central es la paridad entre hombres y mujeres. Derivado de ello, hoy más mujeres tienen la oportunidad de ocupar un escaño en el parlamento; no obstante, se enfrentan a retos importantes porque no basta con ser parte del pleno, sino que se requiere la capacidad de integrar comisiones, aglutinar liderazgo, cabildear iniciativas y mostrar un peso específico en las votaciones.

La autora desmenuza de una manera magistral cómo las mujeres, independientemente de sus filiaciones partidistas, logran organizarse y apuntalar temas que son estrictamente de género, lo cual las convierte en actoras estratégicas dentro del congreso.

Actualmente, en el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, somos testigos de un ejercicio muy interesante al respecto, ya que se cuenta con la conformación de una bancada feminista, una iniciativa sin precedentes que valdrá mucho la pena estudiar, una vez finalizada la legislaturas en las dimensiones que establece el trabajo de investigación, es decir, habrá que indagar qué tan efectivo resultó el mecanismo para construir e implementar una agenda de género y lograr posiciones de liderazgo en la integración de los organismos legislativos.

Por último, la autora concluye con una serie de propuestas ambiciosas que implican reformar la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato en los siguientes términos:

- El nombramiento de los representantes de los grupos parlamentarios y las representaciones parlamentarias deberá alternarse por sexo en cada legislatura.
- En la conformación de la Mesa Directiva se deberá cumplir el principio de la paridad de género. El nombramiento de la presidencia deberá ser de sexo distinto a la o el presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política.
- En la integración de la Junta de Gobierno se tendrán que supervisar la alternancia en el sexo de los coordinadores de los grupos parlamentarios y las representaciones parlamentarias en cada legislatura.
- En la integración de las comisiones, habrá que cumplir el principio de paridad de género en su conformación y en la designación de presidencias.

Lo anterior va engarzado con la lucha histórica de las mujeres por hacer valer su voz y su fuerza.

Punitivismo en Guanajuato: el enfoque selectivo hacia grupos vulnerables

Uno de los temas que aquejan desde hace años a la sociedad es la lacerante inseguridad. Mucho se ha escrito y hablado sobre el tema en ese amplio debate; una de las alternativas que se han bosquejado para reducir los índices de criminalidad es la aplicación de castigos cada vez más duros; no obstante, la literatura indica que dicho enfoque realmente no genera un efecto en la disminución de los delitos. Con base en lo anterior, la autora hace una exploración del punitivismo para el caso guanajuatense desde las afectaciones que puede tener en sectores vulnerables de la población, identificando que la tipificación de ciertos delitos resulta con penas mayores en comparación con lo establecido a nivel federal.

En materia administrativa, se menciona la imposibilidad de realizar un comparativo dada la inexistencia de una ley general o federal; no obstante, se muestra como ejemplo la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos contra la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, en tanto que se consideró como infracción en materia de seguridad ciudadana, "la conducta consistente en usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello, [pues] vulnera las libertades fundamentales de expresión y reunión". La CNDH consideró lo anterior como transgresor de las libertades fundamentales.

Otro elemento de interés que nos muestra este trabajo de investigación son las posibles afectaciones de las sanciones económicas a la población en condición de pobreza, ya que, si no cuentan con los recursos para cubrir la amonestación, la alternativa sería la cárcel.

Por otro lado, la autora visibiliza la profundización de los roles de género en los ordenamientos analizados. Encontró que solo se penaliza a las mujeres que priven de la vida a un hijo o a quien abandone a una persona incapaz de valerse por sí misma, teniendo la obligación de cuidarla.

Estos son temas que el Legislativo debe contemplar en su agenda, en el sentido de evaluar la ruta idónea para transformar la corriente selectiva del punitivismo en un marco normativo más justo y equitativo.

La resiliencia urbana frente a los riesgos de desastre en las ciudades del estado de Guanajuato: análisis desde el enfoque de política pública

El cambio climático es uno de los retos más grandes que la humanidad enfrenta, ya que sus efectos son palpables en todas las latitudes del planeta. Así pues, Guanajuato debe hacer frente a esta coyuntura a través de la gestión de riesgos. En consecuencia, los autores de este artículo de investigación desarrollaron una propuesta con base en el instrumento denominado *perfil de resiliencia urbana*, una herramienta que se extiende como el estudio del peligro, vulnerabilidad y exposición con el propósito de determinar alternativas de prevención.

Un dato revelador que nos muestra la investigación es que los municipios de Abasolo, Pénjamo y Cuerámaro presentan la mayor declaratoria de desastres. Como resultado de ello, se afirma que cada vez es más frecuente la pérdida de vidas humanas y daños a la infraestructura como causa del cambio climático. Por consiguiente, es fundamental promover las capacidades de resiliencia de las ciudades, con la finalidad de que estas

puedan responder con efectividad a las condiciones de incertidumbre que genera el fenómeno del cambio climático, teniendo como componente central y de mayor importancia la mejora en las condiciones de vida de las personas más vulnerables.

Una de las acciones a la que hacen referencia los autores es la inclusión del Programa de Mitigación de Riesgos al Código Territorial, con el propósito de que su confección sea obligatoria. Otro punto relevante es el enfoque de soluciones basadas en la naturaleza, esencialmente con el concepto de "ciudades esponja", el cual se define como el aprovechamiento del agua mediante superficies que puedan absorberla. Todo lo anterior tiene una fuerte correlación con la labor del Poder Legislativo, porque es crucial el diseño del andamiaje legal que dé sustento a la aplicación de las propuestas, a la distribución de competencias y responsabilidades, así como a la evaluación de la eficiencia y eficacia de su aplicación.

El juicio político en México como herramienta para combatir la corrupción, a partir del estudio comparado de las 32 entidades federativas

Tomando en cuenta que la corrupción es uno de los temas que se han venido discutiendo con ahínco en la agenda pública, el artículo a comentar explora la utilidad del juicio político como una vía para contribuir al combate de este fenómeno, el cual tiene severas implicaciones en el desarrollo de las entidades y del país mismo. Como punto de partida, se menciona que la figura objeto de estudio no ha tenido una aplicación práctica en México, lo cual podría significar que su concepción no está alineada al contexto político que se vive en la República.

En el ámbito local, la autora realizó un esfuerzo comparativo entre las 32 entidades del país con el propósito de contrastar las sanciones, las causas del juicio político y los actores que tienen la facultad de iniciar el procedimiento.

En lo relativo al estado de Guanajuato, se identificó que el gobernador, los diputados locales y los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia pueden ser acreedores a un juicio político; sin embargo, no se puntualizan las posibles sanciones ni los individuos facultados para iniciarlo. Con base en ello, el Poder Legislativo juega un papel fundamental en la resolución del procedimiento adecuado para ejecutar este tipo de mecanismo. Por otra parte, habrá que revisar la posible correlación que exista entre la aplicación de la figura que se discute con los distintos ordenamientos de la entidad que están destinados a combatir la corrupción, como por ejemplo, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción.

Por último, es fundamental comprender que el problema que la autora identifica es de carácter sistémico, de manera que habrá que fortalecer y adicionar los mecanismos que permitan resquebrajar aquellas reglas escritas y no escritas que permiten la existencia de conductas reprobables tanto en el ámbito público como en el privado.

Envejecimiento saludable. Una política pública transversal e interinstitucional alcanzable en Guanajuato

El estudio de la población es prioritario para el sector público, porque a través de él pueden prospectarse escenarios plausibles donde se identifiquen problemáticas y necesidades, de tal modo que sea posible iniciar con la planeación para su atención.

Sabemos de antemano que la pirámide poblacional no es estática, sino que está en constante transformación, lo cual implica una serie de transformaciones de los paradigmas establecidos. En este tenor, el autor ahonda en los esfuerzos gubernamentales en la atención de las personas adultas mayores, haciendo una aseveración bastante interesante: "Los adultos mayores sanos pueden ser un factor de bienestar y prosperidad o una carga para el Estado; dependerá de las políticas públicas que se implementen". Con base en lo anterior, recordemos que el estado de Guanajuato cuenta con una Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, donde se establecen los objetivos a perseguir en materia de atención a la senectud y la distribución de competencias a las distintas instituciones públicas. Dicha norma fue sometida a un proceso de evaluación *ex post* como parte de un ejercicio de actualización. La aplicación de la metodología resultó idónea porque permitió evaluar desde distintas aristas el funcionamiento de la Ley, como lo es la visión jurídica y la medición de eficiencia y eficacia, así como de sus impactos.

Ahora bien, el trabajo de investigación hace referencia a elementos sustanciales del análisis poblacional donde se toman apuntes relevantes en cuanto a la estructuración del sistema de salud para que sea capaz de atender a una población cada vez más longeva, lo cual debe pasar inevitablemente por una discusión en el ámbito de las finanzas públicas y la economía poblacional. Es cierto que en materia presupuestal los estados tienen pocas potestades; no obstante, se puede contribuir a través del debate de las ideas.

La evaluación a los programas de prevención social del delito: entre lo institucional y lo ciudadano

Una buena práctica de la gestión pública es la evaluación y el monitoreo de sus programas. En el Congreso del Estado de Guanajuato lo entendemos a la perfección, y por ello contamos con la Dirección de Evaluación y Monitoreo Legislativo, que viene a colación porque la crítica y propuesta del autor está encaminada justamente a verificar de manera objetiva el funcionamiento de un programa que resulta ser sumamente sensible debido al área que atiende.

Es innegable que el fenómeno de la inseguridad tiene efectos costosos para la sociedad; por ello, se han hecho esfuerzos de carácter preventivo con el propósito de mitigar las afectaciones que genera. En consecuencia, se vuelve prácticamente obligatorio realizar evaluaciones que permitan discernir si la intervención pública está logrando los resultados deseados. En caso contrario, hay que tomar medidas pertinentes.

Con base en lo descrito anteriormente, la autora del artículo menciona puntualmente las acciones que componen el subprograma de Prevención del Delito con Participación Ciudadana y destaca las áreas de oportunidad de su implementación, como son una mayor participación de la sociedad civil y el ajuste de los lineamientos de evaluación para incluir análisis de impacto. Esto tiene sentido porque el ciudadano es pieza clave en la toma de decisiones públicas y será el receptor de los beneficios o los perjuicios. Asimismo, incluir el componente ciudadano también permitirá a las instituciones de seguridad pública vigorizar su visión sobre la atención de los problemas.

Respecto al análisis de impacto, es prioritario que sea parte de los lineamientos de evaluación de los programas públicos porque proveerán información técnica que coadyuve a una mejor toma de decisiones.

Determinación de la vocación turística, una mirada legislativa

El turismo es uno de los sectores estratégicos del estado de Guanajuato que genera desarrollo económico, crea fuentes de empleo y promueve la riqueza patrimonial guanajuatense en todo el mundo. Por lo tanto, es necesario contar con una estructura institucional robusta que rija adecuadamente el desenvolvimiento del sector, en aras de que este sea un detonador de bienestar para la población. Siendo así, la propuesta del autor en su artículo de investigación fue la realización de un estudio de derecho comparado entre la legislación guanajuatense y las 32 entidades federativas, donde se identificó como un elemento crucial la vocación turística y se encontró que existen discrepancias en su definición y aplicación, lo cual dificulta la operacionalización de la herramienta. En consecuencia, se menciona la necesidad de dotar de la importancia suficiente que amerita el concepto, y se propone que se construya desde lo local y sea articulado y potenciado por las instancias estatales. Teniendo en cuenta lo anterior, el autor expone las siguientes recomendaciones en materia legislativa:

- La valoración y sistematización de un inventario patrimonial de cada municipio.
- La realización de inventarios de oferta turística de alojamiento, alimentos y bebidas, servicios de guiatura, formas de comercialización y, de ser posible, la valoración de sus usuarios.
- La identificación de infraestructuras de soporte a las actividades turísticas.
- Precisar e inventariar los atractivos turísticos de sitio y de evento del territorio.
- Analizar la existencia del uso de nuevas tecnologías que apoyen la operación y difusión de los territorios.
- Revisar el estado actual de la política turística municipal, y las redes de actores que apoyan en su ejecución.
- Identificación de actores locales interesados en la actividad turística.

Por último, quiero referenciar el proceso legislativo acontecido en 2022, donde la Comisión de Turismo del Congreso del Estado de Guanajuato tenía el propósito de fortalecer la legislación turística, de manera que emprendió mesas de trabajo con organismos del sector, foros ciudadanos y análisis técnicos como el caso de la aplicación de la metodología de evaluación *ex post*.

La dimensión cultural y el desarrollo de la Agenda 2030, acciones para el mejoramiento de su implementación en el estado de Guanajuato

El Congreso del Estado de Guanajuato posee la virtud de contar con una comisión especializada en el seguimiento a la Agenda 2023, la cual se encarga de verificar que las iniciativas que presentan diputadas y diputados contribuyan al cumplimiento de los *objetivos de desarrollo sostenible*.

La aportación del autor se orienta a visibilizar el componente cultural de la Agenda 2030, ya que no existe un objetivo específico relativo al desarrollo cultural; no obstante, se encuentra diseminado a través de sus diferentes objetivos. Del mismo modo, se hace referencia a la relación entre el desarrollo y la cultura, siendo ambos elementos latentes, inherentes y necesarios para alcanzar su máxima expresión.

El trabajo de investigación expone con vehemencia lo imperativo que resulta que el diseño de las políticas públicas adicione a la cultura como un facto prioritario, sin dejar de lado el desarrollo de políticas específicas en materia cultural.

Violencia de género y medidas de atención institucional: el caso de las mujeres madres guanajuatenses en medio del confinamiento por la COVID-19

El trabajo de investigación realiza un estudio retrospectivo sobre la influencia de la COVID-19 en la violencia de género, así como la respuesta de la autoridad para mitigarlos. La violencia contra las mujeres se vio profundizada por la pandemia de manera heterogénea, es decir, hubo mujeres que se vieron más afectadas que otras. La autora hace una distinción muy clara al respecto comparando a las mujeres que son madres contra quienes aún no lo son.

Los factores que posiblemente influyeron en un aumento de la violencia durante la pandemia fueron la inestabilidad laboral, la reducción de apoyos, el hacinamiento y la carga extra derivada del traslado de la educación formal de los hijos al hogar.

La respuesta de las autoridades guanajuatenses para atender el problema radicó en la oferta de servicios terapéuticos, jurídicos y educativos, así como una acción interinstitucional denominada hoteles refugio. De esta última experiencia, destaca la iniciativa creada por el municipio de León, la cual se denomina “Mujer a Salvo” que, en esencia, resulta un esfuerzo loable; sin embargo, tiene un área de oportunidad por atender, la cual es la anonimización de los datos de ubicación de los hoteles que participan en la implementación del programa.

En relación con la propuesta de la autora de implementar un programa para la atención de la violencia de la mujer por medio de transferencias condicionadas, sería interesante ahondar en la experiencia de su aplicación en el municipio de Mérida y en la Ciudad de México desde una perspectiva causal, es decir, que el programa abone realmente a la reparación de daños y a la inserción social de la mujer. De esta manera estaríamos hablando de la aplicación de políticas públicas basadas en evidencia.

Servicio Civil de Carrera para la profesionalización de las legislaturas locales

Career Civil Service for the Professionalization of Local Legislatures

José Alberto López Damián

Sumario: 1. Introducción: La determinación o planteamiento del problema público. 2. El estado del arte o de la literatura del tema. 3. Establecimiento del marco teórico. 4. Alternativas de solución. 5. Criterios de evaluación del Servicio Civil de Carrera. 6. Justificación: Determinantes de la calidad en la legislación. ¿Qué explica la calidad en la elaboración de leyes? 7. Conclusiones: el Servicio Civil de Carrera como herramienta de profesionalización del trabajo legislativo. 8. Referencias.

Resumen

Se parte del hecho o la hipótesis de que existe, en general, una baja calidad de los productos legislativos. Y que dicha deficiencia en la calidad es directamente proporcional a la falta de profesionalización de los servidores públicos y mandos medios de los poderes legislativos en las entidades. Para solucionar lo anterior, se propone la implementación del Servicio Civil de Carrera (o servicio parlamentario de carrera), como herramienta ideal para la profesionalización del trabajo legislativo.

Palabras clave: Servicio Civil de Carrera, profesionalización, trabajo legislativo, calidad de las leyes, congresos locales

Abstract

This document is based on the hypothesis that there is a low quality of legislative products in general. That deficiency in quality is directly proportional to the lack of professionalization of public servants and middle managers of the legislative powers in the entities. To solve this problem, the implementation of the career civil service or career parliamentary service is proposed as the ideal tool for the professionalization of the legislative work.

Keywords: Career Civil Service, Professionalization, Legislative Work, Quality of Legislation, Local Congresses

Y si quando Caligula amenazó a los jurisconsultos, de que avia de quemar su inmensidad de libros, viera la barbaridad de consulentes, que ay agora, bien creo que hiziera un sacrificio agradable a Vulcano con que resuscitara la pureza de la jurisprudencia.
Y si Zafio, y Canolo se quexa, que la misma peste corria en su tiempo, que hizieran, si vieran el estrago, que haze en este?
Arte legal para estudiar la jurisprudencia.
Salamanca, 1612, p. 146.

Introducción: La determinación o el planteamiento del problema público

A instancia de la convocatoria emitida por el Congreso del Estado de Guanajuato, a través del Centro de Estudios Parlamentarios y con el apoyo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede académica de México, para el Programa Anual de Formación 2022, se determinó que uno de los temas de interés en esta edición es el estudio comparado de la implementación del Servicio Civil de Carrera en los poderes legislativos de México.

En ese orden de ideas se inició la búsqueda de información que nos pudiera orientar para determinar en qué medida la ejecución de un Servicio Civil de Carrera en las legislaturas locales de las entidades federativas ha contribuido a una mayor profesionalización del personal perteneciente al mismo y, a su vez, ha redundado en una mayor calidad en el producto legislativo. Lamentablemente, lo primero que hay que resaltar es la escasa información que se puede obtener al respecto.

Entendemos por *política pública* aquello que el gobierno tiene que hacer o no hacer para erradicar problemas o para lograr objetivos en beneficio social; la política pública es entonces, según Aguilar, el conjunto de acciones estructuradas de forma intencional y causal que se orientan a resolver problemas sociales.

Algunas de las características distintivas de las políticas públicas son: 1. que responden a un problema que requiere atención; 2. se realizan en atención al bienestar público; 3. se orientan, como objetivo, a la solución de un problema; 4. son ejecutadas por uno o más órganos de gobierno, y 5. tienen una lógica causal.

Si entendemos el problema público como una situación socialmente inaceptable, entonces, entrando en materia, la escasa preparación profesional como perfil de ingreso, la recurrente rotación de personal cada tres años por el cambio de legislaturas, la falta de especialización y profesionalización del personal permanente en materia de derecho parlamentario y trabajo legislativo generan un problema público que requiere intervención gubernamental, específicamente, atención por parte de los órganos de gobierno de las legislaturas locales.

El problema público por la falta de profesionalización legislativa en México impacta de manera directa en la calidad de los productos legislativos en los congresos estatales y las cámaras federales, lo cual se expresa y tiene como principal reflejo los altísimos niveles de desaprobación pública del trabajo de los diputados.

Para el abordaje de este problema se propone utilizar el tipo de estudio de *policy research* que intenta más la explicación del fenómeno, de las causas que lo originan, así como orientar una opinión académica y hacer un análisis descriptivo o explicativo del tema.

El punto de partida que justifica el análisis del tema de la falta de profesionalización del trabajo legislativo en México es, como ya se mencionó, el desprestigio y mala imagen pública del poder más democrático que conforma el Estado.

Lo esperado debiera ser que los representantes populares contaran con personal altamente calificado para el trabajo legislativo y las labores parla-

mentarias, que cuente con estabilidad laboral y mecanismos de especialización y actualización permanente en sus labores.

Para documentar el objeto de estudio, es preciso revisar la existencia de reglamentos de Servicio Civil de Carrera en cada legislatura de las 32 entidades federativas, así como investigar, lo más posible, su eficaz aplicación y vigencia. Al mismo tiempo que se pretende acreditar que los elementos esenciales que hacen, no únicamente viable y posible, sino indispensable la implementación del Servicio Civil de Carrera, se garantizaran mejores productos legislativos.

En este orden de ideas, la pregunta de investigación a la que habrá de responder la presente investigación, según *policy research*, es la siguiente: ¿por qué no existe una profesionalización legislativa en México?

El estado del arte o de la literatura del tema

Una vez determinado el problema público y elaborada la pregunta a la que la investigación debe dar respuesta, se procedió a ubicar el marco literario de los estudios especializados sobre el tema. Lamentablemente, aunque se ubicaron dos o tres decenas de textos que estudian esta cuestión, en realidad, la materia se aborda desde experiencias latinoamericanas, nacionales y algunas pocas locales; pero ninguno lo hace desde la óptica de la implementación del Servicio Civil de Carrera desde lo local y en los poderes legislativos estatales.

Para la ubicación de textos que trataran este asunto, se determinó claramente el problema público: "la baja profesionalización en el trabajo legislativo y parlamentario"; y se precisó la pregunta de investigación: "¿qué se ha hecho para la profesionalización en los poderes legislativos locales?"

Una vez analizadas las dificultades metodológicas y de investigación para acceder a información confiable, que surgen a partir de la localización de las entidades que cuentan con sistemas de Servicio Civil de Carrera en sus congresos locales pero, fundamentalmente, de poder hacer la vinculación de las variables que nos permitan afirmar que la existencia *per se* de los servicios parlamentarios de carrera ha traído como consecuencia una mejora en la calidad del trabajo parlamentario-legislativo, es que se cambió la ruta de investigación.

La hipótesis es demostrar que, en general, la profesionalización del trabajo parlamentario y legislativo, teniendo como herramienta privilegiada el servicio parlamentario (civil) de carrera, mejora sustancialmente la calidad de la labor legislativa.

Haciendo una analogía forzada, diría que, así como en la legislación electoral existen las causas de nulidad específica además de causales abstractas, podríamos saber que, de manera general, un congreso local que cuenta con sistemas de ingreso con base en igualdad de oportunidades, y con la evaluación del mérito para la permanencia y ascenso, permite estabilidad en el empleo por capacidad profesional y ofrecerá mejores productos públicos.

Entrando en materia de literatura del tema, lo primero que podemos afirmar en una primera revisión de la bibliografía sobre la cuestión es que el Servicio Civil de Carrera, en todas las funciones gubernamentales, se asocia a un mejor desempeño en el servicio público en términos generales.

De manera similar, se puede afirmar que otra constante es la falta de profundización o abordaje del Servicio Civil de Carrera desde el Poder Legislativo, es decir, de la existencia del servicio parlamentario de carrera.

Igualmente, cabe resaltar como autores recurrentes en el tema a la investigadora María del Carmen Pardo y a Rafael Martínez Puón, quienes tienen publicaciones en torno a la relación entre el Servicio Civil de Carrera y el mejoramiento o la modernización del servicio público.

Asimismo, vale la pena destacar que en la información en internet es factible encontrar publicaciones del tema en el caso de Colombia, aunque también se ha abordado el tema en Argentina y se dispone un artículo sobre rasgos comunes en América Latina.

Para el caso de publicaciones por parte de congresos estatales o del congreso general sobre el tema, únicamente se encontró un estudio elaborado por el Congreso del Estado de Sinaloa en 2020, pero que aborda el Servicio Civil de Carrera en general y no en específico para los poderes legislativos. Dicho documento se encuentra en la red con el nombre de Estudio comparativo del Servicio Civil de Carrera en las entidades federativas de México.

El referente de marco normativo nacional vigente lo tenemos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal decretada en 2003, que únicamente atañe al Poder Ejecutivo federal.

El denominador común que se encuentra como justificante en los textos que abogan a favor del establecimiento del Servicio Civil de Carrera son los mecanismos que garantizan la igualdad de oportunidades para el ingreso y la contratación del personal con base en el mérito, así como le evaluación constante que permita que también los servicios civiles de carrera tengan lo que coloquialmente denominamos "puerta de salida".

Pero lo anterior no debe entenderse de manera negativa como la excusa para el despido injustificado de los trabajadores públicos. Sino más bien como la garantía de que quien realice con empeño, probidad y profesionalismo su encomienda de servicio público tendrá garantizada su estabilidad en el empleo.

La tesis central de este ensayo es sostener la idea de que "la profesionalización debe concebirse como un proceso continuo" y en tal razón el Servicio Civil de Carrera es una herramienta formidable para este objetivo.

Establecimiento del marco teórico

Para el correcto establecimiento del marco teórico, empezaremos por determinar una serie de conceptos, su significado e importancia para efecto de la presente investigación; por consiguiente, se abordará cada uno de ellos en referencia y relación con la instrumentación del Servicio Civil de Carrera.

Por consiguiente, entendemos por *diagnóstico* la determinación del punto de partida que establece el Estado de nuestro problema público que, para el caso en concreto, es la falta de profesionalización del trabajo parlamentario en los congresos estatales.

En el caso de la *teoría*, se busca el esclarecimiento en forma abstracta de un fenómeno, generalizar y generar explicaciones, de modo que, para el caso que nos ocupa, lo que se pretende acreditar es que el Servicio Civil de Carrera ayuda a la profesionalización del trabajo parlamentario en las legislaturas locales.

Siguiendo con la construcción del marco teórico, el *argumento lógico,* por el cual esperamos que nuestra intervención pública afecte el resultado en forma positiva, es que a mayores implementación y funcionamiento del Servicio Civil de Carrera, mayor será la calidad del trabajo legislativo.

Ahora bien, un dato o apunte a resaltarse en la cimentación de este trabajo de investigación, y que no es cosa menor, consiste en el *vacío en la literatura temática* para el caso que nos ocupa, que es el "Estudio comparado de la implementación del Servicio Civil de Carrera en los poderes legislativos de México", y derivado de la falta de literatura con respecto al tema, es que se ha optado por el método de análisis *policy research*.

Siguiendo este orden de ideas, y toda vez que la *hipótesis* de trabajo es una respuesta a la pregunta de investigación, en este caso, la presunción es que la implementación y funcionamiento del Servicio Civil de Carrera es la mejor herramienta para la profesionalización del trabajo en las legislaturas locales.

En el siguiente concepto, y derivado de que lo que estamos analizando es la profesionalización del trabajo parlamentario de las legislaturas locales, resulta que, para efecto de nuestra unidad de medida, en términos cualitativos y cuantitativos, las legislaturas locales son nuestro *elemento* y, dentro de los congresos estatales, a su vez, los empleados públicos legislativos, sobre la base de maximizar sus intereses propios (mejores condiciones laborales y estabilidad en el empleo).

Los *atributos* son las cualidades de los elementos de análisis; en este caso específico, el ingreso con base en méritos, la estabilidad en el empleo y la capacitación permanente son las cualidades que el Servicio Civil de Carrera garantizará a las legislaturas locales para mejorar el desempeño legislativo.

En el tema de los *supuestos*, que es la interacción entre elementos y atributos, nuestro supuesto sería la interacción entre el Servicio Civil de Carrera como mecanismo de profesionalización del personal legislativo y la mejor calidad en los productos parlamentarios.

En términos de las *consecuencias* del problema público, en este tema, se presupone como base de la investigación que la falta de profesionalización entre los servidores públicos de los poderes legislativos locales da como resultado un producto legislativo de baja calidad, de nulo impacto social y de poco interés ciudadano, lo que redunda en la mala imagen pública de la figura de los diputados.

Construcción de un *modelo causal del problema.* Aquí partimos de la idea base de este modelo de investigación que nos indica que, si nosotros conocemos las causas de un problema, podemos colaborar en la elabo-

ración de intervenciones públicas de quien tiene las facultades, para que se aporten una o varias soluciones; en el tema que nos ocupa: el Servicio Civil de Carrera.

En conclusión, y una vez repasados todos los conceptos y elementos que van a construir nuestro marco teórico, para responder a la pregunta: ¿Cómo mi intervención afecta el problema público? Se reitera que los supuestos explícitos o la hipótesis de trabajo para la elaboración del marco teórico son que:

a) existe una deficiente profesionalización legislativa entre los servidores públicos de las legislaturas locales,
b) que redunda en una mala calidad del trabajo parlamentario y en una mala imagen pública de la figura del diputado; y
c) que la implementación y el funcionamiento del Servicio Civil de Carrera es una herramienta eficaz para atender esa insuficiencia.

Alternativas de solución

Si partimos de las políticas públicas actuales, el diagnóstico de nuestro problema público es la falta de profesionalización de los servidores públicos en los congresos locales; observamos, como común denominador, la ausencia del Servicio Civil de Carrera o su eficaz implementación. Hay 24 entidades federativas que lo han regulado y ocho que carecen de él; no obstante, ahí donde formalmente existe se carece de antecedentes que constaten su aplicación.

Al cuestionamiento de qué puede hacer el gobierno, la respuesta, para el caso en concreto, se presenta en el fortalecimiento del Servicio Civil de Carrera como una herramienta eficaz para incentivar la profesionalización en el trabajo legislativo.

La intención del presente estudio, además de las aportaciones teóricas en materia de generación de conocimiento, es aproximar o sugerir a los entes tomadores de decisiones (legisladores) las acciones disponibles de cara al problema público. Para nuestro tema, se propone regular la existencia y eficaz implementación del Servicio Civil de Carrera en las legislaturas locales incentivando, fomentando y promoviendo mejoras laborales y estabilidad en el empleo para el personal que se incorpore al mismo.

Por consiguiente, para acreditar que el Servicio Civil de Carrera es la mejor opción entre las alternativas de solución al problema público reconocido, es menester identificar las alternativas. Entonces, frente al problema público examinado (falta de profesionalización en el trabajo legislativo), surgen las siguientes alternativas:

- Implementación del Servicio Civil de Carrera
- Incremento salarial como estímulo al personal
- Pago de asesores externos

Ante el problema público detectado, es evidente que surge la interrogante de qué se puede hacer. Entre las alternativas se considera, incluso, el no hacer nada. Sin embargo, en este caso, mantener el sistema no es alternativa. Por lo tanto, planteamos modificar el sistema actual introduciendo el Servicio Civil de Carrera o, más específicamente, fomentando su eficiente implementación. Y aquí se podría hablar de utilizar un diseño existente con el Servicio Civil de Carrera, toda vez que no es una idea inexistente y, más aún, se tienen experiencias exitosas y no hace falta crear un nuevo diseño.

Como ya se ha referido líneas arriba, las fuentes de esta alternativa, entiéndase como el Servicio Civil de Carrera, son las experiencias análogas asimilando casos similares, así como el resultado de investigaciones al respecto de la herramienta e incluso la referencia a resultados internacionales.

Ahora pasaremos a analizar los métodos para identificar las alternativas que se han utilizado para el caso en concreto del tema. La principal metodología para proponer la implementación del Servicio Civil de Carrera en las legislaturas locales ha sido, precisamente, la revisión de la literatura al respecto, así como su contraste con las experiencias en aquellos ámbitos de la vida pública donde se ha implementado.

Y como se ha referido también en otros apartados de este trabajo, aunque la literatura específica en el tema es escasa y podríamos imaginar otras formas de solución del problema público, lo que sí queda claro es que la inacción no es de modo alguno una alternativa. Entonces, para la propuesta que se sostiene, la inacción con respecto de la implementación del Servicio Civil de Carrera nos daría como resultado continuar en el estatus de la falta de profesionalización del trabajo legislativo.

Asimismo, resulta muy importante referir que es precisamente la investigación y la experiencia en el uso de la herramienta lo que nos otorga el convencimiento de que es la mejor sugerencia para los tomadores de decisiones. En la revisión de la literatura no existen opiniones contrarias en términos de la utilidad del Servicio Civil de Carrera, para el mejor desempeño de los servidores públicos; en todo caso, lo que encontramos son referencias a experiencias no exitosas derivadas de diversas complicaciones en la práctica.

Es obligado hacer referencia a las evaluaciones que se han documentado en términos de análisis de causa-efecto en la implementación de la herramienta. Encontramos que, en otros ámbitos de la vida pública, como diversas instancias, instituciones y niveles del Poder Ejecutivo, se cuenta con una evaluación muy positiva a partir de la implementación del Servicio Civil de Carrera.

De la revisión de la literatura del tema se pueden obtener un par de conclusiones generalizadas. Con respecto a las causas más comunes de la falta de profesionalización del trabajo legislativo están: los compadrazgos, el amiguismo y el influyentismo en general, como principal fuente del ingreso de personal. Y, en cuanto a las alternativas de solución, la implementación del Servicio Civil de Carrera con base en méritos de ingreso y permanencia parece ser el camino idóneo.

Cabe reiterar que no se documenta la existencia de casos de fracaso del Servicio Civil de Carrera, Servicio Profesional de Carrera, Servicio Parlamentario de Carrera, o denominaciones similares, sino más bien casos donde se analizan y evalúan las deficiencias en la implementación del sistema.

Pero, en sentido inverso, también se encuentran documentados modelos de éxito en el uso de la herramienta. Un ejemplo cercano y exitoso es el caso de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas de la Semarnat que cuenta con 184 direcciones de área, y un buen porcentaje de ellas cuenta con titulares emanados del Servicio Profesional de Carrera.

Otro de los aciertos en este trabajo de investigación es la localización de lo que se llama *colección pasiva* en la literatura temática, que refiere precisamente a que las ideas de cómo construir un Servicio Civil de Carrera ya existen, y "no es necesario descubrir o inventar el agua tibia", como se expresa coloquialmente; no obstante, se reconoce que se han encontrado resistencias en la naturaleza de la conformación política de las legislaturas.

Y es que, precisamente en el desarrollo de tipologías, podríamos señalar que el "grupo" afectado directamente por la implementación del Servicio Civil de Carrera, en términos del manejo de contrataciones discrecionales y sin méritos acreditados por parte de los congresos locales, serían precisamente los propios diputados integrantes de las legislaturas.

Sin embargo, para el caso de señalar una analogía de un modelo de éxito, ya mencionamos, a guisa de ejemplo, el caso de las direcciones de área de las Áreas Naturales Protegidas de la Semarnat.

Es importante señalar, antes de terminar este capítulo de estudio, que no se descarta la recomendación en el uso de convergencia de alternativas, ya que consideramos que a la implementación del Servicio Civil de Carrera lo pueden acompañar reformas a los reglamentos de Capacitación y Escalafón, programas anuales de capacitación para el trabajo, foros profesionales, etcétera.

Finalmente, el ciclo de la implementación del Servicio Civil de Carrera, como toda política pública no se acaba con su ejecución, pues siempre será posible y deseable hacer evaluaciones frecuentes para llevar a cabo ajustes en temas como la autoridad del sistema, los méritos de ingreso y permanencia, las razones para la salida del método, entre otros.

Criterios de evaluación del Servicio Civil de Carrera

Siguiendo con el desarrollo de nuestro estudio, ahora abordaremos los criterios de evaluación. En este apartado, veremos los criterios de efectividad, eficacia y factibilidad, para sostener la implementación del Servicio Civil de Carrera como la mejor solución a los problemas por la falta de profesionalización de los servidores públicos en las legislaturas locales.

En cuanto al principio de *efectividad*, las experiencias documentadas tanto en el ámbito nacional como en el internacional señalan que el Servicio Civil de Carrera ha logrado alcanzar el objetivo buscado de profesionalizar la función pública.

En lo que respecta al principio de *eficiencia*, creemos que, en el corto, mediano y largo plazos, el costo-beneficio de la implementación del Servicio

Civil de Carrera tiene ventajas en relación con otras alternativas como la contratación de personal eventual o los servicios profesionales externos.

Por último, en cuanto al principio de *factibilidad*, en sus tres aspectos: política, administrativa y técnica, es viable considerar esta herramienta (Servicio Civil de Carrera) como conveniente. A mayor abundamiento, 24 legislaturas locales cuentan con dicha figura, aunque no hay constancia de su debida implementación; es decir, tres cuartos de las legislaturas locales coincidieron en su utilidad.

Extrapolación u observaciones de comparación

Para el caso que nos ocupa, el mejor argumento para sostener la utilidad de la herramienta que consiste en la implementación del Servicio Civil de Carrera son, precisamente, los resultados positivos que se han generado en instancias de gobierno a nivel federal.

En el análisis de costo-beneficio, siguiendo en este orden de ideas, creemos que la capacitación y profesionalización de los servidores públicos que ya forman parte de la plantilla laboral en las legislaturas locales resulta más provechoso, que realizar otras erogaciones para compensar las deficiencias del trabajo legislativo.

Tal vez el componente más importante a evaluar es su impacto social. En conclusión, en el tema que se trata, sostenemos que la profesionalización del trabajo parlamentario redundará en una mayor calidad del trabajo legislativo que tiene, por su naturaleza, un altísimo impacto social.

En cuanto a la evaluación por motivo de tasas y valores monetarios de costo-beneficio. En este punto del análisis, desconocemos los recursos económicos con los que cada legislatura local cuenta para la contratación y capacitación de sus recursos humanos; sin embargo, aunque no es un criterio del que podamos valernos, estimamos que siempre será más redituable la inversión en capital humano que el aumento en la nómina.

Por supuesto que resulta de relevante importancia evaluar o realizar el análisis de la política pública que se propone. A este respecto, a diferencia del análisis de los costos económicos de la propuesta, el factor político es determinante en el tema. Como ya hemos referido en otros momentos de la investigación, la imagen de los diputados se encuentra pauperizada ante los ojos de la ciudadanía, y sostenemos que la profesionalización del personal que labora en las legislaturas locales, a mediano plazo, redundará en mejores productos legislativos, lo cual ayudará a cambiar la imagen que se tiene de los legisladores locales.

En el análisis o la evaluación de los posibles o probables opositores, encontramos que si bien es cierto que hemos referido que los detractores potenciales de este proyecto serían los propios legisladores, quienes perderían su privilegio o prerrogativa para contratar de manera discrecional a sus colaboradores; pero también lo es que el beneficio en términos de su imagen pública compensará ese detrimento.

En cuanto a la evaluación de los beneficiarios directos de la política pública, en última instancia, son los propios legisladores, como lo demuestra el encargo de este estudio, los más preocupados por buscar e implementar figuras o herramientas que les permiten una mayor productividad y, por lo tanto, una mejor evaluación de su desempeño público.

Por último, para responder o buscar interesados u órganos promotores de esta política pública, también hay que tener presente que dentro de los poderes legislativos existen instancias u órganos de gobierno que serían los encargados de generar los acuerdos y consensos, a efecto de que se adopten estas medidas de profesionalización de los servidores públicos adscritos, mediante la figura del Servicio Civil de Carrera.

Justificación: Determinantes de la calidad en la legislación. ¿Qué explica la calidad en la elaboración de leyes?

Como resultado del desarrollo del presente estudio, encontramos que la justificación u objetivo central o final de la efectiva implementación del Servicio Civil de Carrera en las legislaturas locales es la mejora o perfeccionamiento en la elaboración del marco normativo en sus diversos ámbitos y competencias.

Si bien es cierto que la deficiencia en la calidad normativa tiene un ingrediente técnico, esto es, fundamentalmente la falta de personal adecuado, o la necesaria formación y especialización del mismo, o el eventual descuido profesional en sus funciones, también lo es que no es el único elemento que explica el aumento en el número de intervenciones del Poder

Judicial (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad) para corregir los defectos o vacíos legislativos (López, 2006, p. 12).

El hecho de que exista una mayor participación democrática, que se refleja en parlamentos cuya composición tiene mayor pluralidad política, también abona a la dificultad de encontrar fórmulas de redacción legislativa donde concurran la diversidad de intereses partidistas para acordar una solución normativa.

La formulación de una redacción que reúna matices y compromisos aportados por todas las expresiones parlamentarias hace cada vez más complejo el texto legal. Por consiguiente, estamos hablando de las complicaciones políticas que influyen o impactan también en la calidad de las leyes.

Aunado a lo anterior, es un hecho que en nuestros días todos los parlamentos locales buscan hacer uso de otra herramienta que, del mismo modo, abona a la diversidad de opiniones y puntos de vista con respecto a la redacción de una norma; nos referimos a los ejercicios de *parlamento abierto,* donde se toma en cuenta y se recaban las opiniones de diversos sectores sociales, como sindicatos, colegios de profesionales, agrupaciones, consejos empresariales, etcétera.

En conclusión, podemos decir que la experiencia nos lleva a sostener que el borrador inicial del proyecto de ley va a sufrir una serie de cambios surgidos de la naturaleza política y democrática de los parlamentos y que, precisamente, requiere de un equipo profesional de redactores que obtengan como producto final un texto coherente, dotado de racionalidad jurídica y que aspire a ser preciso.

Un ejemplo muy claro de lo anterior es la elaboración de los decretos que contienen las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de las entidades federativas. Sin lugar a duda, la especialización que demanda la redacción de estas normas que impactan de manera directa la economía de la población requieren del consenso político, que se vea reflejado y apoyado por la pluma de un conjunto de profesionales en la elaboración de las leyes que plasmen el equilibrio en la integración de los parlamentos.

La preocupación fundamental de los legisladores es tener normas de calidad desde el punto de vista técnico-jurídico, que puedan asegurar precisamente que la calidad técnica dota de claridad y rigor a la formulación y redacción de las leyes que impactan de manera positiva en la vida de los gobernados.

Dicha calidad legislativa debe de reflejarse en los planos lingüístico, técnico-jurídico y sistemático de las normas, mismas que deben integrarse de manera armónica al marco normativo existente; pero, más aún, tiene que identificarse su validez en la evaluación de su eficacia y eficiencia para la consecución de los objetivos públicos que persigue. Las evaluaciones *ex ante* y *ex post* de las normas vigentes son un sistema validado para este objetivo.

Desde la óptica material, son normas de calidad aquellas que demuestran ser eficaces y eficientes en la consecución de sus fines, es decir, que logren los objetivos de las políticas públicas que se persiguen. También aquí es donde las normas resultan razonablemente eficaces, si en la balanza de costos-beneficios se alcanza la finalidad buscada.

Un ejemplo de que la redacción de los textos normativos cobra tal importancia es que incluso en Francia se ha creado el *Consejo de Estado* que tiene, entre otras atribuciones, intervenir en la redacción de los textos legales que se someten a consideración del parlamento; no obstante que su participación no es vinculante para el resultado legislativo.

Otro ejemplo es que, desde 2003, el Parlamento de la Unión Europea mostró preocupación por la mejora de la técnica normativa y, por ello, en 2007 emitió el documento "Legislar mejor", donde se establece que la mejora de la legislación es un elemento central para aumentar la competitividad y promover el crecimiento económico sostenible, así como el empleo (Bassols, 2012, p. 44).

En conclusión, la calidad de las normas jurídicas alude tanto a la calidad técnica, integrada por la exigencia de rigor, claridad expositiva y sistemática y coherencia con el marco normativo vigente (calidad técnica formal), como también a su contenido en la medida de que la norma elaborada demuestre ser adecuada y necesaria para alcanzar los objetivos propuestos para solucionar el problema público (calidad material). Para el primero de los objetivos se propone la implementación del Servicio Civil de Carrera.

Conclusiones. El Servicio Civil de Carrera como herramienta de profesionalización del trabajo legislativo

En primer lugar, sostenemos qué la calidad en la formulación de las normas es directamente proporcional a la calidad profesional de los miembros técnicos del parlamento y deviene de esta. Por ello, se sostiene que el Servicio Civil de Carrera es la herramienta más eficaz y eficiente para profesionalizar al personal dedicado a la elaboración de las leyes y que redundará en una mejor imagen del trabajo legislativo y de la figura de los legisladores frente a la ciudadanía.

La doctora Carolina Fernández Blanco, en su artículo "Racionalidad Legislativa: Recomendaciones Generales para la América Latina", de reciente aparición en la revista del Instituto Nacional Demócrata (NDI, 2022), sostiene que un elemento fundamental para la legislación moderna, además del conocimiento del derecho, la teoría jurídica y la técnica legislativa para la producción legislativa, es la evidencia científica basada en la existencia de oficinas permanentes en los parlamentos. Y agregaríamos como aporte del presente estudio que un requisito fundamental para el personal especializado que integrase dichas oficinas de apoyo sería que el mismo sea de elevada y probada capacidad profesional, derivada de su pertenencia al Servicio Civil de Carrera.

Para precisar la ubicación jurídica de la figura del Servicio Civil de Carrera, tenemos que considerar que es a partir de la creación del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que el tratamiento a los empleados públicos se diferenció de las reglas laborales aplicables a los trabajadores en la iniciativa privada. A su vez, dicho apartado distingue a los empleados públicos de base de los funcionarios de confianza, mandos y operativos designados de manera discrecional. Finalmente, en abril de 2003, la Cámara de Senadores aprobó por unanimidad la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal.

Dicho entramado jurídico facilitó el impulso de lo que se conoció como la *nueva gestión pública* en los años ochenta del siglo pasado, que buscaba modificar las características del servicio público propugnando por su profesionalización, con políticas de flexibilización en el escalafón y evaluación permanente.

El Servicio Civil de Carrera es un sistema que busca estructurarse con base en el mérito y la competitividad, en la carrera burocrática con estabilidad en el empleo y en la evaluación permanente del desempeño. El elemento principal es la certificación de conocimientos.

Es un hecho que, hoy en día, el sistema se ha experimentado e implementado con éxito en áreas del Poder Ejecutivo. Innovarlo e implementarlo con éxito en los parlamentos locales nos pondría a la vanguardia respecto al Servicio Civil de Carrera en materia legislativa.

El Servicio Civil de Carrera combate el compadrazgo y el clientelismo político que están en la base de la corrupción administrativa tratándose de la contratación de recursos humanos.

La profesionalización es el elemento principal asociado a la implementación del Servicio Civil de Carrera, mismo que se basa en los principios de legalidad, transparencia, honradez, calidad, equidad, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, responsabilidad, eficacia, respeto, integridad, vocación de servicio y competencia por mérito.

Como afirma el doctor Luis Vázquez Cano, el Servicio Civil de Carrera es un espacio autónomo de la vida institucional que se constituye como un importante elemento de apoyo a la gobernabilidad democrática y como medio para la defensa de los intereses públicos en las responsabilidades del Estado.

También, el Servicio Civil de Carrera busca acotar la politización en la administración de la función pública.

El Servicio Civil de Carrera posibilita que el funcionario público de confianza esté ligado al mérito, a la permanencia, pero fundamentalmente a la especialización o formación académica específica.

La tarea fundamental de los miembros integrantes del Servicio Civil de Carrera es asistir a los cargos que ocupan los tomadores de decisiones, y aportar los conocimientos y razonamientos técnicos para la mejor elección de los titulares de los poderes.

Dentro del sistema del Servicio Civil de Carrera se definen una serie de subsistemas como los de ingreso, capacitación y separación, pero, fundamentalmente el subsistema de planeación de recursos humanos, que determinará la contratación únicamente de los empleados estrictamente necesarios y capacitados para desarrollar la labor específica.

A riesgo de ser extensivo en el presente capítulo, no dejaremos de puntualizar que el Servicio Civil de Carrera asegura enormes beneficios para las legislaturas locales, pues tiene como características principales el ingreso mediante la evaluación de competencias, la restricción para la remoción o el despido arbitrario de los servidores, la exigencia de neutralidad política de los miembros del Servicio, el ascenso, permanencia y capacitación, entre muchos otros beneficios.

El Servicio Civil de Carrera garantiza, además de certeza y estabilidad a sus miembros, y profesionalización y trabajo de calidad a las instituciones que lo implementan, certezas de tipo político que no son menores.

El Servicio Civil de Carrera es, sin duda, antitético o contradictorio a prácticas ilegales, a regímenes autoritarios o a procesos que buscan mantener privilegios dentro de la administración pública, ayudando a la descentralización y a crear contrapesos efectivos.

Por último, en consideraciones metajurídicas o legislativas, habrá que referir que el Servicio Civil de Carrera también contiene un componente ético que implica un proceso de concientización de los funcionarios públicos en su papel como servidores de la nación, garantes del bien común y del combate a la corrupción.

Finalmente, la pregunta central que habría de responder el presente estudio es si el diseño e implementación del Servicio Civil de Carrera resulta adecuado y pertinente para mejorar la administración de recursos humanos en los poderes legislativos de las entidades federativas: la respuesta categórica es en sentido positivo o afirmativo.

Referencias

Bassols Coma, M. (2008). El control de la elaboración de los reglamentos: nuevas perspectivas desde la técnica normativa y de la evaluación de la simplificación y calidad de las normas. *Revista Aragonesa de Administración Pública, 33*, 43-60. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3215831

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2006). Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. *Cámara de Diputados, LXV Legislatura,* 1-24. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCJPJF.pdf

Fernández Blanco, C. (2022). Recomendaciones generales para la América Latina. Instituto Nacional Demócrata. https://www.redinnovacion.org/articulo/racionalidad-legislativa-recomendaciones-generales-para-la-am%C3%A9rica-latina

Fócil Ortega, M. (2004). El Servicio Profesional de Carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de administración del personal público. *Revista de Administración Pública*, *110*, 35-51. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1309654

H. Congreso del Estado de Sinaloa, LXIII Legislatura. (2020). Estudio Comparativo del Servicio Civil de Carrera en las Entidades Federativas de México. *Congreso del Estado de Sinaloa, Instituto de Investigaciones Parlamentarias*, 1-33. https://iip.congresosinaloa.gob.mx/docs/estudios/19112020.pdf

López Guerra, L. (2011). Pluralismo y técnica normativa. *Cuaderno de Derecho Público*, (29), 11-18. https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/791

Marcos, F. (2009). Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo. Francisco Marcos. *Revista de Administración Pública*, *179*, 333-365. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3050233

Pardo del, M. (1995). El Servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización. *Gestión y Política Pública, IV*(2), 277-302. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IV_No.II_2dosem/PM_Vol.4_No.II_2dosem.pdf

Sainz Moreno, F. (1995). Problemas actuales de la técnica normativa. *Anuario jurídico de la Rioja*, *1*, 55-70. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=261742

Schoettl, J. (2012). La calidad de la legislación en Francia y el papel de las Salas de Consulta del Consejo de Estado. Jean-Eric *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* (Continuación de: Régimen de la Administración Pública), *406*, 1-28. http://biblioteca.calp.org.ar/meran/opac-busquedasDB.pl?tipoAccion=BUSQUEDA_AVANZADA&tema=Leyes%20(Francia)

Torres Balcázar, V. (2018). La implementación de la Ley del Servicio Civil durante el periodo 2013-2016: un análisis de los factores que explican los avances en el proceso de reforma en los Ministerios del Estado Peruano. *Cuaderno de Investigación, 4*, 3-69. https://repositorio.pucp.

edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/123927/Libro%20V%-C3%ADctor%20Torres%20NUEVO.pdf?sequence=6
Tronco del, J. (2012). Las causas de la desconfianza política en México. *Perfiles Latinoamericanos, 40*(julio-diciembre), 227-251. https://www.redalyc.org/pdf/115/11523037009.pdf

Derecho al voto para personas en prisión preventiva en Guanajuato

Right to Vote for People in Preventive Detention in Guanajuato

Alberto Silvestre Pineda

Sumario: 1. Planteamiento del problema. 2. El origen del problema. 3. Estado del arte. 4. Marco normativo. 5. Exposición de alternativas. 6. Propuestas de solución. 7. Argumento. 8. Evidencia. 9. Conclusiones. 10. Referencias.

Resumen

Debido a que el artículo 38 constitucional prohíbe que las personas que están en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto, este artículo propone una reforma al Congreso de Guanajuato para que este grupo pueda votar en cargos locales y mecanismos de participación ciudadana del estado. A pesar de que históricamente han existido reglamentaciones para el ejercicio de los derechos políticos, algunas restricciones son contrarias a un Estado democrático. Así lo interpretó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien mediante una sentencia vinculó al INE para que implementara medias con el objetivo de garantizar estos derechos. Pese a contradecir a la Constitución, esta interpretación está más cercana con tratados internacionales que señalan que este grupo tiene el derecho de votar. Por tales razones, resulta anacrónico que en México, a nivel local, sigan restringiéndose derechos para grupos vulnerables, como lo son las personas en prisión preventiva.

Palabras claves: gobernanza electoral, prisión preventiva, derechos políticos, subnacional, órganos electorales, tratados internacionales

Abstract

Due to the fact that the article 38 of the Constitution prohibits people in preventive detention from exercising their right to vote, this article proposes a reform to the Congress of Guanajuato so that this group can vote in elections for local positions and citizen participation mechanisms in the State. Although historically there have been regulations for the exercise of political rights, these restrictions are contrary to the spirit to a democratic State. Such was the interpretation of the Electoral Court of the Judicial Power of the Federation, which instructed the INE to implement measures aimed to guarantee these rights. Despite it implies a contradiction with the Constitution, this interpretation is closer to international treaties which indicate that this group has the right to vote. For these reasons, it is anachronistic that in Mexico, at the local level, rights continue to be restricted for vulnerable groups, such as people in pretrial detention.

Keywords: Electoral Governance, Preventive Detention, Political Rights, Subnational, Electoral Management Agencies, International Treaties

Planteamiento del problema

El artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece que los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se suspenden, entre otras circunstancias, por "estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha de auto de formal prisión". Esta es la razón por la que en México las personas en prisión preventiva están impedidas para ejercer su derecho al voto.

Si bien históricamente han existido impedimentos al derecho al voto para grupos sociales, las restricciones para las personas en prisión preventiva van en contra de tratados internacionales. En ese sentido, el 20 de febrero de 2019, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), mediante sentencia SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 y su acumulado, con una interpretación con enfoque de derechos humanos, señaló que las personas en prisión preventiva tienen derecho a votar.

Para garantizar este derecho, el TEPJF solicitó al Instituto Nacional Electoral (INE) implementar un programa para que este sector pueda ejercer su derecho al voto para el proceso electoral federal de 2024. Con ello, por primera vez en México, personas en prisión preventiva podrán votar para elegir candidatos a cargos federales.[1]

No obstante, a nivel local son escasos los esfuerzos para la materialización de estos derechos. La sentencia en cuestión se limitó a dar vista a los órganos legislativos federales y locales para efectos de conocimiento, dejando sin obligatoriedad su armonización. Por lo tanto, ni el Congreso federal ni las legislaturas locales tienen la obligación de reformar su marco normativo para acatar esta sentencia, dejando a la voluntad de cada una su cumplimiento. Solo el estado de Hidalgo ha dado el paso al frente en este camino al reformar su Constitución en 2021 y garantizar el voto para este grupo.

Así, a nivel local, las personas en prisión preventiva siguen impedidas en su ejercicio del derecho al voto para elegir los candidatos a cargos de elección popular más cercanos, como alcaldes, diputados locales y gobernador, así como emitir su opinión en los mecanismos de participación ciudadana.

Particularmente, en Guanajuato se ha convertido en un problema público debido al aumento del número de personas en prisión preventiva dentro de los penales estatales. Si bien esta es una tendencia a nivel nacional después de la reforma constitucional de 2019, la cual aumentó el número de delitos que ameritan prisión preventiva de oficio;[2] en Guanajuato,

[1] En 2021 el INE implementó una prueba piloto donde una muestra representativa de personas en prisión preventiva pudo votar.

[2] El artículo 19 constitucional señala que el juez ordenará prisión preventiva en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la

esto se acrecentó durante la administración del gobernador Diego Sinhue Rodríguez Vallejo (2018-2024).

En su cuarto informe, el gobernador señaló que se ha "capturado e ingresado al sistema penitenciario, al doble de delincuentes que todo el sexenio anterior" (Gobierno de Guanajuato, 2022). Esto provocó que en los primeros cuatro años de su gobierno se haya duplicado el número de personas en prisión preventiva, en comparación con todo el sexenio anterior.

Además de la sobrepoblación en las cárceles que esto ocasionó (DNSP, 2020), también aumentó el número de personas impedidas para votar en los procesos electorales locales. No debería sorprender que, en la prueba piloto implementada por el INE, Guanajuato haya sido el estado con mayor participación de personas en prisión preventiva que ejercieron su voto, con 155 personas, de un total de 950 incluidas en la prueba (CNDH, 2021).

Con esta tendencia se vuelve un problema público la suspensión de derechos para personas en prisión preventiva y es necesario implementar medidas para su salvaguarda. La sentencia del tribunal es un primer paso; no obstante, a nivel local los estados siguen restringiendo estos derechos, por lo cual es necesario armonizar el marco legal, no solo con la sentencia del tribunal, sino con los tratados internacionales de los que México forma parte. Este trabajo propone alternativas de solución para que las personas en prisión preventiva en Guanajuato puedan ejercer su voto.

El origen del problema

De acuerdo con Nohlen (1994), la democracia liberal y pluralista se basa en el reconocimiento del sufragio universal, entendido este como el derecho de todo ciudadano de elegir y ser elegido independientemente del sexo, raza, lengua, ingresos o propiedad, profesión, estamento o clase social, educación, religión o convicción política. Pese a lo anterior, históricamente se ha restringido el derecho al voto de tres maneras:

1. Por medio de la exclusión directa de determinados grupos de la población, por ejemplo, de minorías étnicas o religiosas, de personas que se encuentran en situación de dependencia, mujeres, etcétera.
2. Por limitación o imposición de un censo (sufragio censitario), teniendo que probar una cierta propiedad o el pago de determinados impuestos, o tener determinados ingresos.
3. La exigencia de una cierta educación (censo de educación) bajo la forma de una educación primaria formal o de ejercicio de una profesión (sufragio capacitario). Como mínimo, estas restricciones significaron la exclusión de alfabetos. (Nohlen, 1994, p. 21)

La situación fue cambiando con el paso del tiempo y la extensión del sufragio se relacionó con dos procesos en los países europeos: *a*) el proceso de revolución industrial y con ello el desarrollo de fuerzas productivas y la reivindicación del movimiento obrero, quien vio en el sufragio el mecanismo para lograr una sociedad más igualitaria; y *b*) el proceso de revolución nacional, que no fue otra cosa más que la inclusión de grupos más amplios de la sociedad para unificar a los Estados frente a las amenazas externas (Nohlen, 1994, p. 20).

Fue después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el sufragio universal comenzó a instaurarse en los países industriales occidentales, quitando gradualmente sus restricciones. Previo a este evento fueron pocos los Estados quienes habían comenzado este proceso, principalmente con el sufragio universal masculino y, posteriormente, el femenino, en la mayoría de los casos.

Siguiendo con Nohlen, América Latina tuvo un camino diferente en el proceso. Fue con la redemocratización de la década de los ochenta cuando el sufragio universal se amplió con la intención de mejorar las condiciones de gobernabilidad y el respeto a los derechos humanos en la región.

Esta teoría ese enfocó principalmente en el voto masculino y femenino; sin embargo, diferentes grupos sociales se mantenían excluidos del derecho al voto y, sobre todo, a la garantía material de su ejercicio. Es decir, constitucionalmente estaba asegurado el derecho activo y pasivo para la mayoría de la población, pero las instituciones no podían asegurar que grupos vulnerables y otras minorías pudieran acceder a estos derechos.

En los casos donde las constituciones impiden el ejercicio de derechos para grupos vulnerables, las cortes han jugado un papel trascendental. De acuerdo con Murillo et al. (2021), la interpretación judicial es un método alternativo para generar cambios en las reglas o para legitimar su incumplimiento. Esto fue lo que ocurrió en el caso del derecho al voto

---

personalidad y de la salud. Para más información vea https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

activo para personas en prisión preventiva en México. Debido a que constitucionalmente sigue estando prohibido que estas personas voten, con la reinterpretación de la corte se abrió la posibilidad de que puedan hacerlo.

No es asunto menor que el TEPJF, en la argumentación de la sentencia antes citada, señalara que el desconocimiento del derecho al voto activo para personas en prisión preventiva refleja la ausencia de una democracia que proteja los derechos fundamentales de sus habitantes y hablara de "exclusión" hacia este grupo de la sociedad:

> Incontables aspectos de la vida social que no tienen que ver con el delito ni con la pena son silenciados injustificadamente por la prohibición de votar. Esta restricción que afecta a un sector de la población debilita el funcionamiento del sistema democrático, al ser un grupo invisibilizado, segregado y olvidado. (TEPJF, 2019, p. 12)

Por lo tanto, la limitante del artículo 38 constitucional sobre los derechos políticos para personas en prisión preventiva es contraria al sufragio universal que el Estado democrático liberal busca proteger, cómo lo señala la teoría aquí expuesta y los tratados internacionales a los que México está suscrito.

Estado del arte

La sentencia de la Sala Superior del TEPJF SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 y su acumulado, que obligó al INE a implementar el voto de personas en prisión preventiva, alentó a investigadores a escribir sobre el tema. La mayoría de los trabajos son desde una perspectiva jurídica, señalando los fundamentos normativos en que se basa la demanda del voto para personas en tal situación.

Trabajos como el de Adriana García Mena (2020) sostienen que solo dentro de sistemas políticos no democráticos es legítimo que a las personas recluidas en un centro penitenciario se les niegue el derecho de votar. En un contexto donde los derechos humanos están garantizados en tratados internacionales, y con las reformas en la materia en México como las de 2008 y 2011, la prohibición para votar para personas en prisión preventiva "representa una vulneración a los principios de participación ciudadana y al funcionamiento de la democracia" (García Mena, 2020, p. 63).

María del Carmen Alanís (2016) señala que el origen del problema viene de la Constitución de 1917 y que en la actualidad las democracias más avanzadas permiten el voto a las personas en reclusión, con lo cual demanda que México debe hacer lo propio y reformar su legislación para eliminar el apartado II del artículo 38 constitucional y permitir el voto para personas en prisión preventiva.

Por su parte, Ximena María Medellín (2021) analiza la argumentación jurídica que se dio al interior de la Sala Superior del TEPJF, que tuvo como efecto la sentencia en comento. En su trabajo analiza la pertenencia de las personas actoras a grupos vulnerables, el ámbito de protección del derecho al voto de las personas en prisión preventiva, las obligaciones estatales y límites fácticos de este derecho, los efectos de la resolución y los razonamientos de los votos a favor y en contra que se dieron durante la votación de la sentencia. La autora concluye que las deficiencias argumentativas del TEPJF no dejaron claro si México reconoce el derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva, a pesar de las restricciones expresas en la Constitución.

Finalmente, Rubén Alejandres Ayala (2019) describió el proceso mediante el cual las autoridades involucradas encargadas de organizar las elecciones, junto con aquellas encargadas de la reinserción social de las personas, tuvieron que colaborar al implementar el voto para personas en prisión preventiva.

Si bien este precedente marca un punto de inflexión para garantizar estos derechos, existen opiniones que señalan que el TEPJF dejó pendiente el hecho de pronunciarse sobre la ampliación del derecho al voto para personas con sentencia firme (Serrano Morales, 2021).

Marco normativo

El problema planteado sobre la imposibilidad de que las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto se pude afrontar retomando tratados internacionales de los que México forma parte. Uno de ellos es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), donde en su artículo 25 señala que:

> Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
>
> a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
> b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
> c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Si bien este tratado señala que no deben existir restricciones al derecho al voto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en su artículo 23, reafirma este derecho, pero con algunas reglamentaciones:

> 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
>
> a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
> b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
> c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
>
> 2. La ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Sin embargo, no define expresamente la situación de prisión preventiva. En cambio, el Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas (IPPA, 2013, pp. 104-105), indica que no existe fundamento jurídico que restrinja el derecho a votar a las personas en prisión preventiva: "Resulta claro para la Comisión que, en el caso de las personas privadas de libertad bajo prisión preventiva, el ejercicio de este derecho al voto está efectivamente garantizado por los artículos 23 y 8.2 de la Convención Americana". Asimismo, obliga a las autoridades a generar las condiciones materiales para garantizar estos derechos:

> Corresponde a los Estados adoptar las medidas legislativas, administrativas y judiciales necesarias para garantizar en la práctica que las personas mantenidas en prisión preventiva pueden ejercer su derecho al voto en condiciones de igualdad con el resto de la población electoral. (IPPA, 2013, p. 105)

Así, la restricción de votar para personas en prisión preventiva va en contra de los tratados internacionales de los cuales México es parte. Sin embargo, con una interpretación bajo el principio de presunción de inocencia, el TEPJF (2018) señaló que las personas en prisión preventiva tienen derecho a votar:

> En atención a lo expuesto y al haber resultado fundados los conceptos de agravio de los actores, se concluye que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, porque se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia.

Para garantizar este derecho, el TEPJF vinculó al INE a implementar medidas para que las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto en las elecciones de 2024, con una prueba piloto previa:

> De manera paulatina y progresiva, el INE implementará un programa, antes del año dos mil veinticuatro, a fin de garantizar el derecho a votar de las personas en prisión preventiva.
> El mencionado programa será desarrollado por la autoridad electoral federal en plenitud de atribuciones, con la finalidad que en el año dos mil veinticuatro las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto activo.

Se implementó una prueba piloto con perspectiva de género e interculturalidad en el proceso electoral federal de 2021; esta incluyó una muestra representativa de las cinco circunscripciones y distintos reclusorios de las entidades.

A nivel local solo el estado de Hidalgo ha reformado su marco normativo para garantizar estos derechos. Mediante el decreto 714, publicado el 31 el mayo de 2021, el Congreso local reformó el artículo 5° del Código Electoral del Estado de Hidalgo, para agregar lo siguiente:

La ciudadana o el ciudadano que esté privada o privado de la libertad, y no le hayan dictado sentencia condenatoria, podrá votar en los procesos electorales y en cualquier mecanismo local de participación ciudadana organizados en el Estado de Hidalgo.

En el Proceso Electoral Local de 2022, donde se eligió gobernador, el Instituto Electoral Estatal de Hidalgo (IEEH) implementó medidas para hacer realidad el derecho al voto activo para personas en prisión preventiva. De esta manera, Hidalgo se encuentra a la vanguardia respecto a la sentencia del tribunal y tratados internacionales, en tanto que el resto de las entidades federativas se mantienen a la expectativa.

Exposición de alternativas

Problema: La política que se busca modificar es que un grupo de la población de Guanajuato, personas en prisión preventiva, históricamente han sido marginadas de su derecho para votar.

Política vigente: La legislación local de Guanajuato impide que personas en prisión preventiva ejerzan su derecho al voto para los procesos electorales locales y mecanismos de participación ciudadana.

La prueba piloto que implementó el INE a nivel nacional incluyó el Centro Federal de Readaptación Federal (Cefereso) de Guanajuato, pero solo para cargos federales (diputados). Si esta política se mantiene quedan excluidas tanto las personas en prisión preventiva de los centros de readaptación locales (9) para votar por cargos federales y locales; así como las personas en prisión preventiva del sistema penitenciario de Guanajuato en su conjunto (federales y locales) para votar para cargos locales.

Propuestas de solución

Hay diferentes mecanismos a través de los cuales se puede implementar el voto para personas en prisión preventiva en Guanajuato. A continuación, se enumeran algunos de ellos:

1. *Convenio de Colaboración IEEG-INE*. El Consejo Local del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) solicita al INE la colaboración para implementar el voto para personas en prisión preventiva dentro de los centros penitenciarios estatales para el proceso electoral local 2023-2024, donde se renovarán los cargos de Gobernador, diputados locales y presidencias municipales.
   Con la figura de la asunción parcial, el IEEG podrá solicitar el INE la implementación del voto para personas en prisión preventiva, a través del voto de la mayoría de su Consejo Local (artículo 91, LGIPE). El INE resolverá la petición con el voto de la mayoría de, cuando menos, ocho votos de los consejeros electorales.
   Esta solicitud puede presentarse en cualquier momento del proceso electoral y solo tendrá efectos para el mismo (artículo 123, LGIPE).
   Actores: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato; Instituto Nacional Electoral.
2. *Acuerdo del IEEG para implementar el VAPPP*. El Consejo Local el ieeg puede emitir un acuerdo donde implemente el voto para personas en prisión preventiva para el próximo proceso electoral local (PEL) de 2024.
   Bajo un enfoque de progresividad de los derechos humanos, todas las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos dentro de sus atribuciones (artículo 1, CPEUM). Por lo tanto, el IEEG puede implementar estas medidas para el Proceso Electoral Local siguiente.
   En sesión del Consejo Local del IEEG se aprobará, por mayoría de votos de los consejeros electorales, el acuerdo mediante el cual se implementa el voto para personas en prisión preventiva en Guanajuato. Asimismo, emitirá los lineamientos y acuerdos de colaboración con otras autoridades para su materialización.
   Actores: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato; Instituto Nacional Electoral.
3. *Modificación de la legislación local.* Mediante reforma a la Constitución local, el Congreso estatal puede garantizar que las personas en prisión preventiva, sin sentencia condenatoria, puedan votar en los procesos electorales locales y en cualquier mecanismo de participación ciudadana que se realicen en Guanajuato.
   Actores: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato; Instituto Nacional Electoral; Congreso estatal del estado de Guanajuato; partidos políticos locales de Guanajuato.
4. *Exhorto del Congreso de Guanajuato*. Los legisladores del Congreso de Guanajuato ponen a consideración del Pleno que las personas en prisión preventiva ejerzan su voto para el próximo proceso electoral local. Si la propuesta es votada a favor, el punto de acuerdo vinculará el IEEG implementar las medidas al respecto.

Actores: Congreso del estado de Guanajuato; Instituto Electoral del Estado de Guanajuato; Instituto Nacional Electoral; partidos políticos locales de Guanajuato.

Argumento

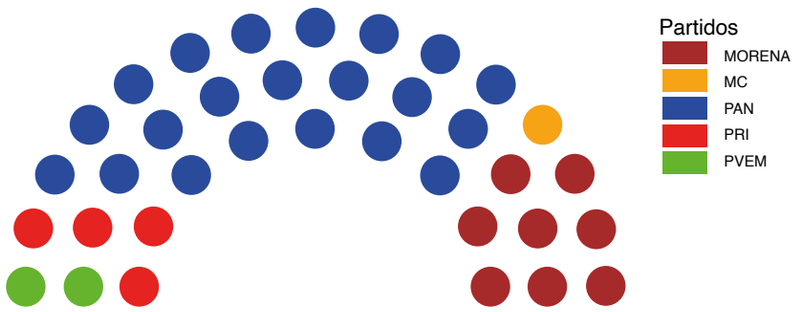
El hecho de que la Constitución local de Guanajuato no garantice que las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto impide que las instituciones encargadas de la organización de las elecciones ejecuten medidas para garantizar este ejercicio.

Como se ha dado cuenta, a pesar de que la CPEUM impide que este grupo pueda votar, el TEPJF ha abierto el camino para que los estados de la República puedan garantizar este derecho, tal y como sucedió en Hidalgo en 2021.

El mecanismo para que esto pueda hacerse realidad es mediante una reforma a la Constitución de Guanajuato. Para ello, es necesario que se presente una iniciativa de ley por alguno de los legisladores o grupos parlamentarios de la actual legislatura, la cual se integra de la siguiente forma:

Figura 1

Congreso de Guanajuato (2021-2024)



Fuente: Congreso de Guanajuato.

Como podemos observar en la figura 1, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), con 21 legisladores, tiene la mayoría absoluta, por lo que toda reforma debe contar con la aprobación de esta bancada.

No obstante, y pese a que el resto de los grupos parlamentarios son minoría, los otros partidos pueden proponer una iniciativa de ley y, posteriormente, negociar para alcanzar la mayoría necesaria para su aprobación. En primera instancia, esta alternativa es la más viable para que en el próximo proceso electoral local (2024), las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto.

Otra acción legislativa es que se derogue parte del artículo 38 constitucional y se quiten las restricciones para que este grupo pueda votar. Para ello es necesario que dos terceras parte de las cámaras (diputados y senadores) aprueben la modificación, así como la mayoría de las legislaturas locales. Con esto ya no existirían argumentos jurídicos para que se siga impidiendo que este grupo ejerza su sufragio. El inconveniente de este proceso legislativo es que puede extenderse por años y retrasar indefinidamente la esperada modificación, como ha ocurrido con las iniciativas presentadas sobre el tema.[3]

Evidencia

Experiencias sobre el voto activo para personas en prisión preventiva se han desarrollado en otros países con diferentes modalidades. Si bien no existe una base de datos sobre los países con esta modalidad dentro de su sistema electoral, hay trabajos que retomaron algunos casos para comparar sus experiencias.

Barros y Matthei (2017) comparan a países como España, Argentina, Ecuador, Costa Rica y Perú, dando cuenta de las diferentes modalidades de aplicación del voto para las personas en prisión preventiva.

Al respecto señalan que estos países tienen asegurado este derecho a nivel constitucional y todos, excepto Perú, cuentan con ordenamientos secundarios que regulan su implementación, como leyes orgánicas o reglamentos. Sin embargo, Perú no ha implementado este ejercicio.

Por otro lado, la forma de sufragio es multivariada en casi todos los países. Solo Argentina y Ecuador comparte la modalidad de mesas electorales dentro de los sistemas penitenciarios. España lo realiza por correo y

[3] Iniciativa que reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Laura Isabel Hernández Pichardo, del grupo parlamentario del PRI. Disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/04/asun_4179455_20210428_1619662400.pdf

Costa Rica traslada a los reos a los locales de votación. De lo anterior se desprende que los lugares de votación son los centros penitenciarios en los primeros países y los locales de votación en el caso de Costa Rica.

Por último, son un conjunto de instituciones las encargadas de garantizar este derecho en cada país. Por ejemplo, en España es el centro penitenciario y la sociedad estatal de correos y telégrafos; en Argentina, la Cámara Nacional y el centro penitenciario; en Ecuador, los centros penitenciarios, el Ministerio de Justicia y las Juntas Electorales.

Como ya señalamos, México no tiene asegurado este derecho en su marco normativo y fue a partir de una sentencia de la corte que dio paso a la implementación del voto activo para personas en prisión preventiva. La modalidad del voto utilizada en el ejercicio de 2021 fue a través del voto anticipado por vía postal, de modo que los presos ejercieron su derecho al interior de los centros penitenciarios.

Las instituciones encargadas de este ejercicio fueron, en primera instancia, el INE, el cual se apoyó de los centros penitenciarios federales para la organización de la prueba piloto.

Como vimos, el estado de Hidalgo implementó por primera vez, a nivel estatal, el voto para personas en prisión preventiva, dirigido a aquellos reclusos y reclusas sin sentencia condenatoria en el proceso electoral local de 2022. Para este ejercicio fue necesaria la participación del INE y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) estatal, así como del IEEH. Fue este último el encargado de acercar las plataformas políticas dentro de los centros penitenciarios, a través de folletos y videos, así como la transmisión de los debates realizados en los municipios de Huichapan y Huejutla.

Fueron cinco los centros penitenciarios que participaron en el ejercicio a través del voto anticipado, que se implementó casi tres semanas antes a la jornada electoral. En total votaron 115 personas y se contó con la participación de observadores electorales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y representantes de los partidos políticos.

Con ese ejercicio, Hidalgo fue la primera entidad en implementar el voto para personas en prisión preventiva y la única hasta 2022. Para ello fue necesaria una reforma a la legislación local, que permitió que este grupo votara en los procesos electorales locales y en los mecanismos de participación ciudadana en Hidalgo (IEEH, 2022).

En la tabla 1 se resume toda la información presentada sobre el voto activo para personas en prisión preventiva.

Tabla 1

Voto activo para personas en prisión preventiva comparado

País/ estado	Legislación que establece el sufragio	Forma de sufragio	Lugar donde se realiza el sufragio	Institución a cargo
España	Constitución Política Anexo del Consejo de Ministros	Por correo	Centro penitenciario	Centro penitenciario La sociedad estatal Correos y Telégrafos, S.A.
Argentina	Constitución Política Anexo del Consejo de Ministros	Directo en mesas electorales en los centros penitenciarios	Centro penitenciario	Cámara Nacional Electoral Centro penitenciario
Ecuador	Constitución Política Ley Orgánica Electoral Código Orgánico Integral Penal	Directo en mesas electorales en los centros penitenciarios	Centro penitenciario	Centros de rehabilitación social Ministerio de Justicia Junta provincial electoral o distrital
Costa Rica	Constitución Política Reglamento para Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios	Traslado de las personas privadas de su libertad a locales de votación	Locales de votación	Tribunal Supremo de Elecciones Junta receptora de votos Ministerio de Justicia
Perú	Constitución Política	Sin implementar	Sin implementar	Oficinas descentralizadas de procesos electorales

(*Continúa*)

(*Continuación*)

México	No contempla el derecho al sufragio para personas en prisión preventiva	Voto anticipado postal	Centro penitenciario	Instituto Nacional Electoral Sistema penitenciario federal
Hidalgo	Código Electoral del Estado de Hidalgo	Voto anticipado postal	Centro penitenciario	Instituto Nacional Electoral Instituto Electoral del Estado de Hidalgo Sistema Penitenciario Estatal

Fuente: elaboración propia con datos del Sufragio de Personas Privadas de la Libertad.

Conclusiones

Este artículo propone que la alternativa más viable para garantizar el derecho al voto para personas en prisión preventiva en Guanajuato es una reforma a la Constitución local. Otro mecanismo es una reforma constitucional, pero por sus características pondría en riesgo que este derecho se garantice para el proceso electoral local y federal de 2023-2024.

El origen del problema se encuentra en el artículo 38 constitucional que impide que personas en prisión preventiva puedan votar. No obstante, tratados internacionales han señalado que estas personas sí tienen derecho al sufragio y el TEPJF emitió una sentencia en ese sentido.

Pese a que ello significó un cambio de paradigma, su alcance se limitó a cargos federales. A nivel local, solo Hidalgo ha garantizado este derecho. Por tales razones, se propone que el Congreso de Guanajuato legisle sobre el tema y homologue su marco normativo con la sentencia del tribunal y los tratados internacionales.

De acuerdo con información proporcionada por la Secretaría de Seguridad Pública de Guanajuato, mediante la plataforma Infomex con número de folio 111100500196122, el sistema penitenciario estatal se conforma por 11 centros penitenciarios estatales; de los cuales, ocho son varoniles, uno femenil y dos mixtos. Para agosto de 2022, estos centros tenían recluidas a 2 650 personas en prisión preventiva, por lo que esta cantidad es, *ceteris paribus*, el universo de individuos que potencialmente podrían votar, si el voto activo para personas en prisión preventiva se materializa en el estado.

Si la situación actual de las cosas se mantiene para el proceso electoral de 2024, en Guanajuato solo votarán las personas de los centros federales de readaptación social (Ceferesos) para cargos federales.[4] Las personas en prisión preventiva de los Ceferesos no tienen garantizado el voto activo para cargos locales, así como las personas de los centros de readaptación locales en prisión preventiva no tienen garantizado el derecho al voto para cargos locales y federales.

[4] En Guanajuato hay dos centros penitenciarios: el Centro Preventivo de Readaptación Social (Ceprereso) de León y el Centro Federal de Readaptación Social (Cefereso) 12 CPS Guanajuato.

Con la política aquí propuesta se busca alcanzar los siguientes objetivos: *a*) garantizar los derechos políticos de las personas en prisión preventiva en Guanajuato, *b*) aumentar la participación electoral, y *c*) mejorar los niveles de integridad electoral del estado.

Referencias

Bibliografía

Alanís, M.C. (2016). El derecho al voto de las personas en reclusión en México: una agenda pendiente. *Pluralidad y consenso*, *6*(27), 138-152. http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/view/316

Alejandres, A.R. (2021). El voto de las personas en prisión preventiva en México. *Revista Jurídica Jaliscience*, *2*(enero-junio), 227-251.

Barros, N. & Matthei, E. (2017). "El derecho de sufragio de los privados de libertad en establecimientos penitenciarios: un análisis desde la perspectiva de las restricciones constitucionales y fácticas para su ejercicio", Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile.

García, M. (2020). Una perspectiva del derecho al voto como derecho fundamental. *REDHES*, *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, XII, *24*(julio-diciembre), 46-65.

Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Medellín, X. (2021). "Voto activo en prisión preventiva: la decisión que anhelábamos, pero que no pudo ser". En J.J., Garza Onofre & J. Martín Reyes. *Ni tribunal ni electoral* (pp. 105-132). UNAM-IIJ-CIDE.

Murillo, M.V., Levitsky, S., & Brinks, D. (2021). *La ley y la trampa en América Latina. Por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política*. México: Siglo XXI Editores.

Rodríguez, J.M., & Barrón, M.A. (2021). "El derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva". *Temas Estratégicos*, núm. 97. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5464/TE_97_Voto_Prisi%c3%b3n_Preventiva.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Serrano, M.V. (2021). Estado constitucional democrático mexicano ante la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva 2021. *Cuestiones Constitucionales*, *4*(junio-diciembre), 339-367.

Tratado, leyes, códigos y reglamentos

Código Electoral del Estado de Hidalgo (CEEH). http://ieehidalgo.org.mx/images/MarcoJuridico/CodigoElectoraldelEstadodeHidalgo_.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf

Expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 y su acumulado. Ponente: Magistrado Felipe de la Mata Pizaña. Ciudad de México. https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (LIPEEG). https://www.congresogto.gob.mx/leyes/ley-de-instituciones-y-procedimientos-electorales-para-el-estado-de-guanajuato

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). file:///C:/Users/Alberto/Desktop/voto%20prisi%C3%B3n%20preventiva/Pacto%20Internacional%20sobre%20derechos%20civiles%20y%20pol%C3%ADticos.pdf

Informes y otros documentos

Cuarto Informe de Gobierno de Guanajuato. (2022). https://boletines.guanajuato.gob.mx/2022/05/04/4to-informe-de-gobierno-diego-sinhue-rodriguez-vallejo/

Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2021). https://www.

inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2021/doc/enpol2021_gto.pdf
Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. (18 de agosto de 2022). http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf
Informe Especial sobre la Implementación del "Modelo de operación del voto de las personas en prisión preventiva para el proceso electoral 2020-2021. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-10/IE_Modelo_Operacion_Voto_PPP.pdf
Sufragio de personas privadas de la libertad. Antecedentes, diagnósticos y diseño de proyecto. Unidad de Investigación y Coordinación. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Gobierno de Chile. http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/3835

Sitios web

Gobierno del Estado de Guanajuato. https://www.guanajuato.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. https://www.ieeg.mx/
Instituto Electoral del Estado de Hidalgo. http://www.ieehidalgo.org.mx/
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/
Voto de las Personas en Prisión Preventiva en Hidalgo 2022. https://eleccioneshidalgo2022.org/

Presupuesto participativo. Mecanismo de participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito municipal en Guanajuato

Participatory Budget. Mechanism for Citizen Participation in Decision-Making at the Municipal Level in Guanajuato

José Manuel Ledezma Rosas

Sumario: 1. Introducción. 2. Problemática. El presupuesto participativo en el estado de Guanajuato. 3. Marco teórico. La importancia de un control constitucional en el diseño del presupuesto participativo en Guanajuato. 4. Desarrollo de los presupuestos participativos en México: El caso de las alcaldías de la Ciudad de México y el municipio de San Pedro Garza en el estado de Nuevo León. 5. Conclusiones. 6. Referencias.

Resumen

Este artículo aborda como tema el presupuesto participativo en Guanajuato. El mecanismo de participación se considera como un tema público relevante para la agenda legislativa en la entidad federativa, al encontrarse en etapa de análisis. En el primer apartado, se efectúa un estudio sobre la problemática de los presupuestos participativos, con especial enfoque en la primera experiencia de presupuesto participativo en el municipio de León, Guanajuato, así como en la propuesta de iniciativa legislativa presentada para institucionalizar el presupuesto participativo en Guanajuato. En el segundo apartado, se explora sobre la teoría del control y de su importancia para la democracia. La investigación refiere que control y democracia forman parte de dos elementos inseparables; por lo tanto, se hace énfasis en los controles constitucionales y su eventual incidencia dentro de los diseños institucionales de presupuestos participativos. En el tercer apartado, se ana-

lizan los diseños institucionales de presupuesto participativo instaurados en el municipio de San Pedro Garza, Nuevo León, así como el desarrollado en las alcaldías de la Ciudad de México, esto con la finalidad de dimensionar los componentes en el ejercicio del mecanismo participativo. Finalmente, en el apartado cuarto, a manera de conclusión, se realizan algunas recomendaciones en relación con la problemática que se analizó, mediante las evidencias presentadas en la investigación y cuyo propósito es aportar elementos al estudio sobre el presupuesto participativo en el estado de Guanajuato.

Palabras clave: Guanajuato, presupuesto participativo, controles constitucionales, democracia participativa

Abstract

This paper addresses the topic of participatory budgeting in Guanajuato. The participation mechanism is considered a relevant public issue for the legislative agenda in the federal entity, as it is in the analysis stage. In the first section, a study is carried out on the problem of participatory budgets, with special focus on the first experience of participatory budgeting in the municipality of León, Guanajuato, as well as on the proposal for a legislative initiative presented to institutionalize participatory budgeting in Guanajuato. In the second section, the control theory and its importance for democracy are explored. The investigation indicates that control and democracy are part of two inseparable elements; therefore, emphasis is placed on constitutional controls and their eventual incidence within the institutional designs of participatory budgets. In the third section, the institutional designs of participatory budget established in the municipality of San Pedro Garza, Nuevo León are analyzed, as well as the one developed in the mayoralties of Mexico City, this with the purpose of sizing the components in the exercise of the participatory mechanism. Finally, in the fourth section, by way of conclusion, some recommendations are made in relation to the problem that was analyzed, through the evidence presented in the investigation and whose purpose is to contribute elements to the study on the participatory budget in the state of Guanajuato.

Keywords: Guanajuato, Participatory Budget, Constitutional Controls, Participatory Democracy

Introducción[1]

El tema específico de la investigación versa sobre el estudio del presupuesto participativo en Guanajuato. Mediante la investigación se pretende sugerir la incorporación de un sistema de controles constitucionales en el diseño institucional del presupuesto participativo en el estado de Guanajuato. La propuesta encuentra su soporte a través del estudio de la teoría del control constitucional y conforme a un análisis comparativo entre las experiencias ejecutadas del presupuesto participativo en el municipio de León, Guanajuato; de San Pedro Garza, Nuevo León, y de las alcaldías de la Ciudad de México.

El problema que guiará esta investigación es acerca del análisis del diseño institucional de los presupuestos participativos, de manera específica sobre qué mecanismos de control constitucional pueden contemplarse en dichos diseños para hacer vinculante la decisión tomada por la ciudadanía que se expresó en el ejercicio sobre presupuesto participativo.

Para realizar el estudio se tomó en cuenta que el presupuesto participativo en Guanajuato no se encuentra regulado en alguna ley estatal; además, su incorporación en la agenda legislativa en Guanajuato se debe principalmente a dos factores: el primero fue la presentación de una iniciativa en el congreso local, con la intención de analizar y, en su caso, aprobar la institucionalización de la figura del presupuesto participativo en la entidad; y el segundo factor fue la instauración de la primera experiencia de presupuesto participativo en un municipio del estado de Guanajuato en 2022.

Partiendo de lo anterior, la investigación de este artículo se propone aportar elementos que sean tomados en cuenta por las y los legisladores de Guanajuato en cuanto al estudio del diseño del presupuesto participativo; en especial, sobre la función de los mecanismos de control constitucional que puedan incorporarse en su institucionalización.

[1] El artículo forma parte del producto que se obtuvo en el Primer Programa Anual de Formación. Se agradece de manera especial al Centro de Estudios Parlamentarios del Congreso del Estado de Guanajuato CEP-Congreso del Estado de Guanajuato), así como a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México (Flacso, México).

Derivado de lo anterior, el objetivo de estudio de la investigación es determinar los controles constitucionales en el presupuesto participativo dentro del diseño institucional de Guanajuato.

El tipo de investigación es documental y comparativo al analizar, en parte del estudio, el diseño del presupuesto participativo en dos entidades federativas, con la intención de obtener datos que puedan aplicarse al análisis legislativo del presupuesto participativo y de su eventual control constitucional en Guanajuato. Asimismo, por el tipo de información es retrospectivo y, además, de tipo observacional y de corte transversal.

Problemática. El presupuesto participativo en el estado de Guanajuato

El presupuesto participativo forma parte de los mecanismos de democracia de tipo participativa, teniendo un gran impulso alrededor del mundo a partir de las experiencias desarrolladas entre 1978 y 1982 en las zonas de Lajes y Boa Esperanza y, poco después, en la ciudad de Porto Alegre, todas poblaciones de Brasil (López & Pineda, 2013, p. 261).

La implementación de este tipo de instrumentos para acercar a la ciudadanía a las decisiones públicas, anteriormente asumidas unilateralmente por los representantes del poder público, ha tenido un gran impacto, logrando expandirse a principios de 1990 a otras zonas del mundo, como lo fue en la propia región latinoamericana.

Mucho del éxito en la práctica del presupuesto participativo se debe a que este mecanismo "desarrolló una metodología de gestión pública presupuestaria que, en los últimos 20 años, se ha convertido en una práctica de innovación democrática […] al incluir a la ciudadanía en el principal proceso de decisión de los gobiernos: el presupuesto" (López & Pineda, 2013, p. 260).

Por otro lado, "el auge de las experiencias de participación ciudadana en México se entiende en un contexto de democratización y de reforma del Estado de que, entre otros asuntos, buscaron dar a la sociedad apertura a procesos y espacios de poder de decisión" (García & Téllez, 2018, p. 6).

De acuerdo con García y Téllez, la primera experiencia en México tuvo verificativo en los años comprendidos entre 1970 y 1972, con la experiencia en Tepic, Nayarit, cuyo gobierno de corte socialista propuso la creación de "comités del pueblo", los cuales recibían una partida presupuestal con un destino de ejecución que era decidido por los propios pobladores (García & Téllez, 2018, p. 7). Asimismo, en la década de los noventa, en Cuquío, Jalisco, se presentó una dinámica similar al mecanismo del presupuesto participativo, que, sin llamarse como tal, en su implementación contenía elementos similares a los de este.

En lo que concierne al presupuesto participativo en la Ciudad de México, fue en 2001 cuando se originó justamente en tres delegaciones[2] del anteriormente conocido como Distrito Federal, siendo consistente a partir de ese año y hasta la actualidad, y abarcando incluso la totalidad del territorio de la Ciudad de México, para convertirse en la actualidad en un referente obligado de la experiencia de presupuesto participativo en el país mexicano.

Las experiencias del presupuesto participativo en México a partir de 1997, y de los años 2000 en adelante, fueron de 37 casos aplicados en gobiernos municipales, que fueron diversos en cuanto a su implementación y dependieron de su contexto (García & Téllez, 2018, p. 11). Así se observa, por ejemplo, de acuerdo con el estudio, que la experiencia de presupuesto participativo no es continua y, por otra parte, su aplicación depende de algunos factores como su nivel de institucionalización.

El factor de institucionalización del presupuesto participativo será el elemento que, una vez constituido en los gobiernos locales, permita dar mayor continuidad a las experiencias de presupuesto participativo, ya que uno los objetivos que se ha buscado con su institucionalización, mediante un diseño establecido, es evitar que el presupuesto participativo se encuentre a la deriva de un voluntarismo por parte de los actores gubernamentales.

De las condiciones institucionales que integran el diseño de los presupuestos participativos se tienen algunos elementos, como la propia configuración de instituciones, así como un marco normativo que fundamente y sustente la actividad y la injerencia de la ciudadanía como parte de su derecho humano a participar en los asuntos públicos de su Estado. Por otro lado, los diseños institucionales de los presupuestos participativos también consideran como elementos integrador lo referente a la dinámica de participación.

La dinámica de participación es la forma como se encuentra planteada la injerencia de la ciudadanía mediante el presupuesto participativo. De

[2] Tlalpan, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.

acuerdo con las experiencias que se han instaurado en México, desde el ámbito subnacional, la dinámica de participación depende del contexto local, sin que exista una uniformidad o metodología específica. Así, por ejemplo, con este elemento del diseño se tienen metodologías de participación que permiten la injerencia de la ciudadanía desde el primer momento en que la autoridad realiza la convocatoria para que aquella, ya sea de manera grupal o individual, proponga los proyectos que estarán sujetos a la dinámica principal de consulta del presupuesto participativo.

Por supuesto, en los estudios sobre las experiencias de presupuesto participativo en México, también se reportan dinámicas de participación donde la autoridad propone los proyectos que serán consultados. Esto demerita en cierta forma los objetivos que se plantea el instaurar el presupuesto participativo en una localidad, ya que se pretende que sea la ciudadanía quien proponga y decida cuál será el destino del monto del presupuesto asignado para obras o proyectos de cierta demarcación territorial. Lo contrario lleva a pensar que esta dinámica puede orientar a un mecanismo meramente consultivo y no se tengan elementos para afirmar que forma parte de instrumentos de democracia participativa.

Forma parte también de la dinámica de participación, dentro de los diseños institucionales del presupuesto participativo, lo referente al alcance y la intensidad de la participación; sin embargo, no se ahondará más en tales elementos, debido a que el objetivo de este artículo de investigación se centra en la parte del diseño institucional, consistente en los marcos normativos y, específicamente en el elemento sobre la incorporación de un sistema de control constitucional que permita garantizar el cumplimiento del presupuesto participativo, en cada una de sus etapas, hasta su cumplimiento mediante la ejecución de la obra o el proyecto seleccionado.

A continuación, se analizan los antecedentes que se tienen sobre el presupuesto participativo en Guanajuato, derivado de: *a*) La iniciativa legislativa presentada en 2021 en el Congreso del Estado de Guanajuato y que se encuentra turnada a diversas comisiones legislativas para su análisis, y *b*) La primera experiencia de presupuesto participativo de que se tiene registro en la entidad federativa, realizada en el municipio de León, Guanajuato, en 2022.

Cabe destacar que los anteriores puntos forman parte de la construcción de la evidencia sobre la problemática que se observa en la instauración del presupuesto participativo en el estado de Guanajuato.

a) Iniciativa legislativa en materia de presupuesto participativo en el estado de Guanajuato

En noviembre de 2021, se presentó ante la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato la iniciativa mediante la cual se pretende reformar y adicionar diversos artículos a la Ley de Participación Ciudadana, así como a la Ley Orgánica Municipal, ambas del estado de Guanajuato (LXV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, 2021) en materia de presupuesto participativo.

La iniciativa contiene en su exposición de motivos la argumentación de legislar para lograr una participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, haciendo alusión a los mecanismos de la democracia participativa en los actuales estados.

Tabla 1

Reformas y adiciones a la Ley de Participación Ciudadana para el estado de Guanajuato que propone la iniciativa legislativa en materia de presupuesto participativo

Tipo de modificación	Disposición	Finalidad
Reforma	Artículo 1	Se incorpora la descripción del derecho humano a la participación ciudadana.
Adición	Artículo 3	Se adiciona la fracción V al incorporar al presupuesto participativo como mecanismo de participación ciudadana.
Adición	Artículo 24 Bis	Se incorpora en tres fracciones el objetivo del presupuesto participativo.

(*Continúa*)

(*Continuación*)

Adición	43 Bis 43 Ter 43 Quater 43 Quinquies	Se adiciona un capítulo sexto, donde se incorporan al ordenamiento la finalidad, los derechos de la ciudadanía, las atribuciones de las autoridades, el proceso de participación y el medio de control jurídico en materia administrativa.

Fuente: elaboración propia, tomando en consideración la iniciativa legislativa CA-LXV-7196.

De la iniciativa presentada, en cuanto a la Ley de Participación Ciudadana para el estado de Guanajuato, se observa el interés por regular en dicho instrumento el derecho a la participación de la ciudadanía, incorporando el mecanismo del presupuesto participativo.

Ahora bien, el fundamento constitucional sobre la participación ciudadana en el ámbito municipal en México se contempla en el artículo 115, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

> Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. (Cámara de Diputados, 2021)

De lo anterior, se observa que el constituyente facultó a los poderes públicos de los municipios para que en su régimen interior en el ámbito local prevaleciera la actividad de la participación ciudadana y vecinal.

Asimismo, la participación ciudadana también se considera como un derecho humano que tiene toda persona para colaborar en los asuntos públicos de su Estado. Es contemplada por diversas instituciones en el ámbito internacional, como lo son: *a*) el Sistema Universal de los Derechos Humanos, a través de instrumentos tales como "La Declaración Universal de los Derechos Humanos", en el artículo 21 (Naciones Unidas, 1948), cuyo sentido interpreta la participación en forma directa o a través de representantes; y *b*) el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, mediante la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (Organización de Estados Americanos, 1948), la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)* (Organización de los Estados Americanos, 1969), y la *Carta Democrática Interamericana* (Organización de los Estados Americanos, 2001).

En cuanto a la regulación en el ámbito federal en materia de participación ciudadana, esta no se ha legislado, dejándose a cada entidad federativa la posibilidad de regular en su régimen interno sobre este aspecto. De lo anterior se desprende que algunos estados que instauraron el mecanismo del presupuesto participativo han regulado desde sus leyes de participación ciudadana el instrumento. Sin embargo, se ha observado que no se torna general esta situación, y en algunas entidades, no se incorpora el presupuesto participativo mediante las leyes de participación ciudadana y se opta por dejar a cada municipio que diseñe su estructura y procedimiento, en el mejor de los casos, a través de reglamentos municipales o bien de reglas de operación.

Por otra parte, también la iniciativa legislativa en materia de presupuestos participativos en Guanajuato pretende reformar a la Ley Orgánica Municipal, como se observa en la tabla 2.

Tabla 2

Reformas y adiciones a la Ley Orgánica Municipal para el estado de Guanajuato que propone la iniciativa legislativa en materia de presupuesto participativo

Tipo de modificación	Disposición	Finalidad
Adición	Artículo 16 Bis	Incorporación del mecanismo del presupuesto participativo.
Adición	Artículo 83, fracción XII	Sobre el establecimiento de la comisión de participación ciudadana en los ayuntamientos del estado de Guanajuato.
Adición	Artículo 83-13	Las atribuciones de la comisión de participación ciudadana.

(*Continúa*)

(*Continuación*)

Reforma	Artículo 235	Se contempla al ordenamiento de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato como marco referencial en el ejercicio presupuestario de los municipios.

Fuente: elaboración propia, tomando en consideración la iniciativa legislativa CA-LXV-7196.

b) Primera experiencia de presupuesto participativo en el municipio de León, Guanajuato

El ejercicio llamado "Escucha Ciudadana de Presupuesto Participativo del Municipio de León, Guanajuato, para el año 2022" registró la primera experiencia dentro de los municipios de la entidad federativa en el ánimo de incorporar el ejercicio de la participación ciudadana en asuntos de presupuesto público en su municipalidad.

De acuerdo con lo señalado por las autoridades municipales, el primer ejercicio de presupuesto participativo en León, Guanajuato se instauró tomando como ejemplo el modelo de presupuesto participativo desarrollado en San Pedro Garza del estado de Nuevo León.

Teniendo en cuenta su primera experiencia, los resultados de su ejercicio arrojaron que no contó con un marco normativo municipal o estatal, sino que fundamentó el ejercicio, mediante lineamientos aprobados por parte del H. Ayuntamiento de León, Guanajuato.

Esta parte del diseño institucional en los presupuestos participativos se ha conocido como el "marco legal" y forma parte de dichos diseños en cuanto se encuentran regulados cada uno de los actos que conlleva el ejercicio del mecanismo de participación. Las experiencias de presupuesto participativo llevadas a cabo en México dan cuenta de un marco legal que va desde una ley estatal hasta ordenamientos municipales, tales como el reglamento, las disposiciones administrativas o las reglas de operación.

En cuanto a la dinámica de participación, el ejercicio del presupuesto participativo en León, Guanajuato, de 2022, dividió a la demarcación municipal en seis delegaciones. En cada delegación se propusieron proyectos catalogados como de "menor impacto" atendiendo al monto presupuestado para obras y proyectos en dichas delegaciones; además se contempló un proyecto de mayor alcance para todo el municipio, conocido como "proyecto de ciudad".

El procedimiento que guio el ejercicio en León, Guanajuato, fue: 1. proyectos validados por las autoridades municipales; 2. convocatoria a participar en consulta; 3. jornada consultiva única, desarrollada de manera presencial; 4. resultados, y 5. ejecución.

La metodología utilizada fue de tipo consultiva, mediante una encuesta ciudadana, a través de mesas de trabajo con comités de colonos, delegaciones y ciudadanos en general, sometiendo a votación diferentes proyectos. Los proyectos sometidos a consulta se encontraban prevalidados por las direcciones de Obra Pública y Tesorería Municipal, ambas pertenecientes a la administración pública municipal de León, Guanajuato. El esquema de prevalidación de lo consultado pareció dar poco margen al involucramiento de la ciudadanía en cuanto a un diálogo directo con los propios habitantes de cada delegación municipal, para detectar la problemática de su comunidad específica y, por ende, identificar proyectos sobre el destino de los recursos públicos.

De hecho, a falta de un reglamento que estableciera de manera clara cómo se incorporarían los proyectos sujetos a consulta, se tomaron aquellos que ya estaban validados por el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) de León, Guanajuato, y aprobados por el Consejo de Planeación de Desarrollo Municipal (Copladem) de León, Guanajuato.

Se estimó la participación de al menos 1 % de habitantes, teniendo en consideración que, de acuerdo con el censo de población 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Vivienda, la ciudad de León, Guanajuato, tenía una población de 1 721 215 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020). Finalmente, el total de participantes contabilizado por el Instituto Nacional Electoral (INE) fue de 8 924 ciudadanas y ciudadanos, logrando así un porcentaje de participación de 0.75 por ciento.

De acuerdo con lo anterior, se observa como una problemática a considerar en el diseño del presupuesto participativo en Guanajuato, el elemento sobre su institucionalización y en especial, en este artículo, se analizará lo concerniente a la institucionalización en la parte del marco legal sobre la incorporación de mecanismos sobre controles constitucionales dentro del diseño institucional.

Las experiencias en México y alrededor del mundo sobre presupuesto participativo buscan contar con un diseño institucional definido a través de un marco legal establecido, lo que ha impactado en consolidar el mecanismo de participación, más allá del voluntarismo político en turno (López & Pineda, 2013, p. 281).

Los diseños institucionales de los presupuestos participativos contienen, en términos generales, la metodología de participación, los actos y procedimientos a cada una de las etapas que configuran el ejercicio, las instituciones y los órganos gubernamentales que intervienen, así como la incorporación del rol de la ciudadanía en la dinámica de participación; todos estos elementos configuran, a grandes rasgos, el marco legal que contiene el diseño del presupuesto participativo. Sin embargo, hay una parte, que se considera también fundamental contemplar, y que es la relacionada con la eficacia del mecanismo participativo que se pretende instaurar en Guanajuato, es decir, los mecanismos que se deben considerar para su debido cumplimiento.

Las experiencias en la instauración y el desarrollo del presupuesto participativo indican que este tipo de instrumentos pretenden incidir en la esfera pública, determinando, a través de una colectividad, el destino de ciertos recursos públicos. Por lo tanto, los resultados esperados del presupuesto participativo son que tenga efectos vinculantes. De nada serviría realizar un ejercicio de democracia participativa, si la ejecución dependerá nuevamente de la voluntad de los actores gubernamentales.

A todo esto, surge el siguiente cuestionamiento: ¿Cómo garantizar mediante el diseño institucional que se cumpla con cada uno de los actos y procedimientos de la participación ciudadana en el presupuesto participativo? O bien, precisando, se puede preguntar: ¿Qué instrumentos se tienen para hacer vinculante la decisión tomada por la ciudadanía que ha participado en el ejercicio sobre presupuesto participativo?

La propuesta de esta investigación pretende aportar elementos que busquen dar respuestas a los planteamientos anteriores, con vista en el análisis del diseño institucional del presupuesto participativo, relacionado con su efecto vinculante. En suma, se tratará de demostrar que los mecanismos de control constitucional pueden incorporarse al diseño institucional del presupuesto participativo que se analiza en el trabajo legislativo que actualmente se desarrolla en el estado de Guanajuato.

Marco teórico. La importancia de un control constitucional en el diseño del presupuesto participativo en Guanajuato

La democracia constitucional ha abarcado a gran parte del orbe. Los Estados occidentales, después de las consecuencias geopolíticas que dejó la Segunda Guerra Mundial, acordaron diseñar un modelo que contemplara, por un parte, los principios de libertad y de igualdad identificados y realizables a través de un sistema democrático y, por otro lado, que evitara a toda costa que en los Estados se volvieran a elegir autocracias como formas de gobierno. Entre las autocracias el modelo que causó más estragos fue el Estado totalitario.

En el sistema autocrático se excluye la posibilidad de que los destinatarios del poder (el pueblo) hagan uso de los principios sobre igualdad y libertad como formas de elegir, ejercer y controlar al poder público. La naturaleza de la autocracia mantiene una postura elitista para acceder al poder público y, por lo mismo, fomenta la imposición de un pensamiento mágico sobre la concepción del poder. En ese sentido, en las formas autocráticas, la concentración del poder está en pocas manos, generalmente en una sola persona o en un grupo de individuos muy reducido (elitismo). La autocracia concibe que quien dirige un Estado lo hace por un motivo sobrenatural, un tipo de *mesianismo* encarnado para hacer factible la voluntad divina o cumplir con su destino (pensamiento mágico). Entre las formas de la autocracia, se encontrarán la teocracia, el fascismo y el nazismo.

La democracia, por su parte, ha pretendido que el acceso al poder no se encuentre limitado a una casta o un linaje específicos. En Aristóteles, por ejemplo, en su clásica distinción de las formas de gobierno, ateniéndose al número de sus participantes, menciona que se puede distinguir entre monarquía, aristocracia y *politeia*, conocida esta última en la teoría moderna como democracia (Aristóteles, 1988). Acceder al poder público no deviene en este sentido de una voluntad sobrehumana, sino que, al contrario, la decisión se transfiere al individuo, transformado en ciudadano y destinado a darse el gobierno que decida tener. La voluntad del pueblo se ve manifestada en dos sentidos, el primero de ellos a través del derecho a integrar los órganos de dirección en un Estado y, en el segundo, que sea

la propia voluntad popular la que decida quien deberá ostentar los cargos públicos. Como se observa, la democracia es la antítesis de la autocracia.

Siguiendo al reconocido constitucionalista alemán Karl Loewenstein, considerado por algunos como el padre del constitucionalismo moderno, en los sistemas políticos se incluirán formas o modelos de gobierno, dependiendo de sus instituciones e ideologías. El constitucionalista alemán agrupa básicamente dos: el constitucionalismo democrático y la autocracia.

A través del constitucionalismo democrático se busca la interacción de los diferentes detentadores del poder en la formación de la voluntad estatal (Loewenstein, 2018, p. 32); así, los regímenes presidencialista y parlamentario se encuentran dentro de esta categoría y tienen como rasgo común la creencia en la voluntad popular como poder supremo. Por su parte, para el autor italiano Norberto Bobbio, la democracia es "ese conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomas las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos" (Bobbio, 1986, p. 14). Las ideas de Bobbio sobre democracia se entenderán desde un aspecto formal, que es una interpretación sobre la democracia como procedimiento haciendo factible el *juego democrático*.

En la opinión de Giovanni Sartori para hablar de democracia, no basta acudir a un entendimiento de la democracia[3] basándose únicamente en su etimología (Sartori, 2003), ya que podría caerse en el riesgo de un reduccionismo en relación con el sentido de la democracia en la actualidad. Para evitar caer en ese reduccionismo lingüístico sobre democracia, Sartori plantea atender a su composición deontología, es decir, aquello sobre lo que la democracia debería ser.

Aquí cabe preguntarse, retomando a Sartori: ¿Qué debería ser la democracia? Para algunos, la democracia será únicamente un conjunto de reglas procedimentales que hacen factible el desarrollo de la democracia representativa. Para otros, la democracia debe ir más allá de las reglas del juego democrático, al acudir ante una democracia sustancial. Esta apela a retomar aquellos valores que la diferencian con respecto a su opuesto: la autocracia. En un sistema democrático, la igualdad y la libertad tienen especial cabida.

[3] Democracia, palabra cuya etimología se conforma de *dêmos* "pueblo" y *krateîn* "gobernar".

Asimismo, la aportación del sistema estadounidense a la construcción de la democracia moderna es considerable, sobre todo si se toma en cuenta también su injerencia en el modelo de democracia constitucional. A diferencia del modelo francés, el norteamericano buscó limitar a su Poder Legislativo en aras de mantener las instituciones políticas que se habían propuesto construir. A decir verdad, el modelo estadounidense se encontraba fuertemente cimentado en un modelo democrático. Así lo observó y finalmente plasmó Alexis de Tocqueville, cuando narra en *La democracia en América* la conformación de la estructura de decisión y la participación de la sociedad civil en la construcción del Estado norteamericano (De Tocqueville, 1957).

No obstante, la democracia implementada en Norteamérica fue por primera vez sometida a una limitante, la manifestada por los Padres Fundadores en *El Federalista*, según la cual se da cuenta de una orientación de la democracia sujeta a un control de constitucionalidad para evitar caer en lo que supusieron como un Estado despótico (Hamilton, Madiso & Jay, 2001).

Siguiendo lo que Rousseau (2007) manifestara en su conocida obra *El contrato social,* cómo es que concibe la idea de la sociedad civil, la soberanía popular, según él, ha visto cobrar vigencia a través de las consecuencias de la lucha revolucionaria en Francia de 1789.

En suma, la democracia constitucional tiene elementos identificables cuyos componentes se encuentran inmersos en los fundamentos del sistema democrático y el movimiento que ha conformado el constitucionalismo.

Por otro lado, cabe advertir que, aunque comúnmente son utilizados como sinónimos, constitución y constitucionalismo no lo son en realidad. La constitución en una acepción sencilla hará valer "un conjunto de reglas que dan identidad a un ordenamiento jurídico" (Salazar, 2006, p. 72); en ese sentido, algunos autores han coincidido que en sus inicios una constitución buscaba organizar las magistraturas; en cambio, el constitucionalismo se entiende como "una forma particular de concebir ese conjunto de reglas" (Salazar, 2006, p. 72). Corresponderá para este estudio la constitución del constitucionalismo, es decir, la forma de "limitar el poder político con la finalidad de proteger los derechos fundamentales individuales" (Salazar, 2006, p. 72).

En consecuencia, en el modelo constitucionalista moderno la constitución se entiende como un documento normativo que contiene básicamente dos elementos: por una parte, ese instrumento establece una declaración de derechos fundamentales y, por la otra, organiza la competencia y el funcionamiento del poder público. La democracia aparece bajo la perspectiva de Loewenstein cuando el constitucionalismo obedece a "un acuerdo de la comunidad sobre una serie de reglas fijas, que obligan tanto a los detentadores como a los destinatarios del poder" (Loewenstein, 2018, p. 29); estos acuerdos serán llevados a reglas establecidas generalmente en la formalidad de un documento que se llamará constitución.

Ahora bien, el origen del constitucionalismo moderno se presenta con diversos sucesos desde la aparición de la *Carta Magna de 1215*, documento con que el monarca de Inglaterra da un reconocimiento de ciertos derechos a cierta clase social diversa a la nobleza. Finalmente, la importancia del documento estriba en que es una primera restricción al poder absoluto del rey. Con la emisión de la *Carta Magna* se dio una pauta para que consecuentemente aparezcan otros documentos que tendrán un efecto aún mayor sobre un constitucionalismo moderno. El conocido documento denominado *La petición de Derechos de 1628* se planteó como objetivo combatir el absolutismo. En 1679 se incorporó el *Habeas Corpus Act*, mediante el cual se introduce el *Bill of Rights de 1689* que algunos autores consideran como un verdadero texto constitucional. Todos los documentos fortalecerán la idea de que a través de ellos se podrán establecer ciertos principios para limitar al poder y, en consecuencia directa, obtener ciertos derechos y prerrogativas que se les había negado anteriormente.

El movimiento constitucionalista vio fortalecer aún más sus ideas, con las aportaciones en las ideas de Thomas Hobbes y John Locke. Éste último, a través de su conocida tesis sobre la separación entre las esferas del poder civil y el religioso, forja una corriente de pensamiento que dio forma tanto al constitucionalismo como a la democracia. Asimismo, mediante el movimiento social conocido como Revolución francesa de 1789, se tiene como consecuencia la emisión de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,* documento que impactará en los entramados del Estado constitucional moderno.

Al hablar del constitucionalismo en nuestros días, y a través de la configuración del modelo sobre democracia constitucional imperante en la actualidad, se deben señalar algunas ideas en torno a los elementos que permiten identificar aquellos puntos esenciales que todo Estado, desde nuestro punto de vista, tiene que considerar. En consecuencia, como afirma el destacado profesor Manuel Aragón Reyes, la configuración del Estado constitucional en la actualidad debe considerar en la forma "los principios de legitimación democrática del poder (soberanía nacional), de legitimación democrática de las decisiones generales del poder (ley como expresión de la voluntad general) y de limitación material (derechos fundamentales), funcional (división de poderes) y temporal (elecciones periódicas) de ese poder" (Aragón, 1999, p. 24). A partir de ese momento, se identificará como Estado constitucional aquel que establezca de manera formal la defensa de ciertos derechos fundamentales y que dé cuenta de una organización del poder público a partir de la teoría de la separación de poderes.

Un aspecto relevante sobre el constitucionalismo moderno versa sobre su elemento de control, que toda constitución se encuentra obligada a considerar. Como hemos visto, uno de los aspectos que dan origen a la constitución, y al movimiento constitucionalista en general, tiene que ver con garantizar el ejercicio de ciertos derechos mediante la limitación al poder público. Desde la óptica de Aragón Reyes, no tiene sentido hablar de constitución si esta no contempla controles. Consecuentemente, control y constitución son dos elementos esenciales inseparables. Entonces, el Estado constitucional lleva implícita la teoría del control. El profesor español argumenta: "Solo es constitución normativa, la constitución democrática y solo a partir de ella puede configurarse el Estado constitucional como forma política" (Aragón, 1999, p. 16), con lo que queda precisado el vínculo entre constitución-democracia-control.

Se coincide con la postura asumida por Aragón Reyes en el sentido de que solo en los Estados democráticos se puede hablar de controles. Dicho de otra manera, no se puede pensar que en los sistemas políticos autocráticos se limite la actuación del poder, en virtud de que no existe una división del poder mismo; por lo tanto, no se comparte y, en consecuencia, no puede ser limitado. Como plantea Aragón Reyes, hablar de controles en un Estado es concebir la idea sobre la limitación del poder. Lo mismo sucede con el pluralismo y, en su caso específico, con la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, cuya implementación sería inviable en un Estado no democrático.

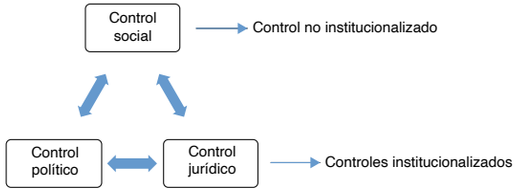
En palabras de Loewenstein:

> El poder encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración. Esto quiere decir que cuando no está limitado, el poder se transforma en tiranía y en arbitrario despotismo. De ahí que el poder sin control adquiera un acento moral negativo que revela lo demoníaco en el elemento del poder y lo patológico en el proceso del poder. (Loewenstein, 2018, p. 28)

Tradicionalmente se ha creído que el único control es el jurídico; sin embargo, la concepción moderna de la teoría de los controles tiene en cuenta que existen al menos tres tipos de ellos, como se señala en la figura 1.

Figura 1

Tipos de control constitucional



Fuente: elaboración propia tomando en cuenta la teoría del control de Manuel Aragón Reyes.

El *control social,* que no se encuentra institucionalizado, es llevado a cabo por actores sociales y medios de comunicación. Su objetivo es plantear una limitante al ejercicio del poder público, dando a conocer a la población alguna situación o hecho de trascendencia que requiere del conocimiento social. No contiene en sí mismo una sanción, más que el escrutinio del tema puesto en el espacio público.

Siguiendo a Enrique Peruzzotti, el papel desempeñado por los actores sociales, así como por la prensa autónoma, es relevante para la rendición de cuentas en las sociedades democráticas, sumándose a los demás sistemas de control tanto legales como electorales sobre las acciones de gobierno (Peruzzotti, 2006).

Por otra parte, los controles a la actividad gubernamental han tenido una gran expectativa de aplicación para el éxito de la rendición de cuentas, tomando en cuenta la situación de los pesos y contrapesos dentro de la actividad pública (Peruzzotti & Smulovitz, 2006). De hecho, se puede observar que el mecanismo del presupuesto participativo es, en sí mismo, una forma de controlar los abusos o desviaciones de los recursos públicos que están destinados a mejorar una cierta circunscripción territorial a través de la ejecución de una obra o de un proyecto, cuyo interés es mostrado de manera directa por la propia ciudadanía.

El *control político,* a diferencia del control social, se encuentra institucionalizado y lo llevan a cabo actores políticos determinados por alguna norma. No todos los actores políticos tienen esta atribución, pues requiere que se le asigne mediante una facultad normativa. El objetivo del control político es limitar desde una relación de *supra*subordinación la actuación de algún agente público en el ejercicio de sus funciones públicas. Como ejemplo del control político se tienen las facultades del titular del Poder Ejecutivo para proponer o, en su caso, remover a las personas funcionarias públicas dentro de la administración pública. En ese sentido, los órganos de control o contralorías llevan a cabo, de igual manera, un control político al investigar las funciones hechas por las personas servidoras públicas.

El Congreso, aparte de su función legislativa que le es propia, lleva a cabo diversas funciones, entre ellas se encuentra la de control.[4] En las funciones legislativas se prevé que, tratándose del presupuesto participativo, podrían activarse las funciones correspondientes a la presupuestaria y de control.

La función presupuestaria o financiera del Legislativo corresponde a la facultad que se le otorga al Congreso para establecer límites a la facultad del Ejecutivo sobre contribuciones que integrarán la hacienda pública, aprobar el presupuesto de egreso anual (Pedroza de la Llave, 1997) y vigilar el correcto destino de la cuenta pública contenido en el presupuesto público aprobado. Esta atribución del Poder Legislativo para la revisión a la cuenta pública es, a mi consideración, la posibilidad legal para que el Congreso del Estado de Guanajuato tenga la posibilidad para realizar

[4] Otras funciones parlamentarias son las presupuestarias, las administrativas y la de carácter político.

una revisión al cumplimiento del presupuesto participativo, debido a que este mecanismo por esencia busca el destino y la ejecución de un recurso público determinado.

Ahora bien, aunque se prevé que la función financiera que tiene el Congreso, en cuanto a la revisión de la cuenta pública, puede incorporar la revisión sobre el destino de los recursos de los municipios en Guanajuato, se considera que, en todo caso, dicha revisión se podría limitar a un ámbito meramente financiero. Debido a lo anterior, se hace necesario activar otro tipo de control en el Poder Legislativo, que involucre la posibilidad de revisar la actuación del ente gubernamental municipal en relación con el ejercicio del presupuesto participativo y este control, que previsiblemente se podría activar, corresponde al control parlamentario.

El control parlamentario adopta la naturaleza de control político al encontrarse institucionalizado a través de la Constitución. Esta actividad consiste en que el Congreso "comprueba, inspecciona, registra, revisa, analiza o examina la actividad que realiza el gobierno" (Pedroza de la Llave, 1997, p. 223). Este tipo de control se desarrolla con la intervención del Poder Legislativo, que busca una rendición de cuentas de tipo institucionalizada frente a los actos del Ejecutivo.

Por otro lado, una de las principales ventajas del control parlamentario es la relación de coordinación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, que busca no tanto una consecuencia sancionatoria, sino validar la teoría de los pesos y contrapesos institucionales. Ahora bien, entre los mecanismos de control parlamentario,[5] la comparecencia parece el instrumento idóneo para el control político que puede llevar a cabo el Legislativo de Guanajuato.

En lo que corresponde a la comparecencia parlamentaria, esta se define como la presentación del gobierno, de sus miembros, así como de otros cargos, ante los órganos parlamentarios a efectos de informe y debate (Real Academia Española, 2022). Por lo que toca a las funciones que realizan y activan el control parlamentario en Guanajuato, se tiene que, de acuerdo con su Constitución local, en el correspondiente artículo 63, se señalan las funciones del Congreso del Estado de Guanajuato.

[5] Se identifican como mecanismos del control parlamentario: a las preguntas, las mociones, las comisiones de investigación y la comparecencia.

En particular, uno de los mecanismos que se destacan dentro del control parlamentario local es el que tiene lugar mediante la figura de la comparecencia parlamentaria. En el ámbito local y de manera particular en Guanajuato, este instrumento se contempla de manera expresa en el artículo 63, fracción XII, de la Constitución local (Congreso del Estado de Guanajuato, 2020).

La figura de la comparecencia como parte de uno de los mecanismos de control parlamentario local reviste importancia en el modelo de democracia constitucional que se sigue en la actualidad, toda vez que mediante esta figura se permite el conocimiento de temas de trascendencia social. Es una forma de cómo, en el ámbito de distribución de competencias locales, el Poder Legislativo controla la actuación del Poder Ejecutivo, llamando a citar a las personas, funcionarías públicas de quienes, de acuerdo con algún tema de interés, las y los parlamentarios pretenden obtener información sustancial.

En suma, si de la revisión del diseño institucional del presupuesto participativo se quiere abonar a incorporar un mecanismo de control político, para sumarle efectividad en su ejercicio, puede analizarse la posibilidad de hacerlo mediante un control interno, a través de las contralorías municipales (control intraorgánico), o bien, mediante la comparecencia parlamentaria (control interorgánico).

Por lo que se refiere al *control jurídico,* al igual que el control político, se encuentra institucionalizado, pero se diferencia de aquel en que es un control objetivado. Esto es, que es normativizado lo que a la postre puede dar lugar a una sanción. El control jurídico es el control por excelencia, lo cual no implica que sea el único ni el más efectivo, puesto que como se ha señalado existen otros tipos de control constitucional.

El control jurídico lo llevan a cabo los órganos jurisdiccionales, investidos de facultad para substanciar, mediante un procedimiento determinado por la ley, un asunto, cuya consecuencia puede provocar una sanción. Este tipo de control es efectivo cuando se busca que el mecanismo del presupuesto participativo tenga fuerza vinculante.

La fuerza vinculante de los presupuestos participativos apuesta a que el ejercicio de democracia participativa no solo sea una referencia para que el aparato gubernamental decida sobre el destino de una parte del

presupuesto público, sino que va más allá, al afirmar su ejercicio como un derecho humano de la ciudadana y que el propio Estado debe garantizar.

La única experiencia de que se tiene registro sobre presupuesto participativo en México y que haga uso de un control jurídico es el diseño de la Ciudad de México, que involucra al Tribunal Electoral de la Ciudad de México, cuya competencia es otorgada mediante la Ley de Participación Ciudadana y la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, al concebirse el mecanismo del presupuesto participativo como un instrumento de la democracia participativa.

En conclusión, el diseño institucional del presupuesto participativo ha contemplado diferentes tipos de control para garantizar el desarrollo de las etapas del ejercicio, así como la ejecución y el destino de los recursos públicos propuestos a obras o proyectos. Cualquiera de ellos es efectivo; sin embargo, las experiencias más consolidadas de presupuesto participativo indican la orientación hacia controles de tipo político y jurídico.

Desarrollo de los presupuestos participativos en México: El caso de las alcaldías de la Ciudad de México y el municipio de San Pedro Garza en el estado de Nuevo León

En el apartado anterior se dio cuenta de los controles constitucionales en la democracia participativa y, en especial, sobre la propuesta de incorporar dichos mecanismos en el diseño institucional del presupuesto participativo en los municipios del estado de Guanajuato. En este apartado se analizará brevemente el diseño institucional de los presupuestos participativos en el municipio de León, con su primera experiencia de 2022, así como de los correspondientes ejercicios en el municipio de San Pedro Garza, del estado de Nuevo León, y la experiencia en las alcaldías en la Ciudad de México.

La intención de analizar dichas experiencias se debe a los siguientes razonamientos:

1. En cuanto al municipio de León, Guanajuato, a pesar de que su implementación es novedosa, es importante su análisis, debido a que forma parte de los municipios que conforman la entidad federativa en cuyo estudio se encuentra el tema del presupuesto participativo. Su observación permite visualizar el modelo del presupuesto participativo que ha guiado su metodología específica en su primera experiencia.
2. Por lo que se refiere al municipio de San Pedro Garza, este se toma en consideración al ser la referencia inmediata del presupuesto participativo llevado a cabo en el municipio de León, Guanajuato.
3. Finalmente, el presupuesto participativo de la Ciudad de México es un modelo cuyo ejercicio data de la década de los noventa. Lo que le ha permitido ser consistente y con elementos de consolidación, además de su referencia internacional.

En cuanto al marco legal, se tiene que los presupuestos participativos desarrollados en San Pedro Garza y en la Ciudad de México son regulados desde sus respectivas leyes de participación ciudadana. Como anteriormente se analizó, las leyes de participación ciudadana son el marco regulador de los mecanismos de democracia representativa, electoral o participativa en la mayoría de las entidades federativas. Al no existir una ley de participación ciudadana en el ámbito federal, se deja a los estados que regulen sobre esta materia.

Se observa que en el caso de la Ciudad de México, el presupuesto participativo se contempla desde su Constitución local, la que orienta, de manera general, el reconocimiento del presupuesto participativo como un elemento de la democracia y, por ende, se visualiza como un derecho humano, confiriendo atribuciones a las autoridades electorales en esa demarcación territorial, para llevar el presupuesto participativo con atribuciones compartidas con las autoridades administrativas de la Ciudad de México y de sus alcaldías.

En suma, el marco legal del presupuesto participativo contribuye a que el mecanismo se institucionalice. En el caso del estado de Guanajuato, y de acuerdo con la iniciativa a que se hace referencia en esta investigación, se pretende que dicho mecanismo tenga como marco regulatorio la Ley de Participación Ciudadana en el estado de Guanajuato, lo cual viene a ser congruente con el desarrollo de las experiencias en San Pedro Garza y Ciudad de México.

Tabla 3

Diseño institucional del ejercicio del presupuesto participativo en León, Guanajuato, San Pedro Garza, Nuevo León y la Ciudad de México

Lugar	Marco legal	Tipo de participación	Etapas de participación	Autoridades que intervienen	Mecanismos de control
León, Guanajuato	Lineamiento municipal	*a*) Consultiva delimitada *b*) Propuestas de proyectos pre-avalados *c*) No se regula el seguimiento ciudadano	1. Proyectos validados por las autoridades municipales 2. Convocatoria a participar en consulta 3. Jornada consultiva única (presencial) 4. Resultados 5. Ejecución	– Comisión de Presupuesto Participativo (integrada por el cuerpo edilicio) – Intervención de una dependencia municipal (Secretaría de Vinculación y Atención a los Leoneses), quien llevó a cabo los actos y procedimientos del PP	No se contemplan
San Pedro Garza, Nuevo León	Ley de Participación Ciudadana para el estado de Nuevo León. Reglamento de Participación y Atención Ciudadana del municipio de San Pedro Garza García Manual de Operación y Procedimientos del Programa del Presupuesto Participativo	*a*) Consultiva con indicios deliberativa *b*) Permite incorporar propuestas ciudadanas. *c*) Contempla el seguimiento ciudadano en cada etapa	1. Información 2. Registro de propuestas 3. Evaluación de proyectos 4. Publicación de evaluación de factibilidad 5. Votación 6. Votación finalizada 7. Resultados	– El municipio de San Pedro Garza a través de la Dirección de Participación Ciudadana de la Secretaría de Innovación y Participación Ciudadana, quien emite la convocatoria – El Consejo Municipal del Presupuesto Participativo como órgano auxiliar	Control interno por parte de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia

(*Continúa*)

(*Continuación*)

Alcaldías de la Ciudad de México	Constitución Política de la Ciudad de México Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México	*a*) Consultiva con tendencia hacia la deliberación *b*) Permite incorporar propuestas ciudadanas *c*) Reconoce y garantiza el seguimiento ciudadano en cada etapa del proceso	1. Asambleas de diagnóstico y deliberación 2. Registro y publicación de propuestas de proyectos específicos 3. Dictaminación de proyectos presentados por los órganos dictaminadores 4. Aclaración de proyectos 5. Identificación de proyectos 6. Actos de promoción y difusión de proyectos 7. Jornada consultiva (virtual o presencial) 8. Publicación de resultados 9. Emisión de constancias de proyectos ganadores 10. Difusión de proyectos ganadores 11. Ejecución	Convocatoria emitida por el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México – Se contempla lo siguiente en la difusión: "La Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, el Congreso de la Ciudad de México y las 16 alcaldías coadyuvarán con el IECM en el adecuado desarrollo de las actividades de difusión de la presente convocatoria; asimismo, facilitarán los espacios públicos necesarios para la realización de las asambleas ciudadanas y el equipamiento de las mesas receptoras de opinión (MRO).	Los actos derivados de la convocatoria pueden ser recurridos a través de los medios de impugnación contemplados en la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México. Los que serán resueltos por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Posibilidad de sanción por la Contraloría General de la Ciudad de México.

Fuente: elaboración propia, tomando en consideración los ejercicios del presupuesto participativo, con información en sus páginas y sitios web oficiales.

En lo que concierne al tipo de participación, los tres ejercicios de presupuesto participativo aplican una metodología consultiva; sin embargo, se visualiza que el realizado en la primera experiencia en el municipio de León, Guanajuato, se limita a proyectos previamente validados por las autoridades municipales, como se observa en la tabla 3. En este escenario, se tiene poco margen de integración por parte de la comunidad consultada, debido a que la población específica de la demarcación territorial no propone los proyectos que posteriormente puedan someterse a consulta.

Las experiencias en San Pedro Garza, Nuevo León, y en la Ciudad México permiten que antes de consultar sobre los proyectos que integrarán el ejercicio de su presupuesto participativo, se tenga una etapa previa, en que la población analiza la problemática de su comunidad, así como las necesidades de algún proyecto u obra, mismos que, una vez integrados, someten a su validación técnica, jurídica y presupuestaria.

De acuerdo con lo anterior, el proyecto deviene en las necesidades detectadas por la propia comunidad, que después pasan por el matiz de la validación de la autoridad, pero, aun así, el ejercicio permite dejar un espacio para que sea la propia comunidad la que proponga el destino del recurso, sometiéndolo posteriormente a consulta.

Un factor que se ha observado en el presupuesto participativo, desde sus orígenes, es precisamente integrar una perspectiva del mecanismo con elementos deliberativos. La deliberación del presupuesto participativo ha hecho que se califique a este mecanismo como de democracia participativa, con la intervención directa, buscando integrar el diálogo de la ciudadanía en asuntos públicos para el destino específico de un monto del recurso público destinado a obras o proyectos en beneficio de la propia comunidad.

En cuanto a las etapas del ejercicio del presupuesto participativo, estas se orientan a la metodología que cada experiencia pretende realizar con dicho tipo de mecanismos. En términos generales, se observa que los pasos son coincidentes en los tres ejercicios analizados en nuestra investigación.

Con mayor consistencia, la metodología llevada a cabo por la Ciudad de México implica actos previos, como la emisión de la convocatoria para dar paso a lo que llaman "asambleas de diagnóstico y deliberación", que permiten identificar la problemática y las necesidades de esa comunidad,

y posteriormente, a la validación y la aclaración de proyectos, con la intervención de las autoridades administrativas.

El ejercicio de la Ciudad de México prosigue con la etapa medular que implica la difusión de los proyectos que se someterán a consulta, donde los propios vecinos están en posibilidad de realizar las asambleas que consideren pertinentes para dar a conocer las propuestas para, finalmente, realizar la jornada consultiva, con la publicación de los resultados y la emisión de las constancias a los proyectos ganadores. La última etapa conlleva la ejecución de los proyectos ganadores en cada demarcación territorial.

Mientras que en los ejercicios del presupuesto participativo en León, Guanajuato y en San Pedro Garza, Nuevo León, en la participación de sus etapas tienen una injerencia medular las autoridades administrativas de cada municipio, respectivamente, por lo que concierne a la Ciudad de México, las autoridades administrativas son auxiliares y colaborativas de la autoridad electoral (Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM), en quien recae la responsabilidad de realizar las etapas, al ser considerado el presupuesto participativo como un mecanismo para hacer factible la democracia participativa.

Debido a lo anterior, el presupuesto participativo en la Ciudad de México cuenta con dos opciones en que se puede activar algún mecanismo de control para garantizar el objetivo para el cual fue instaurado. El primero es a través de un control intraorgánico, mediante la Secretaría de la Contraloría, quien desde su esfera administrativa vigila el adecuado cumplimiento de los recursos destinados a las obras o los proyectos asignados. Por otra parte, el presupuesto participativo en la Ciudad de México cuenta con un medio de impugnación en materia electoral, a través del juicio electoral, que puede ser promovido por la ciudadanía y las organizaciones ciudadanas en los términos de la Ley de Participación Ciudadana de esa demarcación territorial.

La resolución de las controversias, con motivo del presupuesto participativo en la Ciudad de México, corresponde al Tribunal Electoral de la Ciudad de México, quien es el órgano jurisdiccional competente para resolver los conflictos que se presenten sobre la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad en el desarrollo de alguna de los actos o etapas en el ejercicio del presupuesto participativo.

Este tipo de control, incorporado dentro del diseño institucional del presupuesto participativo, ha sido efectivo y ha ayudado a consolidar este mecanismo en la Ciudad de México, toda vez que garantiza la resolución del conflicto mediante los presupuestos procesales de un juicio; además de vigilar el cumplimiento de cada etapa en el desarrollado del presupuesto participativo, como se observa en la tabla 4.

Tabla 4

Ejemplos de control jurídico del presupuesto participativo mediante juicio electoral en la Ciudad de México

Juicio electoral	Controversia presentada
TECDMX-JEL-010/2020	Relativo a la controversia suscitada en la determinación y funcionamiento del órgano dictaminador en la alcaldía de Xochimilco.
TECDMX-JEL-20/2020	Sobre la fundamentación y motivación de los dictámenes del presupuesto participativo.
TEDF-JEL-437/2015	Referente a la reposición del proceso de consulta.
TECDMX-JEL-037/2017	Sobre la procedencia en la ejecución del presupuesto para los proyectos ganadores.

Fuente: elaboración propia, tomando en consideración el Sistema de Consulta Jurisdiccional del Tribunal Electoral de la Ciudad de México (Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2022).

En cuanto al presupuesto participativo en San Pedro Garza, Nuevo León, este cuenta con un control político a través de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia, al tener únicamente a autoridades administrativas que participan en el desarrollo de dicho mecanismo. Sobre la primera experiencia en León, Guanajuato, no se observa algún elemento que indique algún mecanismo de control institucionalizado. Por lo tanto, se cree oportuno analizar dentro de su diseño institucional la adopción de alguno de ellos, para garantizar el desarrollo del presupuesto participativo ante eventuales controversias y no dejar en estado de indefensión a la ciudadanía participante.

Conclusiones

En el desarrollo del artículo de investigación se ha verificado la importancia del diseño institucional de los presupuestos participativos para efectos de consolidar su ejercicio, además de establecer los objetivos, metodologías y formas de participación de la ciudadanía y de los diversos actores gubernamentales. En consecuencia, con el mecanismo se busca la incorporación en el espacio público, de toda persona en los asuntos de interés colectivo, mediante la deliberación y el consenso de proyectos u obras de acuerdo con sus necesidades comunitarias. El presupuesto participativo pretende, en todo caso, hacer viable el derecho a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Sobre la problematización en la investigación acerca de qué mecanismos de control constitucional pueden contemplarse en el diseño del presupuesto participativo en Guanajuato, se destaca, en primer lugar, la importancia de los controles en las democracias actuales. En ese sentido, a través de la investigación se recomendó ampliar la visión del uso de los controles constitucionales, analizando la participación ciudadana que deriva de los presupuestos participativos extendiendo el uso de dichos mecanismos de control.

De lo anterior, para el análisis que actualmente se desarrolla en el Congreso del Estado de Guanajuato sobre el presupuesto participativo, se proponen las siguientes recomendaciones:

1. La regulación del mecanismo mediante reglas fijas, a través de la creación del marco legal. Esta regulación permitiría institucionalizar el proceso del presupuesto participativo, lo que a la postre impactaría en que permanezca como una política de participación, con señalada autonomía sobre un componente de voluntarismo gubernamental.
   Al analizarse y discutirse a través del Congreso del Estado de Guanajuato el marco legal conducente en la aplicación del presupuesto participativo en la entidad, se tiene como consecuencia lograr un impacto sobre la institucionalización de un mecanismo que ha demostrado ser coadyuvante con el ejercicio de gobierno, en la aplicación de una gobernanza pública: una visión sobre la administración pública que busca pasar de un modelo vertical a considerar modelos sobre procesos horizontales con la participación de los actores ciudadanos, redes sociales y actores gubernamentales.
2. Realizar una revisión sobre el rol de las autoridades que intervendrán en el proceso del presupuesto participativo en Guanajuato, puesto que se pretende obtener un impacto en la forma cómo se lleva a cabo la dinámica de participación, en la adopción de proyectos y en los mecanismos de control que pudieran activarse.
3. Considerar dentro del diseño institucional del presupuesto participativo mecanismos de control. El control, como se ha visto en la investigación, forma parte del diseño institucional en cuanto a que permite una rendición de cuentas del ejercicio participativo, además de garantizar el derecho a la participación de la ciudadanía en cada una de los actos o etapas que configuran el presupuesto participativo.
4. Analizar los tipos idóneos de controles que pudieran contemplarse en el diseño institucional del presupuesto participativo en Guanajuato. Tal y como lo demuestra la evidencia de la investigación pueden ser desde: *a*) controles sociales, mediante la injerencia de actores sociales y de la prensa, *b*) controles de tipo político, ya sea interorgánicos a través de la comparecencia pública como parte de un control parlamentario y que puede activarse desde el Poder Legislativo en Guanajuato, así como de tipo intraorgánicos mediante los órganos de control de las administraciones municipales, y *c*) controles jurídicos mediante la adopción de algún instrumento jurídico, con competencia conferida a un órgano jurisdiccional que resuelva con sanción jurídica las eventuales controversias que pudieran presentarse.
5. En los ejercicios del presupuesto participativo con incidencia por parte de autoridades administrativas, se propone que se contemplen mecanismos de control de índole administrativo, ya sea a través de los órganos de control de los municipios o de las autoridades administrativas.
   Por lo que toca a las contralorías municipales, en Guanajuato esta función tendría que adicionarse a las atribuciones de los órganos de control, la cual implicará el ampliar las atribuciones conferidas a dichas contralorías, teniendo en cuenta que dentro de sus regulaciones no se contempla de manera específica el seguimiento por actos derivados del ejercicio del presupuesto participativo.
   Lo contrario, un diseño institucional de presupuesto participativo que no contemple algún mecanismo de control puede presentar un diseño con debilidad al dejar en estado de indefensión a los propios particulares que se encuentran involucrados en algunas de las etapas en el ejercicio del presupuesto participativo.

Por otro lado, también puede contemplarse como fortaleza algún medio de impugnación para que esta sea resuelta por los juzgados administrativos, o bien, por el propio Tribunal de Justicia Administrativa en el estado de Guanajuato.

Referencias

Aragón Reyes, M. (1999). *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Aristóteles. (1988). *La Política.* Madrid: Gredos.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia.* México: Fondo de Cultura Económica.

Cámara de Diputados. (28 de mayo de 2021). *Cámara de Diputados, LXV Legislatura*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm

Congreso del Estado de Guanajuato. (07 de septiembre de 2020). *Congreso Guanajuato LXV Legislatura.* https://www.congresogto.gob.mx/constitucion-politica-del-estado-de-guanajuato

De Tocqueville, A. (1957). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.

García Bátiz, M., & Téllez Arana, L. (jul/dic de 2018). El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México. *Perfiles Latinoamericanos, 26*(52). Doi: https://doi.org/10.18504/pl2652-012-2018

Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (2001). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Censo de población y vivienda, 2020.* https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gto/poblacion/

Loewenstein, K. (2018). *Teoría de la Constitución.* España: Ariel.

López Ronda, S., & Pineda Nebot, C. (2013). Experiencias de presupuesto participativo en el país valenciano: análisis de variables que intervienen en su paralización. *OBETS Revista de Ciencias Sociales, 8*(2), 259-286. https://doi.org/10.14198/OBETS2013.8.2.03

LXV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato. (18 de noviembre de 2021). *Congreso del estado de Guanajuato.* https://www.congresogto.gob.mx

Naciones Unidas (10 de diciembre de 1948). *Naciones Unidas*. https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights

Organización de Estados Americanos. (1948). *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion

Organización de los Estados Americanos. (1969). *Departamento de Derecho Internacional*. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Organización de los Estados Americanos. (11 de septiembre de 2001). http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm

Pedroza de la Llave, S. T. (1997). *El Congreso de la Unión. Integración y regulación.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Peruzzotti, E. (2006). La política de accountability social en América Latina. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, 245-264.

Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2006). Social Accountability. En E. & Peruzzotti (ed.), *Responsabilidad social. La aplicación del estado de derecho: responsabilidad social en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 3-33). Buenos Aires: Editorial Temas.

Real Academia Española. (29 de agosto de 2022). *Diccionario de la lengua española.* https://dle.rae.es/comparecencia

Rousseau, J. (2007). *El contrato social.* España: Austral.

Salazar Ugarte, P. (2006). *La democracia constitucional. Una radiografía teórica.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Fondo de Cultura Económica.

Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* México: Taurus.

Tribunal Electoral de la Ciudad de México. (01 de septiembre de 2022). *Sistema de Consulta Jurisdiccional.* https://sentencias.tecdmx.org.mx/buscar/

Viabilidad sociodemográfica y jurídica para la diputación migrante en Guanajuato

Sociodemographic and Legal Viability for the Migrant Representative in the Guanajuato's Congress

Daniel Ricardo Martínez Domínguez
Isis Nevai Albarrán García

Sumario: 1. Introducción. 2. El derecho a la participación política de las personas migrantes. 3. Perfil sociodemográfico de las personas migrantes estatales. 4. Participación política de la población migrante. 5. Figura de la diputación migrante y sus modalidades. 6. Experiencias en otros estados 7. Conclusiones. 8. Referencias.

Resumen

Esta investigación pretende demostrar la viabilidad en la implementación de la diputación migrante, tomando en cuenta las condiciones sociodemográficas y la participación política de las personas migrantes, mediante una reforma legal y no como una acción afirmativa administrativa, incorporada bajo el sistema de representación proporcional que se considera el idóneo.

Palabras clave: diputación, migrante, representación política, sistemas electorales, análisis sociodemográfico

Abstract

This research aims to demonstrate the feasibility of the implementation of the migrant delegate of the Congress, considering the sociodemographic conditions and the political participation of migrants. This will be possible

through a legal reform and not by means of an administrative affirmative action, incorporated into a proportional representation system considered suitable.

Keywords: Delegate Congress, Migrant, Political Representation, Electoral Systems, Sociodemographic Analysis

Introducción

El reconocimiento y la protección de los derechos humanos ha incidido positivamente en nuestro sistema democrático que garantiza los derechos político-electorales de la ciudadanía. Esta evolución exige la participación progresiva de las minorías y los grupos en situación de vulnerabilidad; entre ellos, se encuentran los de la población migrante, el motivo de este breve trabajo de investigación.

Un importante referente a nivel internacional de la protección de los derechos a ese grupo se encuentra en el Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, entre otros instrumentos jurídicos que protegen y garantizan sus derechos.

Particularmente, abordaremos los derechos político-electorales. En nuestra Constitución se establece la igualdad en su ejercicio y la obligatoriedad de los compromisos internacionales asumidos mediante los tratados o convenios para emprender acciones que los garanticen; a nivel estatal, algunas entidades federativas contemplan en su legislación cuotas de representación o incluso la diputación migrante.

Esta figura se ha puesto en práctica en varias entidades federativas, como Zacatecas, Ciudad de México, Nayarit, entre otras, que servirán de referencia para analizar la viabilidad de su implementación en Guanajuato.

También se debe considerar el perfil sociodemográfico de los migrantes mexicanos y en especial de los guanajuatenses; al respecto, existe un amplio informe elaborado, en cumplimiento de una sentencia, por el órgano administrativo electoral local, que brinda cifras y datos estadísticos útiles para conocer quiénes son nuestros guanajuatenses migrantes, así como los datos recabados de diversos organismos de estadística gubernamental y asociaciones civiles que dan cuenta de sus características, sus condiciones sociales y su participación en la vida política de su lugar de origen.

Una vez analizados los datos sociodemográficos de la comunidad migrante estatal, se estará en posibilidad de determinar la viabilidad de la implementación de la figura de la diputación migrante y con que modalidad. Para Beltrán (2018) existen tres posibilidades:

1. que la ciudadanía en el exterior vote por una candidatura para puestos de elección popular ya existentes (por ejemplo, los diputados plurinominales);
2. que la ciudadanía en el exterior pueda votar por un candidato a escaños exclusivos para la población migrante; y
3. que los partidos políticos integren en sus listas a sus militantes residentes en el extranjero. (p. 48)

Estos supuestos condensan la mayoría de las posibilidades de su incorporación. En el apartado "Figura de la diputación migrante y sus modalidades", se explorará de manera detallada y desagregada, analizando tanto el sistema por el cual se puede acceder a esta figura (ya sea el de representación proporcional o el de mayoría relativa), como la vía de implementación que puede ser una reforma legal o mediante una acción afirmativa emitida por un organismo administrativo.

Finalmente, se pretende demostrar la importancia de la representación política que, en palabras de Sartori, "no es una farsa, no se trata de un simple mandato del votante, sino que es una actividad que se espera se realice con responsabilidad" (Sartori, 2005), y cuya posibilidad, en el caso que nos ocupa, se materializaría a través de una diputación migrante.

El derecho a la participación política de las personas migrantes

México es el segundo lugar con mayor índice de migración en el mundo, solo por debajo de la India, lo cual genera retos importantes en diferentes ámbitos, específicamente en la creación de políticas públicas y acciones dirigidas a la atención de sus necesidades particulares.

Uno de los principales obstáculos al respecto es el desconocimiento de sus demandas, porque las personas migrantes no se encuentran debidamente representadas en la toma de decisiones nacionales.

La migración es un fenómeno multifactorial que acompaña a la humanidad desde sus orígenes y ha sido constituyente de la formación de una gran cantidad de Estados democráticos modernos. Sin importar la razón que motiva a cruzar las fronteras hacia una nueva nación, se mantienen vínculos con el país de origen, al permanecer los lazos familiares y afectivos; por esta y otras razones, las personas migrantes tienen especial interés en los procesos sociales y políticos de su país de origen.

De lo anterior surge la necesidad, en el campo del derecho, de implementar los enunciados normativos necesarios que protejan las relaciones que permanecen intactas entre el lugar de origen y las personas migrantes; ejemplo de lo anterior lo tenemos en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que dispone que tendrán derecho a participar en los asuntos públicos, así como a votar y ser votados en las elecciones celebradas en su país de origen (Asamblea General de la ONU, 1990).

Si bien en el estado de Guanajuato la figura de la diputación migrante no existe legislada –aunque si en una determinación del organismo público local electoral–, tanto a nivel nacional como internacional se dispone de un marco de referencia importante a considerar, que se explora en el presente capítulo.

Marco jurídico internacional

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

En su artículo 25 (Asamblea de las Naciones Unidas, 1966), establece que "toda la ciudadanía gozará, sin distinciones, ni restricciones indebidas [al] derecho y la oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; [a] votar y ser elegidos...". La igualdad protegida en la primera parte del artículo se encuentra; asimismo, prevista en los instrumentos relativos a la no discriminación; este derecho a votar y ser votado no pertenece únicamente a las personas residentes en su lugar de origen, pues al final de este párrafo también se establece que el acceso a las funciones públicas de su país será en condiciones de igualdad.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

De igual manera, la convención señala, en su artículo 23 (Organización de Estados Americanos, 1969), que "toda la ciudadanía tendrá derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos...". El Pacto también refiere que el acceso en las funciones públicas de su país deberá ser en condiciones de igualdad.

Además, señala que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades ya referidos, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

El artículo 1, primer párrafo (Asamblea General de Naciones Unidas, 1965), define como *discriminación racial* a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos en cualquier esfera como la política, económica, social, cultural o cualquier otra.

El párrafo 4 del mismo ordenamiento prevé la posible adopción de *medidas especiales*, cuyo fin exclusivo sea asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos, o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con el objetivo de garantizar, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, siendo este uno de los fundamentos de la emisión de acciones afirmativas.

En su artículo 5, párrafo 1, inciso *c*), señala que, entre los derechos que los Estados parte deben garantizar, se encuentra tomar parte en las acciones, elegir y ser elegido por medio del sufragio universal e igualitario.

Declaración y Programa de Acción de Viena

Este documento refiere que debe darse gran importancia a la promoción y protección de los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, en particular los trabajadores migratorios; a la eliminación de todas las formas de discriminación contra ellos; y al fortalecimiento y la aplicación más eficaz de los instrumentos de derechos humanos. Por consiguiente, es deber de los Estados adoptar y mantener medidas adecuadas para promover y proteger sus derechos y asegurar su participación en la búsqueda de solución a sus problemas (Organización de las Naciones Unidas, 1993).

Convenio Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

Este convenio (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1990) es uno de los más importantes en materia de derechos para personas migrantes, ya que protege, entre otros, la participación en los asuntos públicos de su Estado de origen, tal como lo expresa el artículo 41, además de que refrenda su derecho a votar y ser elegidos.

Cabe destacar el artículo 42, que dispone que los Estados considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus familiares, así como la posibilidad de contar en esas instituciones con sus propios representantes libremente elegidos.

Asimismo, los Estados de empleo facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales; por último, se prevé la facultad de ejercer la participación política en el Estado de empleo, si es que su legislación lo permite.

Opinión Consultiva OC-18/03, Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido un referente no solo en este continente, al igual que la Corte Europea, pues sus directrices impactan en ambos hemisferios; en la opinión de referencia (Opinión Consultiva OC-18/03, 2003) hizo hincapié en que los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos están obligados a adoptar todas aquellas medidas positivas para revertir y cambiar las situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de un determinado grupo de personas, siempre que dichas medidas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos, vinculando inclusive la protección para las personas que tengan estatus migratorio.

Marco jurídico nacional y estatal

Después del breve recorrido por los instrumentos internacionales que garantizan el derecho a la igualdad, a la participación política, a votar y ser votados, de las personas migrantes, abordaremos el marco normativo nacional que consta de la Constitución federal, la Constitución estatal y la legislación electoral local.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 1°, párrafo primero (Congreso Constituyente, 1917) establece el principio de igualdad al señalar que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y que solo podrán restringirse o suspenderse en los casos y bajo las condiciones que la misma determine.

Por su parte, el párrafo quinto prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o racial, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objetivo anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

A su vez, el artículo 35, fracción I y II, prevé como derechos de la ciudadanía votar en las elecciones populares, y ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, cumpliendo así con los requisitos establecidos en la ley.

Marco normativo estatal

En cuanto al marco jurídico estatal, encontramos sustento en el artículo 23 de la Constitución estatal (Congreso del Estado de Guanajuato, 1917), el cual determina que la ciudadanía guanajuatense que reside en el extranjero tiene derecho a votar para la elección de la gubernatura del estado.

Asimismo, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (Congreso del Estado de Guanajuato, 2014), establece, en el título quinto, la regulación del voto de las y los guanajuatenses residentes en el extranjero.

Señala el artículo 42 que el Congreso estatal estará integrado por 22 diputadas y diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 14 diputadas y diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas a que se refiere la fracción I del artículo 44 de la propia Constitución.

En el artículo 45 se contemplan como requisitos para obtener una diputación: *a*) ser ciudadana o ciudadano guanajuatense en ejercicio de sus derechos; y *b*) tener residencia en el estado cuando menos de dos años anteriores a la fecha de la elección.

Agrega, en su último párrafo, que las y los guanajuatenses que migren al extranjero tendrán derecho a que se les reconozca la residencia binacional, cuando así lo acrediten en los términos de la ley en la materia, pero en todo caso, para ser elegibles, deberán incorporarse al estado por lo menos 180 días previos al de la elección.

En términos de los artículos 14 y 190 (Congreso del Estado de Guanajuato, 2014), las personas migrantes guanajuatenses residentes en el extranjero pueden acceder a un cargo de elección popular, a través de la postulación de partidos políticos o coaliciones por el principio de mayoría relativa, siempre y cuando se cumpla con los requisitos.

No existe duda respecto al derecho de representación de todas las personas, sobre todo en un país con anhelos democráticos como el nuestro. La forma en que esta representación debe darse es una parte de la discusión; la otra, se encuentra conformada por la viabilidad en función del perfil sociodemográfico de las personas migrantes de la entidad, es decir, si es pertinente una figura de diputación que los represente de acuerdo con las características de la población migrante guanajuatense.

Perfil sociodemográfico de las personas migrantes estatales

Las políticas públicas y acciones que implementa el gobierno deben tener en consideración criterios sociodemográficos no solo de la situación actual, sino con proyecciones que permitan establecer planes con impacto a largo plazo, donde "...el valor de la información sociodemográfica se advertirá en la buena asignación de los recursos provenientes de las políticas sociales, tanto en lo referido a la cobertura como a la selección de beneficiarios ..." (CEPAL, Naciones Unidas, 2006). Estos datos permiten mejorar las estrategias y fortalecer la planificación de las políticas públicas, entre ellas las relativas a la representación política de las personas migrantes.

El análisis de la población incorpora temas innovadores a la agenda pública; en este caso, conocer la movilidad de la población guanajuatense permitirá establecer mecanismos adecuados y efectivos de representación. Para mejorar la planeación, "se requiere una comprensión y análisis de las inequidades sociales, los conflictos y contradicciones entre los distintos sujetos demográficos" (Rodríguez, 2006).

Según información del Instituto de los Mexicanos en el Extranjero, se tiene un registro de 11 848 537 mexicanos que viven fuera del país, de los cuales 97.23 % radica en Estados Unidos de América (Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 2022), porcentaje que según el Censo Nacional de Población es de 88.3 %. Somos un país de éxodo. De acuerdo con la tipología de Ostergaard-Nielsen, México es "exportador de trabajadores" (2003), principalmente de mano de obra; sin embargo, la migración de personas cualificadas va en aumento ante la falta de oportunidades o de salarios competitivos.

De acuerdo con las estadísticas del Censo de Población y Vivienda 2020, en el periodo de 2015-2020, Guanajuato fue la entidad con mayor número de emigrantes con 7.8 %, seguido de Jalisco con 7.5 % y Michoacán con 6.3 %, representando un total de 65 705 guanajuatenses emigrantes (Instituto de Planeación Estadística y Geografía, 2020).

Después de Estados Unidos de América, los países con mayor número de inmigrantes mexicanos, en orden decreciente, son: 1. Canadá; 2. España; 3. Reino Unido; 4. Alemania, entre otros (Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 2022).

El último censo de población establece que Guanajuato cuenta con 6 166 934 habitantes; los residentes en el extranjero son 71 226, de los cuales 66 220 se encuentran en Estados Unidos. Es importante considerar que en el quinquenio 2015-2020, 6.9 % de la población que retornó al país fue de esta entidad, colocándole en el tercer lugar del regreso de connacionales (Instituto de Planeación Estadística y Geografía, 2020), lo que genera un gran número de familias binacionales.

Dentro de las características de las personas migrantes guanajuatenses tenemos que 88.3 % eligen Estados Unidos como lugar de destino, 77.6 % son hombres y 22.4 % mujeres, y 83.9 % se ubican en un intervalo de edad de 18 a 64 años, siendo la principal causa de migración la laboral, seguida de motivos familiares y, en tercer lugar, los educativos (Instituto de Planeación Estadística y Geografía, 2020)

Estas cifras impactan en el alto número de remesas que ingresan al estado. Según datos del Banco de México, en 2020 Guanajuato se colocó en tercer lugar por el número de remesas recibidas del extranjero, con un monto de 3 469 millones de dólares, por debajo solo de Jalisco y Michoacán (Banxico, 2021).

Los datos que anteceden reflejan que Guanajuato es de las entidades con mayor generación de población migrante, en su mayoría hombres trabajadores en un intervalo de edad de 18 a 64 años y cuya mayor concentración radica en nuestro vecino país del norte. Asimismo, el alto flujo de connacionales que retornan al estado permite saber que los vínculos emocionales, económicos y sociales se mantienen fuertes, puesto que son personas que no abandonan su lugar de origen, sino que es un flujo migratorio constante de ida y vuelta y representan un factor muy importante en la economía estatal, e incluso en la nacional.

Las principales razones que motivan a los Estados a crear políticas hacia sus emigrados son el interés económico en las remesas y las inversiones de estas en creciente aumento en la región; y el interés en el capital humano y en la participación política transnacional, principalmente en aquellos países donde el voto de los emigrantes representa un porcentaje significativo del electorado nacional (Vono de Vilhena, 2006, p. 21).

Las relaciones entre los emigrados y su país de origen han sido motivo de diversos estudios, que se intensificaron en la década de los noventa, sobre todo desde una perspectiva sociológica, pero fue la revolución tecnológica con las nuevas formas de comunicación quien dio un giro en mantener e incrementar estos vínculos. La sociedad actual es global e interconectada, lo que permite mayor facilidad de interacción de las personas migrantes con sus lugares de origen.

Es una obligación estatal garantizar a las personas emigradas su participación política y el ejercicio de sus derechos político-electorales, lo que a su vez incidirá de manera positiva en cada entidad, en un mayor activismo político, en la satisfacción ciudadana al sentirse verdaderamente integrados a su país de origen, y en un incremento en la retención de las remesas extranjeras, pues al mantenerse los vínculos conservan el interés de invertir para un futuro regreso a su país.

El alto porcentaje de personas que emigran de nuestro país, así como sus fuertes vínculos sociales con su lugar de origen, dan lugar a la necesidad de representantes políticos *ex profeso* para velar por sus intereses.

Para determinar cuál sería la figura idónea de esta representación, se requiere conocer también el comportamiento de su participación política.

Participación política de la población migrante

De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral (INE), en el proceso electoral 2017-2018, había 181 873 ciudadanos inscritos para votar desde el extranjero, de los cuales 81 232 fueron mujeres (44.66 %), 100 641 fueron hombres (55.34 %) y se recibieron un total de 98 470 votos para la Presidencia de la República, lo que representa un 54.14 % de participación (Instituto Nacional Electoral, 2022).

Mientras que para el proceso electoral federal 2011-2012, contábamos con 59 115 ciudadanos inscritos para votar desde el extranjero, de los

cuales 26 755 fueron mujeres (45 %) y 32 360 fueron hombres (55 %), se recibieron un total de 40 714 votos, lo que representa un 68.87 % de participación (Instituto Nacional Electoral, 2022).

En el proceso electoral federal 2005-2006, hubo 40 876 ciudadanos inscritos para votar desde el extranjero, de los cuales 17 622 fueron mujeres (43 %), 23 254 fueron hombres (57 %) y se recibieron un total de 32 621 votos, lo que representa un 79.8 % de participación (Instituto Nacional Electoral, 2022).

Como se aprecia, si bien parece haber un déficit democrático, ya que no se cumplen las expectativas de la participación política de las personas migrantes, el porcentaje de participación de quienes viven en el extranjero y se encuentran inscritas en las listas nominales ha ido disminuyendo; sin embargo, el total de personas votantes va en aumento, debido a que se incrementa cada año la cantidad de personas que migran del país, pero también se debe a un esfuerzo nacional por incentivar la participación política de los migrantes a través de reformas legales.

Por ejemplo, en nuestra entidad con la reforma de 2014, el voto de las personas mexicanas que residen en el extranjero fue incluido en la Constitución estatal y en la ley electoral local; además, el IEEG, a través de la Comisión Especial para el Voto de los Guanajuatenses Residentes en el Extranjero, garantiza a la ciudadanía guanajuatense migrante el ejercicio de este derecho.

En las elecciones de 2018, el sufragio extraterritorial se ejerció en el orden federal para la elección presidencial y las senadurías. En el ámbito local, Guanajuato, fue uno de los siete estados con la posibilidad de elegir al ejecutivo en el proceso local ordinario 2017-2018, y en la lista nominal de electores residentes en el extranjero se registraron 11 551 personas, de las que se recibieron un total de 4 830 votos.

Para las próximas elecciones a nivel local, de acuerdo con un estudio realizado por el IEEG, los guanajuatenses que han tramitado su matrícula consular son 64 624, en 2019, ubicados en su mayoría en tres estados de la Unión Americana: Texas (34 %), California (21 %) e Illinois (10 %).

Son muchos los factores que propician la falta de participación política, pero no solo a nivel local sino a nivel nacional hay una preocupación generalizada por la "disminución de los niveles de compromiso cívico, la baja participación electoral, erosionando la confianza pública en las instituciones de la democracia representativa, y otros signos de cansancio público, el escepticismo, el cinismo y la falta de confianza en los políticos y los partidos políticos…" (Monjaraz & Bejarano, 2015).

No todos estos factores se pueden solucionar mediante los mismos mecanismos, pero un avance importante en la materia es la inclusión en la legislación local del voto de las personas migrantes, tal como aconteció en 2014; el siguiente reto será la incorporación de un representante de este sector poblacional mediante la figura de la diputación migrante.

Para lograr la efectividad de la representación política, es importante conocer las posibilidades a través de las cuales se puede incorporar de manera más armónica a nuestro sistema electoral.

Figura de la diputación migrante y sus modalidades

"La diputación migrante es la figura que permitirá atender las demandas y los puntos de interés, para llevarlos al debate público al seno del Congreso de la Ciudad de México" (Villagrán, 2021). Así es como la define el consejero electoral en funciones, Mauricio Huesca Rodríguez.

Por otro lado, la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, la define como:

> […] la persona que cumpliendo lo dispuesto por la Constitución federal, y su ley reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía, pretende ocupar un cargo de elección popular, poseyendo ciudadanía zacatecana y residencia binacional de conformidad con lo previsto en la Constitución local. (Congreso del Estado de Zacatecas, 2020)

En la incorporación de la diputación migrante, se deberá elegir la fórmula idónea para integrarla en el diseño electoral existente, pudiendo realizarse a través de dos mecanismos, el de mayoría relativa o bien por la representación proporcional, ya sea por vía de acción afirmativa emitida por la autoridad administrativa o mediante una reforma legal.

Primero se analizarán los sistemas de elección de diputaciones para conocer los pros y contras de cada uno y, una vez definido cuál se adecua mejor a la pretensión, se abordará lo relativo a la vía de implementación.

Sistemas de elección de diputaciones

El llamado sistema electoral es una serie de reglas previamente establecidas, a través de las cuales la voluntad ciudadana materializada en el voto determina a las personas aspirantes como ganadoras a un determinado cargo de elección popular. Al respecto, el *Diccionario electoral* refiere que es el procedimiento "por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público" (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017).

Además, el sistema electoral establece cuestiones previas a la emisión del voto, tales como la determinación de quiénes pueden votar y quiénes ser votados, los cargos de elección popular a disputarse, el periodo de las campañas electorales y el gasto destinado para tal efecto, así como los organismos que podrán intervenir en el desarrollo y la organización de las elecciones, entre otras.

El sistema electoral puede dividirse en mayoría y representación,

> […] de todos los otros constituyen ni más ni menos que modificaciones o perfeccionamientos de éstos. Porque todos los sistemas se apoyan en ellos; no dejan de ser intuitivas las consideraciones que se hacen respecto de las exigencias que deben ser satisfechas: la estabilidad del gobierno, y en general del sistema político, y la representación de todos los grupos de intereses en que la sociedad está vinculada. (Bobbio, Mateucci & Pasquino, 2015)

Para la elección de diputaciones en el estado de Guanajuato, se siguen ambos procedimientos, 22 diputados electos, según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 14 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas (Congreso del Estado de Guanajuato, 1917).

En la entidad, el sistema de mayoría se usa además para la elección de gobernador y presidentes municipales; y el sistema de representación, para la elección de regidores de los municipios.

Para optar por alguno de esos sistemas, en seguida se analizan sus peculiaridades.

Representación proporcional

El sistema de proporcionalidad aparece con la democracia de masas y la extensión del sufragio universal, con la premisa de:

> […] dar espacio a todas las necesidades e intereses de la sociedad y garantizar la igualdad del voto al otorgar a todos los electores el mismo peso prescindiendo de la preferencia expresada, determinando una cuota o cociente respecto del total de los votos; es decir, los puestos se obtienen de acuerdo con los cocientes obtenidos de voto. (Secretaría de Gobernación, 2022)

En este sistema la proporcionalidad se desarrolla en función de dos formas básicas:

> 1. Voto individual, por medio de la cual los electores votan por su representante favorito y también elige a su segunda o tercera opción; y 2. a través de listas, las cuales pueden ser rígidas (son definidas por los partidos), semilibres (donde el elector sugiere modificaciones al orden de preferencia previamente designada) o libres (donde el elector puede hacer su propia lista de nombres). (Secretaría de Gobernación, 2022)

Para la integración proporcional del Congreso del Estado de Guanajuato, la ciudadanía no vota directamente por una persona candidata, sino por un grupo de personas postuladas por un partido político; el mismo voto que se emite para las candidaturas de mayoría relativa suma, según el partido al que pertenece la o el candidato votado, a una lista de candidaturas indirectas, quienes podrán obtener diputaciones en proporción con su votación.

El sistema de representación proporcional ofrece ventajas y desventajas (De la Fuente Alonso, 2020; Valdez, 2016), y las más destacadas son:

Ventajas

- Aumenta el número de votos útiles.
- Brinda mayor proporcionalidad entre votos y escaños.
- Representa a un mayor número de votantes entre distritos.
- Genera una representación más equilibrada entre votos y escaños.

Desventajas

- Mayor complicación en el cómputo para la asignación de puestos de elección.

- No propicia la vinculación entre electorado y funcionarios.
- No fomenta la responsabilidad individual de las personas electas.
- Excluye la posibilidad de participación de candidaturas independientes.

De lo anterior podemos desprender que la principal fortaleza de este sistema se encuentra en favorecer la proporcionalidad entre votos y puestos de elección, evitando la sobre- y la subrepresentación.

Mayoría relativa

El sistema de mayoría es el más antiguo que se conoce, además de ser el más sencillo; tiene como premisa básica que la voluntad de la mayoría del electorado elige a la persona que ocupará el puesto en disputa.

Para lo anterior, el estado de Guanajuato se divide en veintidós distritos, en cada uno de ellos se elegirá a una persona que se integrará al congreso local, siendo aquella que obtenga el mayor número de votos en el distrito en cuestión. Cabe señalar que el cómputo será realizado por el Consejo Distrital del IEEG (Congreso del Estado de Guanajuato, 2014).

Con respecto al sistema de mayoría, tradicionalmente se pueden señalar las ventajas y desventajas (Valdez, 2016; De la Fuente Alonso, 2020) siguientes:

Ventajas

- Simplicidad de los cálculos.
- Claridad en la elección.
- Propicia el vínculo entre la persona votante y su representante.
- Se distingue entre personas y partidos.
- Brinda mayor representatividad.
- Genera más compromiso del funcionariado electo al ser fácilmente identificable.
- Garantiza representación geográfica.
- Posibilita candidaturas independientes.

Desventajas

- Requiere mayor supervisión de las demarcaciones geográficas.
- Divide comunidades homogéneas.
- Posibilita la sobre- y la subrepresentación.
- Propicia un número mayor de votos inútiles.

Como puede apreciarse, la ventaja del sistema de mayoría se encuentra en el vínculo entre el electorado y el funcionariado público, así como la creación de gobiernos fuertes al ser elegidos por la mayoría. Su principal desventaja es la tendencia natural a la desproporción, en detrimento de los partidos pequeños.

Para efectos de la adecuada representación de la población migrante en el estado, el sistema que se integra de manera más armónica a lo ya establecido es el de representación proporcional, debido a que no resulta necesaria una nueva distritación ni es indispensable incrementar el número de diputaciones de mayoría relativa, lo que implica menores recursos económicos y humanos.

Además, es más proporcional porque refleja claramente el número de votos y escaños, ni requiere asignación de recursos para gastos de campaña. La ventaja no obtenida del sistema de mayoría respecto al vínculo entre electorado y persona elegida es subsanable al ser diferenciado del resto de las diputaciones, mediante el reconocimiento de sus funciones como diputado migrante; esta asignación específica compromete a la persona titular de la diputación migrante con ese sector poblacional.

Una vez definida como opción más viable la incorporación a través del sistema de representación proporcional, se debe establecer la vía de su implementación, ya sea mediante una acción afirmativa emitida por una autoridad administrativa o con la reforma a la normativa electoral local por el Poder Legislativo.

Vía de implementación

Acción afirmativa emitida por autoridad administrativa

La también llamada *discriminación positiva*, de acuerdo con el artículo 15 *Séptimus* de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, son "medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, que se establecen con el objetivo de corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades" (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2003).

El desarrollo doctrinario de las acciones afirmativas ha sido muy abundante; para efectos de este texto consideraremos el concepto que señala:

> Las acciones afirmativas, también denominadas discriminación inversa, implican la utilización de protección especial sobre determinados sectores sociales históricamente discriminados, con miras a procurar una solución transitoria que permita garantizar la igualdad de oportunidades. (Sagüés, 2004, p. 212)

Entonces, las acciones afirmativas presentan como característica principal su transitoriedad, es decir, son de carácter temporal mientras subsista la causa de discriminación; su implementación ha sido recurrente para solventar situaciones de desigualdad de forma rápida y menos compleja que la creación de una norma.

En cuanto a medidas afirmativas en favor de la comunidad migrante, en nuestra entidad destaca la sentencia TEEG-JPDC-211/2021 del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato que determinó:

> Vincular al Instituto, para que, dentro del ámbito de su competencia […] determine si procede o no la emisión de una medida afirmativa en favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero, para contar con diputaciones con dicha calidad en el Congreso del Estado para el próximo proceso electoral […]. (Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales, 2022)

En atención a esta sentencia, el IEEG emitió el acuerdo CGIEEG/015/2022 donde se dispuso la siguiente acción afirmativa a favor de las personas migrantes:

> Elección de diputaciones locales por el principio de representación proporcional: los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos una fórmula de candidatas o candidatos propietario y suplente, integrada por personas guanajuatenses migrantes residentes en el extranjero, dentro de los primeros cuatro lugares de la lista, para el siguiente proceso electoral local. (Acuerdo CGIEEG/015/2022, 2022)

Con ello se da lugar a la diputación migrante para el estado mediante una acción afirmativa dictada por un órgano administrativo, incorporándola al sistema electoral con las siguientes características:

a. La figura de la diputación migrante se inserta dentro del sistema de representación proporcional.
b. Solo los partidos políticos y las coaliciones pueden postular a personas migrantes.
c. Posibilita la postulación de más de una persona migrante por partido o coalición.
d. La postulación deberá integrarse dentro de los primeros cuatro lugares de la lista de representación proporcional.

Actualmente, la XLV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato se integra por 14 diputaciones de representación proporcional repartidas de la siguiente manera.

Tabla 1

XLV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato

Partido político	Número de diputaciones por el principio de representación proporcional
Morena	7
Partido Verde Ecologista de México	2
Partido Revolucionario Institucional	4
Movimiento Ciudadano	1

Fuente: elaboración propia.

Si en la elección de 2021 se hubiera aplicado la acción afirmativa descrita, suponiendo que los partidos políticos que obtuvieron diputaciones por representación proporcional hubieran incorporado a una sola persona en el cuarto lugar de su lista como aspirante en el congreso, habría al menos dos diputaciones migrantes, una de Morena y otra del PRI.

En función de este ejercicio se aprecia que, si bien en este caso se habrían podido incorporar dos diputaciones migrantes al congreso, en un escenario donde ningún partido lograra colocar cuatro diputaciones de representación proporcional, no se habría materializado la pretensión; o bien, si solo un partido hubiera alcanzado a colocar a sus cuatro representantes, existiría un solo diputado migrante.

Para mayor garantía de la representatividad de la población migrante será necesario colocar su diputación en una mejor posición en el orden de prelación de la lista.

Por otra parte, una de las desventajas de la acción afirmativa emitida por una autoridad administrativa es que, por su naturaleza, no se encuentra integrada al cuerpo normativo del estado, y dado que su alcance esta más delimitado por las atribuciones del órgano emisor, es de preverse mayor posibilidad de recursos legales en su contra, como es el caso del acuerdo citado, el cual lleva algunas impugnaciones ante autoridades jurisdiccionales por diversas causas.

Reforma legislativa

En cuanto a la reforma legislativa, empezaremos por definirla, de acuerdo con el *Diccionario panhispánico del español jurídico*, como una "modificación o cambio de las normas jurídicas que pueden afectar al cuerpo jurídico existente o la regulación de una determinada situación jurídica" (Real Academia Española, 2022).

La reforma legislativa se refiere al procedimiento efectuado dentro del Poder Legislativo a través del cual se modifica un cuerpo normativo para efectos de mejorarlo, enmendarlo, actualizarlo o innovarlo (Sistema de Información Legislativa, 2022).

De optarse por la reforma legislativa, nos encontramos con las ventajas de que: *a*) la reforma suele ser duradera, y *b*) ofrece mayor aceptación política y social en comparación con otros instrumentos como la acción afirmativa emitida por un órgano administrativo. En cuanto a las desventajas, tenemos que: *a*) debido a su propia naturaleza, el proceso puede ser lento, y *b*) requiere el consenso de las fuerzas políticas para su realización.

En la entidad ya hubo al menos un intento de introducir la figura de la diputación migrante al marco normativo electoral; en particular, se conoce la iniciativa del grupo parlamentario de Morena para la reforma al artículo 42 y adición de un artículo 43 Bis a la Constitución Política del Estado de Guanajuato, que pretende incrementar el número de diputados que conforman al congreso de 36 a 37. A través del sistema de mayoría relativa, la diputación adicional tendrá la calidad de representante migrante, con las características siguientes:

a. La diputación migrante será electa en exclusiva por el voto de los ciudadanos guanajuatenses en el exterior.
b. Para que sea válida la elección, se deberá contar con un mínimo de participación igual al del distrito con menor participación.
c. Posibilita tanto a los partidos políticos como a las candidaturas independientes para postular una diputación migrante.
d. Establece como requisitos de elegibilidad, ser guanajuatense por nacimiento y contar con residencia binacional.

Son múltiples las opciones para implementar esta figura; a continuación, analizaremos algunos casos nacionales en los cuales se ha llevado a cabo.

Experiencias en otros estados

Actualmente, en las legislaciones estatales de Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Zacatecas y Ciudad de México se encuentra contemplada la figura de la diputación migrante; mientras que en el estado de Chiapas fue eliminada por fraude electoral en 2015; en seguida se reseña la experiencia de estas entidades.

Caso de Durango

El artículo 69 de la Constitución estatal establece que para contender a una diputación no se requerirá residencia efectiva dentro del territorio del estado, en los términos siguientes:

> Las y los duranguenses que tengan la calidad de migrantes no requerirán de la residencia efectiva dentro del territorio del Estado prevista en esta fracción. La ley establecerá los requisitos para ser considerado duranguense migrante. (H. Congreso del Estado de Durango, 2022)

Lo anterior se traduce en que la ciudadanía duranguese radicada en el exterior puede aspirar a una diputación de mayoría, mientras cuenten con domicilio simultáneo en Durango y en el extranjero, acreditado con matrícula consular, siempre y cuando no posean otra nacionalidad.

Esto no garantiza que llegue una persona con las características descritas, ni que dentro de su línea política se encuentre velar por este sector de la población.

Caso de Guerrero

En el estado de Guerrero, según lo dispone el artículo 45 de su constitución, su congreso se integra por 28 diputados de mayoría relativa y 18 diputados de representación proporcional; de estos últimos, uno de ellos tendrá el carácter de diputado migrante (Congreso del Estado de Guerrero, 1919).

En términos de su ley de instituciones y procedimientos electorales, la diputación migrante corresponderá al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones de representación proporcional, salvo que se asigne el mismo número de diputados de representación proporcional a dos o más partidos políticos; en este caso, la asignación se hará al partido que obtenga el menor número de votos de los que resultan empatados.

Caso de Nayarit

En términos del artículo 27 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Nayarit (Congreso del Estado de Nayarit XXXIII Legislatura, 1918) y el artículo 21 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit (Congreso del Estado de Nayarit XXXIII Legislatura, 2010), los partidos políticos postularán entre sus candidatos de la lista de representación proporcional a una fórmula de personas migrantes que deberán estar incorporadas en los primeros seis lugares de la lista.

Caso de Oaxaca

La Constitución del estado en su artículo 33 dispone que el Congreso se integra por 25 diputados de mayoría relativa y 17 de representación proporcional, de estos últimos, una diputación tendrá la representación migrante.

Cada partido deberá integrar en el primer 30 % de su lista una candidatura migrante, siendo requisito que acredite su calidad mediante credencial para votar emitida en el extranjero.

Caso de Zacatecas

En el estado de Zacatecas, la figura de la diputación migrante se encuentra regulada en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, que la define como:

> […] la persona que cumpliendo lo dispuesto por la Constitución federal, y su ley reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía, pretende ocupar un cargo de elección popular, poseyendo ciudadanía zacatecana y residencia binacional de conformidad con lo previsto en la Constitución local. (Congreso del Estado de Zacatecas, 2020)

En términos del artículo 17 de la ley electoral, el Congreso estatal se integra por 30 diputaciones; de ellas 18 serán de mayoría relativa, electas en distritos uninominales y 12 de representación proporcional, electas en una sola circunscripción electoral. De estos últimos, dos deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales (Congreso del Estado de Zacatecas, 2020).

Dentro de las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional que registre cada partido político, deberán integrarse dos fórmulas con carácter de migrante o binacional, de distinto género, en el penúltimo y último lugar de su lista plurinominal; la asignación será en el orden de prelación que tuviesen los candidatos en la lista, con excepción de los dos que tengan la calidad de migrantes o binacionales.

La asignación de diputaciones con carácter migrante corresponderá a los dos partidos políticos con el mayor porcentaje de votación estatal emitida, respectivamente, y serán otorgadas conforme al género de la última fórmula de asignación. En caso de que un partido político obtenga por el principio de mayoría relativa el triunfo en los 18 distritos electorales uninominales, los diputados que tengan el carácter de migrantes o binacionales se asignarán a la primera y segunda minorías.

De la normativa electoral del estado, podemos advertir que de las 30 diputaciones que integran el congreso, necesariamente, dos de ellas tienen

el carácter de migrante o binacional; lo que garantiza que el Congreso siempre se integre con dos diputados de residencia binacional.

Caso de Chiapas

En el estado de Chiapas, hasta 2017, se contemplaba la figura de la diputación migrante; sin embargo, derivado de la elección de 2015 que fue señalada como fraudulenta, a través de reformas legales se eliminó la figura. Las irregularidades de dicha elección se refieren de la siguiente manera:

> El hecho más reprobable y visible fue el fraude cometido en el padrón electoral en el extranjero, que se intentó tornar como un hecho intrascendente; no obstante, la nueva figura electoral utilizó las bases de datos del INE para dar de baja a 10 808 ciudadanos chiapanecos, que de pronto aparecieron como residentes en el extranjero y eran incorporados a la lista nominal a fin de ejercer su derecho de voto para elegir al diputado migrante. En síntesis, en Chiapas dejaron de votar más de 10 mil ciudadanos. La plataforma electrónica que daba veracidad a la elección tuvo un costo de 12 millones, pagados a una empresa que fue también responsable del proceso electoral de 2012. El presidente del INE reconocería muchos meses después que este suceso fue un "fraude": "no solo alguien les impidió votar, sino que alguien más votó por ellos". (García & Solís, 2021)

Estos hechos dieron lugar a la reforma que eliminó esta figura. Previo a ello, el artículo 19 de su Constitución establecía que en la integración del Congreso y para la representación de los chiapanecos migrantes en el extranjero, se elegiría a un diputado, en una circunscripción plurinominal especial, siendo éste el llamado diputado migrante (Congreso del Estado de Chiapas, 2014).

Caso de Ciudad de México

En la Ciudad de México se estableció la figura de la diputación migrante en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales quedando regulado en los artículos 4, apartado B, fracción III; 6, fracción I; 13 y 76, donde se contemplaba la figura de la diputación migrante.

Sin embargo, por la reforma de noviembre de 2019, el Poder Legislativo local aprobó la eliminación de esta figura tanto en la Constitución como en el código electoral, con los argumentos de costos y la efectiva representación de este grupo poblacional.

No obstante, a través de una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en agosto de 2020, en el expediente SUP-REC-88/2020, y fundamentado en el principio de progresividad y no retroceso de los derechos, se ordenó la reintegración de la figura al sistema electoral de la ciudad, en los términos siguientes:

> i. Se inaplica, para el proceso electoral 2020-2021, el decreto legislativo que derogó la figura de diputación migrante, por considerarlo inconstitucional;
> ii. Se dispone la reviviscencia de los artículos 4, apartado B, fracción III; 6, fracción I, 13, 76 y vigésimo quinto transitorio del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México únicamente para el proceso electoral 2020-2021, y
> iii. Se ordena al OPLE de la Ciudad de México a continuar con los trabajos que estime pertinentes, necesarios y suficientes a fin de implementar esta figura, en los términos de las normas que en virtud de la presente ejecutoria cobran reviviscencia. (Recurso de Reconsideración, 2020)

De acuerdo con lo anterior, la figura de la diputación migrante aun y cuando fue eliminada del cuerpo legislativo, fue reintegrada para el proceso electoral 2020-2021 y, con el argumento de progresividad establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta deberá reintegrarse por el Congreso local a sus cuerpos normativos.

De las experiencias de las entidades, podemos concluir que la figura se ha incorporado a través del sistema de representación proporcional, a excepción de Durango donde también se puede obtener por vía de mayoría. Se pugna porque su asignación corresponda a los primeros lugares de las listas. En algunos estados se garantiza que el congreso estatal se integre con por lo menos una diputación migrante, en tanto que en otros existe posibilidad de que no se logre el objetivo debido a su configuración.

Es importante destacar que el principio de progresividad de los derechos humanos no permitirá un retroceso de los derechos conquistados, sea cual fuere la vía de obtención.

Conclusiones

En todo Estado con pretensiones democráticas se garantiza la participación de todos sus integrantes, entre ellos la de las personas migrantes. Los derechos político-electorales de este sector se encuentran contemplados tanto en el marco normativo nacional como en el internacional, lo cual vincula a los órganos legislativos a la armonización de sus legislaciones estatales con el marco de protección más amplio.

En México, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se han incrementado las políticas públicas, las acciones afirmativas y la creación de nuevas figuras de representación, contribuyendo a la garantía del ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía en aras de un gobierno más representativo, eficiente y comprometido con las necesidades sociales de todas las personas, incluidos los connacionales residentes en el extranjero.

Deben tomarse en consideración las características sociodemográficas de la población migrante. Conocer su movilidad permite establecer mecanismos adecuados y efectivos de representación, en el caso del estado de Guanajuato, como una de las entidades con mayor generación de población migrante en el país. Es imperativo establecer figuras de representación, principalmente porque 83.9 % de las personas migrantes se encuentran en un intervalo de edad en la que pueden ejercer estos derechos.

Aunado a que contamos también con un alto porcentaje de retorno de connacionales, lo que mantiene fuertes vínculos emocionales, económicos y sociales con su lugar de origen, además de ser un factor muy importante en la economía estatal, estas características dan sustento a la necesidad de enfocar un esfuerzo gubernamental para su protección y representación.

A pesar de ello, fue hasta 2014 que el voto de las personas guanajuatenses que residen en el extranjero se incluyó en la Constitución estatal y en la ley electoral local, de manera que se cuenta con pocos datos respecto a su participación política; pero, independiente de ello, facilitar su acceso a la toma de decisiones puede incentivar su participación. Entonces, se considera que es viable y necesario que se establezca una figura de representación de sus intereses en los órganos de poder político del Estado.

Es un tema que ya se encuentra en la agenda gubernamental, pues la entidad cuenta con una acción afirmativa emitida por la autoridad electoral administrativa y, al menos, una propuesta de reforma legislativa.

Dentro de la gama de posibilidades de incorporación de la figura de la diputación migrante en el estado, fueron analizados los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional. Se encontró que el que mejor se armoniza con el esquema vigente es la representación proporcional, en virtud de que no hace necesaria una nueva distritación, ni incrementa el número de diputaciones y, con ello, los costos humanos y materiales correspondientes.

Además, no requiere asignación de recursos para gastos de campaña; la ventaja que brindaría el sistema de mayoría respecto al vínculo entre electorado y persona elegida es subsanable, al ser diferenciado del resto de las diputaciones mediante el reconocimiento de sus funciones como diputación migrante.

Por otra parte, la vía que resulta óptima para su implementación es la de la reforma legal, porque suele ser más duradera, ofrece mayor aceptación política y social, se encuentra integrada al cuerpo normativo del estado y tiene menor posibilidad de impugnación, que la acción afirmativa.

Ahora bien, de las experiencias analizadas de otros estados, una de las que más aporta es la de Zacatecas, porque su sistema garantiza la incorporación de dos diputaciones al Congreso; sin embargo, esta fórmula puede mejorarse si cada partido político designa dentro de los primeros dos lugares de su lista una candidatura migrante.

Esto daría la posibilidad de contar con más de dos diputaciones de estas características, como se ejemplifica con el actual escenario de conformación del Congreso del Estado de Guanajuato.

En este supuesto, habrían resultado al menos tres diputaciones migrantes: de Morena, Partido Verde y Partido Revolucionario Institucional. Incluso pudieran ser más, si algún partido postulara más de una candidatura, o bien, la posicionara en el primer lugar.

Entonces, para garantizar que se materialice la representatividad de la población migrante, será necesario que las candidaturas se coloquen al menos en los dos primeros lugares de las listas.

Impulsar nuevas formas de participación contribuirá al fortalecimiento de la democracia y la disminución de las brechas de desigualdad en

beneficio de los grupos históricamente vulnerados, como las personas connacionales residentes en el extranjero; de ahí la relevancia de la implementación de la diputación migrante.

Referencias

Asamblea General de la ONU. (1990). *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.* Nueva York, Estados Unidos de Norte América: ONU.

_____ (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Nueva York.

_____ (1965). *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*. Nueva York.

Banxico. (2021). *Sistema de información económica.* México: Banco de México.

Beltrán Miranda, Y. (2018). El voto de los mexicanos en el extranjero y la figura del diputado migrante en la Ciudad de México. En M.L. Mercado Ramírez, *La Ciudad de México y su esquema electoral* (p. 225). México: Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

Bobbio, N., Mateucci, N., & Pasquino, G. (2015). *Diccionario de política.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

CEPAL-Naciones Unidas. (2006). *Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Congreso del Estado de Guerrero. (1919). *Constitución para el Estado Libre y Soberano de Guerrero.* Congreso del Estado de Guerrero. https://congresogro.gob.mx/62/legislacion/

Congreso Constituyente. (1917). *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.* México.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (11 de junio de 2003). *Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación*. México.

Congreso del Estado de Chiapas. (2014). *diputados.gob.* Diputados LXV. https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/sapi-iss-01-16/Voces_Const_Locales2015/CHIAPAS%202015.pdf

Congreso del Estado de Guanajuato. (1917). *Constitución Política para el Estado de Guanajuato.* Guanajuato: Congreso.

_____ (1917). *Constitución Política para el Estado de Guanajuato.* Guanajuato.

_____ (2014). *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.* Guanajuato: Congreso del Estado de Guanajuato.

_____ (2014). *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.* Guanajuato.

Congreso del Estado de Guerrero. (noviembre de 1917). *Congreso del Estado de Guerrero LXII Legislatura*. (C. d. Guerrero, editor). https://congresogro.gob.mx/62/legislacion/

Congreso del Estado de Nayarit XXXIII Legislatura. (1918). *Constitución para el estado libre y soberano de Nayarit.* Tepic. https://congresonayarit.gob.mx/legislacion-estatal/

_____ (2010). *Ley Electoral del Estado de Nayarit.* Tepic. https://congresonayarit.gob.mx/legislacion-estatal/

Congreso del Estado de Zacatecas. (2020). *Ley Electoral del Estado de Zacatecas.* Zacatecas, Zacatecas.

De la Fuente Alonso, A. (2020). *Universidad Veracruzana, Repositorio Institucional.* https://cdigital.uv.mx/bitstream/handle/1944/51473/FuenteAlonsoAlejandro.p df?sequence=1

García Aguilar, M.D., & Solís Cruz, J. (2021). La elección presidencial de 2018 en Chiapas. Desafíos y horizontes posibles con la cuarta transformación. En M.D. García Aguilar, C.D. Gómez-Abarca, M.I. Martínez Espinosa, D.U. Méndez Gómez, J. Solís Cruz, P.Uc, & D. Villafuerte Solís, *Vuelta de tuerca* (pp. 71-108). México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, Observatorio de las Democracias: Sur de México y Centroamérica.

García Aguilar, M.C., Gómez-Abarca, C.J., Martínez Espinoza, M.I., Méndez-Gómez, D.U., Solís Cruz, J., P.Uc, & Villafuerte Solís, D. (2021). Aproximaciones críticas sobre el proceso electoral 2017-2018 y primeros atisbos de la Cuarta Transformación en Chiapas y México. México: Universidad de ciencias y artes de Chiapas, Centro de estudios superiores de México y Centroamérica, Observatorio de las democracias: Sur de México y Centroamérica.

Instituto de los Mexicanos en el Exterior. (28 de octubre de 2022). *SRE-Instituto de los Mexicanos en el Exterior*. https://ime.gob.mx/historico/estadisticas/mundo/estadistica_poblacion_prue bas.html

Instituto de Planeación Estadística y Geografía. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020.* México: INEGI.

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. (2022). *Estudio para determinar la viabilidad de medidas afirmativas en favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero, para contar con diputaciones migrantes en el Congreso del Estado de Guanajuato para el próximo proceso electoral.* Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

Instituto Nacional Electoral. (6 de agosto de 2022). *Voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero*. https://votoextranjero.mx/web/vmre/historico

Jarquín Orozco, W.M. (2022). Las acciones afirmativas como medidas de inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad en el proceso electoral 2020-2021. En A. Roiz Elizondo, *Democracia en punto de inflexión. Reflexiones del proceso electoral 2020-2021* (pp. 119-142). Monterrey, Nuevo León, México: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Monjaraz, A. & Bejarano, D. (2015). Participación política transnacional de México. En A. Monjaraz, & D. Bejarano, *Integración de México a las dinámicas globales y la potencialidad de la Alianza del Pacífico.* Baja California: Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de Baja California y Red de Relaciones Internacionales y Desarrollo Global.

Opinión Consultiva OC-18/03 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 17 de septiembre de 2003).

Organización de Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José de Costa Rica.

Organización de las Naciones Unidas. (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Viena, Austria.

Ostergaard-Nielsen, E. (2003). *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations.* Londres: Palgrave Macmillan Ltda.

Pimienta Lastra, R., & Bobadilla Nuñes, V. (2011). El voto en el extranjero del migrante internacional y sus repercusiones en los procesos electorales del país. *Veredas*, (23), 159-183.

Recurso de Reconsideración, SUP-REC-88/2020. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 14 de agosto de 2020). https://www.te.gob.mx/buscador/

Rodríguez, L. (2006). Sesión inaugural. En Conferencia Naciones Unidas, & J. Rodríguez Vignoli (ed.), *Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Sagüés, M.S. (2004). Las acciones afirmativas en los recientes pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos. Implicancias del dato sociológico en el análisis jurisprudencial. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional,* (2), 211-229.

Sartori, G. (2005). En defensa de la representación política. En Carbonell, *Democracia y representación: un debate contemporáneo* (pp. 21-34). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Secretaría de Gobernación. (20 de julio de 2022). *Sistema de información legislativa*. http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=224

Sistema de Información Legislativa. (4 de septiembre de 2022). *SIL*. http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=206

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). *Diccionario Electoral.* San José de Costa Rica: Litografía Versalles.

Valdez, L. (2016). *Sistemas Electorales y de Partidos.* Ciudad de México, México: Instituto Nacional Electoral. https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partid.htm

Vono de Vilhena, D. (2006). *Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen: transnacionalismo y políticas públicas.* Santiago de Chile: CEPAL Naciones Unidas.

Prevención, atención y erradicación de las violencias contras las mujeres. Análisis del cumplimiento del deber de debida diligencia por el Instituto para las Mujeres Guanajuatenses

Prevention, Care, and Eradication of Violence Against Women. Analysis of Compliance with the Duty of Due Diligence by the Institute for Guanajuatenses Women

Adriana Díaz Santacruz[1]

Sumario: 1. Introducción. 2. Marco teórico. 3. Metodología. 4. Descripción del problema. 5. Presentación de evidencias. 6. Conclusiones. 7. Recomendaciones. 8. Referencias. 9. Anexos.

Resumen

El presente trabajo aborda el *corpus juris* que regula el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como los mecanismos nacionales y regionales que se han implementado para paliar esta problemática. Luego, con base en el examen de diversos datos estadísticos, se demuestra que, pese a los esfuerzos legislativos y operacionales, el Instituto para las Mujeres Guanajuatenses (IMUG) incumple con el deber de debida diligencia en la atención, prevención y erradicación de las violencias contra las mujeres y niñas. Por ello, se realizan dos propuestas concretas: una de carácter legislativo, que permitirá modificar la estructura y el funcionamiento del IMUG y sugiere, además, un mecanismo novedoso de seguimiento a mediano y largo plazos, que se complementa con un *Manual de operación*; la otra, con fines de divulgación, que permitirá a los agresores reconocer las

[1] Con la colaboración de Luz María Vallejo Pérez.

prácticas que, en aras de su fraternidad, han naturalizado, para modificarlas, individual, social y culturalmente.

Palabras clave: violencia, género, mujeres, derechos humanos, debida diligencia

Abstract

This paper addresses the *corpus juris* regulating the right of women to a life free of violence. In addition, the document analyzes the national and regional mechanisms that have been implemented to alleviate this problem. Then, based on the examination of various statistical data, it is shown that, despite legislative and operational efforts, the Institute for Guanajuatenses Women (IMUG) fails to comply with the duty of due diligence in the care, prevention, and eradication of violence against women and girls. For this reason, two specific proposals are made. The first one of legislative nature will allow modifying the structure and functioning of the IMUG and suggests an innovative mechanism for monitoring in the medium and long term, complemented with an Operation Manual. The second proposal, for disclosure purposes, will help the aggressors to recognize the practices that they have normalized, in order to give them elements to modify those practices individually, socially and culturally.

Keywords: Violence, Gender, Women, Human Rights, Due Diligence

Introducción

El presente trabajo, desarrollado durante el proceso del Programa Anual de Formación (PAF) del Congreso del Estado de Guanajuato en su edición 2022, en coordinación con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), implicó la consulta histórica y documental de diversas fuentes, que permitirán al lector reconocer los orígenes, causas y consecuencias de las violencias contra las mujeres, así como advertir que, a pesar de múltiples compromisos adquiridos por el Estado mexicano en materia de prevención, atención y erradicación de dichas violencias, el IMUG no ha cumplido con el deber de debida diligencia en el marco de las obligaciones de promoción, garantía, respeto y protección del derecho humano de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

En la primera parte, se aborda en términos generales el origen, las causas y consecuencias de las violencias contra las mujeres. También, se delimitan sus tipos y modalidades, así como los contextos en los que se puede presentar, de acuerdo con el sistema universal y regional de protección a los derechos humanos. Posteriormente, en un segundo apartado, se analiza el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el ámbito jurídico nacional incluyendo, desde luego, el particular del estado de Guanajuato.

En un tercer momento, se realiza el estudio del estándar del deber de debida diligencia en la prevención, atención y erradicación de las violencias contra las mujeres. Es importante mencionar que, en el presente trabajo, no se estudia el tema de la sanción, en virtud de que esta no corresponde al IMUG pues, en todo caso, de ello habrían de responder desde la función persecutoria el ministerio público y, desde la actividad jurisdiccional, los poderes judiciales, tema que, sin embargo, no nos ocupa para este trabajo.

Un cuarto apartado, contiene la contextualización del problema actual de violencias contra las mujeres en el Estado de Guanajuato. Luego, el lector encontrará el análisis pormenorizado de la estructura y el funcionamiento actual del IMUG, mediante el cual se visibiliza que dicho factor, aunado a algunas de sus acciones y programas, ha sido insuficiente para cumplir con el deber de la debida diligencia en la prevención, atención y erradicación de las violencias contra las mujeres. Finalmente, luego de señalar las conclusiones de la investigación, se efectúa una serie de recomendaciones que, de acuerdo con los resultados de la indagación, podrían coadyuvar al Gobierno del Estado de Guanajuato, a través del señalado instituto, a dar cabal cumplimiento a la obligación de garantizar el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia.

Marco teórico

Un recorrido histórico por la literatura que se ocupa de analizar las violencias contra las mujeres nos muestra, de manera clara, que la raíz de dicho flagelo se encuentra en la construcción social de la superioridad de los

varones en relación con las mujeres. Marcela Lagarde y de los Ríos, cuya lucha, no está de más decirlo, contribuyó en nuestro país a la tipificación del feminicidio (esa manifestación máxima, corolario de un *continuum* de violencias contra las mujeres), nos ha dado luz de cómo las sociedades han impuesto roles que deberían ser cumplidos en exclusivo por hombres y otros por mujeres, dejando al descubierto su denominación como estereotipos de género.

Al respecto, Cook y Cusack (2009) han explicado que dichos estereotipos, sumados a los estigmas y a las normas nocivas basadas en el patriarcado, concebido por Lerner (1986) como "la manifestación e institucionalización del dominio masculino sobre las mujeres y niños/as de la familia y la ampliación de ese dominio sobre las mujeres en la sociedad en general", han contribuido a que esos constructos sociales se perpetúen dentro de las relaciones humanas y sociales, diferenciándose tan solo por el momento histórico vivido en ese momento.

Por ello, algunas autoras consideran que en el patriarcado moderno los varones pactan su poder como hermanos, en el denominado pacto *fraters*, en el cual, los ideales de igualdad, libertad y fraternidad están presentes. Rosa Cobo, citando a Celia Amorós (1995), ha señalado que la *fratia* constituye un grupo juramentado bajo la presión de una amenaza exterior de disolución; de ahí que sus miembros se perciban a sí mismos como condición *sine qua non* para mantener la identidad, los intereses y objetivos de sus miembros y del propio grupo.

Ahí pues, en los confines del patriarcado se gesta la necesidad de ejercer el poder sobre las mujeres a través de diversas formas, tipos y manifestaciones de violencia, siempre con la finalidad de demostrar su superioridad. De ahí que los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y de los sistemas regionales de protección a los derechos humanos, se hayan preocupado por reconocer que las violencias contra las mujeres son un tema que debe ser atendido de manera prioritaria. Así, con la firma de diversos tratados internacionales como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) o la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), los gobiernos miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) se han comprometido, además de su atención, a su prevención, sanción y erradicación, con el estándar de debida diligencia en el marco de los derechos humanos.

En el caso de México se han implementado políticas públicas relacionadas con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y a la erradicación de toda forma de discriminación en su contra; asimismo, se han creado instituciones y leyes generales y locales que buscan cumplir con dichos compromisos asumidos internacionalmente, además de acatar las disposiciones que se desprendan de sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos de violencias contra las mujeres, entre los que el punto de partida lo constituye el *Caso González y otras vs. México (Campo Algodonero),* a partir del cual se estableció, entre una lista de múltiples vulneraciones a derechos humanos, la violación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y al acceso a la justicia.

Metodología

La presente investigación, evidentemente documental, se realizó a través del método deductivo. Partiendo de la premisa de que el IMUG incumple con el deber de debida diligencia en la atención, prevención y erradicación de las violencias contra las mujeres, el tema se analiza en términos generales desde sus orígenes, causas y consecuencias, pasando por los tipos, modalidades y contextos de ocurrencia, de acuerdo con el marco jurídico universal, regional y nacional que tutela el derecho humano de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Se hizo necesario, además, consultar la teoría feminista que explica al patriarcado como base de esos orígenes, causas y consecuencias.

Posteriormente, se documentaron los compromisos del Estado mexicano, adquiridos con la firma de diversos instrumentos internacionales que salvaguardan el derecho en comento, así como aquellos que se desprenden de las sentencias dictadas en casos concretos, en los cuales la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) demostró la violación de dicha prerrogativa, condenando así al Estado mexicano a ejecutar variadas acciones que van desde la adecuación de su marco legal, hasta la implementación de acciones, programas y políticas públicas, cuyo fin último debiera ser la erradicación de las violencias contra las mujeres.

Asimismo, y derivado de la interpretación armónica del *corpus juris* estudiado, se examina el estándar de debida diligencia en la prevención, atención, sanción y erradicación de las violencias contra las mujeres, para luego establecer el contexto actual de violencias contra las mujeres en Guanajuato, así como la estructura y funcionamiento actual del IMUG. Luego, se recopilaron estadísticas y datos precisos provistos por dependencias de Estado, logrando demostrar que, de acuerdo con el marco jurídico ya mencionado, el IMUG incumple con el deber de debida diligencia en la atención, prevención y erradicación de estas violencias.

Descripción del problema

El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia

Los diversos tipos y modalidades de violencias que se ejercen contra las mujeres tienen su origen en concepciones erróneas de la inferioridad y la subordinación de estas en relación con los varones; es uno de los flagelos más graves que afectan a nuestras sociedades y constituye una clara violación a sus derechos humanos. Aunque las violencias contra las mujeres son múltiples y acarrean diversas consecuencias según el contexto dentro del cual se ejerzan, poseen rasgos comunes que las caracterizan como un fenómeno universal que, a su vez, es una manifestación de la discriminación[2] basada en estereotipos de género,[3] el estigma,[4] las normas culturales nocivas y patriarcales,[5] y la violencia de género,[6] así como de la situación de desigualdad y las relaciones abusivas de poder de los hombres sobre las mujeres. Aunado a ello, las violencias contra las mujeres constituyen una forma de discriminación[7] que impiden gravemente que estas gocen de derechos y libertades en pie de igualdad con los varones,[8] y se considera un grave problema de salud pública.

De acuerdo con los tratados más importantes en torno al tema (CEDAW y la *Belém do Pará*), así como con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGMVLV) y las leyes locales que regulan la prevención, atención, sanción y erradicación de este fenómeno en nuestro país, las violencias contra las mujeres abarcan con carácter no limitativo

[2] Para efectos de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la discriminación contra la mujer denotará "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o 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 esfera".

[3] "Conjunto de creencias y atribuciones socialmente construidas basadas en convencionalismos de cómo debe ser y comportarse cada género. Se refieren a la construcción social y cultural de hombres y mujeres, debido a sus diferentes funciones físicas, biológicas, sexuales y sociales. Más ampliamente, pueden pensarse como las convenciones que sostienen la práctica social del género".

[4] El estigma, como un fenómeno sociocultural profundamente arraigado, es el origen de muchas violaciones de los derechos humanos y la causa de que grupos enteros de población resulten desfavorecidos. El estigma en términos generales se entiende como un proceso de deshumanización, descrédito y menosprecio de las personas pertenecientes a ciertos grupos, fundado a menudo en un sentimiento de disgusto. El estigma se asocia a un atributo, calidad o identidad que se considera "inferior" o "anormal", y se basa en una brecha socialmente construida entre "nosotros" y "ellos". En https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-42_sp.pdf

[5] "Patriarcado, es un término antropológico, usado para definir la condición sociológica donde los miembros masculinos de una sociedad tienden a predominar en posiciones de poder; mientras más poderosa sea esta posición, más posibilidades habrá de que un miembro masculino la retenga". En https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=documento&id=176&id_opcion=150&op=150

[6] De acuerdo con la ONU, la violencia contra la mujer se define como: "todo acto de violencia de género que resulte, o pueda tener como resultado un daño físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada". En https://www.who.int/topics/gender_based_violence/es/

[7] Cfr. Recomendación General núm. 12 del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de la ONU.

[8] De acuerdo con la Recomendación General núm. 19: La Violencia Contra la Mujer, de la CEDAW, estos derechos incluyen entre otros: el derecho a la vida, el derecho a no ser sometida a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias, en tiempo de conflicto armado internacional o interno; el derecho a la libertad y a la seguridad personales; el derecho a igualdad ante la ley; el derecho a igualdad en la familia; el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental; el derecho a condiciones de empleo justas y favorables.

violencia física, sexual y psicológica; puede producirse en el seno familiar y comunitario, e incluye la perpetrada o tolerada por el Estado.

Por todo lo anterior, el tema que nos ocupa debe ser atendido de manera prioritaria como un asunto de Estado, y es obligación de toda autoridad garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en virtud de que dicha prerrogativa ha sido reconocida como un principio del derecho internacional consuetudinario.[9] En ese sentido, las autoridades del estado y municipios de Guanajuato no se encuentran exentas de responsabilidades frente a las violencias de género en contra de las mujeres, pues con acciones u omisiones podrían, también, ser generadoras de violencia institucional.[10] Situación que, en el caso del Estado mexicano, le ha valido infinidad de observaciones a cargo de organismos defensores de derechos humanos, tanto en el ámbito internacional como en el Sistema Regional de Defensa de Derechos Humanos, dada la firma y ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 3 de febrero de 1981, y su consecuente sometimiento a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; de ahí que sea un tema que debe ser parte de las políticas públicas en los tres órdenes de gobierno.

El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en los sistemas universal y regional de protección a los derechos humanos

En el contexto universal, los Estados parte de la ONU adoptaron en 1979 la CEDAW.[11] Adicionalmente, la ONU estableció un Comité de Expertas, encargado de la revisión de informes emitidos por los Estados en relación con los avances en el tema, así como de la formulación de recomendaciones, que han dotado a la Convención de un carácter jurídicamente vinculante. Dicho Comité se encarga también de emitir recomendaciones sobre el tema de violencias contra las mujeres, resultando especialmente relevantes las Recomendaciones Generales 12, 19 y 35 (que actualiza a la 19, por lo cual deben leerse en su conjunto, sobre la violencia de género contra la mujer), emitidas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.[12]

La primera insta a los Estados a que incorporen en sus informes al Comité, datos estadísticos sobre la frecuencia, tipos y perfil de las mujeres víctimas de la violencia, así como información acerca de la legislación existente en sus jurisdicciones y los servicios de atención con que cuenten, además de las medidas que al respecto se implementen. En la segunda se estudia más a fondo el tema de las violencias contra las mujeres, y se reconoce que la discriminación no solo se limita a los actos cometidos por el Estado o sus representantes, sino que también este será responsable por actos privados, perpetuados por personas, organizaciones o empresas.[13] Adicionalmente, se amplió la definición de discriminación contra la mujer contemplando la violencia como una causa y manifestación de esta.[14] En la Recomendación General número 19, entre otras cosas, se recomendó a los Estados parte de la Convención que adoptasen medidas apropiadas y eficaces para combatir todo tipo de violencia basada en el sexo, ejercida mediante actos públicos o privados.

No obstante, parece ser que México no ha sabido dar respuesta efectiva a dichas recomendaciones, así lo prueba el Examen Periódico Universal al que fue sometido nuestro país por el grupo de trabajo de dicho mecanismo, en el periodo de sesiones de noviembre de 2018. En este, el grupo realizó un conjunto de recomendaciones específicas que deberían ser atendidas en materia de violencias contra las mujeres y violencia de género; entre otras, destacan las siguientes:

[9] Comité CEDAW, Recomendación General núm. 35, Sobre la Violencia por Razón de Género contra la Mujer, por la que se actualiza la Recomendación general núm. 19, CEDAW/C/GC/35, 26 de julio, 2017, p. 2.

[10] CNDH, Recomendación 63/2020, párr. 53 y 68.

[11] Dicho instrumento, reconoce la garantía de igualdad a las mujeres y propone eliminar todo tipo de prácticas discriminatorias en su contra.

[12] En el Octavo Periodo de Sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, celebrado en 1989, se conformó el Comité para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

[13] Ídem, numeral 9.

[14] Ídem, numeral 6.

1. Estudiar y generar la normativa necesaria para eliminar la incertidumbre legal y procedimental en la aplicación del mecanismo de alerta en materia de violencia de género;[15]
2. Reforzar la lucha contra la violencia de género; en particular, la violencia contra las niñas y el feminicidio;[16]
3. Evaluar y reforzar el mecanismo de alerta en materia de violencia de género y sistematizar la aplicación del protocolo de investigación del delito de feminicidio,[17] y
4. Proteger los derechos de las mujeres y las niñas, y adoptar medidas para prevenir las muertes violentas, los asesinatos y la desaparición forzada de mujeres y niñas, en particular haciendo frente a las raíces de esa violencia.[18]

Recomendaciones que, en el caso del IMUG como instancia de Estado, deben ser atendidas en el ámbito de sus competencias y atribuciones otorgadas por la legislación vigente en la materia, pues si bien es cierto que no cuenta con facultades para sancionar a quienes perpetran actos de violencias contra mujeres y niñas, sí tiene obligaciones en materia de atención y prevención, acciones que, de efectuarse de manera efectiva, sin duda alguna inciden en su erradicación y, por ende, se ajustan al cumplimiento del deber de debida diligencia y observancia de las obligaciones de promoción, prevención, protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres guanajuatenses.

Ahora bien, por lo que respecta al Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos, los Estados miembros de la OEA suscribieron el 9 de junio de 1994, la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer[19] –primer tratado vinculante en el mundo que reconoció que la violencia contra las mujeres constituye una violación sancionable de derechos humanos–; en este instrumento se define dicha violencia, se detallan los tipos y ámbitos donde se presenta y se proponen medidas para eliminarla.[20] Esta Convención supuso un compromiso de los Estados en la lucha por la erradicación de todas las formas de violencias contra las mujeres, e instituyó por primera vez el desarrollo de mecanismos de protección y defensa contra este fenómeno.

La Convención de Belém do Pará ha contribuido a crear conciencia sobre la gravedad del problema de las violencias contra las mujeres[21] y de la responsabilidad del Estado de adoptar medidas concretas para su prevención y erradicación. Crea un sistema de derechos para garantizar una vida libre de violencia a las mujeres y un sistema de obligaciones para los Estados de respetar y garantizar esos derechos y de actuar con la debida diligencia para proteger a la mujer contra toda forma de violencia por razones de género.

Este tratado internacional ha dado pauta para la adopción de leyes y políticas sobre prevención, erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres en los Estados parte de la Convención; la formulación de planes nacionales; la organización de campañas y la implementación de protocolos y de servicios de atención, entre otras iniciativas, y ha sido un aporte significativo al fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

De esta manera, los Estados parte, incluyendo a nuestro país, han acordado que la violencia contra las mujeres:

[15] ONU. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. México*. Consejo de Derechos Humanos. Recomendación núm. 132.200.

[16] Ídem, Recomendación núm.132.204.

[17] Ídem, Recomendación núm. 132.205.

[18] Ídem, Recomendación núm. 132.210.

[19] Dicha Convención establece en su artículo 1º que "debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado".

[20] OEA, Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Ciudad de Belém do Pará, Brasil, 9 de junio, 1994.

[21] Dicha Convención, establece en su artículo 2º que: "Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: *a*) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; *b*) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprenda, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; y *c*) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra".

1. Constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades.
2. Es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.
3. Trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases.

En el contexto anterior, podemos observar que el IMUG, como instancia de Estado, tienen la obligación de acatar las recomendaciones de organismos internacionales, así como aquellas que le sean formuladas por sus análogos en el ámbito regional, en aras de cumplir con el deber estatal de atender, prevenir y erradicar las violencias contra mujeres y niñas, con el estándar de derechos humanos y la debida diligencia.

El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el sistema jurídico mexicano

Con el ánimo de dar cumplimiento a las disposiciones de CEDAW, Belém do Pará y los órganos y mecanismos encargados de la supervisión de su cumplimiento, el Estado mexicano ha reafirmado en múltiples ocasiones su compromiso de erradicar las violencias contra las mujeres y, a su vez, ha hecho énfasis en la importancia del acceso a sus derechos económicos y sociales. En ese orden de ideas, con base en el parámetro de regularidad constitucional, que constituye el pilar del respeto y observancia de los derechos humanos, toda autoridad estatal tiene la impostergable obligación de eliminar toda violencia contra la mujer y no justificarla, en ninguna de sus manifestaciones.

Por lo anterior, todas las autoridades del Estado mexicano deben asegurar el pleno desarrollo de las mujeres en el ejercicio de sus derechos humanos, y abstenerse de realizar prácticas que la violenten, aunado al deber de proceder con la debida diligencia con el fin de prevenir, atender, investigar y castigar todas las violencias contra las mujeres, con independencia de que los actos provengan de particulares o del propio Estado.

A tal consecución, los esfuerzos del Estado mexicano por atender el tema de la violencia contra las mujeres se cristalizaron el 1º de febrero de 2007, con la promulgación de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, instrumento jurídico que representó la respuesta de nuestro país a los compromisos adquiridos al firmar los tratados internacionales más importantes en la materia, ya señalados en el presente trabajo. En opinión de Olga Sánchez Cordero (2019), la promulgación de la ley significó también la respuesta a activistas, feministas y académicas, que seguimos exigiendo seguridad y la salvaguarda de los derechos humanos de las mujeres.

En dicho ordenamiento jurídico, se visibilizan todas las formas de violencias contra las mujeres aludidas en el presente trabajo pero, además, se reconoce al feminicidio como la expresión máxima de estas, y dio la pauta para la creación del mecanismo denominado Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), las órdenes de protección, los refugios y la atención que se debe proporcionar a las mujeres que han vivido violencia de género. Aunado a ello, es importante enfatizar que, con dicha ley, se definieron el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres[22] y el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres,[23] como mecanismos que tienden a lograr la articulación entre las diversas instituciones de gobierno encargadas de procurar los derechos humanos de las mujeres y garantizarles una vida libre de violencia.

[22] El Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Sistema Nacional) es un mecanismo interinstitucional que coordina esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

[23] Actualmente, el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres se fundamenta en los artículos 1o., 4o. y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, fracción VIII, y 26 de la Ley de Planeación; 35, 38, 41, 42 y 48 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; artículo cuarto, fracciones II, V, VIII, IX y XIX, del Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, así como en los principios rectores "No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera" y "No puede haber paz sin justicia"; y en la estrategia "Libertad e Igualdad" del Eje 1 "Política y Gobierno" del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Dicha ley define la violencia contra la mujer como "cualquier acto u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público". Además, amplía los tipos de violencia ya referidos, a saber: psicológica, física, patrimonial, económica, sexual, o bien, de cualquier otra forma análoga que lesione o dañe la dignidad, integridad o libertad de las mujeres; y, por otro lado, detalla que dichas violencias pueden presentarse en el ámbito familiar, laboral, docente, institucional, político o comunitario.

En coincidencia, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato (LAMVLVEG) y su Reglamento reconocen a las mujeres como un grupo en situación de vulnerabilidad, de riesgo e indefensión (Unifem-Indesol, 2009, pp. 9-10). De manera general, esta Ley define a la violencia contra la mujer en los mismos términos que la ley nacional y añade, en comparación con esta, como tipos de violencia, la laboral, la docente y la obstétrica; además, también establece que dichas violencias se pueden presentar en el ámbito familiar, laboral o docente, en la comunidad y en las instituciones.[24] Esta ley tiene por objeto establecer:

1. Las bases para la prevención, atención y erradicación de la violencia, que no incurran en el ámbito penal en el estado de Guanajuato;
2. La organización y el funcionamiento del Sistema Estatal para la prevención, atención y erradicación de la violencia; y
3. La coordinación entre el estado y los municipios para prevenir, atender y erradicar la violencia.

Por otro lado, dicha Ley creó, entre otras figuras, el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de Guanajuato,[25] como mecanismo que contiene los objetivos, acciones, metas y estrategias que, en forma planeada y coordinada, deberán realizar las dependencias y entidades de la administración pública, entre las que desde luego se encuentra el IMUG, para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y que, entre otras, cosas, debería:

1. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres.
2. Transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales.
3. Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones.
4. Atender y capacitar a las víctimas.
5. Garantizar la investigación y la elaboración de diagnósticos estadísticos sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas desarrolladas para prevenir, atender, sancionar y erradicar todo tipo de violencia contra las mujeres.
6. Diseñar las medidas reeducativas, integrales, especializadas y gratuitas al agresor para erradicar las conductas violentas.

Por su parte, el Reglamento de la LAMVLVG establece que los ejes rectores que guiarán la implementación de políticas públicas que favorezcan la garantía del acceso de las mujeres a una vida libre de violencia serán precisamente la prevención, atención, sanción y erradicación, correspondiendo evidentemente al IMUG los dos primeros y el cuarto de los ejes. Así, el objetivo principal de la prevención será reducir los factores de riesgo de violencias contra las mujeres a través de dos elementos: *a*) anticipar y evitar la generación de violencia contra las mujeres en todos los tipos y ámbitos previstos por la Ley de Acceso; *b*) capacitar y sensibilizar a las mujeres para que adviertan sus situaciones de riesgo, así como acercar a ellas los medios o instituciones para hacer efectivos sus derechos,[26] tomando en consideración el tipo y ámbito de violencia a prevenir y la población a la que está dirigida, el respeto a los derechos humanos de las mujeres y la intervención multidisciplinaria.[27]

[24] Cfr. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Guanajuato, arts. 5 y 6.

[25] Cfr. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Guanajuato, art. 2.

[26] Cfr. el Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Guanajuato, art. 11.

[27] Cfr. el Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Guanajuato, art. 12, fracciones I, II y III.

La atención, por su parte, deberá ser gratuita, integral y especializada,[28] y se compondrá por el conjunto de servicios integrales que deben prestarse a las mujeres que hayan sufrido algún tipo de violencia, con el fin de aminorar su impacto, y se conformará con estrategias eficaces para la reeducación psicológica, física y social de las mujeres que sufrieron violencia, así como la capacitación para participar plenamente en la vida pública, privada y social. Además, en cuanto al agresor, se prevé su reeducación y la eliminación de los rasgos de violencia, mediante el otorgamiento de servicios integrales y especializados.[29] Finalmente, en lo que concierne a la erradicación, el Reglamento estipula que las acciones y políticas públicas que se implementen en el estado de Guanajuato y en sus municipios tendrán como objetivo erradicar la violencia contra las mujeres,[30] y constará de dos etapas: *a*) la ejecución de actividades encaminadas a eliminar las prácticas violentas contra las mujeres y *b*) la generación de estadísticas.[31]

El deber de debida diligencia en la atención, prevención, sanción y erradicación de las violencias contra las mujeres

Para el cabal cumplimiento del respeto a los derechos humanos, la ONU y los organismos regionales de protección de los mismos han trabajado arduamente en los diferentes ámbitos, iniciando por el legislativo, y concluyendo con los precedentes jurisdiccionales que norman los criterios de respeto, sanción y reparación de violaciones a derechos humanos. Esta lucha por entender y practicar en la cotidianidad el respeto a los derechos humanos en cualquier espacio, sea público o privado, lleva implícito el compromiso de actuar con la debida diligencia.

Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos citó al *Black's Law Dictionary* y aseguró que por *debida diligencia* debemos entender "la medida de prudencia, actividad o asiduidad que cabe razonablemente esperar, y con la que normalmente actúa, una [persona] prudente y razonable en unas circunstancias determinadas; no se mide por una norma absoluta, sino dependiendo de los hechos relativos del caso en cuestión" (CNDH, 2019, p. 18).

De lo anterior se colige que la debida diligencia no se encuentra ponderada en una norma exclusiva, sino que constituye un proceso continuo de gestión y trabajo prudente y razonable tomando en cuenta las circunstancias y los factores de cada caso en concreto, para hacer frente a la responsabilidad pública que le ha sido encomendada a cada persona e institución. Al respecto, el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belém do Pará han establecido medidas específicas que deben introducirse para cumplir los criterios de diligencia debida.

A continuación, se enuncian dichas medidas específicas, siendo importante aclarar que, para el contenido del presente trabajo, esto es, para evidenciar el incumplimiento del IMUG en la prevención, atención y erradicación de las violencias contra las mujeres con el estándar de debida diligencia, se analizarán solamente las correspondientes a los números 4, 5, 6, 7 y 8. Asimismo, se hace hincapié en el hecho de que el marco jurídico analizado previamente permite inferir que Guanajuato cuenta con un marco jurídico coherente con el contenido de las normas internacionales, alusivo a la prevención y sanción de las violencias contra las mujeres, con lo que se deduce el cumplimiento de la primera medida específica indicada por el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belém do Pará. Entonces, dichas medidas son:

1. Establecer un marco legal coherente con las normas internacionales para prevenir y castigar la violencia contra las mujeres.
2. Establecer procedimientos efectivos y oportunos para garantizar el recurso ante los tribunales, la protección y la reparación.
3. Garantizar que las mujeres no se verán obligadas a recurrir a procedimientos médicos de riesgo como el aborto ilegal.
4. Promover la difusión de los derechos de las mujeres y su protección;
5. Modificar la conducta de hombres y mujeres para contrarrestar los prejuicios o los estereotipos en relación con el género.
6. Facilitar la formación especializada y apropiada a las personas responsables de la prevención, el castigo y la erradicación de la violencia contra las mujeres.

[28] Cfr. el Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Guanajuato, art. 16.

[29] Ibídem, art. 14.

[30] Ibídem, art. 22.

[31] Ibídem, art. 23.

7. Establecer servicios especializados de apoyo y rehabilitación para las mujeres que hayan sido víctimas de violencia, incluida violencia sexual.
8. Recoger datos para determinar la efectividad de estas medidas y la incidencia de la violencia.

Acciones que, entre otras instancias, corresponde implementar al IMUG. Así, seguramente con esa convicción, en el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2021-2024, el IMUG propuso una serie de objetivos, metas, estrategias y líneas de acción, tendentes a la atención, prevención, sanción y erradicación de las violencias contra las mujeres. Sin embargo, como se evidencia en seguida, estas han resultado ineficaces para satisfacer las exigencias del deber de la debida diligencia, en la salvaguarda del derecho humano de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

Presentación de evidencias

Situación actual de las violencias contra las mujeres en el estado de Guanajuato

A pesar del andamiaje jurídico analizado y de que la LAMVLVEG es la ley estatal que más tipos de violencia contra las mujeres reconoce en el país (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2014, p. 69), ello ha sido insuficiente para incidir en la erradicación de los altos índices de violencias contra las mujeres en la entidad. Esto deja ver un panorama nada alentador y pone en tela de juicio la efectividad de políticas públicas, programas e instituciones encargadas de atender esta problemática en Guanajuato y, de manera específica para el presente trabajo, del IMUG.

Lo anterior, se sustenta entre otros estudios, con los resultados del Diagnóstico sobre los tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres en el estado de Guanajuato, elaborado por el gobierno del estado y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2011 que, entre otros, arrojó los siguientes datos:

- Guanajuato se ubicó como una de las entidades con mayor porcentaje de mujeres víctimas de violencia física y/o sexual por parte de su pareja.
- Por lo que se refiere a la violencia física y/o sexual ejercida por la pareja, Guanajuato se encuentra por encima del promedio nacional de 61.2 por ciento.
- Guanajuato se ubicó en el número 5 entre las entidades federativas donde mujeres trabajadoras fuera del hogar reportaron sufrir violencia física.
- Guanajuato ocupó la posición 12 entre aquellos cuya ocupación de las mujeres es el hogar y han padecido algún evento de violencia física por parte de su pareja.

Dicha situación no ha mejorado con el paso de los años, y no es ajena al propio IMUG. Tan es así que, en el referido Programa Estatal, retomó los resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, en la cual el Instituto Nacional de Estadística, Geografía (INEGI) encontró que, en Guanajuato, 63.2 % de las mujeres de 15 años y más indicaron haber tenido algún incidente de violencia a lo largo de su vida.

La encuesta también mostró que 37.8 % de las mujeres de 15 años y más, que adujeron una situación de violencia, mencionaron a su pareja como el agresor; mientras que 51.5 % dijo haber sido violentada por otros agresores. Entre los tipos de violencias, la ENDIREH visibilizó que, en Guanajuato, las mujeres de 15 años y más, sufrieron con mayor frecuencia violencia emocional (44.5 %) y violencia sexual (40.5 %). De acuerdo con la misma fuente informativa, uno de los ámbitos que registra la mayor prevalencia de violencia es la que se suscita en el plano de las relaciones de pareja; así lo mencionó 37.8 % de las mujeres de este rango de edad.

Aunado a lo anterior, la pandemia por la COVID-19 empeoró aún más las cosas. En el mencionado Programa Estatal, se retomó información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que indica que, durante el primer semestre de 2020, se incrementó el número de llamadas telefónicas al Sistema de Emergencias 911, por casos de violencias contra las mujeres en el contexto de la emergencia sanitaria.

Por otro lado, en relación con mujeres de 15 años y más que fueron entrevistadas para la ENDIREH (2021), destacan los siguientes datos:

- Manifestó haber sufrido violencia a lo largo de su vida (68 %).
- Manifestó haber sufrido violencia en los últimos 12 meses (44.4 %).

- Manifestó haber sufrido violencia en el ámbito escolar a lo largo de su vida como estudiante (30.1 %).
- Manifestó haber sufrido violencia en el ámbito escolar en los últimos 12 meses (30.1 %).
- Manifestó haber sufrido violencia en el ámbito laboral a lo largo de su vida (28 %).
- Manifestó haber sufrido violencia en el ámbito laboral en los últimos 12 meses (22.5 %).
- Manifestó haber sufrido violencia en el ámbito comunitario a lo largo de su vida (43 %).
- Manifestó haber sufrido violencia en el ámbito comunitario en los últimos 12 meses (22.8 %).
- Manifestó haber sufrido violencia en el ámbito familiar en los últimos 12 meses (10.9 %).
- Manifestó haber sufrido violencia de pareja, en su relación actual o última (39.2 %).
- Manifestó haber sufrido violencia de pareja en los últimos 12 meses (23.3 %).

Tales datos permiten advertir que el IMUG no ha logrado cumplir a cabalidad con su labor de prevención y atención de los diversos tipos y manifestaciones de violencias contra las mujeres, a pesar de que en el señalado programa estatal se hayan planteado como líneas estratégicas precisamente la prevención y atención de dicha problemática. Lo anterior se materializaría mediante tres objetivos, con sus respectivos indicadores, metas, estrategias y líneas de acción, en los cuales participa como responsable el propio IMUG, además de otras instituciones (IMUG, 2021, 22-28). Sin embargo, dadas las evidencias y las cifras indicadas anteriormente, mismas que muestran que no se ha impactado en la erradicación de las violencias que sufren las mujeres y, por el contrario, la tendencia parece ir en aumento, es evidente el incumplimiento del deber de debida diligencia en la salvaguarda del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

De lo anterior, se colige la necesidad de que la prevención y la atención de las violencias contra las mujeres aborden la problemática a partir de un enfoque realmente integral, reconociendo de manera progresiva los derechos humanos de las mujeres, de conformidad con el *corpus juris* mínimo invocado en el presente trabajo, el cual, toda autoridad estatal debe atender con el mencionado estándar de debida diligencia.

Por ello, la prevención de la violencia de género que se ejerce contra las mujeres debe orientarse al conocimiento y al control de sus múltiples causas, por lo que es indispensable que se proyecten medidas, si no a corto, sí a mediano y largo plazos. Al respecto, de acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), las campañas de sensibilización que se dirijan a la población en general deben encaminarse a desacreditar los mitos y prejuicios que fundamentan la violencia contra las mujeres, a los cuales se suman como ya se dijo, los estereotipos de género y las normas nocivas y patriarcales. Dichas campañas pueden ser medidas de ejecución inmediata, cuyos efectos son susceptibles de alcanzar a mediano plazo. Adicionalmente, el propio Instituto ha señalado la importancia de que las y los profesionales, que atienden directa o indirectamente a las mujeres víctimas de violencia, reciban una adecuada formación en valores y actitudes no sexistas, a lo cual debe añadirse, desde luego, la trascendencia de su formación en perspectiva de género (Inmujeres, s.f., p. 19).

En esa misma línea, el Inmujeres propone que la atención integral incluya atención psicológica, a través de terapia de tipo individual, de grupo e incluso que comprenda la intervención con hijas e hijos; apoyo legal y social; atención a la salud, incluyendo sexual y reproductiva; apoyo telefónico; atención itinerante y atención policial (Inmujeres, s.f., p. 19). Luego, entonces, es indispensable que el IMUG lleve un registro de los casos que atienda mensualmente segregados por edad, y deberá contener como información mínima el tipo, la modalidad y el ámbito de violencia, la edad y el género de la víctima, así como los datos del agresor; elementos que además de servir para alimentar el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres,[32] y suministrará al propio INEGI y a los demás organismos tanto nacionales como regionales, incluyendo el Comité de CEDAW, que requieran dicha información.

Con ese panorama, se puede afirmar que, cuando una instancia estatal cumple con los objetivos de atención integral y prevención a la violencia de género contra las mujeres, ello impacta de manera efectiva en su erradicación y, en consecuencia, el Estado cumple con el deber de debida diligencia. No basta con tratar de manera aislada uno por uno los actos

[32] De conformidad con el artículo 14, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia contra las Mujeres para el Estado de Guanajuato, el Banco Estatal fungirá como la red estatal de información sobre casos de violencia contra las mujeres.

violentos contra las mujeres, ya que ello evidentemente resulta insuficiente. De ahí la importancia de que las acciones de atención y prevención que implementa el IMUG apunten hacia la eliminación de las normas y estereotipos culturales que fundamentan la desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y perpetúan esta grave problemática.

Discusión de resultados

La intención del presente estudio y de los resultados obtenidos pone en evidencia el incumplimiento del deber de debida diligencia del IMUG en sus tareas de prevención, atención y erradicación de las violencias contra las mujeres. Por ello, tiene como principal finalidad coadyuvar a la transformación del IMUG, a efecto de que cumpla dicho deber contribuyendo así a la promoción, protección, garantía y respeto del derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia. Para tal efecto, además de una política pública proclive a modificar la conducta de hombres y mujeres para contrarrestar los prejuicios y estereotipos en relación con el género, a través de la implementación de un programa permanente de difusión en todos los medios de comunicación y de la creación de un manual de operación que concentre los esfuerzos y la propia transformación del IMUG, se propone una reforma legislativa a su reglamento interno.

Veamos, el IMUG cuenta con una línea de WhatsApp para hombres reconociendo sus violencias.[33] Motivo por el cual, para redondear los resultados de dicho programa y aquilatar los esfuerzos de prevención, se propone de manera específica la implementación de un programa permanente de difusión en todos los medios de comunicación estatal, de las violencias reconocidas, donde se invite a hombres en esa situación a reconocer sus violencias y buscar soluciones, a través de un acercamiento con el IMUG y demás instancias de atención a dicha problemática, de acuerdo con el propio programa estatal.

Luego, se advierte que, en su página oficial, el IMUG indica la *ruta de atención integral a mujeres en situación de violencia*, a través de los siguientes servicios: *a*) orientación e información, *b*) apoyo psicológico, asesoría jurídica, trabajo social, acompañamiento y canalización. Aunado a ello, de acuerdo con el artículo 5 de su reglamento interno, el IMUG cuenta con una estructura organizacional para el estudio, planeación, operación, ejecución y despacho de los asuntos que le competen, a saber:

I. Despacho de la titular de la Dirección General
   Secretaría particular
   Coordinación de Comunicación Social
   Coordinación de Asuntos Jurídicos y Armonización Legislativa
   Coordinación Administrativa.

II. Dirección de Políticas Públicas
   Coordinación de Investigación y Documentación
   Coordinación de Educación y Formación Integral
   Coordinación de Vinculación y Articulación Institucional.

III. Dirección de Atención Integral a las Mujeres
   Coordinación de seguimiento al Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
   Coordinación de Salud para las Mujeres
   Coordinación de Empoderamiento y Desarrollo Sustentable de las Mujeres.

IV. Órgano Interno de Control
   Por otro lado, el artículo 17 del mismo ordenamiento dispone que la Dirección de Atención Integral a las Mujeres planea, dirige y supervisa, para el despacho de los asuntos de su competencia, el trabajo de las siguientes coordinaciones:

- Coordinación de Seguimiento al Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
- Coordinación de Salud para las Mujeres
- Coordinación de Empoderamiento y Desarrollo Sustentable de las Mujeres.

Con base en los resultados obtenidos y atendiendo a la citada ruta, se propone la adición a la fracción I de dicho artículo, para crear las siguientes áreas: jurídica, de trabajo social y de atención psicológica. Por lo tanto, quedaría así:

[33] La línea está disponible en el siguiente enlace: https://api.whatsapp.com/send?phone=5214731216304

Artículo 17. La Dirección de Atención Integral a las Mujeres planea, dirige y supervisa, para el despacho de los asuntos de su competencia, el trabajo de las siguientes coordinaciones:

I. Coordinación de Seguimiento al Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
   a) Área jurídica
   b) Área de trabajo social
   c) Área de atención psicológica
II. Coordinación de Salud para las Mujeres
III. Coordinación de Empoderamiento y Desarrollo Sustentable de las Mujeres.

Las propuestas anteriores deberán influir en la prevención y la atención; con ello, se afianzará la erradicación de las violencias contra las mujeres, sumando además la creación del manual de operación del IMUG, el cual deberá establecer de manera clara y puntual el funcionamiento de los servicios especializados de apoyo y rehabilitación para las mujeres que hayan sido víctimas de violencia, incluida la violencia sexual; así como la obligación de todas las personas servidoras públicas del IMUG de capacitarse de manera constante, mínimamente en temas relacionados con su función, con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y con la perspectiva de género.

Se propone que el manual establezca de forma mínima, pero precisa, que las funciones del personal jurídico deben realizarse por personas profesionales del derecho, quienes tendrán la obligación de proporcionar a las mujeres víctimas de violencia, información clara sobre sus derechos, sobre los procesos administrativos, judiciales y las opciones legales que tienen a su alcance.

Asimismo, el manual debería estipular que el servicio del área de psicología se brindará por personas profesionistas en esa materia, que brinde atención, orientación y acompañamiento a las mujeres víctimas de violencia y, en su caso, a sus hijas e hijos mediante procesos psicoterapéuticos, en la recuperación de la confianza en sí mismas, trabajando los sentimientos de estigmatización, impotencia, culpa y vergüenza, así como el daño emocional con los que conviven diariamente.

Por lo que respecta al área de trabajo social, esta deberá ser atendida por personas profesionales en la materia que deberán evaluar el riesgo que corre la usuaria de sufrir daños graves a su integridad física para brindarle seguridad y protección, lo cual puede darse a través de un instrumento especial que tendría que diseñarse y regularse en el propio manual, y de otras técnicas adecuadas para tales efectos.

Finalmente, es imperativo que el manual contenga la forma en que las áreas jurídica, de trabajo social y psicología darán seguimiento a los casos durante al menos cinco años, aunque lo ideal sería de ocho a 10 años (las mujeres hemos sufrido violencia por siglos) a todas las usuarias, para verificar la condición actual, recabar datos de mejora de su condición y prevenir cualquier posibilidad de nuevas violencias, al saber que tiene un equipo amigo constante que deberá llamar y visitar periódicamente.

Conclusiones

La prevención, atención, sanción y erradicación de las violencias contra las mujeres bajo el estándar de debida diligencia no es tarea fácil. En el caso de Guanajuato, con todo y que cuenta con un marco jurídico *ad hoc* al *corpus juris* universal e interamericano que tutela el derecho humano de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, así como con instituciones provistas especialmente para ello, la realidad denota que los esfuerzos no han logrado concretarse del todo, o por la falta de voluntad política o por la ineficacia de las campañas, estrategias, acciones o políticas públicas encaminadas a combatir este grave flagelo, que sigue aquejando a la sociedad.

Los datos estadísticos provistos por los principales actores en esa materia, y que sustentan el presente trabajo, demuestran que Guanajuato continúa siendo una de las entidades donde las mujeres siguen sufriendo múltiples formas de violencia que, en muchos de los casos, se combinan entre sí, o que, en otros, se agravan por la intersección de más de un factor de vulnerabilidad como la edad, el origen étnico o la condición de discapacidad, siendo esos temas, incluso, materia para la continuación del presente estudio, el cual demostró claramente el incumplimiento del deber de debida diligencia por el IMUG.

Es indudable que los estereotipos de género, el estigma y las normas nocivas cuyo germen es el patriarcado continúan vigentes y se diversifican cada vez más, motivo por el cual vemos cómo han surgido y se han reconocido nuevas formas de violencia, entre las que podemos citar la violencia digital,

cuyo fin sigue siendo perpetuar la situación de inferioridad en la que la estructura patriarcal nos ha colocado de forma sistemática a las mujeres.

De ahí que las propuestas de solución planteadas se consideren idóneas para cumplir con los compromisos del Estado mexicano que han sido enunciados a lo largo de este documento y resolver el problema público que guio esta investigación. En lo que concierne a la campaña permanente de difusión que, además, involucraría a otras instancias, se estima que se estaría dando cumplimiento al propio programa estatal, pero también se estaría cumpliendo con los componentes 4 y 5 del deber de debida diligencia, establecidos anteriormente; es decir, se impactaría en la promoción y difusión de los derechos humanos de las mujeres, así como de sus mecanismos de protección y, por otro lado, se incidiría en la modificación de su propia conducta y de la de los hombres, para neutralizar los prejuicios o los estereotipos en relación con el género.

De lograrse la reforma legislativa, la cual conlleva la implementación del referido manual de operación, se estima que se contribuirá al establecimiento de servicios especializados de apoyo y rehabilitación para mujeres víctimas de violencias, y al mismo tiempo, se favorecerá la formación especializada y adecuada de las personas responsables de la prevención y la erradicación de las dichas violencias; además de propiciar la recolección de datos para determinar la efectividad de estas medidas y la incidencia de la violencia, de acuerdo con el estándar de debida diligencia enunciado en acápites antecedentes.

Recomendaciones

Como hemos visto, el problema público que representa la persistencia de las violencias contra las mujeres ha tratado de ser solucionado por el Estado mexicano con la creación de leyes e instituciones que, a su vez, han derivado en la implementación de diversas acciones, campañas de difusión y capacitación, entre otras medidas, orientadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de todas las formas y tipos de violencias que se ejercen contra las mujeres, en todos los ámbitos en los que ellas se desenvuelven.

En ese sentido, las propuestas de solución que se esbozan el presente trabajo se consideran factibles de implementar, desde diversos puntos de vista. En primer término, dada la apertura del Congreso del estado, es evidente que la reforma legislativa planteada conlleva la viabilidad legal necesaria que no implicaría costos o impacto en otras áreas como la presupuestal o la política. Seguramente ningún legislador estará en contra de mejorar el marco jurídico que tutela el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Por otro lado, en lo que concierne a la creación del manual, es factible administrativamente en la medida de que el IMUG cuenta ya con personal jurídico que, con seguridad, está preparado para su elaboración e implementación. Mientras que, por lo que respecta a la campaña de prevención en medios de comunicación, quizás es donde pueda existir un costo económico, resultando así menos realizable; sin embargo, se recomienda que, para disminuir tales impactos, se trabaje en coordinación con medios de comunicación locales o con la Universidad de Guanajuato, institución que cuenta con una estación de radio y que, seguramente, tendrá la disposición para coadyuvar con dicha campaña.

No es posible desvincular la prevención de la erradicación de las violencias; por ello, el programa de seguimiento propuesto, si bien novedoso, busca impactar en el cumplimiento de los deberes estatales señalados a lo largo de este trabajo, y lo hará de tal suerte que las estadísticas al cabo de 10 años serán significativamente distintas, además de que con ello, el IMUG cumplirá a cabalidad con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia bajo el deber de debida diligencia.

Referencias

Arteaga, N. (coord.). (2010). *"Por eso la maté". Una aproximación sociocultural a la violencia contra las mujeres.* México: Porrúa-UNAM.

Bodelón, E. (2009). Feminismo y Derecho: mujeres que van más allá de lo jurídico. En N.G. (comps.), *Género y dominación. Críticas feministas al derecho y al poder.* España: Antrophos.

CNDH. (2019). *La obligación de las empresas de respetar los Derechos Humanos: Guía para la Interpretación.* México: CNDH.

Cobo, R. (1995). *Fundamentos del Patriarcado Moderno*. España: Ediciones Cátedra.

Conapred. (2007). Glosario de género. Instituto Nacional de la Mujeres. https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=documento&id=176&id_opcion=150&op=150

Cook, R.Y., & Cusack, S. (2009). *Estereotipos de Género. Perspectivas Transnacionales.* Philadelphia: Biblioteca de la CRIDH-Universidad de Pensilvania.

Diario Oficial de la Federación. (2007). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. México.

Guanajuato, C.D. (2014). *Diagnóstico sobre los tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres en el Estado de Guanajuato.* México: Gobierno del Estado de Guanajuato, ONU.

_____ (2014). Reglamento del Instituto para las Mujeres Guanajuatenses. Guanajuato, México: Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Guanajuato.

IMUG. (2021). Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de Guanajuato 2021-2014. Guanajuato, México.

INEGI. (2008). *Estadística sobre la Desigualdad de Género contra las Mujeres.* México: INEGI.

_____ (2016). *ENDIREH.* México: INEGI.

_____ (2021). *ENDIREH.* México: INEGI.

Inmujeres. (2007). *Glosario de Género.* México: Inmujeres.

_____ (s.f.). *Modelo de Atención a Mujeres que viven violencia.* México: Inmujeres.

Izquierdo, M. (2011). La estructura social como facilitadora del maltrato. En M. Huacuz, *La bifurcación del caos. Reflexiones interdisciplinarias sobre violencia falocéntrica.* México: UAM-Xochimilco.

Lagarde, M. (2006). Introducción. Por la vida y la libertad de las mujeres. Fin al feminicidio. En D.E. Rusell, *Feminicidio: una perspectiva global.* México: UNAM, Centros de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

_____ (2006). Presentación. En D.E. Rusell, *Feminicidio: una perspectiva global.* México: Centros de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

_____ (2012). *El feminismo en mi vida. Hitos, claves y topías.* México: Inmujeres.

Lerner, G. (1986). Violencia de género y experiencias migratorias. La percepción de los migrantes y sus comunidades en las comunidades rurales de origen. En M. Torres, *Violencia contra las mujeres en contextos urbanos y rurales.* México: El Colegio de México, Programas Interdisciplinarios de Estudios de Género. https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/patriarcado

Libres. (2009). *Diagnóstico situacional de la violencia social y de género en el Estado de guanajuato.* México: Indesol, Las Libres.

OEA. (1994). Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Belém do Pará, Brasil: OEA.

ONU. (1979). Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Nueva York, USA: ONU.

_____ (23 de abril de 2022). *La estigmatización en la realización de los derechos al agua y al saneamiento.* https://www.ohchr.org/SP/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Stigmatization.aspx

ONU, C.D. (1989). *Informe de Trabajo del Grupo sobre el Examen Periódico Mundial.* México: ONU.

ONU, C.P. (1989). Recomendación General núm. 12. ONU.

_____ (1992). Recomendación General núm. 19. ONU.

_____ (s.f.). Recomendación General núm. 35. *2017*. ONU.

Pérez, N. (2010). *Del derecho al hecho. Leyes sobre violencia en el estado de Guanajuato.* México: Indesol, Vereda Thermis.

Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Guanajuato. (2009). Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Guanajuato. México.

Recomendación, 73/2020 (CNDH 2020).

Rosas, R.Y. (2013). *Género y diversidad cultural.* México: Universidad de Guanajuato, Altres Costa Amic.

Rusell, D.E. (2006). Definición de feminicidio y conceptos relacionados. En D.E. Rusell, *Feminicidio: una perspectiva global.* México: UNAM, Centros de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias Sociales.

Sánchez, O. (2019). *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia ilustrada.* México: Conavim.

Unifem-Indesol. (2009). Centro Las Libres en Salud Sexual, Región Centro, *Diagnóstico Situacional de la Violencia Social y de Género en el Estado de Guanajuato*, México.

Anexos

Tabla 1

Prevención de la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos

Objetivo	Estrategia	Líneas de acción	Responsable
Prevenir las violencias contra las mujeres en el ámbito familiar.	Prevención de los factores asociados a la violencia familiar.	Fortalecer las acciones de prevención y promoción de las formas de la violencia.	IMUG, en conjunto con ISAPEG
Prevenir las violencias contra las mujeres en los ámbitos laboral, escolar y docente.	Prevención de la violencia contra las mujeres en el entorno escolar.	Realizar jornadas de prevención de la trata de personas en escuelas de todos los niveles educativos del estado.	IMUG
	Prevención de la violencia contra las mujeres en el ámbito laboral.	Difundir permanentemente entre el personal de la administración pública estatal el Protocolo para la Prevención y Atención de la Violencia Laboral, Acoso y Hostigamiento Sexual en la Administración Pública Estatal.	STRC/IMUG
		Consolidar los Comités de Prevención y Atención de la Violencia Laboral, Acoso y Hostigamiento Sexual en las dependencias y entidades de la administración pública estatal.	IMUG/todas las dependencias y entidades
	Formación de las y los servidores públicos para la prevención de la violencia institucional.	Coordinar la capacitación a las personas servidoras públicas en la prevención de la violencia institucional.	IMUG
Prevenir las violencias contra las mujeres en espacios comunitarios digitales.	Consolidación de la cultura de prevención de la violencia contra las mujeres.	Incorporar en la estrategia *efecto prevención*, un eje temático para la prevención de la violencia contra las mujeres.	CGCS/IMUG
		Establecer acciones de coordinación para el cumplimiento de la política estatal en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres con los poderes Legislativo y Judicial; los organismos autónomos, los municipios, las organizaciones de la sociedad civil y la academia.	IMUG
	Generación de espacios comunitarios seguros para las mujeres.	Participar en el distintivo "Estacionamientos Libres de Violencia contra las Mujeres".	IMUG/ISSEG
		Capacitar a las personas prestadoras de servicios turísticos en prevención del acoso y hostigamiento sexual en la vía pública.	Sectur/IMUG
	Generación de espacios digitales seguros para las mujeres.	Elaborar materiales sobre prevención de la violencia contra las mujeres en el ámbito digital.	IMUG
	Generación de información diagnóstica y estadística de las causas y efectos de la violencia contra las mujeres.	Impulsar el registro de casos de violencia en el Banco Estatal de Datos e información sobre casos de violencias contra las mujeres.	IMUG

Fuente: elaboración propia, con datos del Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de Guanajuato 2021-2024.

Tabla 2

Atención integral de la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos.

Objetivo	Estrategia	Línea de acción	Responsable
Fortalecer la atención de la violencia en contra de las mujeres en el ámbito familiar.	Reeducación para mujeres y hombres generadores de violencia en el ámbito familiar.	Implementar un programa psicoeducativo y reeducativo con perspectiva de género para mujeres imputadas por delitos de violencia contra las mujeres.	IMUG
		Implementar acciones de reeducación para agresores de violencia de pareja.	
	Atención a la violencia económica de mujeres.	Promover la entrega de proyectos productivos a mujeres víctimas de violencia.	IMUG/SDES
	Consolidación de los servicios de atención de la violencia contra las mujeres con enfoque interseccional.	Implementar un modelo único de atención de mujeres en situación de violencia.	IMUG
Incrementar la atención de la violencia contra las mujeres en el espacio laboral, escolar y docente.	Atención de la violencia contra las mujeres en el ámbito laboral.	Impulsar los mecanismos para prevenir y atender la violencia laboral, el acoso y el hostigamiento sexual en la administración pública estatal.	IMUG
		Impulsar la adopción de protocolos para la prevención y atención de la violencia laboral, el acoso y el hostigamiento sexual en los municipios de la entidad.	
	Consolidación de espacios para la denuncia y atención de la violencia institucional.	Asesorar y acompañar a mujeres víctimas de violencia institucional.	IMUG
Consolidar los mecanismos de atención de la violencia Alineación agenda contra las mujeres en espacios comunitarios, políticos y digitales.	Impulso de mecanismos de atención de la violencia política en razón de género.	Socializar con los ayuntamientos las rutas de atención de la violencia política.	IMUG
		Actualizar y difundir la guía para la atención de la violencia en la política.	
		Capacitar a las Unidades de Atención Integral para las Mujeres atención de la violencia política.	
		Coordinar la estrategia del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en el Estado de Guanajuato	
	Implementación de mecanismos para la atención de la violencia digital en contra de las mujeres.	Implementar un mecanismo de atención a la violencia digital contra niñas, adolescentes y mujeres.	IMUG
		Desarrollar materiales de información y difusión sobre los mecanismos de atención para la violencia digital.	
		Brindar acompañamiento especializado para casos de violencia digital contra niñas, adolescentes y mujeres	

Fuente: elaboración propia, con datos del Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de Guanajuato 2021-2024.

¿Qué busca un joven universitario en su primer empleo?

What does a college student look for in his first job?

Francisco Javier Álvarez Torres

Sumario: 1. Definición del problema. 2. Objetivo de la investigación. 3. Preguntas de investigación. 4. Contexto del problema de investigación. 5. Metodología. 6. Análisis de la información y resultados. 7. Discusión de los resultados. 8. Conclusiones. 9. Referencias.

Resumen

La inversión en capital humano es esencial para la economía de una región o país, especialmente si se fomenta la incorporación de egresados universitarios en trabajos calificados. En esta investigación se analizan, desde la percepción de los jóvenes por egresar, recién egresados y egresados, los aspectos clave en su formación como profesionales, sus percepciones acerca del diseño del trabajo, barreras, facilitadores y habilidades clave en su primer empleo. Se utiliza una metodología mixta para abordar las hipótesis y preguntas de investigación. Los resultados evidencian la falta de oportunidades para acceder a un empleo por falta de experiencia y bajos salarios. Se detectan las necesidades de replantear el diseño de los trabajos utilizando la virtualidad, el diseño de programas de bienestar y el balance vida-trabajo. Es vital integrar en las iniciativas de ley acerca del empleo juvenil lo que los jóvenes esperan encontrar en su primer trabajo.

Palabras clave: desempleo juvenil, capital humano, universidad, futuro del trabajo, desarrollo económico, empleo y Guanajuato

Abstract

Investment in human capital is essential for the economy of any region or country, especially if it encourages the incorporation of university graduates into qualified jobs. This research analyzes from the point of view of young people who are about to graduate, recent graduates and graduates, the key aspects in their training as professionals, their perceptions about job design, barriers, facilitators, and main skills in their first job. A mixed methodology is used to address the hypotheses and research questions. The results show the lack of opportunities to access a job due to lack of experience and low wages. They also make evident the need to rethink job design using virtual resources, as well as the necessity of wellness programs and a balance between work and personal life. It is vital to integrate in the initiatives of law on youth employment what young people seek in their first job.

Keywords: Youth Unemployment, Human Capital, University, Future of Work, Economic Development, Employment and Guanajuato

Definición del problema

La definición de un problema público se asume como un proceso mediante el cual una cuestión (problema, oportunidad o tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (Aguilar, 1993). En ese sentido, la poca o nula capacidad que tiene una sociedad para brindar un empleo digno a los jóvenes que terminan sus carreras universitarias se convierte en un problema público. Al no contar con oportunidades claras en el desarrollo de su profesión en los primeros años, muy probablemente no podrán contar con mejores condiciones de calidad de vida que sus progenitores (UVM, 2019).

Si bien durante las primeras dos décadas de este siglo se han diseñado programas y estrategias para analizar el tema de inserción laboral de los jóvenes, tanto en América Latina como en México (OIT, 2022), sus perspectivas no son alentadoras. Para los jóvenes mexicanos parece que acceder a un trabajo decente es más difícil (Weller, 2006), y quienes lo hacen enfrentan en su mayoría condiciones precarias y carentes de oportunidades de crecimiento y desarrollo profesional (De Oliveira, 2006). De acuerdo con el Estudio de Tendencias Mundiales de Empleo Juvenil de la Organización Internacional del Trabajo (International Labour Organization, 2022; OIT Américas, 2020), existe una continua disminución de la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo, que no solo refleja la creciente matriculación en instituciones de enseñanza, sino también la persistencia del reto que plantean los jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben formación, especialmente las mujeres jóvenes que se encuentran en esta situación. En ese sentido, en algunos contextos, como el mexicano, señalan las características socioeconómicas y personales como elementos para impulsar o limitar la entrada a un primer empleo o su decisión para matricularse (Pérez, 2018).

Este tema incide en la inversión de capital humano para un estado o región del país, ya que una población capacitada es clave para el desarrollo de empresas y emprendimientos que generen un crecimiento y desarrollo económicos (Neira, 2007; Rojas, 2012), especialmente en los jóvenes. Por ello, conectar con sus percepciones y describirlas frente a los nuevos empleos permitirá incorporar al debate público las visiones que este grupo tiene frente a su primer empleo y su relación con las habilidades desarrolladas en la etapa universitaria (Rodríguez, 2017). Se parte del modelo original de Lucas (1988).

Objetivo de la investigación

Este estudio describe una radiografía empírica acerca del proceso de transición al primer empleo de jóvenes universitarios de nivel licenciatura de la Universidad de Guanajuato. La investigación está centrada en la perspectiva de los jóvenes en preegreso, los recién egresados y egresados (no mayores a cinco años) sobre sus procesos de transición laboral. Desde su mirada se busca integrar sus recomendaciones acerca del diseño de los trabajos que buscan y de los elementos que les son más atractivos de las ofertas laborales, y retratar las barreras y los facilitadores para la incorporación a su primer empleo.

Preguntas de investigación

Las preguntas de investigación que se derivan de este estudio son:

1. ¿Cómo evalúan los jóvenes los aspectos de su formación en la Universidad de Guanajuato?
2. ¿Cuáles son sus percepciones de empleabilidad (habilidades, condiciones y diseño del trabajo) en su primer empleo?
3. ¿Cuáles son las barreras que consideran en la transición a su primer empleo?
4. ¿Cuáles son los facilitadores que perciben en la transición a su primer empleo?
5. ¿Cuáles habilidades son percibidas desde su mirada con mayor empleabilidad en el entorno de Guanajuato?

Contexto del problema de investigación

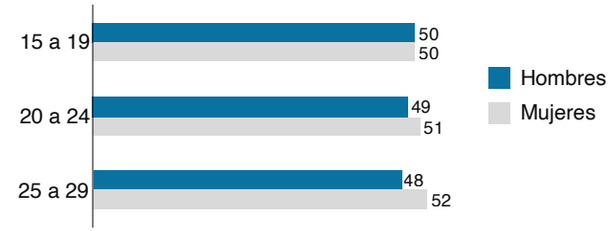
El desempleo juvenil es una problemática económica que tiene diversas aristas desde su análisis. A partir del punto de vista económico, está relacionado con el mercado de trabajo y con los formulados económicos de política pública. El problema tiene diversos enfoques desde la formación, el diseño de los trabajos, la capacidad de la oferta y la demanda laboral, las políticas públicas de empleo enfocado a grupos y el desarrollo de esquemas de bienestar vida-trabajo para los jóvenes en su primer empleo.

Uno de los primeros enfoques para entender este problema es el efecto de la dinámica poblacional; si bien existe una "bonanza generacional", el ritmo con el que son absorbidos por el mercado laboral es más lento, ya que la generación de empleos depende del nivel de inversión y del dinamismo de la economía local y regional. Lamentablemente, en los últimos años, esto no ha ocurrido y han existido condiciones locales y globales que propiciaron una desaparición de fuentes de empleo y una alta inflación (Torres et al., 2020). En conclusión, para que existan generaciones con altos niveles de formación, la inversión en capital humano (educación y empleo), la bonanza generacional continua y el dinamismo económico son elementos que van de la mano (Becker, 1964).

En ese sentido, abordemos cómo se encuentran los jóvenes en este país. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, residen 31 millones de personas de 15 a 29 años, que representan 25 % del total de la población. La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en su primer trimestre de 2021, estima una tasa de desocupación de 7 % en la población joven (15 a 29 años), cuatro puntos porcentuales más alta que la tasa de desocupación para el conjunto de la población mayor de 29 años (3 %). De los 1.2 millones de personas de 15 a 29 años desocupadas, 81 % cuentan con experiencia laboral. Por grupos de edad, 10.8 millones tienen entre 15 y 19 años, y representan 35 % del total; 33 % (10 millones) están en el grupo de 20 a 24 años; y 32 % (9.9 millones) entre los 25 y 29 años (véase la figura 1).

Figura 1

Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años por grupo de edad en 2020

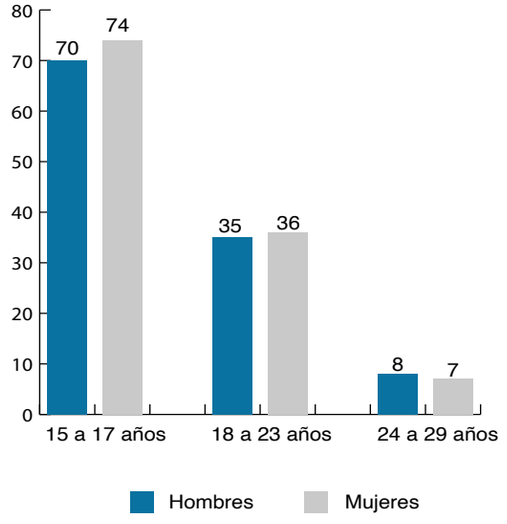


Fuente: INEGI (2021).

En cuanto a la inversión en educación, el nivel de asistencia escolar de la población de 15 a 29 años muestra una mayor proporción de mujeres que asisten a la escuela en el grupo de edad de 15 a 17 años: 74 % de las mujeres en este grupo de edad asisten a la escuela, respecto al 70 % de los hombres. También en el grupo de 18 a 23 años se registra una mayor participación de las mujeres, con 36 % contra 35 % de los hombres. En el grupo de mayor edad (el de 24 a 29 años), la situación se invierte: 8 % de los hombres asiste a la escuela, por 7 % de las mujeres.

Figura 2

Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años, según condición de asistencia a la escuela y sexo en 2020



Fuente: INEGI (2021).

Del total de la población de 24 a 29 años, 29 % ha logrado un nivel educativo medio superior y 30 % un nivel de escolaridad superior. De las mujeres en este rango de edad, 31 % tiene estudios de nivel superior. En este grupo de edad, 12 % cuenta con una educación básica incompleta: 14 % hombres y 11 % mujeres.

Tabla 1

Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años por nivel de escolaridad, según grupos de edad y sexo en 2020

Nivel de escolaridad	Total		Total		Total		Total	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Ninguno	1	1	1	1	1	1	1	1
Primaria incompleta	2	2	2	1	2	1	3	2
Primaria completa	7	6	6	5	6	5	8	7
Secundaria incompleta	6	5	15	13	3	3	3	2
Secundaria completa	27	26	36	35	22	22	26	27
Media superior[1]	37	38	39	44	43	42	29	29
Superior[2]	20	22	0	0	22	25	30	31

Nota: no se incluye a la población que no especificó su nivel de escolaridad.

Fuente: INEGI (2021).

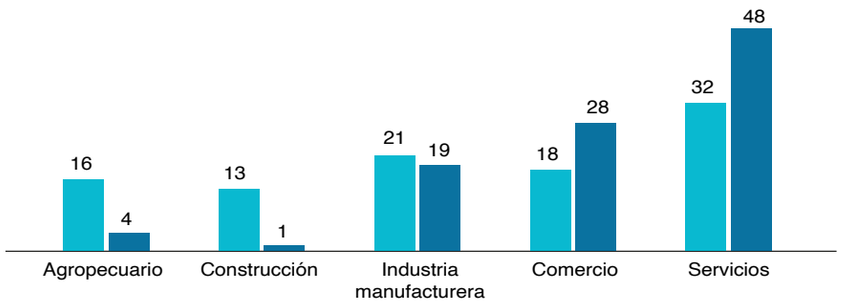
[1] Incluye a la población con al menos un grado aprobado de bachillerato y equivalente.

[2] Incluye a la población con al menos un grado aprobado de licenciatura y equivalente.

Por sector de actividad económica, del total de personas de 15 a 29 años ocupados, seis de cada 10 (59 %) se encuentran ocupadas en el sector terciario relacionado con el comercio y los servicios; 29 % labora en el sector secundario que tiene que ver con la industria y la construcción; y 11 % se dedica a laborar en el sector primario, el cual está relacionado con la agricultura, ganadería, caza y pesca (véase la figura 3)

Figura 3

Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años por nivel de escolaridad, por sector de actividad económica en 2020



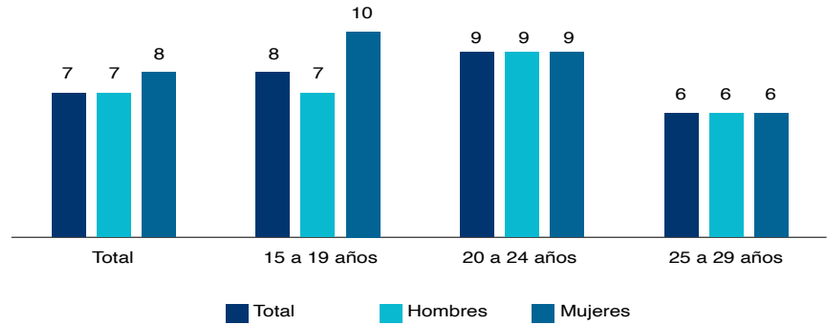
Nota: no se incluye a la población que no especificó el sector de actividad económica.
Fuente: INEGI (2021).

La tasa de desocupación de la población de 15 a 29 años muestra un nivel de 7 % (1.2 millones de personas desocupadas), que representa un poco más del doble en magnitud, comparada con la tasa de la población mayor de 29 años (3 %). Del total de la población que se encuentra desocupada, 81 % cuenta con experiencia laboral; de ellos, 44 % tiene entre 20 a 24 años, 39% entre 25 a 29 años, y 17 % entre 15 a 19 años.

Al observar la tasa de desocupación por grupos de edad, se observa que la más alta se presenta en las personas de 20 a 24 años con 9 %, seguido del grupo de 15 a 19 años (8 %) y de quienes se encuentran entre los 25 a 29 años (6 %), demostrando así la vulnerabilidad en su situación laboral con respecto al resto de la población.

Figura 4

Tasa de desocupación de la población de 15 a 29 años por grupos de edad según sexo, 2021



Nota: no se incluye a la población que no especificó su edad.
Fuente: INEGI (2021).

La tasa de desocupación de la población de 15 a 29 años muestra un nivel de 7 % (1.2 millones de personas desocupadas), que representa un poco más del doble, comparada con la tasa de la población mayor de 29 años (3 %). Del total de la población que se encuentra desocupada, 81 % cuenta con experiencia laboral; de estos, 44 % tiene entre 20 a 24 años, 39 % de 25 a 29 años, y 17 % entre 15 a 19 años.

Proceso de transición al primer empleo

Las cifras nos hablan de una mayor desocupación (83 %) en el segmento de 20 a 29 años, etapa de egreso de los niveles medio y superior. Para quienes hemos estado en una Institución de educación superior (IES), en esas edades vivimos el proceso que he llamado: "síndrome del preegreso" que pudiera definirse como una especie de transición temporal entre el momento de ser estudiante universitario hacia convertirse en un profesional. Durante este periodo surge la oportunidad de enriquecer el capital humano con experiencia, aprendizaje y desarrollo; sin embargo, también puede presentarse como un espacio para la exclusión por condiciones socioeconómicas y físicas, cuyos resultados se representan en la informalidad y la baja productividad en el trabajo (Ramírez, 2002).

Los contextos demográficos, socioeconómico y laboral del mercado, el sistema de regulación laboral y las características del sistema de educación tienen mayor incidencia en este proceso. Y países con sistemas educativos de poca calidad, de débiles vínculos con el mercado de trabajo, son aquellos en que se traducen en tasas de mayor desempleo juvenil, que son altas en comparación con la de las personas adultas (OCDE, 2015b, 2015a). La relación entre el desempleo juvenil y la dinámica de la actividad económica genera un insuficiente crecimiento económico que expande el desempleo en general y el de jóvenes en particular, quienes quedan vulnerables al riesgo de inactividad prolongada y exclusión social.

Teoría del capital humano

El proceso de incorporación al primer empleo de los jóvenes desde la teoría del capital humano (Becker, 1964) refiere a los trabajadores con diferentes niveles educativos y cómo sus habilidades laborales responden, no solo a las diferencias naturales innatas, sino también a aquellas que por inversión han dedicado tiempo y recursos para desarrollarlos. Es decir, desde esta teoría hay una diferenciación entre individuos quienes han optado invertir cierto tiempo para adquirir habilidad o cualificación. Este enfoque pone énfasis en la calidad del trabajo, más allá de la cantidad de trabajo ofrecida. Pondera a quien desea acumular mayor capital humano en esta relación costo-beneficio, en función con el tiempo para abordar los retos del mercado laboral con ventaja, sobre todo en entornos de alto dinamismo.

El conocimiento se ha convertido en un factor importante de ventaja competitiva y su función en el crecimiento económico es clave para cualquier país o región. El aumento en inversión de capital humano profesional promueve el crecimiento económico y procura el desarrollo de la calidad de vida donde ocurre esto (Guarnizo, 2018). El desarrollo del capital humano depende de la perspectiva individual o colectiva que el modelo productivo de la región o país posea sobre el desarrollo tecnológico (Rojas, 2012), así como de su vínculo con la oferta educativa universitaria. Si bien la tecnología genera periodos de inversión en capital humano que promueve, como menciona Schumpeter (1934), procesos de "destrucción creativa", es decir, adaptación a nuevos esquemas de producción y distribución en la economía. Esto irremediablemente genera nuevos puestos de trabajo y la necesidad de innovar, adaptarse y formarse en habilidades llamativas de acuerdo con el contexto, lo cual es fundamental para el dinamismo de las economías en desarrollo, como México y gran parte de los países de América Latina (Bolio et al., 2014).

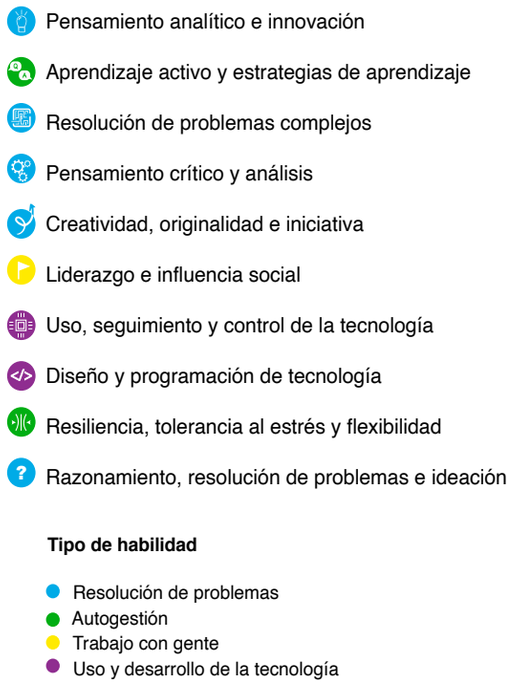
La empleabilidad de los jóvenes, especialmente en el periodo de recuperación posCOVID-19, se vuelve clave para desarrollar avances tecnológicos, económicos y sociales. Es un concepto que puede definir *la relación entre los buscadores de empleo y las expectativas de habilidades para quienes lo ofrecen* (Guilbert et al., 2016, p. 69) y aquí entran en juego diversas variables: *a*) habilidades y conocimientos clave, y *b*) actitudes y los valores que cada egresado posea al momento de enfrentar los primeros retos laborales en un mundo de caos e incertidumbre, no solo económica, sino también emocional (Restubog et al., 2020). En esta problematización social y económica, la perspectiva de la transición del estudiante al egresado y, posteriormente, al profesionista se vuelve un insumo clave para una política pública innovadora (Marsh, 2009) y requiere un análisis de diversos factores entre ellos: 1. cómo fue su proceso de egreso, 2. las condiciones de su plan de proyección profesional y personal en el mercado laboral, 3. las barreras y estímulos que pueda desarrollar para su integración, y 4. la detección de sus habilidades claves para su desenvolvimiento (Guilbert et al., 2016).

Competencias claves para los trabajos del futuro

Nuevos trabajos y nuevas formas de generar esquemas de productividad serán la tendencia hacia 2030. De acuerdo con el Foro Económico Mundial, 50 % de todos los empleados necesitarán volver a capacitarse para 2025, a medida que aumenten la adopción de tecnología y las crisis. Las habilidades que serán más requeridas por los trabajos serán pensamiento crítico y la resolución de problemas, los cuales encabezan la lista de habilidades que los empleadores creen que crecerán en importancia en los próximos cinco años (World Economic Forum, 2020a). Las habilidades de autogestión como el aprendizaje activo, la resiliencia, la tolerancia al estrés y la flexibilidad emergen recientemente este año (World Economic Forum, 2020b).

Figura 5

Top 10 de habilidades requeridas para 2025



Fuente: World Economic Forum (2020).

Las habilidades como pensamiento analítico e innovación, pensamiento de aprendizaje y resolución de problemas son aquellas que se distinguen en un ambiente donde el aprendizaje está orientado por las tecnologías digitales. Las personas requerirán más tiempo y fondos para nuevas oportunidades. En esta área aquellos empleadores que brinden espacios a sus colaboradores para aprendizaje en línea y generación de ambientes de innovación y bienestar serán los más atractivos para atraer talento (Álvarez-Torres & Schiuma, 2022).

Políticas públicas en torno al empleo de los jóvenes en el estado de Guanajuato

En el estado de Guanajuato, como parte de la Comisión de Económico y Social en 2022, los diputados integrantes presentaron la iniciativa de Ley para el Fomento del Primer Empleo y la Primera Empresa para Jóvenes del Estado y Municipios de Guanajuato, donde se establece como su objeto en el artículo 1:

> La presente Ley es de interés público y observancia general en el estado de Guanajuato y sus municipios, y tiene por objetivo fomentar, promover e impulsar la creación de nuevos empleos y primeras empresas para los jóvenes guanajuatenses, otorgando estímulos técnicos, fiscales y económicos, así como acceso preferente a los programas y apoyos en lo establecido en el presente ordenamiento. (Congreso del Estado de Guanajuato, 2022)

La premisa de la Ley es orientar los esfuerzos para que los empleadores generan conexiones con los jóvenes egresados de diversas profesiones y universidades y, a través de estímulos, generar su incorporación. Sin embargo, la percepción de los jóvenes en el diseño de su trabajo es parcial o prácticamente nula; es decir, existe un diseño de los puestos de trabajo desde una economía neoclásica exclusivamente desde el empleador.

Rediseñar esos esquemas unilaterales en el diseño de los puestos y las oportunidades de trabajo es valioso, ya que la economía requiere nuevos tipos de empleo y, por ende, nuevos tipos de gestión (KPMG International, 2020; Monteiro et al., 2021), tanto a nivel de los diseños funcionales del trabajo, como de los programas educativos y su vinculación con las necesidades empresariales y sociales a través de la Agenda 2030 (Organización de las Naciones Unidas, 2015). Integrar las voces y percepciones de jóvenes permite tener un anclaje político y comunicativo mayor en la integración de una agenda de empleo y, como diría Habermas, darle un contenido más sustantivo y público a la noción de consenso, normativo y centrado en el propósito entre los ciudadanos, la importancia de este marco normativo y las situaciones políticas circundantes al tema (Jaramillo, 2010). Conciliar la integración de las percepciones de los jóvenes es clave para la robustez del ejercicio normativo que ya empezó la Comisión, desde un marco filosófico-ético habermasiano, solidario e incluyente (Sahuí, 2011).

Metodología

En nuestra investigación se realizó una encuesta en línea a tres grupos de jóvenes:

- Grupo 1. En situación de preegreso (último o penúltimo semestre).
- Grupo 2. Recién egresados (entre 6 meses a 1 año).
- Grupo 3. Egresados (mayor a un 1 año).

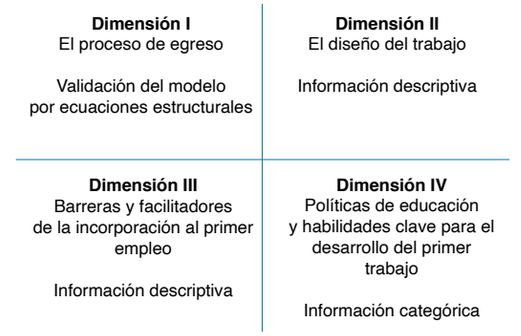
Para la validación estadística de la muestra, se utilizó la técnica de ecuaciones estructurales por mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM), ya que es una técnica estadística útil en muestras pequeñas (Hair et al., 2014) y poder estadístico (Kock & Hadaya, 2018). La prueba se realizó en la Dimensión I del modelo. Para las posteriores dimensiones se usaron herramientas descriptivas y de categorización. Se utiliza en la investigación una aproximación metodológica mixta (cuantitativa-cualitativa).

Derivado de la revisión literaria en el modelo de investigación se diseñaron cuatro dimensiones de análisis:

- *Dimensión I. El proceso de egreso*: Esta dimensión es relativa a las condiciones en el desarrollo de habilidades en la formación universitaria, profesores e infraestructura. Contiene 10 ítems (escala Likert).
- *Dimensión II. El diseño del trabajo*: Corresponde a las condiciones que los jóvenes egresados visualizan en el trabajo: prestaciones, espacio, relación con jefe y ambiente laboral. Contiene siete ítems (opciones).
- *Dimensión III. Barreras y facilitadores de egreso*: En ella se describen por parte de los egresados cuáles consideran que pueden ser elementos para detener o potenciar el posicionarse en su primer empleo. Contiene dos ítems (de respuesta abierta).
- *Dimensión IV. Políticas de educación y primer empleo*: Corresponde a su propuesta de proyecto de cómo integrar de manera más efectiva a los jóvenes recién egresados en su primer empleo, así como las habilidades de mayor valor desde su percepción (ítems de respuesta abierta).

Figura 6

Dimensiones de análisis de la investigación

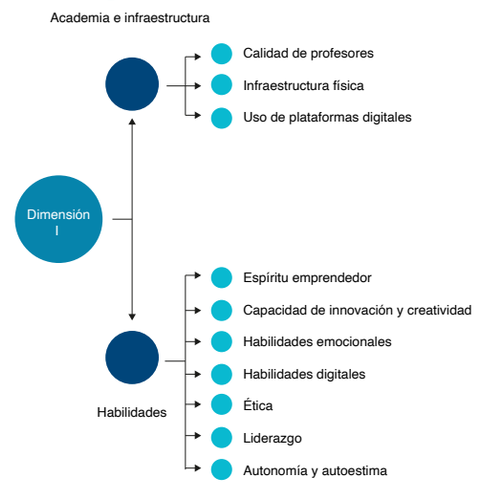


Fuente: elaboración propia.

La dimensión I en que se usará el algoritmo estadístico de PLS-SEM cuenta con 10 ítems desde un modelo reflexivo tipo I (Becker et al., 2012); esto permitirá determinar la validez estadística y confiabilidad de la muestra, y la comprobación de las dos primeras hipótesis de trabajo.

Figura 7

Dimensión I. El proceso de egreso con los ítems de evaluación



Fuente: elaboración propia.

Los ítems de la dimensión I se observan en la tabla 2.

Tabla 2

Relación de ítems de la encuesta en línea de la dimensión I

Dimensión	Ítem	Tipo	Enunciado del ítem
I	12	Likert (5 estrellas máximo, 1 estrella mínimo)	De acuerdo con lo percibido en el desarrollo de mi carrera universitaria, la calidad de mis profesores fue:
	13		…la calidad de la infraestructura física (salones, biblioteca, cafetería, etc.) fue:
	14		…el espíritu emprendedor desarrollado fue:
	15		…la capacidad de innovación y la creatividad desarrollada fue:
	16		…las plataformas digitales de la universidad fueron:
	17		…las habilidades de manejo y entendimiento emocional desarrolladas fueron:
	18		…las habilidades digitales desarrolladas fueron:
	19		…las habilidades éticas fueron:
	20		…las habilidades de liderazgo fueron:
	21		…las habilidades de autonomía y autoestima fueron:

Fuente: elaboración propia.

Para las dimensiones II, III y IV se estructuraron los ítems de la siguiente forma (véase la tabla 3).

Tabla 3

Relación de ítems de la encuesta en línea de las dimensiones II, III y IV

Dimensión	Ítem	Tipo	Enunciado del ítem
II	22	Ponderación	Desde tu percepción y experiencia (de egreso o estudiante), ¿cuál es el factor más atractivo para aceptar el primer trabajo profesional? Opciones:* Salario Prestaciones Experiencia Ambiente laboral Relación con el jefe directo Plan de desarrollo profesional y bienestar Flexibilidad de horario Balance vida-trabajo Opción de trabajo remoto
	23	Ponderación	¿…cuál es el factor más atractivo para permanecer en el primer trabajo profesional? Opciones*
	24	Ponderación	¿…cuál es el factor más importante para renunciar en el primer trabajo profesional? Opciones*
	25	Descriptivo	Si pudieras diseñar tu primer trabajo en una organización, ¿cómo te gustaría que fuera? (Escribe salario, condiciones, uso de tecnología, balance vida-trabajo, prestaciones, ambiente de trabajo, etc.). Por favor, no te limites en tu descripción.
	26	Descriptivo	Si pudieras describir la relación ideal de trabajo con el jefe de tu primer trabajo, ¿cómo te gustaría que fuera? (Escribe comunicación, relación personal, seguimiento de instrucciones, etc.). Por favor, no te limites en tu descripción.
	27	Descriptivo	Si pudieras describir las prestaciones ideales (adicionales a las de ley) de tu primer trabajo, ¿cómo te gustaría que fueran?
	28	Descriptivo	Si pudieras describir el espacio ideal de tu primer trabajo, ¿cómo te gustaría que fuera?

(*Continúa*)

(*Continuación*)

III	29	Ponderación	¿Cuáles consideras son las principales barreras de un recién egresado al incorporarse a su primer empleo? Opciones* Falta de oportunidades de trabajo en mi área profesional Ambientes de trabajo muy estresantes Falta de liderazgo en las organizaciones para el desarrollo personal Salarios bajos en la zona Empleos formales pero temporales y poco atractivos Alta informalidad en los trabajos existentes en la zona Los trabajos solicitan mucha experiencia
	30	Descriptiva	Desde tu percepción, y si la opción no está enumerada en la pregunta anterior, ¿cuáles consideras que son (fueron) las principales barreras de un recién egresado de tu área al incorporarse a su primer empleo?
	31	Ponderación	¿Cuáles consideras son los facilitadores de mayor impacto para que un recién egresado se incorpore a su primer empleo? Opciones*
	32	Descriptiva	Desde tu percepción, y si la opción no está enumerada en la pregunta anterior, ¿cuáles consideras son (fueron) los principales facilitadores de un recién egresado de tu área al incorporarse a su primer empleo?
IV	33	Descriptiva	Si pudieras proponer un proyecto desde el gobierno para facilitar el ingreso del primer empleo a los recién egresados ¿qué características te gustaría que tuviera? Por favor, comparte tus ideas al respecto.
	34	Descriptiva	Para concluir, ¿cuáles consideras serán (o fueron) las habilidades, actitudes o conocimientos clave para que obtengas (u obtuvieras) tu primer empleo? Describe con detalle tu respuesta.

Nota: se inserta el asterisco (*) para hacer referencia a que las opciones del ítem anterior son las mismas y no repetirlas en la tabla.

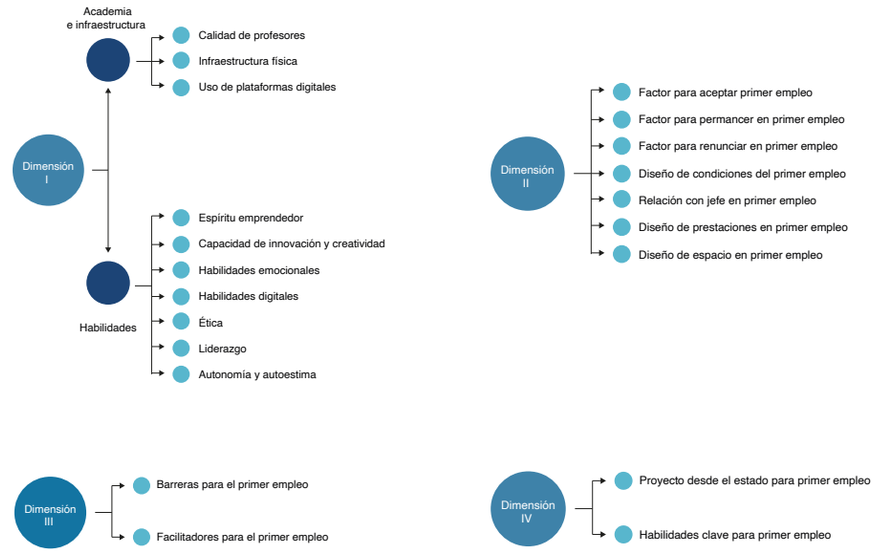
Fuente: elaboración propia.

A partir del desarrollo anterior, se derivaron tres hipótesis para esta aproximación cuantitativa al corroborar las relaciones en la dimensión I del proceso de egreso y la comprobación de la validez estadística de la información. Las hipótesis por comprobar en la dimensión I y que nos permiten dar certeza al modelo general (véase la figura 7) son:

- Hipótesis 1. La subdimensión de academia e infraestructura se refleja positiva y significativamente sobre la dimensión I correspondiente al proceso de egreso de la población universitaria encuestada.
- Hipótesis 2. La subdimensión de habilidades se refleja positiva y significativamente sobre la dimensión I correspondiente al proceso de egreso de la población universitaria encuestada.
- Hipótesis 3. El modelo diseñado y la aplicación de la muestra de 165 observaciones posee confiabilidad y validez estadística.

Figura 8

Modelo de variables y dimensiones de la investigación



Fuente: elaboración propia.

En el caso de las dimensiones II, III y IV tendrán un tratamiento descriptivo y categórico respectivamente con la información recopilada en las 165 encuestas y que responderá a las preguntas de investigación (véase la figura 8):

- ¿Cuáles son las percepciones de empleabilidad (diseño del trabajo, relación con el jefe directo, prestaciones, espacio de trabajo) en el primer empleo?
- ¿Cuáles son las barreras para la transición al primer empleo?
- ¿Cuáles son los facilitadores para la transición al primer empleo?
- ¿Cuáles son las habilidades con mayor empleabilidad en el entorno de Guanajuato?

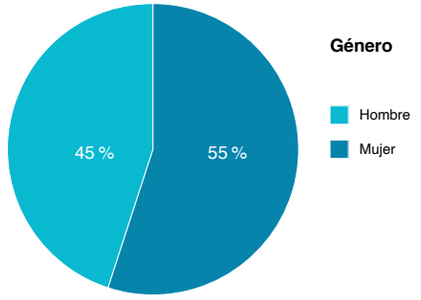
Análisis de la información y resultados

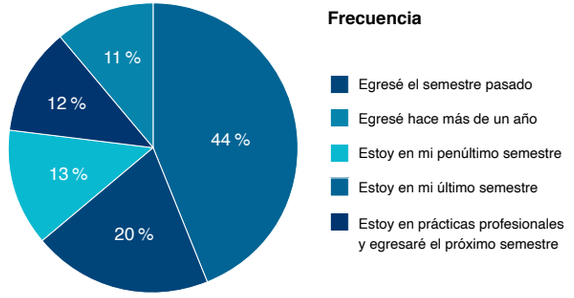
Se llevó a cabo una encuesta en línea a través de la herramienta Forms de Microsoft, la cual estuvo activa del 11 al 29 de agosto de 2022. La población que respondió estuvo compuesta por estudiantes en situación de egreso, recién egresados y egresados (mayores a un año, pero menores a cinco). Del trabajo de encuesta se recopilaron 165 observaciones válidas y se comparten los siguientes datos generales de la muestra. De la muestra 44 % son egresados en su último semestre de la licenciatura, 20 % egresó el semestre pasado, 14 % se encuentra en prácticas profesionales, pero egresará en un semestre, y 11 % se encuentra como egresado más de un año; 13 % se encuentra en su penúltimo semestre.

Esto nos permite inferir que 70 % de la muestra son estudiantes en situación de preegreso, lo que vuelve sumamente interesante los resultados de su proceso y de sus percepciones hacia la transición hacia su primer empleo. De la población encuestada 55 % se compone de mujeres y 45 % restante son varones (véanse las figuras 9 y 10). Existe diversidad de programas educativos en la muestra de diversas áreas del conocimiento, pero 100 % corresponde a jóvenes de la Universidad de Guanajuato.

Figuras 9 y 10

Frecuencia por tipo de condición de egreso y género de la muestra del proyecto de investigación





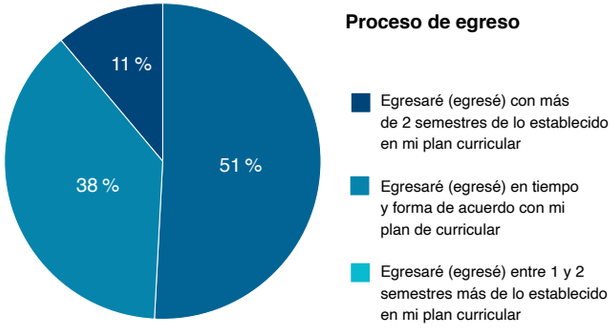
Fuente: elaboración propia.

De la muestra encuestada 51 % señala que egresará o egresó en los tiempos y las condiciones establecidas en su plan curricular, 38 % con 1 o 2 semestres más de lo establecido y solo 11 % con más de dos semestres (un año) en lo establecido en su plan de estudios.

Ante la pregunta: Cuando egreses o cuando egresaste, ¿consideras (o considerabas) que cuentas (o contabas) con los conocimientos y habilidades para el desarrollo pleno de tus capacidades profesionales en tu primer trabajo? De la población encuestada 65 % señaló que percibe que cuenta con 50 a 80 % de lo que se necesita para ejercer su actividad profesional, 23 % señala contar con 90 a 100 % de lo que se requiere, y 12 % percibe que solo cuenta con 20 a 40 % de lo que se necesita.

Figura 11

Frecuencia por tipo de proceso de egreso de la muestra del proyecto de investigación

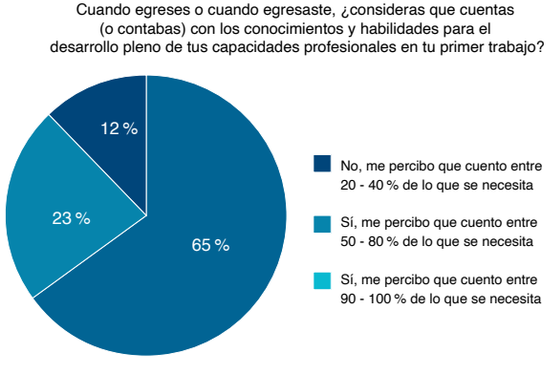


Fuente: elaboración propia.

Uno de cada 10 de encuestados en este estudio percibe que no cuenta con los conocimientos y habilidades para desarrollar su profesión (véase la figura 12). De la población 76 % señala haber realizado prácticas o inmersiones laborales (véase la figura 13). Este es un hallazgo por discutir en la sección de conclusiones del presente estudio.

Figura 12

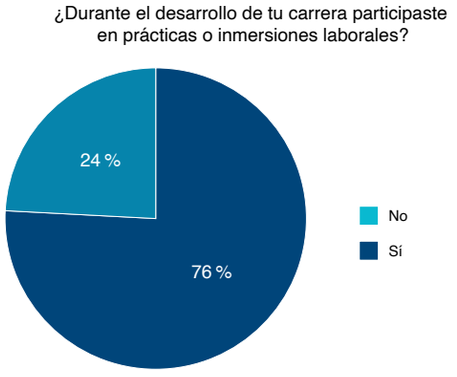
Frecuencia ante la percepción de conocimientos y habilidades en el desarrollo de la profesión



Fuente: elaboración propia.

Figura 13

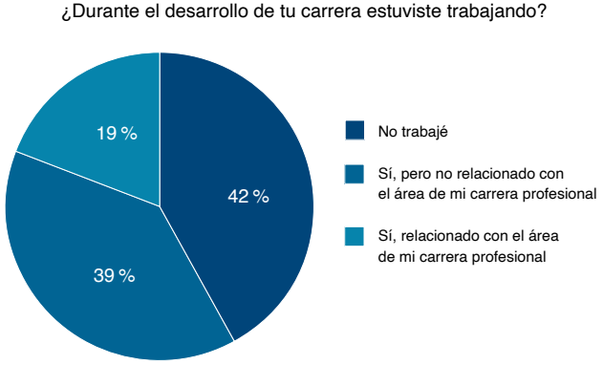
Frecuencia de jóvenes en prácticas o inmersiones laborales



Fuente: elaboración propia.

Figura 14

Frecuencia de jóvenes en trabajo ¿durante el desarrollo de su carrera profesional



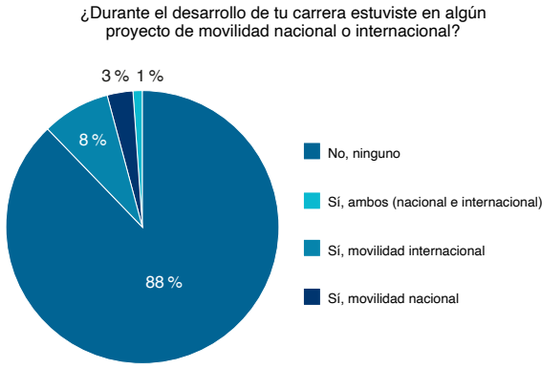
Fuente: elaboración propia.

Para 39 % de los preegresados y egresados durante su época de preegreso, 39 % no estuvo trabajando en algo relacionado con su carrera y 42 % no trabajó. Solo 19 %, aproximadamente 2 de cada 10, realizaron actividades

relacionadas a su área profesional como trabajo y lo compaginaron con la universidad (véase la figura 14).

Figura 15

Frecuencia de jóvenes en procesos de movilidad nacional o internacional



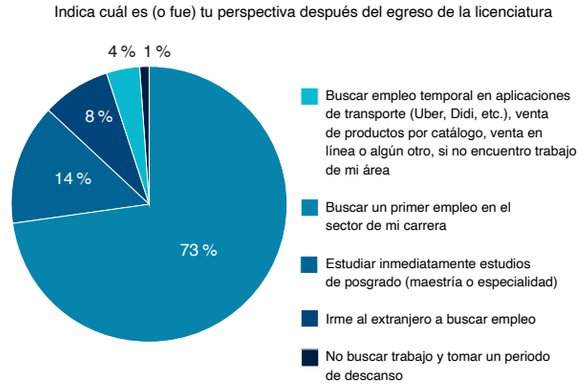
Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con los resultados, 88 % de los universitarios señalaron que no realizaron estancias nacionales o internacionales, 12 % restante realizó estancias nacionales, internacionales o ambas. Quizás esta disminución de movimiento se deriva de la contingencia sanitaria por la COVID-19 durante los últimos dos años. Sin embargo, es un indicador importante por las habilidades que se desarrollan en los intercambios.

Para 73 % de la población de la muestra, buscar un primer empleo en el sector de su carrera es su primera opción al egreso; para 14 % es el estudiar un posgrado inmediatamente después de finalizar sus estudios de licenciatura; 8 % quiere irse al extranjero a buscar oportunidades labores; 4 % busca algún empleo temporal; y 1 % no buscará trabajo y se dará un periodo de descanso. Este indicador nos permite identificar que casi 8 de cada 10 egresados en proceso (o quienes ya egresaron) al término de sus estudios universitarios probarán insertarse en el mercado laboral.

Figura 16

Frecuencia de jóvenes y su perspectiva de egreso de la licenciatura



Fuente: elaboración propia.

A continuación se realizará el análisis de las dimensiones del modelo.

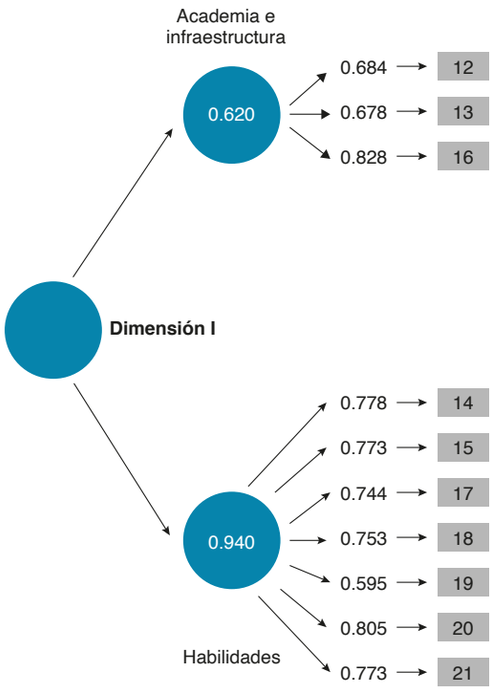
Dimensión I. El proceso de egreso

La aplicación del algoritmo de PLS-SEM® se llevó a cabo en el software SmartPLS® versión 4 (Ringle et al., 2015), con un modelo reflectivo tipo I (véase la figura 17). Para estos modelos es necesario evaluarlos, lo cual inicia con el coeficiente de los indicadores. Lo recomendable es que los indicadores mayores a 0.700 permanezcan en el modelo final, ya que explican al menos 50 % de la varianza del constructo (Hair et al., 2010; Wetzels et al., 2009); en este caso, fue la percepción del proceso de egreso. Por ello, se retiran los indicadores menores a este parámetro.

Se descartan los indicadores 12 (0.684) y 13 (0.678) de la primer subdimensión correspondiente a academia e infraestructura, pues al no poder estar con un solo indicador se retira completamente. De la segunda subdimensión que corresponde a habilidades, se retira solo el ítem 19 (0.595); esta subdimensión permanece para la aplicación del algoritmo (véase la figura 18). Se trata de un hallazgo relevante en el modelo que se comentará en la sección de resultados.

Figura 17

Diagrama completo de PLS de la dimensión I

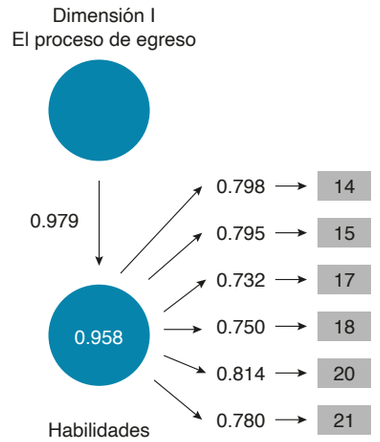


Fuente: elaboración propia con información de SmartPLS 4.0.

El próximo paso de la validación del modelo es analizar la confiabilidad de consistencia interna para el uso de PLS-SEM y se determina a través de la confiabilidad compuesta, la cual establece que para estudios exploratorios los márgenes de 0.600 a 0.700 son aceptables, los parámetros entre 0.700 y 0.950 se consideran satisfactorios y excelentes, y aquellos mayores a 0.950 son problemáticos.

Figura 18

Diagrama final de PLS de la dimensión I



Fuente: elaboración propia con información de SmartPLS 4.0.

La dimensión I obtuvo puntajes mayores a 0.850 y menores a 0.950 (véase la tabla 4).

Tabla 4

Confiabilidad compuesta y AVE del modelo de la dimensión I

Constructo/dimensión	Confiabilidad compuesta	AVE
Dimensión I. Habilidades	0.871	0.607

Fuente: elaboración propia.

El paso de validación corresponde a la validez convergente, la cual está determinada por la varianza promedio extraída, o Average Variance Extracted (AVE). Este indicador se calcula con la media del cuadrado de las cargas de todos los indicadores asociados con ese constructo (Sarstedt et al., 2014). Un AVE aceptable corresponde a 0.500 o mayor (véase la tabla 4). La evaluación del modelo estructural es necesaria. Para ello se evalúan: *a*) el coeficiente de determinación (R^2); *b*) la redundancia de

validación cruzada (Q^2), y *c*) los coeficientes path (Sarstedt et al., 2014) (véase la tabla 5).

Tabla 5

Evaluación estructural de la dimensión I

Dimensión	R^2	R^2 Ajustada	Q^2
Habilidades	0.958	0.958	0.957

Fuente: elaboración propia.

El indicador de R^2 es una medida que nos permite predecir los resultados del modelo; valores mayores a 0.660 indican un valor explicativo alto del modelo. La subdimensión de habilidades posee esta característica, lo que señala que para el proceso de egreso son fundamentales desde la percepción del estudiante por egresar y del egresado. Otra manera de evaluar la relevancia predictiva del modelo como una medida de precisión es Q^2, como medida de valores mayores a 0 que indican un valor predictivo aceptable (Hair et al., 2014; Sarstedt et al., 2014).

Tabla 6

Hipótesis, coeficientes path, valor t y significancia del modelo estructural

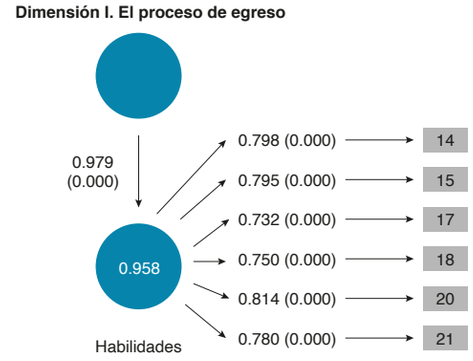
Relaciones e hipótesis	Coeficiente path	Significancia estadística (*P* value)	Valores *t*
Hip. 1. Dimensión I: Academia e infraestructura	No comprobada		
Hip. 2. Dimensión I: Habilidades	0.979	(***) Comprobada	416.223
Hip: 3. Validez y confiabilidad	Comprobada		

Nota: *** $p < 0.001$.

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida por SmartPLS®.

Figura 19

Diagrama final de PLS de la dimensión I. Habilidades con la significancia estadística y los coeficientes path del modelo



Fuente: elaboración propia con información de SmartPLS 4.0.

Se llevó a cabo el bootstrapping con 5 000 submuestras (Hair et al., 2014) y se obtuvo la relación de la variable habilidades (véase la tabla 6). A través de los resultados puede observarse que la muestra posee validez y significancia estadística con los criterios de esta herramienta. En la siguiente sección de resultados se analizarán de manera descriptiva y categórica las dimensiones II, III y IV.

Dimensión II. El diseño del trabajo

En los resultados de la figura 20, si bien 36 % señaló a la variable de salario como un elemento clave para aceptar su primer empleo, 39 % optó por contar con un plan de desarrollo profesional y bienestar, así como balance vida-trabajo; 21 % consideró a la experiencia y su adquisición como determinantes para aceptar el trabajo.

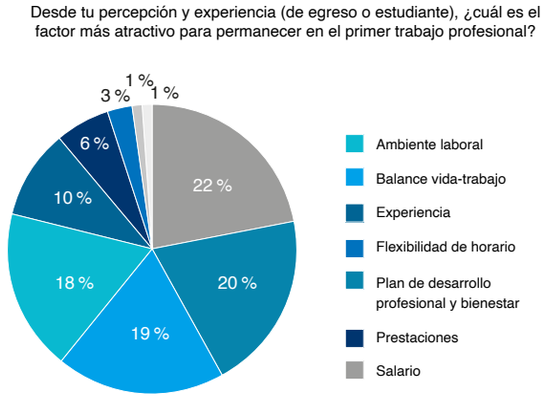
Figura 20

Percepción de la población encuestada para el factor más atractivo para aceptar el primer trabajo profesional

Fuente: elaboración propia.

Figura 21

Percepción de la población encuestada para el factor más atractivo para permanecer en el primer trabajo profesional

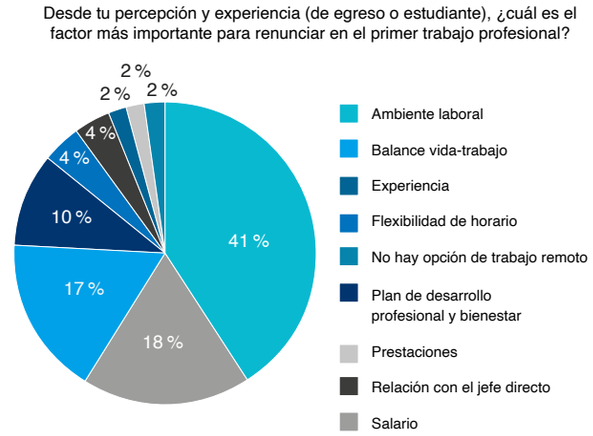


Fuente: elaboración propia.

La figura 21 nos da una lectura más amplia de lo que los jóvenes que egresan (o egresados ya en campo) buscan de su empleo para permanecer. Para 22 % es el salario monetario, es decir, 2 de cada 10 encuestados; y para 6 % las prestaciones económicas son clave para la permanencia. Sin embargo, y es aquí donde existe un hallazgo interesante para la dimensión II, que corresponde al diseño del trabajo que buscan los jóvenes en su primera oportunidad; aquellos empleos que cuenten con un plan de desarrollo profesional y de bienestar, tenga atención al balance vida-trabajo y flexibilidad de horario pudiera contar con una retención de jóvenes del 43 %; es decir, 4 de cada 10 se quedaría en su trabajo por el tema de cuestiones de balance, bienestar y flexibilidad.

Figura 22

Percepción de la población encuestada para el factor más atractivo para renunciar en el primer trabajo profesional



Fuente: elaboración propia.

La figura 22 nos permite observar qué puede ser detonante de una renuncia en el primer empleo y destaca que 4 de cada 10 lo harían si no existe un buen ambiente de trabajo, 17 % (casi 2 de cada 10) si no existe un balance vida-trabajo y para 18 % (casi 2 de cada 10) si no se adquiere experiencia. La figura 22 nos muestra la importancia de que en los espa-

cios de trabajo se generen dinámicas de integración, colaboración y dignidad, aún en la virtualidad (Álvarez-Torres & Schiuma, 2022).

Para la siguiente pregunta correspondiente a: "Si pudieras diseñar tu primer trabajo en una organización, ¿cómo te gustaría que fuera? (escribe salario, condiciones, uso de tecnología, balance vida-trabajo, prestaciones, ambiente de trabajo, etc.)", se utilizó una aplicación llamada WordCloud, que a través de un algoritmo de frecuencias establece categorías y, en función de las palabras más repetidas, este concepto se distingue de los demás (DePaolo & Wilkinson, 2014; Heimerl et al., 2014). En este ejercicio se pueden distinguir los conceptos de salario, ambiente, horarios, tecnología, prestaciones y vida.

Figura 23

Nube de palabras (WordCloud) generada de las variables que son importantes para los jóvenes en el diseño de su primer trabajo

Fuente: elaboración propia con apoyo de software.

Para la pregunta "Si pudieras describir la relación ideal de trabajo con tu jefe de tu primer trabajo, ¿cómo te gustaría que fuera?", en este ejercicio se pueden distinguir los conceptos de comunicación, confianza, respeto y relación. Algo sumamente interesante en la pregunta: "Si pudieras describir las prestaciones ideales (adicionales a las de ley) de tu primer trabajo, ¿cómo te gustaría que fueran?" es que los conceptos vacaciones, remoto, gimnasio y seguro resultaron los más recurrentes en la muestra, lo que nos indica la necesidad de una *i*ntegración tecnológica y el balance vida-trabajo en los nuevos puestos.

Figura 24

Nube de palabras (WordCloud) generada de las variables que son importantes para los jóvenes en relación con su jefe directo en su primer trabajo

Fuente: elaboración propia con apoyo de software.

Figura 25

Nube de palabras (WordCloud) generada de las variables que describen las prestaciones ideales para los jóvenes encuestados

Fuente: elaboración propia con apoyo de software.

Figura 26

Nube de palabras (WordCloud) generada de las variables que describen el espacio ideal de trabajo para los jóvenes encuestados

Fuente: elaboración propia con apoyo de software.

Para la pregunta: “Si pudieras describir tu espacio ideal de tu primer trabajo, ¿cómo te gustaría que fuera?”, señalando el gráfico anterior se destacan espacio, luz, tecnología, baños limpios, comedor, convivencia.

Dimensión III. Barreras y facilitadores de la incorporación al primer empleo

En esta opción, la población encuestada podía seleccionar de una a varias de las siguientes opciones como barreras de empleo. En la siguiente lista, se ordenan por frecuencia de mayor a menor selección.

1. Los trabajos solicitan mucha experiencia laboral.
2. Salarios bajos en la zona.
3. Falta de oportunidades de trabajo en mi área profesional.
4. Empleos formales pero temporales y poco atractivos.
5. Ambientes de trabajo muy estresantes.
6. Alta informalidad en los trabajos existentes en la zona.
7. Falta de liderazgo en las organizaciones para el desarrollo personal.

Figura 27

Frecuencias acerca de las barreras que consideran los jóvenes de acceso a su primer empleo

Fuente: elaboración propia con apoyo de Forms de Microsoft.

Es muy relevador lo que los resultados nos evidencian, desde la percepción de los jóvenes que están por egresar o que tienen poco tiempo de egreso. La experiencia laboral solicitada, los bajos salarios de la zona y la falta de oportunidades se convierten en barreras que les impiden desarrollarse plenamente en su inserción laboral. Aquí la experiencia solicitada por las empresas es el elemento más destacable de su percepción. Esto es un hallazgo, ya que el vínculo entre universidades y empresas es esencial para el desarrollo de una sociedad del conocimiento y para la adquisición de nuevos talentos que provean de dinamismo e innovación en la economía (Pickernell et al., 2009; Śledzik, 2013; Zaharia & Gibert, 2005) y a su vez para el fortalecimiento del paradigma de la inversión en capital humano (Becker, 1964).

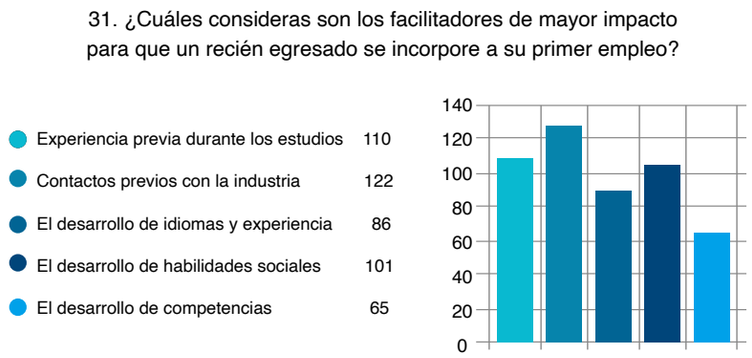
Figura 28

Nube de palabras (WordCloud) generada de las variables que describen las barreras de acceso al primer empleo para la percepción de los jóvenes encuestados

Fuente: elaboración propia con apoyo de software.

Figura 29

Frecuencias acerca de los facilitadores que consideran los jóvenes de acceso a su primer empleo



Fuente: elaboración propia con apoyo de Forms de Microsoft.

En la siguiente pregunta, la población encuestada podía seleccionar de una a varias de las siguientes opciones como facilitadores de empleo. En la siguiente lista se ordenan por frecuencia de mayor a menor selección.

1. Contactos previos con la industria o empresa en la cual se busca el empleo.
2. Experiencia previa durante los estudios universitarios.
3. El desarrollo de habilidades sociales: buena comunicación, empatía, etcétera.
4. El desarrollo de idiomas y experiencia multicultural.
5. El desarrollo de competencias técnicas clave.

Este punto nos brinda un hallazgo, ya que la población encuestada determinó a las redes de colaboración con las empresas como un área clave para facilitar su ingreso a su primer empleo (Álvarez et al., 2018), y posteriormente a la experiencia previa durante los estudios universitarios, que contrasta con el ítem acerca de su estatus de trabajo durante sus estudios, en donde 39 % si bien trabajó, pero no en su área y 42 % no trabajó durante sus estudios. Entonces, un hallazgo importante a considerar es la reestructura del vínculo con el mundo empresarial, el mundo educativo y el tiempo de desarrollo de prácticas en esquemas de estímulo económico entre gobierno-estudiante-universidad-empresa, como una especie de intraincubación de emprendimiento e intraemprendimiento entre los cuatro actores (Wegner et al., 2020).

Dimensión IV. Políticas de educación y habilidades clave para el desarrollo del primer trabajo

Los resultados ante la pregunta: “Si pudieras proponer un proyecto desde el gobierno para facilitar el ingreso del primer empleo a los recién egresados, ¿qué características te gustaría que tuviera?”, la población encuestada señala que un programa que genere experiencia para los estudiantes universitarios, capacitación e integración con las empresas, a través de esquemas de practicantes con salario en el proceso de aprendizaje en la universidad, pudiera ser una propuesta de valor.

Esto se relaciona con la fragilidad laboral del grupo ante las crisis. Los jóvenes se vieron especialmente afectados porque las empresas que sobrevivieron a la COVID-19 y su adaptación tecnológica vía remota (Forman

et al., 2020) buscaron retener a la experiencia y a los trabajadores que ya contaban en su plantilla; sin embargo, las nuevas contrataciones colapsaron (Torres et al., 2020). Además, en el caso de trabajadores jóvenes, ellos tenían menos posibilidades de contar con contratos indeterminados (Arceo & Guzmán, 2021) y, por lo tanto, de conservar el empleo. En el caso mexicano, la nulidad de apoyos fiscales para las empresas causó la desaparición de algunas, especialmente las pequeñas y medianas (PYMES) quienes sostienen la mayor aportación al empleo y al producto interno bruto (PIB) (Torres et al., 2020).

Figura 30

Nube de palabras (WordCloud) generada de las variables que describen las propuestas que los jóvenes harían para un programa desde el Estado para fortalecer el acceso al primer empleo

Fuente: elaboración propia con apoyo de software.

Figura 31

Nube de palabras (WordCloud) generada acerca de las habilidades, actitudes o conocimientos clave para que un joven obtenga su primer empleo desde la percepción de los jóvenes encuestados

Fuente: elaboración propia con apoyo de software.

Discusión de los resultados

Los resultados demuestran la importancia que otorgan los jóvenes egresados o por egresar a las habilidades que puedan adquirir para enfrentar el campo laboral; es decir, la inversión en educación superior desde la visión del joven tiene una clara orientación productiva (Becker, 1964), pues a mayor inversión de tiempo, mayor nivel educativo y, por ende, la expectativa es mayor en ingreso y movilidad social; sin embargo, no es así para la mayoría (véase la tabla 6).

De acuerdo con el Reporte de Tendencias de Empleo Juvenil (2022), para 2022 existen 73 millones de jóvenes (15-24 años) desempleados, siendo los países de ingreso bajo-medio los más afectados, como el caso mexicano. Pero ¿por qué ocurre esto? México tiene una bonanza generacional única (Rojas et al., 2014) en cuestión de fuerza de trabajo joven; sin embargo, tiene un doble efecto: por un lado, una gran demanda de servicios educativos por parte de una población pero, por otro, falta de cobertura y falta de oportunidades de empleo, especialmente por la ines-

tabilidad de la economía en la generación de empleos, empresas y redes de colaboración (Álvarez, 2018). Es un concepto que se ha llevado a prueba empírica mayormente en contextos anglosajones. Sumado lo anterior a la crisis de la COVID-19 y sus efectos económicos y emocionales (Forman et al., 2020) se ha generado la tormenta perfecta o, como Nicholas Taleb menciona, un cisne negro, un fenómeno tan único e irrepetible que afecta en cascada de diversas formas a una cantidad incalculable de variables (Taleb, 2007).

En el trabajo de investigación se plantearon tres hipótesis de trabajo de forma cuantitativa para dar certeza al ejercicio estadístico y cuatro preguntas de investigación con herramientas de análisis de acercamiento cualitativo. Se hace una propuesta de análisis mixto que busca no solo responder a las preguntas e hipótesis, sino proponer esquemas múltiples de abordaje ante problemáticas complejas y sus efectos en las organizaciones y en la división social del trabajo (Ashmos et al., 2000)

Las hipótesis y sus hallazgos se discuten en la siguiente tabla que tiene como objetivo resumir los hallazgos principales del trabajo.

Tabla 7

Desempleo juvenil por año, por sexo y por tipo de país

Grupo de países	Sexo	Tasa de desempleo (porcentaje)					Desempleo (millones)				
		2019	2020	2021	2022		2019	2020	2021	2022	
Mundo	Total	13.5	15.2	15.6	14.9		67.2	71.0	75.1	73.0	
	Mujeres	13.1	14.7	15.0	14.5		25.2	26.4	28.1	27.4	
	Hombres	13.8	15.5	15.9	15.2		42.0	44.6	46.1	45.6	
Bajos ingresos	Total	8.2	9.1	9.6	9.8		5.5	5.9	5.6	6.0	
	Mujeres	8.0	9.0	9.6	9.6		2.4	2.6	3.0	3.1	
	Hombres	8.4	9.2	9.6	10.0		3.0	3-3	3.6	3.8	
Ingresos medios-bajos	Total	15.2	16.6	17.9	17.0		31.5	32.1	36.0	34.8	
	Mujeres	14.4	15.3	16.4	15.9		9.6	9.5	10.6	10.6	
	Hombres	15.5	17.2	18.7	17.5		21.9	22.6	25.4	24.3	
Ingresos medios-altos	Total	14.7	16.3	16.4	16.1		23.4	24.0	24.9	24.3	
	Mujeres	15.5	17.1	17.8	17.4		10.1	10.2	11.0	10.7	
	Hombres	14.2	15.8	15.5	15.2		13.3	13.8	13.9	13.6	
Ingreso alto	Total	10.8	14.5	12.3	11.0		6.9	8.9	7.7	6.9	
	Mujeres	10.2	14.3	11.8	10.3		3.0	4.1	3.5	3.0	
	Hombres	11.3	14.7	12.7	11.6		3.8	4.8	4.3	3.9	

Fuente: Reporte de Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil (2022).

Tabla 8

Relación de resultados de la investigación

Hipótesis/pregunta	Discusión general
Hipótesis 1. La subdimensión de academia e infraestructura se refleja positiva y significativamente sobre la dimensión I correspondiente al proceso de egreso de la población universitaria encuestada.	Desde la perspectiva de los jóvenes encuestados, la académica y la infraestructura no poseen tanta importancia en el proceso de egreso como lo son la adquisición de habilidades.
Hipótesis 2. La subdimensión de habilidades se refleja positiva y significativamente sobre la dimensión I correspondiente al proceso de egreso de la población universitaria encuestada.	En esta hipótesis, se planteó a las habilidades como la subdimensión más importante para el joven por egresar o egresado en la dimensión I, que corresponde al proceso de egreso. Esto puede significar que la expectativa del estudio pareciera netamente productiva.
Hipótesis 3. El modelo diseñado y la aplicación de la muestra de 165 observaciones posee confiabilidad y validez estadística.	El modelo posee la robustez necesaria; sin embargo, valdría la pena realizar el estudio en múltiples muestras de universidades y programas educativos.
¿Cuáles son las percepciones de empleabilidad (diseño del trabajo, relación con el jefe directo, espacio de trabajo) en el primer empleo?	Los jóvenes piden mayores condiciones de bienestar, balance vida-trabajo y planes de carrera en sus primeros empleos.
¿Cuáles son las barreras para la transición al primer empleo?	Los jóvenes señalan las barreras por parte de las empresas en el tiempo de experiencia y la falta de trabajos con un buen salario.
¿Cuáles son los facilitadores para la transición al primer empleo?	Los jóvenes señalan los contactos previos en la industria y la experiencia que puede adquirirse durante el desarrollo de la profesión para adquirir un empleo.
¿Cuáles son las habilidades con mayor empleabilidad en el entorno de Guanajuato?	Liderazgo, empatía y comunicación son las habilidades más destacadas, más allá de las técnicas. Se destaca la importancia de las habilidades blandas para conectar en un mundo laboral incierto (Pereira & Costa, 2017).

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Para los jóvenes que no pueden acceder a oportunidades laborales en esta transición se requiere una capacitación y formación constantes no solo en el ámbito de habilidades para el trabajo, sino en la formación de nuevos paradigmas laborales que fomenten la transición a organizaciones verdes que se encaminen no solo hacia procesos productivos más amigables con el medio ambiente, sino que también estén fuertemente relacionadas con el mundo tecnológico, la generación de nuevos medios energéticos y la adquisición de nuevos perfiles.

Es vital aprovechar este espacio temporal (no más de 10 años) para anticiparse a las necesidades de habilidades (International Labour Organization, 2022), y de forma sistemática, innovadora e institucionalizada (Kogabayev & Maziliauskas, 2017) generar mecanismos de integración de las empresas, universidades y jóvenes en el diseño de los nuevos trabajos. Por lo tanto, derivado del análisis anterior y de los hallazgos se comparten las siguientes conclusiones generales.

Diseño de trabajos del futuro. Gobiernos locales y federales, universidades y empresas deben generar mayores encuentros para cambiar el foco del debate. Ya no es necesario seguir hablando de las habilidades que los jóvenes requieren para los trabajos, sino de los enfoques tecnológicos y programas de retención del talento en los nuevos trabajos (Moortel & Crispeels, 2018), y dar espacios de voz a los jóvenes para diseñarlos de acuerdo con una serie de encuentros entre la oferta y la demanda de trabajo, tomando en cuenta los nuevos paradigmas de productividad.

Enfoque de bienestar, trabajos remotos y planes de desarrollo. Los nuevos trabajos requieren visiones diferentes; entre ellas, ponderar los salarios emocionales (Obradovic et al., 2013; Zhang et al., 2018), donde se ponga prioridad a la salud mental y emocional de los colaboradores en un mundo incierto, de caos y de desasosiego por la multiplicidad de eventos que generan un extremo cansancio físico y emocional a la sociedad (Byung-Chul, 2017). Las empresas que lo hagan tendrán sin duda un efecto en la retención de su personal (OECD, 2018).

Beneficios fiscales a empresas Early adopters. Si no existen beneficios fiscales para las empresas que sean las primeras en hacer cambios e innoven en la manera como se diseñan los trabajos, prestaciones y esquemas de desempeño, será muy difícil que el cambio se dé lo más rápido posible. Es necesario involucrar el tema de premios del comportamiento en la economía, para que este proceso pueda acelerarse (Thaler, 2018).

Limitaciones del estudio

El estudio cuenta con limitaciones de tiempo para adquirir una mayor muestra y acrecentar el número de universidades participantes, así como los programas educativos de la Universidad de Guanajuato. Sin embargo, es un buen ejercicio inicial para que en el corto plazo puedan invertirse recursos y conocer más información de jóvenes, empresarios y autoridades académicas.

Referencias

Aguilar Villanueva, L.F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa.

Álvarez-Torres, F.J. (2018). *Los efectos de la orientación emprendedora y las redes de colaboración gerenciales en el rendimiento de la pequeña y mediana empresa (PYME) del sector cuero-calzado del estado de Guanajuato* [Universidad Autónoma de Aguascalientes]. http://bdigital.dgse.uaa.mx:8080/xmlui/handle/11317/1558

Álvarez-Torres, F.J., Álvarez, E., & López-Torres, G.C. (2018). The Relationship Between Collaborative Managers Networks on the Performance of Mexican SMEs. *International Conference on Economics and Management Networks*, *November*.

Álvarez-Torres, F.J., & Schiuma, G. (2022). Measuring the impact of remote working adaptation on employees' well-being during COVID-19: insights for innovation management environments. *European Journal of Innovation Management*, *ahead-of-p*(ahead-of-print). https://doi.org/10.1108/EJIM-05-2022-0244

Arceo-Gómez, E.O., & Guzmán Martínez, K. (2021). Mercado laboral en México: el saldo al primer año de la pandemia por COVID-19. México.

Ashmos, D.P., Duchon, D., & Mcdaniel, R.R. (2000). Organizational responses to complexity: The effect on organizational performance. *Jour-*

nal of Organizational Change Management, *13*(6), 577-594. https://doi.org/10.1108/09534810010378597

Becker, G. (1964). Human Capital. En C. The University of Chicago Press (ed.), *Notes and Queries* (vols. s1-IV, número 92). The University of Chicago Press, Chicago. https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/H/bo3684031.html

Becker, J.M., Klein, K., & Wetzels, M. (2012). Hierarchical Latent Variable Models in PLS-SEM: Guidelines for Using Reflective-Formative Type Models. *Long Range Planning*, *45*(5-6), 359-394. https://doi.org/10.1016/j.lrp.2012.10.001

Bolio, E., Remes, J., Lajous, T., Manyika, J., Rossé, M., & Ramirez, E. (2014). A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy. *McKinsey Global Institute*, March, 92.

Byung-Chul, H. (2017). *La sociedad del cansancio.* (1a. ed.). Herder.

Congreso del Estado de Guanajuato. (2022). *Iniciativa para la creación de la Ley del Primer Empleo y Primera Empresa para Jóvenes del Estado y los Municipios de Guanajuato.*

De Oliveira, O. (2006). Jóvenes y precariedad laboral en México. *Papeles de población*, *12*(49), 37-73. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252006000300003&lng=es&nrm=iso

Dasgupta, S. (2022). Global Employment Trends for Youth 2022 investing in transforming futures for young people. ILO. https://doi.org/10.54394/QSMU1809

DePaolo, C.A., & Wilkinson, K. (2014). Get Your Head into the Clouds: Using Word Clouds for Analyzing Qualitative Assessment Data. *TechTrends*, *58*(3), 38-44. https://doi.org/10.1007/s11528-014-0750-9

Forman, R., Atun, R., McKee, M., & Mossialos, E. (2020). 12 Lessons learned from the management of the coronavirus pandemic. *Health Policy*, *124*(6), 577-580. https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2020.05.008

Guarnizo, S. (2018). Relación entre capital humano y crecimiento económico de Colombia. *Revista Económica*, *4*, 94-106. https://revistas.unl.edu.ec/index.php/economica/article/view/505

Guilbert, L., Bernaud, J.L., Gouvernet, B., & Rossier, J. (2016). Employability: review and research prospects. *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, *16*(1), 69-89. https://doi.org/10.1007/s10775-015-9288-4

Hair, J.F., Black, W., Babin, B.J., & Anderson, R.E. (2010). *Multivariate Data Analysis.* Pearson Prentice Hall.

Hair, J.F., Hult, G.T.M., Ringle, C.M., & Sarstedt, M. (2014). A Primer on Partial Least Squares Structural Equation Modeling (PLS-SEM). En *Long Range Planning*. Sage Publications.

Heimerl, F., Lohmann, S., Lange, S., & Ertl, T. (2014). Word cloud explorer: Text analytics based on word clouds. *Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, 1833-1842. https://doi.org/10.1109/HICSS.2014.231

International Labour Organization. (2022). *Global Employment Trends for Youth 2022*. https://doi.org/10.54394/QSMU1809

Jaramillo Marín, J. (2010). El espacio de lo político en Habermas. Alcances y límites de las nociones de esfera pública y política deliberativa. *Manizales*, *7*(1), 55-73.

Kock, N., & Hadaya, P. (2018). Minimum sample size estimation in PLS-SEM: The inverse square root and gamma-exponential methods. *Information Systems Journal*, *28*(1), 227-261. https://doi.org/10.1111/isj.12131

Kogabayev, T., & Maziliauskas, A. (2017). The definition and classification of innovation. *HOLISTICA-Journal of Business and Public Administration*, *8*(1), 59-72. https://doi.org/10.1515/hjbpa-2017-0005

KPMG International. (2020). *The future of higher education in a disruptive world*. https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2020/10/future-of-higher-education.pdf

Marsh, I. (2009). Innovation and public policy: The challenge of an emerging paradigm. *AIRC Working Paper Series*, *99*(3), 38. http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18959196

Monteiro, S., Almeida, L., & García-Aracil, A. (2021). "It's a very different world": work transition and employability of higher education graduates. *Higher Education, Skills and Work-based Learning*, *11*(1), 164-181. https://doi.org/10.1108/HESWBL-10-2019-0141

Moortel, K. De, & Crispeels, T. (2018). Technological Forecasting & Social Change International university-university technology transfer: Strategic management framework. *Technological Forecasting & Social Change*, *135*, 145-155. https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.05.002

Neira, I. (2007). Capital Humano y desarrollo económico mundial: Modelos econométricos y perspectivas. *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional.*, *7*(2), 82-102.

Obradovic, V., Jovanovic, P., Petrovic, D., Mihic, M., & Mitrovic, Z. (2013). Project Managers' Emotional Intelligence – A Ticket to Success. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, *74*, 274-284. https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.03.034

OCDE. (2015a). *Estudios del Centro de Desarrollo Startup América Latina, Construyendo un futuro innovador. Informe de Avance.* http://www.oecd.org/dev/americas/ProgressReport.pdf

_____ (2015b). *Estudios económicos de la OCDE México*. http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015 Spanish.pdf

_____ (2018). The Future of Education and Skills: Education 2030. En *OCDE Education Working Papers*. https://doi.org/10.1111/j.1440-1827.2012.02814.x

OIT. (2022). *Empleo juvenil y emprendimiento en América Latina y el Caribe*. https://www.ilo.org/americas/temas/empleo-juvenil/lang--es/index.htm

OIT Américas. (2020). *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020*. 1-7.

Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. https://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/

Pereira, O. P., & Costa, C.A.A.T. (2017). The importance of soft skills in the university academic curriculum: The perceptions of the students in the new society of knowledge. *International Journal of Business and Social Research*, *7*(6), 1. https://doi.org/10.18533/ijbsr.v7i6.1052

Pérez Benítez, J. I. (2018). Inserción laboral de jóvenes universitarios por el régimen jurídico y el prestigio de la IES de procedencia en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 2010. En *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica México*.

Pickernell, D., Clifton, N., & Senyard, J. (2009). *Universities, SMEs and innovation frameworks Think global, act local ? April*. https://doi.org/10.5367/000000009788146575

Ramírez, J. (2002). El desempleo juvenil, un problema estructural y global: el papel de las organizaciones de la sociedad civil. *12ava Reunión Anual de Asociados de la Fundación Internacional para la Juventud*, *2*, 2-18. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-desempleo-juvenil-un-problema-estructural-y-global-El-papel-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil.pdf

Restubog, S.L.D., Ocampo, A.C.G., & Wang, L. (2020). Taking control amidst the chaos: Emotion regulation during the COVID-19 pandemic. *Journal of Vocational Behavior*, *119*(May), 1-6. https://doi.org/10.1016/j.jvb.2020.103440

Ringle, C.M., Wende, S., & Becker, J.M. (2015). *Smart PLS 3* (3.2.7). https://www.smartpls.com/

Rodríguez Arana, A. (2017). Crecimiento Económico y Capital Humano: Metodología para la Simulación de una Variante del Modelo de Lucas con Aplicación a México. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, *12*(2), 23-47. https://doi.org/10.21919/remef.v12i2.89

Rojas, M. (2012). Capital humano y cambios en la estructura productiva: Análisis teórico en un modelo de crecimiento. *Papeles de Población*, *18*(71), 1-26.

Rojas, M., García Guerrero, M.V., Yamamoto Suda, J., Freyermuth Enciso, M.G., Luna Contreras, M., Negrete Prieto, M., Romo Anaya, M., Anand, P., Palloni, A., Pinto, G., & Beltrán Sánchez, H. (2014). Pronóstico estocástico de la población mexicana utilizando modelos de datos funcionales. Hacia una medición objetiva del bienestar subjetivo, muerte materna y muertes evitables en exceso. Propuesta metodológica para evaluar la política pública en salud Meas. Núm., 5. www.inegi.org.mx

Sahuí, A. (2011). Razonar en público: la filosofía política de Habermas. *Signos filosóficos*, *13*(26), 63-85.

Sarstedt, M., Ringle, C.M., Smith, D., Reams, R., & Hair, J.F. (2014). Partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM): A useful tool for family business researchers. *Journal of Family Business Strategy*, *5*(1), 105-115. https://doi.org/10.1016/j.jfbs.2014.01.002

Schumpeter, J. (1934). *The Theory of Economic Development.* Harvard University Press.

Śledzik, K. (2013). Schumpeter's View on Innovation and Entrepreneurship. *SSRN Electronic Journal*, *October*. https://doi.org/10.2139/ssrn.2257783

Taleb, N.N. (2007). *The black swan: the impact of the highly improbable.* Random House.

Thaler, R.H. (2018). Economía del comportamiento: pasado, presente y futuro. *Revista de Economía Institucional*, *20*(38), 9. https://doi.org/10.18601/01245996.v20n38.02

Torres, L.M., Hernández, N., & Clark, P. (2020). Diagnóstico IMCO: Efectos del COVID-19 en el mercado laboral mexicano. *Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.* https://imco.org.mx/los-efectos-del-covid-19-en-el-mercado-laboral-mexicano-se-visualizan-en-http-imco-org-mx-monitor-mercado-laboral/

UVM. (2019). *Encuesta Nacional de Egresados. Un estudio para contribuir a la mejora de la Educación Superior en México*. https://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/ENE-2019digital.pdf

Wegner, D., Thomas, E., Teixeira, E.K., & Maehler, A.E. (2020). University entrepreneurial push strategy and students' entrepreneurial intention. *International Journal of Entrepreneurial Behavior and Research*, *26*(2), 307-325. https://doi.org/10.1108/IJEBR-10-2018-0648

Weller, J. (2006). Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas antes el nuevo escenario laboral. *Pap. poblac [online]*, *12*(49), 09-36. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252006000300002&lng=es&nrm=iso%3E

Wetzels, M., Odekerken-Schröder, G., & Oppen, C.V. (2009). Assessing Using PLS Path Modeling Hierarchical and Empirical Construct Models: Guidelines. *MIS Quarterly*, *33*(1), 177-195.

World Economic Forum. (2020a). The Future of Jobs Report 2020 | World Economic Forum. *The Future of Jobs Report*, *October*, 1163. https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2020/digest

_____ (2020b). *These are the top 10 job skills of tomorrow – and how long it takes to learn them*. https://www.weforum.org/agenda/2020/10/top-10-work-skills-of-tomorrow-how-long-it-takes-to-learn-them/

Zaharia, S.E., & Gibert, E. (2005). The entrepreneurial university in the knowledge society. *Higher Education in Europe*, *30*(1), 31-40. https://doi.org/10.1080/03797720500088038

Zhang, L., Cao, T., & Wang, Y. (2018). The mediation role of leadership styles in integrated project collaboration: An emotional intelligence perspective. *International Journal of Project Management*, *36*(2), 317-330. https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.08.014

La sustentabilidad de la industria de la construcción en Guanajuato: análisis y propuestas

The Sustainability of the Construction Industry in Guanajuato: Analysis and Proposals

José de Jesús Velázquez Hernández

Sumario: 1. Sustentabilidad. 2. La industria de la construcción en Guanajuato. 3. Hornos ladrilleros. 4. Bancos de materia pétreo. 5. Cambios de uso de suelo. 6. Casos paradigmáticos. 7. Conclusiones. 8. Propuestas. 9. Referencias.

Resumen

En Guanajuato, no se cuenta con información homogénea y cierta entre las instancias estatales, los municipios y los instrumentos de planeación en materia ambiental y de ordenamiento territorial, al no existir un censo que condense la información de los 46 municipios con elementos relacionados con la sustentabilidad.

Se puede afirmar que, entre las principales afectaciones a la sustentabilidad, derivadas de la industria de la construcción, se encuentran tanto aquellas que son meramente ambientales, como aquellas derivadas del ordenamiento territorial.

Ambientales
- Industria ladrillera
- Bancos de material pétreo

Ordenamiento territorial
- Cambios de uso de suelo

Palabras clave: sustentabilidad, medio ambiente, horno ladrillero, banco de material pétreo, uso de suelo, normativa

Abstract

In the Mexican State of Guanajuato, there is no homogeneous and certain information among state agencies, municipalities, and planning instruments in environmental and territorial planning matters, since there is no census that condenses the information of the 46 municipalities with elements related to sustainability.

It can be said that the main effects on sustainability, derived from the construction industry, are classified into those that are merely environmental, and those derived from territorial planning.

Environmental
• Brick industry
• Banks of stone material
Land use planning
• Land use changes

Keywords: Sustainability, Environment, Brick Kiln, Stone Material Bench, Land Use, Regulations

Sustentabilidad

Antecedentes

Históricamente, el ser humano ha usado los recursos naturales para satisfacer sus necesidades. En las últimas décadas, derivado del aumento de la población y del uso de la industria y tecnología para satisfacer sus carencias, sin realizar a la par acciones o programas para regenerar los recursos naturales o mitigar la afectación realizada, genera un desequilibrio y una afectación medioambientales, sin mitigar o restaurar los daños ambientales ocasionados. Siendo la industria de la construcción un elemento que cubre las necesidades de vivienda y obra pública, y genera empleo, desarrollo social y económico.

Definición

La *sustentabilidad*, de acuerdo con el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, de 1987 (Informe Brundtland), es "el desarrollo duradero [...] que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (Organización de las Naciones Unidas, 1987).

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 3, fracción III, define el aprovechamiento sustentable, y la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, pero no define la sustentabilidad, ni el desarrollo sustentable.

La sustentabilidad tiene injerencia en cuestiones ambientales, sociales, económicas, jurídicas, administrativas y de políticas públicas, para buscar y aplicar alternativas de solución a los problemas que se generan por la industria de la construcción.

Las materias medioambientales y territoriales son interdependientes, y complejas, toda vez que son influidas por tres niveles de gobierno (en la presente investigación, solo se analizarán el estatal y municipal), así como por la participación social.

A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de junio de 2011 puede que exista colisión de derechos humanos entre los de los habitantes (como el derecho humano a un ambiente sano), y los de la industria de la construcción (el derecho humano al trabajo, y el derecho humano a una vivienda digna y decorosa).

La sustentabilidad en Guanajuato

El tema de la sustentabilidad es uno de los ejes centrales del gobierno del estado, incluso cuenta con una secretaría denominada Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, y destaca en el Programa de Gobierno 2018-2024, al alinear la industria de la construcción sustentable, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, que se conforma a partir de la Agenda 2030 (ODS).

Para lograr el cumplimiento de este eje, el programa de gobierno incluye el Objetivo 2.1.3 Fortalecer el acceso a la vivienda adecuada y suficiente,[1] que menciona:

[1] Se afirma que es ambicioso, toda vez que más del 80 % de las viviendas en la entidad (de acuerdo con los PMDUOET) está construida de ladrillo o tabique rojo,

Estrategia 3. Fomento a la vivienda sustentable
Principales acciones:
Implementar tecnologías alternativas sustentables enfocadas al mejoramiento de la vivienda.
Influir en la política de construcción de nuevas viviendas haciendo compromisos de colaboración en la mejora y el mantenimiento del entorno.
Mejorar la seguridad y la sostenibilidad de las ciudades garantizando el acceso a viviendas seguras y asequibles.
Implementar el programa vivienda sustentable. (Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, 2019)

Pero sin que se haya promovido la implementación del programa vivienda sustentable.

Industria de la construcción en Guanajuato

La industria de la construcción, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), es muy importante en el desarrollo de un país, al proporcionar elementos de bienestar básicos en la sociedad (INEGI, 2022).

Según el portal del INEGI, la industria de la construcción en México usa insumos como el acero, hierro, cemento, arena, cal, madera y aluminio: por tal motivo, esta industria es uno de los principales motores de la economía del país.

El Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI señala que en México existen 35 219 141 viviendas particulares habitadas, en las cuales, 92 % de las paredes se construyen de tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto. De ahí la importancia de la producción de este material, para la industria de la construcción (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020).

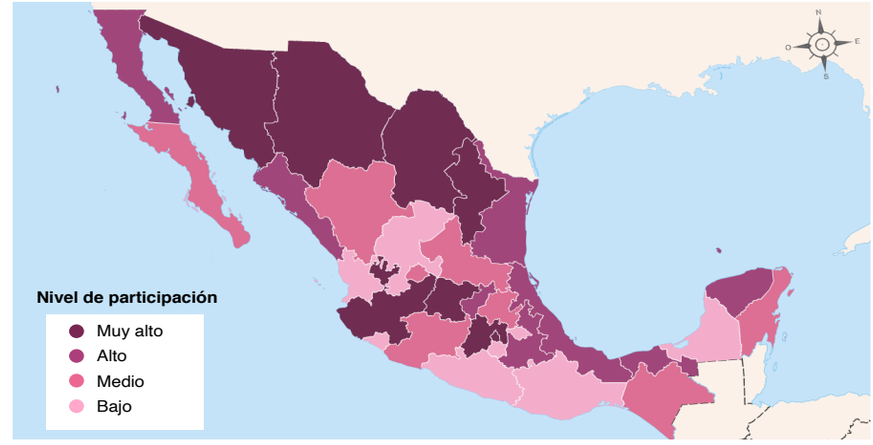
De acuerdo con los Censos Económicos 2019 del INEGI, Guanajuato contaba con 897 empresas dedicadas a la industria de la construcción, y se consideraba una entidad con nivel de participación muy alto a nivel nacional.

---

proveniente de hornos ladrilleros que en su mayoría no cuentan con una licencia ambiental de funcionamiento.

Figura 1

Entidades con mayor participación en la construcción



Fuente: https://cuentame.inegi.org.mx/economia/secundario/construccion/default.aspx?tema=e

En la mayoría de los instrumentos de planeación municipales, se menciona que más del 80 % de las viviendas se construye con ladrillo artesanal, de ahí la importancia de regular dicho sector productivo.

Además de la fabricación de ladrillo, otro insumo de vital importancia para la industria es la explotación de bancos de materiales pétreos, entre los cuales se encuentran arena, basalto, granito, riolita, tezontle, calizas, pomacita, materiales aluviales, gravas y arcillas. Se trata de materiales necesarios para esta industria.

Hornos ladrilleros

En Guanajuato, de acuerdo con la Norma Técnica Ambiental NTA-IEE-001/2010, para elaborar ladrillos mediante un proceso de cocción se debe contar con una licencia ambiental de funcionamiento, expedida por la Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial (SMAOT).

Para la determinación del sitio de instalación de un horno ladrillero, se debe atender la viabilidad de obtención del uso de suelo, según lo previsto en el Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico Territorial (PMDUOET).

La supervisión y vigilancia de esta actividad se encuentra a cargo de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT), y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias.

Respecto al número de hornos ladrilleros que se encuentran en cada municipio, y si cuentan o no con autorización, no se encuentra información en las páginas web de la SMAOT, de la PAOT ni de los municipios.

En el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial 2040 (PEDUOET), publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato* el 2 de marzo de 2018, se encuentra información de 2016; sin embargo, se menciona en dicho instrumento que la información fue obtenida del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC).

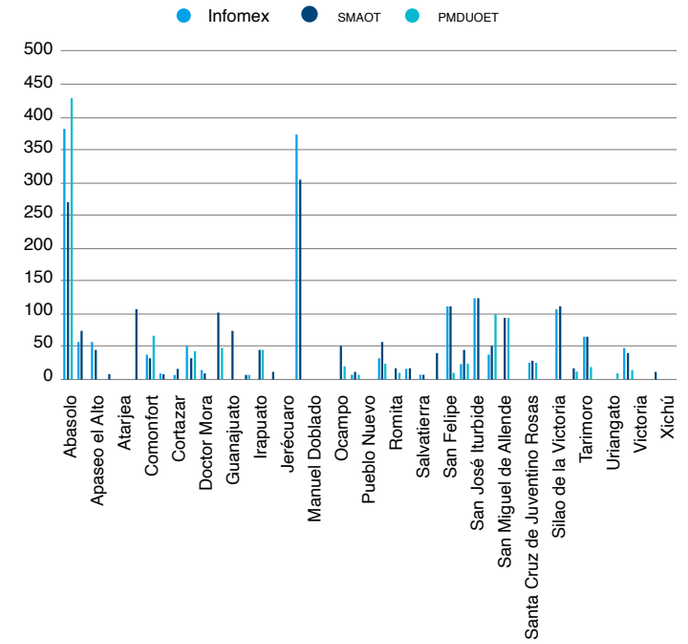
De lo anterior se desprende que no existe información actual, ni de fuentes oficiales estatales del número de hornos ladrilleros activos por cada municipio, ni si estos cuentan con autorización para operar.

Hornos ladrilleros en los municipios de Guanajuato

A efecto de contar con información sobre la cantidad de hornos ladrilleros en Guanajuato, mediante la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) se solicitó a los 46 municipios y a la SMAOT esa información, además de consultar los PMDUOET de cada municipio. Se describen mediante tablas de elaboración propia.

Figura 2

Información sobre los hornos ladrilleros por municipio



Fuente: elaboración propia.

Bancos de material pétreo

Para la operación de bancos de material pétreo, se encuentra vigente en Guanajuato la Norma Técnica Ambiental NTA-IEE-002/2007; se debe contar con autorización expedida por la SMAOT.

Los bancos de material pétreo solo pueden ubicarse en zonas previsibles para ello en el PMDUOET. La vigilancia la tienen que realizar la PAOT y los municipios, en el ámbito de su competencia.

Las páginas web de la SMAOT, la PAOT y de los municipios no cuentan con información sobre el número de bancos de material pétreo, ya sea activos, inactivos, o en etapa de abandono o de restauración.

El PEDUOET señala que en 2017 se encontraban 1 792 bancos, sin especificar por municipio el número de ellos, ni su estatus de operatividad, o si

cuenta con la autorización respectiva, además de que no precisa el número de bancos existentes en cada municipio.

El PEDUOET en materia de bancos de material pétreo prevé la estrategia en el subsistema económico con clave 19 (EEc19) *Manejo sustentable de bancos de materiales pétreos,* referenciado con un documento del estado de Coahuila[2] (que no se encuentra actualmente en línea), y señala como objetivo: "Impulsar la responsabilidad con la sociedad y el medio ambiente en el cuidado de los ecosistemas, biodiversidad y recursos naturales". Especifica lo siguiente en los puntos 1 y 2:

> Revisar y en su caso actualizar la normatividad estatal existente en materia de medio ambiente y desarrollo urbano.
> Realizar y actualizar el censo de bancos de materiales en el estado de Guanajuato. (Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, 2019)

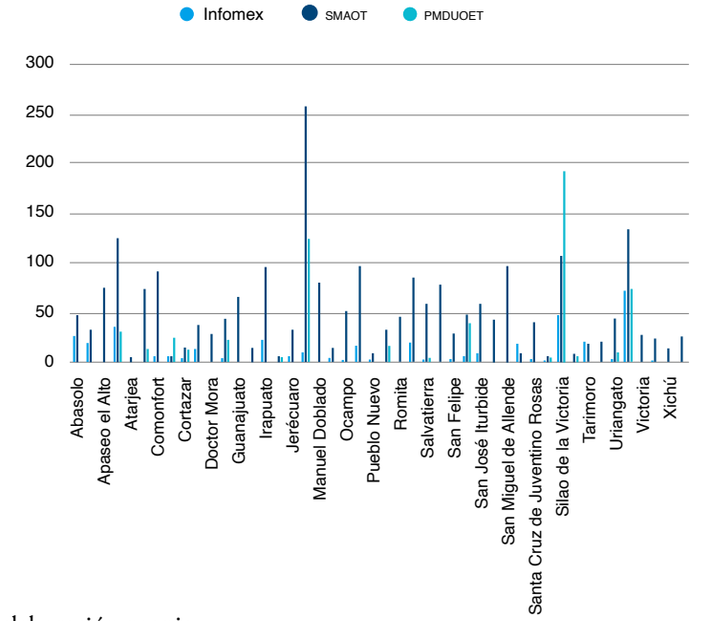
Bancos de material pétreo en los municipios de Guanajuato

Para contar con información sobre la cantidad de bancos de material pétreo existentes en Guanajuato, mediante la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) a los 46 municipio se solicitó esa información, así como a la SMAOT; y se consultaron los PMDUOET de cada municipio. Se describen mediante tablas de elaboración propia.

[2] https://www.sema.gob.mx/descargas/legal/disposiciones/REGULACION-YAPROVECHAMIENTO.pdf

Figura 3

Información sobre bancos de material pétreo por municipio



Fuente: elaboración propia.

Cambios de uso de suelo

Disposiciones relativas al ordenamiento sustentable del territorio

La fracción I del artículo 1 del CTGTO señala que sus disposiciones son de orden público e interés general, y tienen como objetivo establecer las normas, principios y bases para lo siguiente:

> I. El ordenamiento y administración sustentable del territorio del estado de Guanajuato, con pleno respeto a los derechos humanos. (Congreso del Estado de Guanajuato, 2021)

> El artículo 39 del CTGTO, respecto a la planeación territorial, los usos del suelo y el ordenamiento sustentable del territorio, dispone: [...] La planeación territorial se efectuará a través de los instrumentos programáticos y de política pública de que disponen las autoridades competentes, para el orde-

namiento sustentable del territorio, así como para la regulación del uso de suelo en el estado y del desarrollo de los centros de población con sustento en la movilidad... (Congreso del Estado de Guanajuato, 2021)

Lo que se denota es la importancia que reviste la regulación del uso del suelo en el estado, al contemplarse como una herramienta para propiciar un entorno más equilibrado, eficiente y competitivo, orientado a mejorar el nivel de vida de sus habitantes, protegiendo al ambiente y los recursos naturales, ya que una parte determinante de la planeación administrativa es el suelo, así como su uso, toda vez que el suelo física y materialmente es la base del desarrollo urbano, de los ecosistemas y de las actividades productivas y de las políticas públicas.

Los usos de suelo en el Código Territorial

El Código Territorial de esta entidad, en su artículo 2, fracción L, define los usos como:

> Artículo 2. Para los efectos del Código se entenderá por: […] L. Uso: fin particular a que podrá dedicarse determinada zona o inmueble, de conformidad con los programas municipales. (Congreso del Estado de Guanajuato, 2021)

De lo anterior se desprende que el PMDUOET es el instrumento que, en congruencia con el PMDUOET, establece los usos dentro del territorio municipal en el estado de Guanajuato, por lo que resulta indispensable atender puntualmente la zonificación y los usos contemplados en el propio PMDUOET, a efecto de garantizar la coherencia con lo previsto por los artículos 27, tercer párrafo, 73, fracciones XXIX-C, y 122, inciso C, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, toda vez que la regulación de los asentamientos humanos debe hacerse tomando en cuenta las peculiaridades que contenga una zona en particular, para contar con una adecuada administración sustentable del territorio.

De igual manera, el Poder Legislativo local contempló la congruencia de los instrumentos de planeación territorial en la entidad, al prever lo siguiente en el artículo 40 del Código Territorial:

> Artículo 40. La planeación territorial se contendrá en los instrumentos siguientes:
> I. Programa estatal;
> II. Programas municipales; y
> III. Programas metropolitanos.
> Los instrumentos de planeación a que se refiere este anterior deberán guardar congruencia entre sí, y se regirán por las disposiciones del Código, la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato y los demás ordenamientos jurídicos aplicables. (Congreso del Estado de Guanajuato, 2021)

Por lo tanto, al aprobar los ayuntamientos cambios de uso de suelo, sin actualizar el PMDUOET, se deja de atender lo previsto en la ley general y en el Código Territorial, al no existir congruencia entre lo previsto en el PMDUOET, y lo aprobado por el ayuntamiento.

Resulta indispensable respetar los usos de suelo que se asignan en los PMDUOET, a efecto de cumplir con uno de los fines de esos instrumentos de planeación; con lo dispuesto por la normativa general y local de la materia, y con la sexta directriz del PMDUOET. Aunado a que la ejecución y el cumplimiento de los programas contemplados por el Código Territorial se han declarada de utilidad pública, conforme lo señalado por el artículo 4, fracción II, del propio CTGTO. El concepto utilidad pública se entiende como:

> El derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva, teniendo las legislaciones tanto federales como locales, la soberanía para fijar las causas de utilidad pública si estas reúnen las características de responder al interés general y a la competencia del orden jurídico imperante. (Serra, 2017)

A pesar de que los municipios tienen la facultad para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, conforme el inciso *a*), fracción V, del artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, dicha facultad se encuentra supeditada a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, al disponer que:

> Artículo 115. […]
> V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
> *a*) Formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales...

Es oportuno enfatizar que los municipios tienen la facultad de autorizar los cambios de uso de suelo contemplados en su respectivo PMDUOET, siempre y cuando se sujeten al procedimiento previsto por las fracciones III a X del artículo 58 del CTGTO.

Por las fracciones III a X del artículo 58 del CTGTO, es indispensable la remisión por parte del ayuntamiento al Instituto de Planeación del proyecto del programa, para que este –en su caso–, emita el dictamen de congruencia y vinculación con la planeación nacional y estatal (fracción VII).

El uso del suelo se encuentra comprendido dentro de la zonificación, la cual es definida por artículo 2, fracción LIII, del CTGTO.

A este respecto, la fracción III del artículo 33 del CTGTO señala como atribución del ayuntamiento: "Establecer la zonificación en el programa municipal, administrarla y aprobar su modificación, en los términos del Código" (Congreso del Estado de Guanajuato, 2021).

De lo que se colige que un cambio de suelo implica una modificación a la zonificación contenida en el PMDUOET. Por ello, el artículo 58 del CTGTO establece que para poder realizar un cambio de uso de suelo se debe llevar a cabo el procedimiento para la formulación y aprobación de los programas municipales, no solo del cambio de uso de suelo propuesto. En virtud de lo anterior, el legislador omitió en el procedimiento para el cambio de uso de suelo las fracciones I y II del artículo 58 (que implican el impulso del ayuntamiento), debiendo cumplir con los demás actos procesales para la formulación y aprobación de los programas municipales. Incluso la fracción X del artículo citado expresamente menciona la aprobación del programa, y el envío a la Secretaría y al Instituto de Planeación de una copia de la versión integral del programa municipal, no de un cambio de uso de suelo, ni de la zonificación, ya que existe un cambio en el programa inscrito en el Registro Público de la Propiedad. De lo contrario, y en caso de aprobar cambios de uso de suelo, sin modificarse el PMDUOET, nos encontraríamos frente a un ordenamiento fragmentado y disperso, aunado a que la normativa de la materia no contempla la zonificación ni los cambios de uso de suelo como instrumentos de planeación.

La asignación del uso de suelo debe especificarse en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial, no mediante un simple acuerdo de Ayuntamiento, como lo prevé la fracción I del artículo 33 del CTGTO, derivado de que al dotar de un uso distinto al contemplado en la zonificación prevista en el PMDUOET, implica un cambio de uso de suelo, toda vez que existe un uso y destino asignado originalmente en la zonificación, la cual debe contar con opinión de congruencia con el PMDUOET. Por lo que es procedente atender el procedimiento previsto para el cambio de uso de suelo, incluso en caso de provisiones o reservas territoriales, como lo dispone el artículo 178 del CTGTO.

Procedencia de los cambios de uso de suelo

Para que proceda el cambio de uso de suelo en los municipios de Guanajuato, de acuerdo con el artículo 262, último párrafo, del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se requiere la actualización del PMDUOET, y en caso de que algún ayuntamiento apruebe en sesión de ayuntamiento el cambio de uso de suelo de un predio, es menester que dicho acuerdo se publique en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, de modo que tenga efectos contra terceros. Haciendo una búsqueda en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, no se encontró registro de ningún cambio de uso de suelo de 2018 a la fecha.

Cambios de uso de suelo de 2018 a mayo de 2022

Mediante la PNT, en mayo de 2022 se solicitó a los 46 ayuntamientos de la entidad la siguiente información:

> Solicito se me proporcione información del número de solicitudes de cambio de uso de suelo que han sido sometidas a la aprobación del ayuntamiento de 2018 a la fecha, señalando el número de las que fueron aprobadas y de las que fueron denegadas, desagregadas por año.

Se proporcionó la siguiente información:

Tabla 1

Cambios de uso de suelo (2018-2022)

Municipio	Infomex
Apaseo el Grande	20
Celaya	5
Coroneo	36
Cortazar	8
Doctor Mora	27
Dolores Hidalgo	11
Jaral del Progreso	38
Jerécuaro	4
Manuel Doblado	4
Moroleón	38
Ocampo	63
Pénjamo	5
Salamanca	9
Salvatierra	2
San Diego de la Unión	2
San Felipe	4
San José Iturbide	2
San Miguel de Allende	26
Santa Catarina	1
Santiago Maravatío	3
Silao de la Victoria	5
Tarandacuao	28
Tierra Blanca	8
Uriangato	6
Villagrán	7
Xichú	9
Yuriria	3

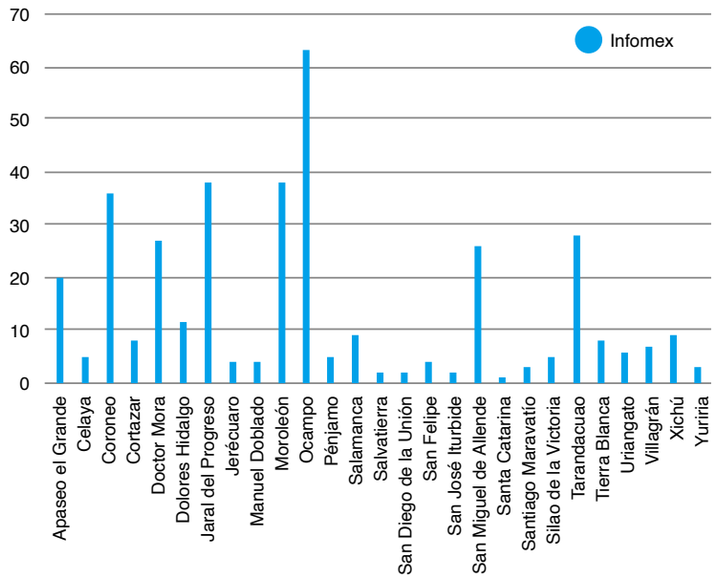
Fuente: elaboración propia.

Los municipios de Abasolo, Acámbaro, Apaseo el Alto, Atarjea, Cuerámaro, Guanajuato, Huanímaro, Irapuato, León, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, Santa Cruz de Juventino Rosas, Tarimoro, Valle de Santiago y Victoria no reportaron cambios de uso de suelo.

El municipio de Comonfort reportó 566 y San Francisco del Rincón reportó 1 587. Al ser números muy elevados, probablemente reportaron asignaciones de uso de suelo, otorgadas por la unidad administrativa municipal.

Figura 4

Cambios de uso de suelo



Fuente: elaboración propia.

Implicaciones en el desarrollo sustentable de los cambios de uso de suelo

Cuando los ayuntamientos cambian los usos de suelo, sin cumplir a cabalidad lo dispuesto por la legislación de la materia, se genera desorden al no prever un crecimiento planeado de los asentamientos humanos, sumán-

dole a ello la falta de control e inhibición en la gestación de nuevos asentamientos humanos irregulares. Por lo que, en estos espacios geográficos, se vuelve más difusa la división entre urbe y campo, o las llamadas zona urbana y zona rural (Singer, 1978, p. 7).

En la mayoría de los casos, como se demuestra con las solicitudes de acceso a la información pública respectivas, la vocación o el uso de los inmuebles a los que se cambió el uso del suelo es "agrícola" o "agropecuaria", y los ayuntamientos autorizan los cambios de esos usos a uso "habitacional" o para desarrollar zonas residenciales o de habitación popular; pero sin contar con las ventajas de las zonas rurales, como los espacios abiertos o las grandes áreas verdes, ni tampoco con los servicios públicos ni la infraestructura con que cuenta la zona urbana, además de que muchos predios donde se efectúan estos cambios de uso de suelo no cuentan ni siquiera con una factibilidad de dotación o prestación de servicios públicos, ni tampoco existe infraestructura que articule la prestación de los servicios básicos.

Ese tema no es ajeno al Poder Ejecutivo, como se describe en el Programa de Gobierno 2018-2024, al señalar lo siguiente en el apartado 5.2.1 Ocupación del territorio:

> En el estado de Guanajuato, en lo que corresponde al periodo 2009-2014, se observa una reducción de superficie agrícola con una pérdida de 5 511 hectáreas de riego y de 15 136 hectáreas de temporal, derivada del importante crecimiento urbano y económico en la entidad. La industria por su parte, incluyendo los parques industriales, presenta un crecimiento importante pasando de 5 570 hectáreas en 2009 a más de 17 650 hectáreas en 2017. (Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, 2019)

Casos paradigmáticos

De la investigación realizada, se obtuvo información particular, sobre dos casos que deben analizarse de forma particular por la importancia que tienen política y administrativamente en la entidad: Guanajuato, León y San Miguel de Allende.

Guanajuato

El municipio de Guanajuato es un caso específico, que llama poderosamente la atención, ya que, a pesar de ser la capital del estado, representa una situación de inobservancia de la normativa, y de las funciones de las áreas municipales encargadas del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, como se describe a continuación.

Incumplimiento en materia de ordenamiento territorial

En materia de ordenamiento territorial, el municipio de Guanajuato cuenta con el Plan de Ordenamiento Territorial del Centro de Población de Guanajuato, Gto., publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato* el 21 de septiembre de 2012, elaborado de acuerdo con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano.

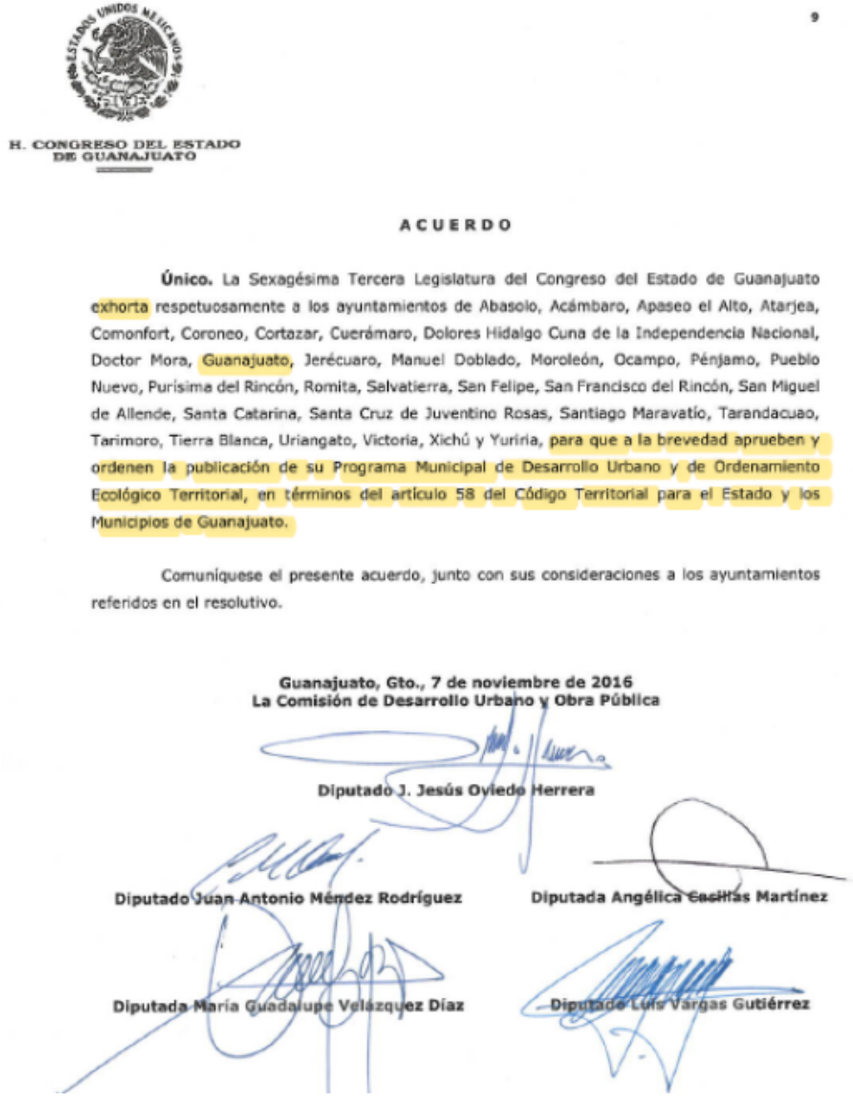
Desde la entrada en vigor del CTGTO (1 de enero de 2013) han transcurrido dos plazos para que el ayuntamiento expidiera o actualizara los instrumentos del sistema de planeación (entre ellos el PMDUOET), en forma y plazo previsto en el artículo quinto transitorio de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato. Sin que el ayuntamiento de Guanajuato haya cumplido con la expedición ni actualización. Incluso la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, el 7 de noviembre de 2016, exhortó al ayuntamiento de Guanajuato (entre otros) "para que a la brevedad aprueben y ordenen la publicación de su Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial, en términos del artículo 58 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato". El ayuntamiento no ha atendido el exhorto emitido.

El 2 de abril de 2019 se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, número 66, segunda parte, la aprobación de la Actualización del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial. El artículo 62 del CTGTO, respecto a la actualización o expedición del PMDUOET, señala:

> Artículo 62. Los programas municipales deberán ser revisados y, en su caso, actualizados dentro de los seis meses siguientes a la publicación del programa estatal o de sus respectivas actualizaciones.

Figura 5

Exhorto emitido por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, al ayuntamiento de Guanajuato



9

H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

ACUERDO

Único. La Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato exhorta respetuosamente a los ayuntamientos de Abasolo, Acámbaro, Apaseo el Alto, Atarjea, Comonfort, Coroneo, Cortazar, Cuerámaro, Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional, Doctor Mora, Guanajuato, Jerécuaro, Manuel Doblado, Moroleón, Ocampo, Pénjamo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, Salvatierra, San Felipe, San Francisco del Rincón, San Miguel de Allende, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Tarandacuao, Tarimoro, Tierra Blanca, Uriangato, Victoria, Xichú y Yuriria, para que a la brevedad aprueben y ordenen la publicación de su Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial, en términos del artículo 58 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Comuníquese el presente acuerdo, junto con sus consideraciones a los ayuntamientos referidos en el resolutivo.

Guanajuato, Gto., 7 de noviembre de 2016
La Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública

Diputado J. Jesús Oviedo Herrera

Diputado Juan Antonio Méndez Rodríguez

Diputada Angélica Casillas Martínez

Diputada María Guadalupe Velázquez Díaz

Diputado Luis Vargas Gutiérrez

Fuente: Congreso del Estado de Guanajuato (7 de noviembre de 2016).

El ayuntamiento de Guanajuato debió revisar y, en su caso, actualizar el PMDUOET, a más tardar en el mes de octubre de 2019, sin que a la fecha lo haya realizado y sin que exista una consecuencia al respecto.

Lo anterior denota la falta de interés en cumplir con los mínimos elementos en cuanto a la administración sustentable del territorio, previstos por la normativa de la materia, ya que Guanajuato es de los pocos municipios que no han expedido ni actualizado su PMDUOET,[3] sin que se pueda argumentar falta de recursos económicos humanos, materiales o técnicos, a pesar de importancia de este instrumento, y del propio municipio, al ser capital de estado, y contar con un área declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO.

Incumplimiento en materia de ordenación del territorio en bancos de material pétreo

Se solicitó al municipio, mediante la PNT, información sobre el número de bancos de material pétreo que se tienen identificados en el municipio, mencionando el número de los que cuentan con autorización vigente. Contestó el director general de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, mediante oficio DGMAOT/0387 /2022, del 28 de abril de 2022:

> Se le dice al peticionario que, dentro de esta dirección general, no se cuenta con esa información por ser la Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial la encargada de regular de conformidad a lo previsto en los artículos 8 fracción XI de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato. (*sic*)

El ignorar la autoridad municipal el número de bancos de material pétreo es grave, habida cuenta que, de acuerdo con el folio de referencia: 111100500095722, del 4 de mayo de 2022, emitido por el titular de la Unidad de Transparencia y Archivos del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, con información proporcionada por la SMAOT, para 2014, en el municipio de Guanajuato se encontraban 66 bancos de material pé-

[3] Incluso algunos de los municipios más alejados y carentes de recursos económicos cuentan con su PMDUOET, como Atarjea (18 de diciembre de 2017), Tierra Blanca (3 de septiembre de 2018), Victoria (25 de mayo de 2017), Huanímaro (1 de diciembre de 2015), Doctor Mora (13 de agosto de 2021), entre otros.

treo. De estos, la autoridad mencionada manifiesta ignorar su instalación y operación.

La autoridad municipal tiene facultades para supervisar el uso de suelo del territorio municipal, en materia de ordenamiento territorial y medio ambiente, de conformidad con lo señalado por los artículos 7, fracciones V, XVI, XVII, XVIII, y XXI, de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato; 72, fracciones XVI y XVII, del Reglamento Orgánico de la Administración Pública de Guanajuato, Gto.; 69 del Reglamento de Zonificación, Uso y Destino del Suelo del Municipio de Guanajuato, Gto., y 11 de la Norma Técnica Ambiental NTA-IEE-002/2007, que establece los lineamientos y especificaciones para la selección, operación, seguimiento, abandono, obras complementarias y medidas de regeneración ambiental de un sitio de extracción o explotación de materiales pétreos.

Incumplimiento en materia de hornos ladrilleros

Se solicitó al municipio, mediante la PNT, información sobre el número de hornos ladrilleros que se tienen identificados en el municipio, incluyendo el número de los que cuentan con autorización vigente. Contestando el director general de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, mediante oficio DGMAOT/0387 /2022, del 28 de abril de 2022:

> Se le dice al peticionario que dentro de los archivos de esta dirección general no se cuentan con estadísticas de cuántos hornos ladrilleros existen en el municipio, asimismo se le comenta que al momento no se cuentan con solicitudes de trámites para el uso de los mismos; en consecuencia, no se cuentan con autorizaciones. (*sic*)

El que la dependencia municipal encargada del medio ambiente y el ordenamiento territorial ignore el número de hornos ladrillero es preocupante, toda vez que de acuerdo con el folio de referencia 111100500095722, del 4 de mayo de 2022, emitido por el titular de la Unidad de Transparencia y Archivos del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, según información proporcionada por la SMAOT, para 2020, en el municipio de Guanajuato se encontraban 72 hornos ladrilleros, de los cuales la autoridad mencionada manifiesta ignorar su instalación y operación.

Si bien la SMAOT es la autoridad que cuenta con facultades para expedir las autorizaciones para la operación de los hornos ladrilleros, la autoridad municipal tiene facultades para supervisar el uso de suelo del territorio municipal en materia de ordenamiento territorial y medio ambiente, de conformidad con lo señalado por los artículos 7, fracciones V, XVI, XVII, XVIII, y XXI, de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato; 72, fracciones XVI y XVII del Reglamento Orgánico de la Administración Pública de Guanajuato, Gto.; 69 del Reglamento de Zonificación, Uso y Destino del Suelo del Municipio de Guanajuato, Gto., y 10.1 de la Norma Técnica Ambiental NTA-IEE-001/2010, que establece las condiciones para la ubicación y operación de fuentes fijas con actividad artesanal para la producción de piezas elaboradas con arcillas.

León

El municipio de León es un caso que merece un análisis particular. Se solicitó información sobre el número de cambios de uso de suelo aprobados por el ayuntamiento de 2018 a 2022. El titular de la Unidad de Transparencia del Municipio de León, Guanajuato, mediante oficio UT/1761/2022, del 19 de mayo de 2022, contestó lo siguiente:

> El Instituto Municipal de Planeación y la Secretaría del H. Ayuntamiento, con relación a su petición, informan lo siguiente:
> IMPLAN:
> Le manifestamos que este Instituto no cuenta solicitudes de cambio de uso de suelo que se hayan sometido a la aprobación del ayuntamiento en el periodo solicitado.
> SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO:
> En atención a la solicitud de referencia, en los términos que se expone, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 del Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato, en el Ámbito de las atribuciones de la Secretaría del Ayuntamiento y de sus áreas de adscripción, se obtuvo como resultado que esta unidad administrativa no cuenta con registro de información que coincida con el objeto peticionado.

Con la información obtenida, se podría colegir que ese municipio no ha realizado cambios de uso de suelo en el periodo mencionado; sin embargo, al revisar sus publicaciones en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, es común observar que el municipio publica "asignaciones de uso de suelo".

Las asignaciones de uso de suelo se fundamentan en los artículos 76, fracción II, incisos *a*) y *h*), de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, 33, fracción IV del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y 78 del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato.

No obstante, ninguno de los artículos señalados faculta al ayuntamiento a realizar cambios de uso de suelo, sin la actualización de PMDUOET.

Al analizar el artículo 78 del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, se desprende que se trata de disimular el cambio de un uso de suelo, denominándolo "asignación", lo que es incorrecto habida cuenta de que ZRC, ZCU y A son usos de suelo, por lo cual otorgarle otro es llanamente un cambio de uso.

A diferencia de los cambios de uso de suelo aprobados por otros ayuntamientos de Guanajuato, León sí pública las "asignaciones de uso de suelo", y las inscribe en el Registro Público de la Propiedad (RPP), según lo señalado por el artículo 128 G, del *Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato*.

Por lo anterior, mediante la PNT se solicitó al municipio de León el número de asignaciones de uso de suelo aprobados por el Ayuntamiento de 2018 a la fecha, indicando el uso de suelo original y el uso de suelo que fue asignado a los predios. Y mediante oficio UT/2768/2022, del 2 de agosto de 2022, el titular de la Unidad de Transparencia del Municipio de León, Guanajuato, proporcionó un listado de 102 asignaciones de uso de suelo de 2018 al 2 de agosto de 2022, las cuales, al no sujetarse al procedimiento previsto por las fracciones III a X del artículo 58 del CTGTO, generan dispersión y falta de congruencia respecto de su PMDUOET y, toda vez que se encuentran inscritos en el RPP, se percibe difuso el ordenamiento territorial del municipio.

La dispersión normativa y registral genera la dispersión de la información oficial del ordenamiento territorial, incluso registralmente, ya que al acudir algún ciudadano, autoridad cualquier nivel de gobierno o las propias instancias municipales encargadas de otorgar autorizaciones en materia de uso de suelo, se observarán discrepancias entre el PMDUOET inscrito en el RPP, y los "asignaciones de uso" de suelo realizadas después de su aprobación por el ayuntamiento, es decir, del 23 de julio de 2020, ya que, posterior a esa fecha, se realizaron y publicaron en *Periódico Oficial* (debieron inscribirse en el RPP), por lo menos, 38 "asignaciones de uso de suelo".

San Miguel de Allende

En San Miguel de Allende, la situación también es compleja, ya que el ayuntamiento ha autorizado varios cambios de uso de suelo en los últimos años, que han generado impacto sustentable, social y jurídico.

Fe de erratas del PMDUOET

El 31 de diciembre de 2019, fue publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato,* número 261, vigésima tercera parte, el Acuerdo del H. Ayuntamiento por medio del cual se aprobó el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial de San Miguel de Allende, Guanajuato, 2019-2040 PMDUOET.

El 1 de abril de 2020, se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato,* número 66, tercera parte, la "fe de erratas al Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial de San Miguel de Allende, Guanajuato, 2019-2040 PMDUOET".

El 24 de mayo de 2021, se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, número 102, segunda parte, la "*f*e de erratas al Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial de San Miguel de Allende, Guanajuato 2019-2040, PMDUOET".

Cabe resaltar que la *errata*, de acuerdo con el *Diccionario de la lengua española,* significa:

> Del pl. lat. *errāta* "cosas erradas".
> 1. f. Equivocación material cometida en lo impreso o manuscrito. (Real Academia Española, 2022).

De lo que se colige que su uso va encaminado únicamente a corregir errores en la redacción de publicaciones oficiales. Al respecto, el Congreso del Estado de Guanajuato, en su publicación *Apuntes Legislativos,* número 62, intitulado *Democracia, Parlamento y Técnica Legislativa*, define la *fe de erratas,* y señala cuatro recomendaciones para su empleo:

> Fe de Erratas. La errata es un error cometido en la publicación de un texto normativo. Consiste en la corrección de un texto que contenía alguno o varios errores; comúnmente se recomienda: […]
> 4. La fe de erratas solo debe referirse a pequeños errores en el texto (por ejemplo, errores de escritura, de ortografía o de puntuación).
> En cambio, si se detecta un error importante en la construcción de una oración, o si la construcción es tal que la idea transmitida por la oración es oscura o distorsionada al punto que la misma es confusa o errónea, este error debe ser corregido a través de una reforma. (Congreso del Estado de Guanajuato, 2012)

Asimismo, existen criterios jurisprudenciales que refieren que la fe de erratas resulta aplicable para la corrección de errores tipográficos, como lo refiere la jurisprudencia P./J. 30/2013 (9a.), del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, décima época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXII, de julio de 2013, tomo 1.

Analizado el contenido de las erratas publicadas por el ayuntamiento de San Miguel de Allende, se observa que se sustituyen figuras, carta síntesis de zonificación secundaria, usos y destinos del suelo, así como tablas de compatibilidades de los usos y los destinos del suelo, y fichas técnicas de unidades de gestión ambiental y territorial (UGAT).

Adecuación al PMDUOET

El 27 de julio de 2020 se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, número 149, segunda parte, el "Acuerdo del H. Ayuntamiento por medio del cual se aprobó la adecuación al Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial de San Miguel de Allende, Guanajuato, 2019-2040 PMDUOET".

En el acuerdo descrito, se publicó el cumplimiento a lo ordenado por auto del 19 de junio de 2020, por el magistrado propietario de la primera sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, dentro del proceso administrativo 2317//1a sala/19, en el cual se le ordena al ayuntamiento publicar la adecuación al PMDUOET, para que se modifiquen las UGATS 342-I y 357-I, para formar una sola identificada como UGAT 40, misma que es consistente con la contenida en el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de San Miguel de Allende, Guanajuato (2012) (Ayuntamiento de San Miguel de Allende, 2020).

Acuerdo del 19 de junio de 2020, emitido por el magistrado propietario de la primera sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, dictado dentro del expediente 2317/1a, Sala/19.

De la adecuación al PMDUOET, se observa una modificación de la zonificación y usos del suelo, así como de algunas unidades de gestión ambiental y territorial (UGATS 342-1, 344-l y 357-1).

Cabe destacar que, independientemente de que exista un proceso jurisdiccional en relación con las UGATS 342-l. 344-I y 357-l, el CTGTO no contempla la "adecuación" de los PMDUOET, contemplando solamente el artículo 33, fracción I, del ordenamiento citado, la aprobación, modificación, actualización y evaluación de los programas municipales, los cuales deberán ser acordes con el programa estatal.

Conclusiones

En términos generales, se observa que existe discrepancia y falta de actualización en el número de bancos de material pétreo, hornos ladrilleros y cambios de uso de suelo, ya que los ayuntamientos proporcionan una cifra, el PMDUOET tiene una diversa (en caso de que la tengan y el municipio cuente con este instrumento) y está la proporcionada por la SMAOT.

Tabla 6

Número de bancos de material pétreo, hornos ladrilleros y cambios de uso de suelo

Materia	Bancos de material pétreo			Hornos ladrilleros			Cambio de uso de suelo 2018/2022
Municipio	**Infomex**	**SMAOT (2014)**	**PMDUOET**	**Infomex**	**SMAOT (2022)**	**Totales**	**Totales**
Abasolo	27	47	N/D	378	270	429	0
Acámbaro	20	33	N/D	54	72	N/D	0
Apaseo el Alto	0	75	N/D	55	45	N/D	0
Apaseo el Grande	36	125	31(2015)	0	3	N/D	20
Atarjea	0	5	N/D	0	0	N/D	0
Celaya	N/P	74	14	N/P	104	N/D	5
Comonfort	6	92	N/D	37	33	67	566
Coroneo	5	6	25	3	4	N/D	36
Cortazar	4	15	13	2	15	1	8
Cuerámaro	14	38	N/D	52	33	43	0
Doctor Mora	0	29	N/D	14	4	N/D	27
Dolores Hidalgo	4	44	23	0	101	49	11
Guanajuato	N/P	66	N/D	N/P	72	N/D	0
Huanímaro	N/P	14	N/D	N/P	3	3	0
Irapuato	23	96	N/D	N/P	45	45	0
Jaral del Progreso	N/P	6	5	N/P	11	N/D	38
Jerécuaro	6	33	N/D	0	0	N/D	4
León	10	257	124	373	302	N/D	0
Manuel Doblado	N/P	80	N/D	N/P	0	N/D	4
Moroleón	4	15	N/P	0	1	N/D	38
Ocampo	1	51	N/D	0	51	20	63
Pénjamo	17	97	N/D	3	10	4	5
Pueblo Nuevo	1	9	N/D	0	0	N/D	0
Purísima del Rincón	N/P	33	17	32	59	24	0
Romita	N/P	46	N/D	N/P	14	9	0
Salamanca	20	85	N/D	16	16	N/D	9
Salvatierra	2	59	4	5	4	0	2
San Diego de la Unión	N/P	78	N/D	N/P	40	N/D	2
San Felipe	3	29	N/D	111	111	11	4
San Francisco del Rincón	6	48	39	24	45	24	1 587
San José Iturbide	9	59	N/D	124	124	N/D	2
San Luis de la Paz	N/P	42	N/D	36	51	100	0
San Miguel de Allende	N/P	97	N/D	N/P	93	93	26
Santa Catarina	19	9	N/D	0	0	N/D	1
Santa Cruz de Juventino Rosas	3	41	N/D	27	27	25	0
Santiago Maravatío	1	6	5	1	0	1	3
Silao de la Victoria	48	107	193	106	110	N/D	5

(*Continúa*)

(*Continuación*)

Tarandacuao	N/P	9	6	N/P	15	11	28
Tarimoro	21	18	N/D	65	63	18	0
Tierra Blanca	0	20	N/D	0	0	0	8
Uriangato	3	44	10	0	1	6	6
Valle de Santiago	72	134	73	48	39	12	0
Victoria	N/P	27	N/D	N/P	0	N/D	0
Villagrán	1	23	N/D	0	10	N/D	7
Xichú	0	13	N/D	N/P	143	N/D	3
Yuriria	N/P	27	N/D	N/P	143	N/D	3
Total	386	2361	551	1566	2144	995	70

Fuente: elaboración propia.

Hornos ladrilleros

A pesar de que esta actividad genera contaminación ambiental, y es una de las que proporciona la mayoría de los insumos en la industria de la construcción en la entidad, es preocupante la falta de registro de estos, la ausencia de regulación y la carencia de proyectos puntuales para su regulación, control y regularización.

Incongruencia de registro entre autoridades

En materia ambiental, el artículo 5 de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato considera autoridades al Ejecutivo del estado, los ayuntamientos, la Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, y la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato. Sin embargo, al analizar la información proporcionada por los municipios y la SMAOT, y la contenida en los PMDUOET, se observa una disparidad importante, ya que entre la información proporcionada por lo municipios y la SMAOT, existe una diferencia de 578 hornos ladrilleros; en tanto que entre los PMDUOET y la SMAOT, la diferencia es de 1 149.

Tabla 7

Hornos ladrilleros

Municipio (Infomex)	SMAOT	PMDUOET
1 566	2 144	995

Fuente: elaboración propia.

Carencia de información oficial actualizada

En atención a la solicitud de información del número de hornos ladrilleros que se tienen identificados en Guanajuato, desagregada por municipio, mencionando el número de los que cuentan con autorización vigente, la SMAOT, mediante folio de referencia: 111100500095722, del 4 de mayo de 2022, informó lo siguiente:

A continuación, se muestra la relación de hornos ladrilleros distribuidos en 38 municipios del estado actualizada al año 2020, con base en el levantamiento de censos proporcionado por las autoridades municipales.
Como se observa, la SMAOT actualmente no cuenta con información actualizada al año en curso.
Solicito a la PAOT y a la SMAOT me proporcionen la siguiente información.
1. Número de bancos de material pétreo que se tienen identificados en Guanajuato, desagregado por municipio, mencionando el número de los que cuentan con autorización vigente.

El PEDUOET, en el apartado *Efectos negativos sobre el recurso aire*, cuenta con un apartado relativo a las ladrilleras, mencionado el número de las que se encuentran en Guanajuato, con información de 2016:

> *Ladrilleras*. En el estado se cuenta con una base de datos integrada por 647 ladrilleras artesanales, sin embargo, de acuerdo con el INECC (2016) existen alrededor de 2 366 unidades. Guanajuato se encuentra en el tercer lugar de producción de ladrillo a nivel nacional, lo que manifiesta un grave impacto ambiental a causa de la actividad para la calidad del aire del estado. (Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, 2019)

Con lo anterior, se denota la carencia de información oficial en cuanto al número de ladrilleras existentes en Guanajuato.

Bancos de material pétreo

La explotación de un banco de material pétreo es una actividad que de cierta manera es observable, tanto al momento de realizar la explotación y la carga a los camiones de transporte, como al trasladarse por las vías públicas de los tres niveles de gobierno.

Si bien esta actividad está regulada, la SMAOT ni siquiera cuenta con un censo actual de los que se encuentran activos o en etapa de abandono.

Esta actividad es de vital importancia para la industria de la construcción; sin embargo, al no tener siquiera un registro de los activos, y si cuentan o no con autorización, es una afectación directa a la sustentabilidad ambiental.

Incongruencia de registro entre autoridades

Al analizar la información proporcionada por los municipios, la SMAOT y la contenida en los PMDUOET, se observa una disparidad importante, ya que entre la información proporcionada por lo municipios y la SMAOT, existe una diferencia de 1 975 bancos de material pétreo. Y entre los PMDUOET y la SMAOT, la diferencia es de 1 810.

Tabla 8

Bancos de material pétreo

Municipio (Infomex)	SMAOT	PMDUOET
386	2 361	551

Fuente: elaboración propia.

Al contestar la solicitud de información del número de bancos de material pétreo que se tienen identificados en Guanajuato, desagregado por municipio, y mencionando el número de los que cuentan con autorización vigente, la SMAOT, mediante Folio de referencia: 111100500095722, del 4 de mayo de 2022, informó:

> De acuerdo con el Censo de Bancos de Material 2014 elaborado por esta dependencia, se reportaron 2 361 sitios para el aprovechamiento de material pétreo; cabe mencionar que, de esa fecha a la actualidad, se encuentran sitios que ya se han regenerado, ya sea por el cierre del banco, de manera natural o porque se encuentren abandonados, por lo que la cantidad reportada ha podido variar con el paso del tiempo.

Con la información proporcionada por la SMAOT, la información que dispone la autoridad estatal data de 2014.

Cambios de uso de suelo

De la información proporcionada por los municipios, se desprende que de 2018 a 2022, se autorizaron 70 cambios de uso de suelo.

Del análisis de los cambios de usos de suelo realizados por los ayuntamientos, sin actualizar el PMDUOET, al realizar el procedimiento para su

formulación, se desprende contravención a lo previsto por los artículos 58, fracciones III a X, 59 y 63 del CTGTO.

Cabe destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, en sus artículos 115, fracción V, inciso *a*), y 117, fracción II, inciso a), respectivamente, prevén que los municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial.

Por lo tanto, resulta indispensable realizar el procedimiento previsto por el artículo 58, del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, acorde a lo señalado por el último párrafo del artículo 262 de CTGTO, que dispone: "En los casos en que el acuerdo del ayuntamiento implique el cambio del uso del suelo, se seguirá el procedimiento previsto en las fracciones III a X del artículo 58 del Código".

Ello, en virtud de que las facultades municipales en materia de desarrollo urbano dependen de lo previsto por la normativa estatal y federal, acorde a los numerales transcritos, así como a lo previsto por la tesis 2a. CXXII/2017 (10a), de la décima época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, en agosto de 2017, tomo II, página 1239.

Tabla 9

Cambios y asignaciones de uso de suelo

Cambios de uso de suelo municipios (Infomex)	Asignaciones de uso de suelo (León)
70	120

Fuente: elaboración propia.

Propuestas

Actualización de las normas técnicas ambientales (NTA)

En Guanajuato, las normas técnicas se comenzaron a contemplar en la Ley de Ecología para el Estado de Guanajuato, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, número 69, segunda parte, del 28 de agosto de 1990.

La vigente Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, en el artículo 4, fracción XVIII, define la Norma técnica ambiental como:

> Actualmente se cuenta con la norma técnica ambiental NTA-IEE-001/2010, "que establece las condiciones para la ubicación y operación de fuentes fijas con actividad artesanal para la producción de piezas elaboradas con arcillas", publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, número 22, segunda parte, del 7 de febrero de 2012. Esta NTA ha cumplido 10 años, sin que se haya revisado su contenido ni pertinencia.

Relativo a los bancos de material pétreo, el 30 de diciembre de 2008, se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, la norma técnica ambiental NTA-IEE-002/2007, que establece los lineamientos y especificaciones para la selección, operación, seguimiento, abandono, obras complementarias y medidas de regeneración ambiental de un sitio de extracción o explotación de materiales pétreos.

Esta norma, como se observa, tiene 13 años sin que se haya revisado, ni mucho menos actualizado.

A diferencia de las normas oficiales mexicanas (NOM), en las cuales el último párrafo del artículo 51-A, de la abrogada Ley Federal para la Metrología y Normalización, preveía su revisión o actualización dentro de los cinco años siguientes a la publicación de la declaratoria de vigencia, la ley ambiental en Guanajuato no prevé término para la revisión o actualización de las NTA.

Al ser las normas técnicas instrumentos relacionados con la ciencia y la tecnología, sería prudente señalar un periodo para verificar su pertinencia, efectividad, actualidad, revisión o actualización.

Programas para censar y regularizar los hornos ladrilleros

El medio ambiente no respeta jurisdicciones ni límites territoriales; por lo tanto, es indispensable que los tres órdenes de gobierno coadyuven con acciones para contar con un censo actualizado, con datos de identificación

y coordenadas UTM, para identificar la ubicación y datos del propietario o responsable, así como los materiales usados para su producción y cocción.

Después de la identificación de las fuentes fijas de producción y contaminación, hay que buscar alternativas para regularizar los hornos ladrilleros, ya sea en parques o zonas destinadas para tal efecto, en las cuales, no se cambie el uso de suelo de sus zonas periféricas, como ha sucedido en la mayoría de los municipios de la entidad, en que se han reubicado en varias ocasiones los hornos ladrilleros a zonas alejadas de los centros de población, y al paso del tiempo se establecen fraccionamientos aledaños, y se comienzan a inconformar por la contaminación de los hornos.

Es necesario realizar acciones concertadas entre las autoridades y los productores de ladrillo en la entidad, y traten de buscar conjuntamente alternativas técnicas, prácticas y normativas, de modo que la producción de este insumo para la industria de la construcción sea lo más sustentable posible, y continúe siendo una fuente de empleo para las familias guanajuatenses que tienen décadas dedicándose a esta industria que, en muchos casos, es artesanal.

De acuerdo con la SMAOT, Guanajuato es la tercera entidad con más hornos ladrilleros, existiendo en 38 de los 46 municipios, lo cual, si bien es importante para la economía y la industria, en una fuente de contaminación fija, y para la producción de cada ladrillo se requiere, aproximadamente dos litros de agua (Adame, 2022).

De nada sirve contar con leyes ni normas técnicas de "vanguardia", si no son atendidas, o si es un porcentaje mínimo de fuentes contaminantes fijas el que cuenta con autorización para realizar esa actividad, que genera contaminación atmosférica, ya que la combustión de los insumos produce humo compuesto de diversos gases que afectan la salud humana, como el monóxido de carbono y el bióxido de carbono, que pueden ocasionar enfermedades respiratorias y grave afectación al medio ambiente.

Se debe materializar el punto IV.4.3 Escenario estratégico espacial, apartado IV.4.3.1. Consideraciones generales, del PMDUOET, que señala que en la región IV sur: "Debe fomentarse la creación de parques ladrilleros y cambios en los sistemas de quemado". Pero no solo en la región sur, sino en todas las regiones en que se encuentran operando hornos ladrilleros (Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, 2019).

Actualización del estatus de los bancos de material pétreo

A pesar de contar con facultades para identificar los bancos de material pétreo tanto la SMAOT y la PAOT como los municipios, es preocupante que no se cuente con un registro de los bancos de material pétreo en la entidad; por lo tanto, es menester que se coordinen y se establezcan lapsos de tiempo para actualizar su estatus.

Posteriormente, se debería contar con información del estatus de operación, toda vez que se afecta el medio ambiente con su operación que, generalmente esa cielo abierto, y sin contar con previsiones o acciones para prevenir y mitigar los daños ambientales ocasionados por la explotación de los bancos de material pétreo, y con ello tratar de revertir o, por lo menos, desacelerar la erosión del suelo, provocada por la realización de este tipo de actividades sin contar con la autorización correspondiente, ni con un programa de regeneración y abandono del sitio. Si no se cuenta con lo anterior, es imposible materializar lo previsto por el PMDUOET, en la política *aprovechamiento sustentable,* prevista en la Clave de Grupo 4500, que es "explotar el banco de material garantizando su restauración al fin del periodo de explotación", así como la estrategia E64: "minimizar el impacto de los aprovechamientos de bancos de materiales, contando para ello con planes de retiro con procesos de restauración en marcha" (Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, 2019).

Actualización de la normativa en materia de tránsito y vialidad para exigir a los camiones de material, la bitácora del banco, así como su registro

Es común observar en las vialidades de jurisdicción estatal y municipal vehículos que transportan material pétreo, que si bien existen disposiciones en la reglamentación de tránsito respecto a las medidas para que no se disperse el material, se debería solicitar la identificación del banco de material pétreo y la autorización en materia de impacto ambiental, para llevar a cabo las actividades de extracción de material pétreo, la bitácora de extracción y los datos del propietario o responsable del banco.

Emisión de exhorto o recomendación por parte del Congreso del estado a los ayuntamientos que no hayan expedido o actualizado su PMDUOET

El Congreso del Estado de Guanajuato, de la misma manera en que el 2 de abril de 2019 exhortó a los ayuntamientos para que expidieran o actualizaran su PMDUOET, podría emitir un nuevo exhorto y dar seguimiento al mismo, para corroborar la atención respectiva por parte de las instancias municipales.

Lo anterior en virtud de que la teleología de las normas jurídicas es su cumplimiento, y en caso contrario, que se sancione. Lo que no acontece en este rubro, lo cual se considera grave, al contemplar el propio CTGTO, en su artículo 4, fracciones I y II, como causa de utilidad pública el ordenamiento y la administración sustentable del territorio del estado, así como la ejecución y el cumplimiento de los programas. Sin embargo, hay municipios que, a casi 10 años de entrada en vigor del código territorial, ni siquiera cuentan con el programa relativo (como Guanajuato). De ahí la gravedad, ya que no existe justificación para incumplir lo previsto por el CTGTO.

Se considera grave ese incumplimiento, ya que la utilidad pública constriñe a la afectación de toda la colectividad.

Emisión de exhorto o recomendación por parte del Congreso del estado al municipio de León

El Congreso del estado puede analizar la pertinencia de emitir una recomendación o exhorto al ayuntamiento de León, a efecto de que adecue su Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, reformando lo relativo a la asignación de usos de suelo y, en caso de cambiar el uso de suelo del territorio municipal, se sujete al procedimiento previsto por las fracciones III a X del artículo 58 del CTGTO.

Reforma a normas ambientales, para cambiar de 20 UMAS a las cantidades que se consideren pertinentes en cada caso

Es menester reformar la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, en cuanto al monto mínimo para imponer sanciones, ya que el artículo 171, fracción III, prevé como sanción a su incumplimiento una multa por el equivalente de veinte a veinte mil doscientas veces la unidad de medida y actualización (UMA) diaria vigente al momento de imponer la sanción.

Si bien pudiera pensarse que es correcta la redacción de esa fracción, al prever sanciones hasta por veinte mil doscientas veces la UMA, en realidad que la PAOT imponga sanciones mayores a 20 UMA es sumamente complicado, ya que, de acuerdo con diversas tesis y jurisprudencias emitidas por las salas y el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (que es obligatorio atender por parte delas autoridades y los órganos jurisdiccionales), para imponer una sanción mayor a la mínima, se debe fundar y motivar, siendo complejo confirmar ante alguna instancia jurisdiccional una sanción mayor a la mínima (20 UMA).

Por lo tanto, sería indispensable reformar la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, y determinar algunas infracciones en las cuales la multa mínima supere con mucho las 20 UMA, por ejemplo, aquellas derivadas de la carencia de autorización en materia de impacto ambiental, o cuando se carezca de la licencia ambiental de funcionamiento, habida cuenta de que la finalidad connatural e inmediata de las multas administrativas consiste precisamente en imponer un castigo para inhibir o reprimir ese tipo de conductas violatorias de la normativa, a efecto de que no se reincida en la conducta contumaz, y no suceda que, al cubrir esa multa, le faculte a que continúe realizando la actividad sin dar cabal cumplimiento a la obtención de la licencia de funcionamiento ambiental.

No es suficiente contar con leyes de vanguardia, planes, programas, normas, etcétera, si no se verifica ni se sanciona su cumplimiento, ya que son letra muerta, y pierden su objeto de ser, así como el objeto de ser del propio Estado: La procuración del bien común.

Referencias

Adame, W. (2 de agosto de 2022). *telediario.mx*. https://www.telediario.mx/comunidad/guanajuato-tercer-estado-con-mas-ladrilleras-en-mexico

Ayuntamiento de San Miguel de Allende. (31 de diciembre de 2019). Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Te-

rritorial de San Miguel de Allende, Guanajuato, 2019-2040 PMDUOET. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*.

Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica.* México: CIDE.

Centro de Estudios Económicos del Sector de la Construcción. (15 de abril de 2022). *Portal* www.cmic.org.mx https://www.cmic.org.mx/ceesco/produccionempresas/Actualizado15Abr2022/Informe%20Estatal%20-%20Guanajuato%202022.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (23 de octubre de 2012).

Congreso de la Unión. (1 de diciembre de 2020). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. *Diario Oficial de la Federación*.

_____ (11 de abril de 2022). Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. *Diario Oficial de la Federación*.

Congreso del Estado de Guanajuato. (28 de agosto de 1990). Ley de Ecología para el Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*.

_____ (9 de abril de 1999). Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*.

_____ (2012). *Portal del Congreso del Estado de Guanajuato.* https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/contenido_estudio/archivo/91/APUNTE_62_DEMOCRACIA_PARLAMENTO_Y_TECNICA_LEGISLATIVA_bueno.pdf

_____ (21 de abril de 2015). Ley para la Protección Animal del Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*.

_____ (10 de octubre de 2018). Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*.

_____ (23 de noviembre de 2021). Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*.

_____ (22 de diciembre de 2021). Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*.

_____ (21 de noviembre de 2021). Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*.

García Huante, O. (2012). *Algunas reflexiones acerca del papel que desempeña el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el ordenamiento jurídico mexicano.* México: Senado de la República.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Portal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/vivienda.aspx?tema=P

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (5 de mayo de 2022). *Portal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática* (INEGI). https://cuentame.inegi.org.mx/economia/secundario/construccion/default.aspx?tema=e

Organización de las Naciones Unidas. (4 de agosto de 1987). https://www.ecominga.uqam.ca/. https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato. (26 de marzo de 2019). Acuerdo del C. Gobernador del Estado por el cual se aprueba el Programa de Gobierno 2018-2024, contenido en el documento denominado "Programa de Gobierno 2018-2024. Unidos construimos un gran futuro para Guanajuato", así como el documento citado anexo. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*.

Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato. (2 de abril de 2019). *Programa Estatal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Guanajuato PED 2040.* Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

Roa Barrón, B., Lidia, A., & Vázquez Bustos, V. (2014). Epikeia· Derecho y Política. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Iberoamericana León,* 1-12 http://epikeia.leon.uia.mx/numeros/23/Fe-de-errata.pdf

Serra Rojas, A. (2017). *Derecho administrativo.* México: Porrúa.

Singer, P. (1978). *Economía política de la urbanización.* México: Siglo XXI Editores.

Inserción laboral de las y los jóvenes egresados de los programas profesionales en la modalidad flexible

Labor Market Insertion of Young Graduates of the Professional Programs in the Flexible Modality

María Alicia Zavala Berbena

Sumario: 1. Introducción. Orígenes de la educación flexible. 2. La educación flexible en el estado de Guanajuato. 3. Caracterización del problema. 4. Aspectos teóricos sobre la empleabilidad. 5. La aceptación de los títulos ODL. 6. El origen del problema. 7. Árbol del problema. 8. Alternativas de solución. 9. Evidencia (evaluación de alternativas). 10. Sobre el mantenimiento del *statu quo*. 11. Presentación de recomendaciones. 12. Conclusiones. 13. Referencias.

Resumen

El trabajo se orienta al análisis de la inserción laboral de las y los egresados de los programas terciarios (licenciaturas e ingenierías) ofertados en la modalidad flexible en el estado de Guanajuato, con el objetivo de promover políticas públicas para apoyar su empleabilidad. La literatura revisada reveló que a nivel global existe un estigma negativo por parte de los empleadores hacia la contratación de este tipo de profesionistas. Asimismo, en México se presentan condiciones laborales adversas de esta población en el intervalo de jóvenes de 25 a 29 años. El trabajo se realizó mediante una consulta a expertos, quienes hicieron una valoración de las alternativas de solución disponibles utilizando criterios de eficacia y factibilidad política. En los resultados se destaca la necesidad urgente de contar con un programa para el aseguramiento de la calidad de las instituciones educativas, así como la de fortalecer los servicios de inter-

mediación laboral, con la finalidad de que los egresados puedan lograr una inserción laboral exitosa en empleos de calidad, y con ello contribuir a revertir la inadmisible reproducción de las condiciones de desigualdad a las que se enfrentan.

Palabras clave: educación flexible, empleo, inserción laboral, políticas públicas, títulos en línea, creencias de los empleadores, calidad educativa, intermediación laboral

Abstract

The document is oriented to the analysis of the labor insertion of graduates from tertiary programs (bachelor's degrees and engineering) offered in the flexible modality in the state of Guanajuato, with the objective of promoting public policies to support their employability. The reviewed literature revealed that at overall there is a negative bias on the part of employers to hire this type of professionals. Likewise, in Mexico there are adverse working conditions for this population in the range of young people between 25 and 29 years old. The work was carried out by consulting experts who assessed the available solution alternatives using criteria of efficacy and political feasibility. The results highlight the urgent need for a program to ensure the academic quality of educational institutions, as well as to strengthen labor intermediation services so that graduates can achieve successful labor insertion in jobs of quality, and thereby contribute to reversing the inadmissible reproduction of the conditions of inequality they face.

Keywords: Flexible Education, Employment, Labor Insertion, Public Policies, Online Degrees, Employers' Beliefs, Educational Quality, Labor Intermediation

Introducción. Orígenes de la educación flexible

A finales del siglo XIX, la educación flexible irrumpió en el panorama educativo a través de programas de educación a distancia, mediante cursos por correspondencia que utilizaban material impreso para enviarlo por correo a sus destinatarios; en esta modalidad se impartían cursos de idiomas, de periodismo, bancarios y comerciales, entre otros (García, 1999). Con la incursión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación, nacieron nuevas propuestas educativas que apoyarían a las clases no presenciales como la enseñanza multimedia, caracterizada por la producción de materiales y recursos audiovisuales.

Posteriormente, en la década de los ochenta, se definió otra fase que se conjugó con el desarrollo de las telecomunicaciones y la enseñanza asistida por computadora, de manera que los docentes podrían preparar materiales y colocarlos en plataformas virtuales didácticas o enviarlos a los alumnos por correo electrónico. En el siglo XXI, la Web 2.0 abrió nuevas posibilidades para la educación flexible, ya que trajo consigo otras formas de interacción más dinámicas entre los usuarios docentes y alumnos, tales como los *blogs*, las redes sociales y las comunidades virtuales.

Estas últimas condiciones abrieron la oportunidad para que los estudiantes pasaran de ser simples receptores pasivos de contenidos educativos a situarse como agentes activos que comparten información de forma bidireccional y multidireccional con sus pares y maestros, de modo que el profesor deja de ser una fuente del conocimiento para ser un facilitador del trayecto formativo del alumno (Kirkpatrick, 2011). Por su parte, los avances pedagógicos han contribuido a la construcción de los modelos educativos flexibles, mediante el desarrollo de métodos y técnicas de enseñanza centrados en el estudiante, la promoción de habilidades para el aprendizaje independiente, la autonomía y el aprendizaje autorregulado.

Esos modelos flexibles se orientan a la prestación de servicios a lo largo de la educación formal desde la enseñanza básica hasta el nivel superior. En el caso de la educación terciaria, uno de los principales hitos consistió en la creación de la primera universidad abierta y a distancia: la University of South Africa (UNISA), una universidad pública que estaba ligada como sede examinadora de las Universidades de Oxford y Cambridge y que cuenta entre sus egresados a un premio Nobel, el expresidente de Sudáfrica Nelson Mandela. A finales de la década de los sesenta comenzaron a establecerse otras universidades, cuya misión prioritaria consiste en impartir una educación flexible en la modalidad abierta y a distancia, como The Open University (Reino Unido, 1969), la Universidad Nacio-

nal de Educación a Distancia (España, 1972), la Universidad Estatal a Distancia (Costa Rica, 1977), entre otras.

En los últimos 20 años, y contando con la tecnología como su principal aliada, la educación flexible ha experimentado un crecimiento sin precedentes. Algunos factores que lo favorecieron fueron los límites presupuestales para la educación en países en desventaja económica, por considerarla económicamente más viable, además de su gran potencial para atender situaciones que los modelos educativos convencionales dejaban de lado, tales como dar atención educativa a estudiantes que habitan en localidades geográficas dispersas (por ejemplo, la región rusa del Ártico), enfermos, discapacitados, encarcelados y de clase trabajadora que no dispone de tiempo para acudir a clases en los horarios convencionales.

La educación flexible en el estado de Guanajuato

El estado de Guanajuato considera a la educación flexible en su normatividad como parte de sus fines educativos. En el artículo 34 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato se instituye que:

> Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, llevarán a cabo las siguientes acciones, tendientes a lograr la equidad en la educación […] IX. Establecerán y fortalecerán servicios de educación a distancia, para la población que por sus condiciones requiera esquemas flexibles. (*Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, núm. 146, segunda parte, 22-07-2020)

En cuanto a la matrícula de estudiantes del nivel superior en la modalidad flexible, se cuenta con registros desde 2009, donde se reportaron 15 218 alumnos de acuerdo con datos de la Secretaría de Educación Pública/Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (2022). Actualmente, en el periodo escolar 2021-2022, se encuentran inscritos 132 684 alumnos y alumnas en carreras universitarias y tecnológicas, ofrecidas por instituciones tanto públicas y como privadas. De este total, 26 % de los alumnos (47 191) corresponden a la matrícula flexible o no escolarizada.

En los últimos 10 años, la matrícula no escolarizada en el nivel de educación terciaria (universitaria y tecnológica) ha mantenido un crecimiento constante en el estado de Guanajuato. Haciendo una comparación entre la proporción de matrícula escolarizada en relación con el tamaño de la matrícula inscrita en programas flexibles, se observa que de 2013 a la fecha se ha dado un crecimiento acelerado de esta última, pues mientras que en ese periodo la matrícula escolarizada no ha logrado duplicarse, la no escolarizada se triplicó.

En cuanto a la oferta de programas de educación flexible en las instituciones de sostenimiento público estatal, las áreas que cuentan con el mayor porcentaje de matrícula son las de administración y negocios (43 %); ingeniería, manufactura y construcción (30 %); y tecnologías de la información y la comunicación (12 %). Por otro lado, se encontró que hay áreas que no se ofertan en la modalidad, siendo las siguientes: agronomía y veterinaria, artes y humanidades, ciencias de la salud, matemáticas y estadística, ciencias naturales y servicios.

Esta información de primera cuenta permite identificar que en el estado de Guanajuato los programas educativos flexibles en la enseñanza terciaria (programas de licenciatura e ingenierías) han sostenido un crecimiento acelerado en los últimos años, muy por encima de los programas de educación profesional convencionales; en consecuencia, es muy probable que sus egresados enfrenten un mercado saturado con pocas oportunidades laborales. Situados en este contexto, el presente trabajo se enfoca al análisis de la inserción laboral de las y los egresados de los programas terciarios ofertados en la modalidad de educación flexible (ODL, *open and distance learning*), con la finalidad de promover políticas públicas orientadas a influir en la cantidad y calidad de los empleos como un marco para apoyar su inserción laboral y social de manera exitosa.

Caracterización del problema

En la compleja relación entre las instituciones de educación superior (IES) y el mercado de trabajo se enfrenta uno de los mayores desafíos: el proceso de inserción laboral de los egresados. Es lógico suponer que existe un interés legítimo de las y los jóvenes por alcanzar un mayor nivel educativo en busca de un empleo y acceder así a un futuro económicamente prometedor. En efecto, de acuerdo con datos de la OCDE (2020), la tasa de empleo se incrementa conforme el nivel educativo de los individuos, siendo mayor el empleo y los ingresos para quienes han cursado estudios

de educación superior. En el caso de México, las personas entre 25 y 64 años con estudios de nivel superior obtuvieron en promedio 58 % más de ingresos con respecto a quienes solo alcanzaron como máximo el nivel de educación media superior (OCDE, 2020).

En el caso del estado de Guanajuato, las instituciones públicas que ofertan programas flexibles se dirigen sobre todo a potenciales estudiantes de la clase trabajadora. La interrogante en este punto es: ¿qué sucede al egreso de su formación profesional? No se tiene conocimiento de cuál es la proporción de ellos que en realidad logran insertarse exitosamente y por primera vez en un trabajo pertinente a su formación. En algunos casos, los egresados trabajan, pero sus condiciones de ocupación y empleo no corresponden con sus nuevas cualificaciones obtenidas mediante sus estudios de educación terciaria. Algunas investigaciones realizadas sobre el tema sugieren que cerca del 50 % de estos jóvenes, una vez que han terminado sus estudios tienden a permanecer en sus lugares de trabajo, en espera de obtener algún incentivo o promoción (Archer & Chetty, 2013). No se conoce cuánto tiempo tardan en obtener una promoción o cuáles son las razones por las que permanecen en su estatus laboral, o bien, cuáles son los factores que los desmotivan para realizar esfuerzos intensivos y suficientes para insertarse en empleos de mejor calidad.

El acercamiento a la dinámica laboral de los egresados de los programas educativos flexibles es muy complejo, debido a que su situación no encaja con los estándares comunes de los estudios laborales orientados a comprender la situación de los egresados de instituciones convencionales; asimismo, hay carencia de información acerca de la situación concreta que guardan estos grupos. Por ejemplo, en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), no se considera la variable de la modalidad educativa estudiada: presencial, en línea o a distancia.

Para cuantificar el problema de estudio se solicitaron datos de la situación laboral de los egresados de dos instituciones públicas: la Universidad Virtual del Estado de Guanajuato (UVEG) y la Universidad Interactiva y a Distancia del Estado de Guanajuato (UNIDEG), que cuentan con el mayor número de alumnos y que en conjunto representan 98.7 % de la matrícula no escolarizada inscrita en instituciones públicas en el estado de Guanajuato, de acuerdo con datos oficiales de la Secretaría de Educación Pública (2021). En la tabla 1 se presentan los resultados encontrados sobre la empleabilidad de estos jóvenes en un intervalo de 25 a 29 años.

Tabla 1

Indicadores laborales de los egresados de instituciones formadoras de profesionales en programas de modalidad flexible (ODL) en Guanajuato

Indicador	Porcentaje
Tasa de empleo	60.77
Falta de pertinencia entre la formación y la ocupación	31.75
Ingresos menores a $5 000 pesos mensuales	11.67
Ingresos por debajo de los $10 000 pesos mensuales	49.52*

Nota: (*) este dato no incluye a los egresados de la UVEG.

Fuente: elaboración propia con base en datos de los egresados de 2021 de la Universidad Interactiva y a Distancia del Estado de Guanajuato y la Universidad Virtual del Estado de Guanajuato.

En primer término, es importante hacer algunas precisiones sobre la información obtenida. Los datos presentados no abarcan la totalidad de los egresados de estas instituciones, sino únicamente los estudiantes en un intervalo de 25 a 29 años. Tratándose de datos promediados es muy probable que las condiciones no sean iguales para las distintas carreras, por lo cual algunos programas estarían mejor o peor posicionados que otros.

Como se presenta en la tabla 1, estos jóvenes tienen una tasa de empleo del 60.77 %, inferior a la tasa nacional del 78 % reportada por la OCDE (2020). De los egresados 31.75 % percibe que su ocupación o empleo tienen poco o nada que ver con la formación profesional que recibieron. Mientras que 11.67 % obtiene ingresos inferiores a $5 000 mensuales, lo cual significa que sus percepciones son iguales o menores que el salario mínimo en 2021 correspondiente a $141.70 diarios. También se reporta que casi la mitad de estos tienen ingresos inferiores a $10 000 mensuales, lo cual es menor al salario profesional en México, cuyo promedio es de $12 938.00 pesos en el mismo año, de acuerdo con datos obtenidos en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) publicada en el Observatorio Laboral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2021).

De lo anterior se desprende la existencia de condiciones críticas de ocupación y empleo en una alta proporción de egresados, por lo cual el problema se formula de la siguiente forma: Bajos niveles de inserción laboral en empleos dignos de las y los egresados de los programas terciarios de educación flexible en el estado de Guanajuato. Se comprende como *empleo digno* al trabajo que "garantice las condiciones materiales necesarias que él debe generar: salud, alimentación, vivienda, así como las condiciones esencialmente humanas: educación, recreación y cultura" (Gálvez-Santillán, Gutiérrez-Garza & Picazzo-Palencia, 2011, p. 82).

Aspectos teóricos sobre la empleabilidad

El concepto de empleabilidad nos remite al estudio de las explicaciones tentativas para que una persona pueda acceder a un empleo. En primer término, Weller (2007) aborda el fenómeno desde el ámbito personal, referido a las características del solicitante: 1. el capital humano, es decir el nivel educativo y la capacitación para el trabajo de la persona en la búsqueda de empleo; 2. el capital cultural relacionado con el manejo de los códigos de la cultura dominante (de quienes toman decisiones sobre el acceso al empleo, tales como los empresarios o los *gatekeepers*); y 3. el capital social compuesto por la red de relaciones sociales del solicitante, que en muchos casos es uno de los factores determinantes para el logro de empleo. Posteriormente, Clarke (2018) retomó estos factores personales a los que agregó otros componentes contextuales, manifiestos en la demanda y oferta del mercado laboral.

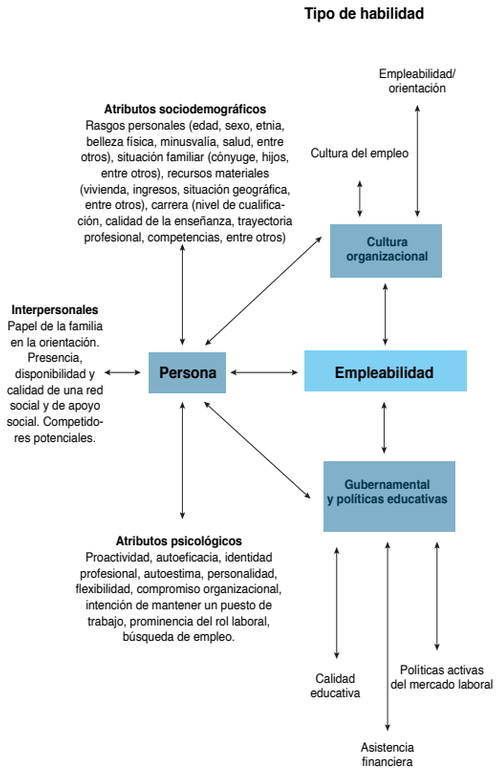
Uno de los modelos explicativos más completos sobre el tema de la empleabilidad es el propuesto por Guilbert, Bernaud, Gouvernet y Rossier (2016), ya que los autores abordan el tema de la empleabilidad con un enfoque sistémico e integrador, incluyendo un conjunto de componentes y relaciones que ponen en juego a la persona y su contexto (en la figura 1 se representa gráficamente su modelo).

En esta configuración teórica, en la percepción de empleabilidad de una persona se implica, en primer término, al buscador de empleo y sus atributos personales, tales como edad, género, grupo étnico, belleza física o condición de discapacidad entre otros. Cada uno de los atributos incide en las probabilidades de ser considerado como candidato apto para un empleo; por ejemplo, las personas del sexo femenino tienen menores posibilidades de ser consideradas para un empleo de calidad en contraposición con sus pares masculinos, las personas con discapacidad tienen menores probabilidades que el resto de la población de ser llamadas para ocupar un puesto y las minorías étnicas enfrentan dificultades similares. Por último, los estudiantes egresados de sistemas de educación flexible en sus modalidades abierta, a distancia o en línea enfrentan obstáculos en la búsqueda de empleo debido al estigma prevaleciente sobre la calidad de estos sistemas educativos (Alpaslan, 2019; Dalton, Kisanga & Kisanga, 2020; Jeancola, 2012; Kohlmeyer, Seese & Sincich, 2011; Lennon, 2020; Mandelbaum, 2014; Peat, Helland & Katherine, 2004; Roberto & Johnson, 2019; Stepus, Simakova & Evgeny, 2021; Udegbe, 2012; Vukelić & Pogarčić, 2019; Zaikov, Saburov, Tamitskiy & Nikiforov, 2021).

De acuerdo con el modelo de Guilbert et al. (2016), en el ámbito de lo personal también se incluyen los aspectos relacionados con la carrera, la formación recibida, la trayectoria profesional y la experiencia, factores que de manera particular y en su conjunto inciden a favor o en contra de la empleabilidad de las personas. Un segundo elemento es el relativo a las relaciones interpersonales establecidas mediante la presencia y disponibilidad de una red de apoyo social o familiar que sea eficaz y que le dé soporte a la persona en la búsqueda de empleo. En tercer término, se destacan los atributos psicológicos del candidato, tales como su nivel de proactividad, la autoestima, la autoeficacia, la identidad con la carrera, la capacidad adaptativa; todo ello en sentido positivo favorece la empleabilidad.

Figura 1

Modelo de empleabilidad con enfoque sistémico



Fuente: elaboración propia con datos de Guilbert, Bernaud, Gouvernet & Rossier (2016).

Por otro lado, dentro de las estrategias organizacionales se consideran dos aspectos: la cultura de empleabilidad y la orientación a la empleabilidad. En el primero de ellos se aborda la influencia del entorno cultural de la organización, manifiesto en la importancia y el significado que se le concede al trabajo, las normas y los valores culturales predominantes dentro de un entorno intra e intercultural, lo que repercute en la aceptación e integración de sus miembros (Hofstede, 2001). Asimismo, la empleabilidad se refiere a la gestión de la carrera por parte de los empleados, al momento de enfrentarse a los cambios organizacionales que pueden ser una fuente de desarrollo para promoverse en el empleo y abrirse nuevas posibilidades. Un ejemplo en sentido positivo consiste en tomar un curso de educación continua, aun cuando no forme parte de las exigencias de su área laboral o estar atento a los requisitos de las nuevas vacantes en la empresa (Van Dam, 2004).

El tercer componente del modelo se enfoca al análisis de las políticas del gobierno para mejorar la empleabilidad, especialmente de los grupos vulnerables como minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes en situación de desventaja económica y cultural, mismas que lo conducen a establecer políticas activas de mercado de trabajo para favorecer la ocupación y el empleo, adoptando medidas de capacitación técnica o profesional, servicios de intermediación laboral e incentivos a la creación de empleos. Relacionada con ello también se destaca la participación del gobierno en fomentar la calidad educativa de las instituciones formadoras, con el propósito de fortalecer las competencias laborales y las posibilidades de acceso empleo de estas poblaciones.

A partir de lo ya expuesto se deriva que el abordaje de esta problemática compleja debe tener en cuenta todos los factores arriba mencionados, de modo que la percepción de empleabilidad de los estudiantes egresados de los modelos flexibles es la resultante de la interacción entre la formación recibida, las estrategias organizacionales y las condiciones sociales operadas por el gobierno mediante políticas públicas.

Existen otras propuestas complementarias que favorecen la comprensión del fenómeno de educación y empleabilidad. Para ello, se consideran tres enfoques teóricos: 1. la teoría del capital humano (Schultz, 1972; Becker,1983), 2. la teoría del credencialismo (Collins,1989) y 3. la teoría del *habitus* (Bordieu, 2016).

1. La *teoría del capital humano* fue desarrollada principalmente por Theodore Schultz (1972) y Becker (1983). Se asume como una teoría económica neoclásica, cuyas premisas han servido de sustento para acciones de organismos internacionales como el Banco Mundial. El capital humano se define como el conocimiento que los individuos adquieren a lo largo de su vida y que utilizan para producir servicios o ideas "apropiados" en circunstancias de mercado o fuera de él (OCDE, 1998, p. 2).

De manera general, en el capital humano se implican el conjunto de conocimientos, habilidades, aptitudes y valores, o bien, de competencias,

adquiridos en el trayecto educativo de las personas a través de la educación y la experiencia, los cuales influyen en el desempeño laboral de las mismas. Considera que la educación es una inversión (en tiempo y dinero) que genera beneficios que deberán ser superiores al costo original. Becker señala que los individuos invierten recursos en tiempo y dinero para formarse a sí mismas y adquirir experiencia, lo cual influirá en su vida económica y en sus ingresos futuros. Las capacidades productivas que los individuos adquieren por acumulación de conocimiento pueden almacenarse o usarse, de modo que la educación es una fuente de conocimiento específico que habilita a las personas para desempeñarse en un trabajo; asimismo, es un elemento clave del crecimiento económico y del incremento del ingreso (Becker, 2009).

Entre los límites de la teoría del capital humano se destaca que no todas sus premisas son validadas en la realidad actual; por ejemplo, a la premisa de que el capital humano explica las causas del crecimiento económico, incluyendo la renta nacional (Schultz, 1972 y Becker, 1983), se antepone el caso de sociedades que han incrementado su nivel educativo, pero no así su ingreso per cápita, ya que además de la inversión educativa se deben considerar otros factores como las políticas fiscales, los controles salariales y los incentivos a las empresas (Crespo, 2005). Ante la propuesta de que la educación eleva la productividad del individuo, se considera que las capacidades y destrezas también se aprenden en el trabajo mismo, y no necesariamente son producto de la educación formal. Asimismo, sobre la proposición de que el número de años de educación determina los ingresos futuros, algunos autores han encontrado que no siempre es así, ya que se presentan casos de desviaciones salariales muy amplias entre empleados con el mismo nivel formativo (Aronson, 2007 y Thurow, 1983). Finalmente, una mayor inversión educativa no se traduce en mayor empleabilidad, ya que la oferta de trabajo no crece al mismo tiempo, por lo que se genera desempleo y subempleo entre los titulados (Thurow, 1983); además de que en el acceso al trabajo y las remuneraciones intervienen otras variables como género, campo de estudios elegido y dominio de habilidades tecnológicas, entre otras (Jiménez García, 2020).

En el caso de los egresados de los programas terciarios de educación flexible, que forman parte de la población de estudio, la cantidad de años invertidos en su educación no se corresponde con las posibilidades de acceso a un empleo bien remunerado y acorde con sus cualificaciones, razón por la que es necesario analizar qué otras variables actúan en sus posibilidades de empleabilidad. Junto con lo anterior sería recomendable contar con información relevante que dé cuenta del nivel de logro de las competencias laborales requeridas por el mercado laboral. La información de la que actualmente se dispone, derivada de los estudios de las propias instituciones que ofertan estos programas, no es representativa en cuanto al número de empleadores consultados, ni en cuanto a los sectores del mercado laboral que se incluyeron en sus estudios.

2. La *teoría del credencialismo* fue desarrollada por Collins (1989). El autor propone que los títulos o credenciales educativas justifican el acceso a las posiciones sociales y laborales privilegiadas. “Las graduaciones están ligadas al éxito profesional principalmente por la importancia del certificado de graduación más que por los conocimientos (a menudo insignificantes) que Este por sí mismo pueda indicar” (Collins, 1989, p. 28). También, los grados están asociados con el entorno social de clase. Las escuelas moldean los estilos culturales de la clase dominante pues, junto con las experiencias educativas, se aprenden normas convencionales, además de los conocimientos técnicos, instrumentales o cognoscitivos; por lo tanto, las instituciones educativas operan como legitimadoras de la clase superior, mientras que los empleadores toman en cuenta las credenciales como una orientación para la estratificación laboral. En este orden de ideas, los títulos que se presentan junto con una solicitud de empleo fungen como “señales” para los contratadores, ya que dan información acerca de la productividad potencial y la calidad del trabajo del portador, no tanto por las cualificaciones del título, sino por lo que implica la obtención del mismo.

Sobre este discurso se podría disentir que el certificado o título obtenido por una persona no siempre es el reflejo de los conocimientos logrados. Existen instituciones que expiden títulos sin contar con controles de calidad serios. En el caso de México, algunos organismos acreditadores de las instituciones de educación superior carecen todavía de un marco jurídico y metodológico adecuado para garantizar una evaluación consciente y rigurosa de indicadores que avalen la calidad educativa de los contenidos y experiencias educativas ofertados (García & Hervás, 2020). Entonces, además del título o certificado se antepone el prestigio de la institución.

En cuanto a la visión credencialista, los egresados de los programas terciarios de educación flexible enfrentan un reto: la reciente creación de las instituciones estatales que ofertan los programas no ha propiciado la oportunidad de establecer un prestigio que avale sus credenciales, de modo que en la competencia por los espacios laborales sus egresados comienzan con un hándicap. Es así como se deja bajo las posibilidades de la propia persona, el lograr salvar cualquier duda que se tenga sobre su formación profesional.

3. La *teoría del Habitus* fue propuesta por Bordieu (2016) como una reacción contra la idea de las elecciones racionales sostenidas por la teoría del capital humano, sobre la suposición de que las personas toman decisiones lógicas orientadas a sus fines. Por lo contrario, Bordieu ofrece argumentos para considerar el capital social como una dimensión de empleabilidad. El *habitus* es un capital incorporado que se establece como una estructura o un esquema clasificador, predispuesto a funcionar como "estructura estructurante". Dichas disposiciones son normas tácitas o inconscientes que influyen en las visiones de las personas, sus elecciones, y sus modos de vida, son durables y transferibles entre los miembros de una clase, son formas de ser y hacer. Cerón agrega que:

> …la noción de *habitus* se contrapone a la consigna de Descartes del "pienso, luego existo", por el "existo como he sido pensado", si bien no de una forma totalmente determinada, sí bajo el auspicio de una complicidad entre un *habitus* y las condiciones del campo que le han producido, bajo la arraigada creencia de los agentes de que se está pensando por ellos mismos. (2019, p. 316)

Esta interiorización del capital social constituye una base para la acción, ya que tiene un papel mediador entre la estructura social y las prácticas individuales.

Con base en esta teoría se desprende que la capacidad de empleabilidad de una persona está en función de variables menos conscientes y, por consiguiente, menos manejables por los individuos durante el proceso de inserción laboral, tales como las ideas, las creencias y los valores incorporados como miembros de una clase social. Esta propuesta abre un panorama mucho más amplio en la medida que permite la incorporación (junto con la idea del *habitus* individual) de otros elementos no evidentes, tales como la personalidad, la motivación y la identidad como factores que influyen en la empleabilidad de las personas (Knight & Yorke, 2003).

En consecuencia, es posible sostener que un sector importante de los egresados de los sistemas de educación terciaria en la modalidad flexible, pertenecientes a la clase trabajadora, no comparte el *habitus* de la clase dominante que buscan los empleadores, lo cual les obstaculiza el acceso a empleos de calidad. De aquí la importancia de prepararlos de una manera consciente y dirigida al logro del éxito en su inserción laboral. Por ejemplo, el modelo USEM (Knight & Yorke, 2003, p. 3) se considera trabajar sobre los constructos de autovaloración y la epistemología personal de los estudiantes, tales como la identidad profesional, la autoeficacia, la confianza en las habilidades adquiridas y la autorregulación para constituirse en agentes activos capaces de gestionar sus propias carreras. Otro ejemplo en la misma dirección son los trabajos que ponen en el centro las perspectivas y las creencias de los propios estudiantes dentro del proceso de inserción laboral (Tuononen, Parpala & Lindblom-Ylänne, 2017).

A partir de los enfoques teóricos descritos con anterioridad, se establece que el problema de las condiciones críticas de ocupación y empleo de los egresados de los programas terciarios de educación flexible en el estado de Guanajuato es el efecto de un conjunto de variables, en el cual se implica a los egresados, a las instituciones formadoras, a los empleadores y al propio gobierno. Tratando de aproximarnos a una definición desde esta última perspectiva, se propone que "la empleabilidad corresponde a la posibilidad de acceder a un trabajo adecuado o de permanecer empleado, resultante de las interacciones dinámicas y evolutivas entre las políticas gubernamentales y educativas, la estrategia organizacional, las características individuales y el contexto social, económico, cultural y tecnológico" (Guilbert, Bernaud, Gouvernet & Rossier, 2016, p. 85).

La aceptación de los títulos ODL

Para documentar el nivel de aceptación de los títulos profesionales obtenidos en la modalidad flexible (ODL) por parte de los empleadores potenciales, se realizó una búsqueda de la literatura científica en bases de datos de SCOPUS y *Web of Science* y la plataforma de *Research Rabbit* utilizando los siguientes keywords: "ODL, e-Learning, Open Education, Flexible

Education, Online Education, Online Degree(s)" combinados con "Employability, Employers, Recruitment, Job Search, Hiring, Professional Insertion", e incluyendo algunas especificaciones como: "Employers' Beliefs, Employers' Perspectives, Employer Evaluation y Employers' Perceptions".

Como resultado de la búsqueda se obtuvieron 32 documentos, que fueron integrados y puestos para su análisis en una base de datos compuesta. Se encontró que desde 2003 a la fecha el volumen de publicaciones en el área es escaso; sin embargo, es constante, teniendo su principal repunte en 2020 cuando se publicaron cuatro artículos sobre el tema. De igual manera, se hizo un análisis por el número de citas, para identificar a los trabajos con mayor impacto, los cuales revisan la percepción de los empleadores sobre los títulos obtenidos en línea. En la tabla 2 se presenta un reporte de los 10 artículos más citados acerca de este tema.

Tabla 2

Artículos más citados sobre la aceptación de los títulos ODL por parte de los empleadores potenciales

Año	Autor	Título	Citas	Conclusiones
2006	Adams & DeFleur	*The Acceptability of Online Degrees Earned as a Credential for Obtaining Employment*	226	Los títulos obtenidos en línea no son tan aceptables como los títulos convencionales, ya que pueden considerarse dudosos cuando los solicitantes los usan como credenciales en una situación de contratación. Para los recién egresados tener un título en línea en su currículum se traduce en tener pocas posibilidades de ser contratados.
2009	Norina, Columbaro & Monaghan	*Employer Perceptions of Online Degrees: A Literature Review*	147	Existe un marcado estigma asociado a los títulos en línea por parte de los empleadores. Sin embargo, en la medida en que los mismos obtengan experiencias formativas en línea se podría revertir este sesgo.
2008	Adams	*Understanding the Factors Limiting the Acceptability of Online Courses and Degrees*	112	Las objeciones de los empleadores sobre los títulos en línea se relacionan con la cantidad de experiencia presencial en el aula, la reputación de la institución por su rigor y el aprendizaje guiado por experiencias.
2007	Carnevale	*Employers Often Distrust Online Degrees.*	91	Se identifica un sesgo en contra de los títulos en línea. Se explica por qué los empleadores son reacios a aceptar trabajadores potenciales con esta formación.
2013	Archer & Chetty	*Graduate employability: conceptualization and findings from the University of South Africa*	67	Una gran proporción de estudiantes egresados de programas ODL no buscaban empleo después de la graduación, sobre todo porque ya estaban empleados o involucrados de otra manera, o bien, consideraban realizar estudios adicionales.
2015	Butcher & Rose-Adams	*Part-time learners in open and distance learning: revisiting the critical importance of choice, flexibility and employability*	64	Las políticas nacionales de empleabilidad que se centran en los resultados de los graduados de los que terminan la escuela convencional (los graduados de 21 años) inevitablemente no lograrán capturar las experiencias matizadas y los planes de carrera de los estudiantes que no se ajustan a ese molde estándar.
2007	Adams, DeFleur & Heald	*The Acceptability of Credentials Earned Online for Obtaining Employment in the Health Care Professions*	61	Se prefirió abrumadoramente al solicitante con un título convencional sobre el solicitante con el título obtenido en línea o parcialmente en línea.

(*Continúa*)

(*Continuación*)

2012	Tabatabaei & Gardiner	*Recruiters' Perceptions of Information Systems Graduates with Traditional and Online Education*	55	Los resultados sugieren que otros factores, a saber, experiencia laboral relevante y rendimiento académico, son más relevantes que el modo de entrega (a distancia o de manera presencial) para los reclutadores en la formación de sus juicios sobre el atractivo del solicitante.
2004	DeFleur & Adams	*Acceptability of Online Degrees as Criteria for Admission to Graduate Programs*	53	Existe una cultura de preferencia: para los solicitantes que han completado su trabajo de pregrado en una institución convencional donde la educación a distancia en línea no ha sido una parte significativa de los créditos obtenidos para la culminación de sus estudios.
2012	Linardopoulos, Nikolaos	*Employers' Perspectives of Online Education*	49	Es más probable que un candidato con un título en línea sea visto de manera menos favorable en comparación con un candidato cuyo título se obtuvo mediante estudios presenciales.

Fuente: elaboración propia.

Esta serie de estudios y un creciente cuerpo de investigación revelan que existe un estigma por parte de los *gatekeepers* para la aceptación de los títulos en línea, lo cual sitúa en desventaja a los estudiantes egresados de los sistemas de educación flexible (Alpaslan, 2019; Hebert, 2020; Jeancola, 2012; Kohlmeyer, Seese & Sincich, 2011; Lennon, 2020; Mandelbaum, 2014; Peat, Helland & Katherine, 2004; Roberto & Johnson, 2019; Stepus, Simakova & Evgeny, 2021; Udegbe, 2012; Vukelić & Pogarčić, 2019; Zaikov, Saburov, Tamitskiy & Nikiforov, 2021).

Asimismo, los resultados de esta búsqueda permitieron visualizar otros factores que entran en juego en la empleabilidad de los egresados, a saber, la reputación de la institución. Este último es un factor que tiene un impacto importante en las decisiones de los empleadores, pues existen instituciones que ofertan programas flexibles y con alto reconocimiento en los *rankings* internacionales, lo cual es bien considerado por los futuros empleadores. No obstante, otras instituciones con falta de reconocimiento otorgan títulos que difícilmente pueden ser rastreables en calidad y autenticidad (Adams, 2008; Chaney, 2003; Chebl & Rayess, 2017; Grossman & Johnson, 2017; Kohlmeyer, Seese & Sincich, 2011; Mandelbaum, 2014; Naresh & Rajalakshmi, 2020).

El origen del problema

Para analizar el origen del problema se parte de la recuperación de la información disponible sobre los egresados de los programas flexibles y en las explicaciones proporcionadas por la literatura y el contexto laboral y educativo en México y América Latina. De aquí se seleccionaron cuatro componentes: 1. bajos niveles de empleabilidad de las y los jóvenes en México, relacionado con el estigma negativo sobre los títulos obtenidos en programas flexibles; 2. inadecuada formación para la inserción y el desempeño laboral, 3. calidad incierta de los programas ofertados en la modalidad flexible; y 4. insuficiencia de los servicios de intermediación laboral. A partir de este esquema se desarrolla el árbol del problema que se presentará en esta sección.

Bajos niveles de empleabilidad de las y los jóvenes en México. La relación entre educación y empleo es un tema vigente y de amplio interés en la agenda política de nuestro país. Uno de los desafíos más importantes que enfrenta el país en esta esfera consiste en "eliminar las barreras en el ámbito de la oferta y la demanda a fin de activar las competencias en el empleo formal" (OECD, 2017, p. 7). Muchas personas están desocupadas y otras, aun cuando forman parte de la población empleada, tienen trabajos informales o de baja calidad (dichos empleos se caracterizan por protección laboral limitada, jornadas laborales largas, salarios bajos y escasas oportunidades de capacitación).

De acuerdo con datos de la OCDE, en México solo 24 % de los jóvenes entre 25 y 30 años cuentan con un título de estudios superiores (OCDE, 2020). Este porcentaje se encuentra por debajo del promedio del 45 % en los países que pertenecen a la misma. La situación es preocupante

en términos de las oportunidades laborales de las y los jóvenes, pues se considera que quienes tienen mayor cualificación también tienen mayor probabilidad de obtener un empleo mejor remunerado; en tanto que las personas con menor nivel educativo sostienen expectativas más modestas de empleabilidad, y a menudo se involucran en trabajos rutinarios y automatizados con menor salario y que, asimismo, corren el peligro de desaparecer, de modo que presentan mayor vulnerabilidad al desempleo, hecho que contribuye a perpetuar la inequidad social.

En México, la tasa de empleo de la población de 25 a 34 años para los egresados del nivel de educación terciaria descendió a 78 %, con respecto de 2019 (descendió 3 puntos porcentuales), al igual que el promedio de los países de la OCDE (descendió 2 puntos porcentuales), y se ubicó en 83 % para el mismo nivel. Los datos muestran que la tasa de empleabilidad de los jóvenes de este segmento de edad en los niveles superior y medio superior está disminuyendo pero, además, en México sigue siendo inferior que el promedio de los países de la OCDE. Como ya se documentó en la caracterización del problema, en el caso de los estudiantes egresados de programas educativos en la modalidad flexible (ODL), se replican los bajos niveles de empleabilidad de la población juvenil, pero con una magnitud aún mayor.

Estigma negativo sobre los títulos profesionales obtenidos en programas flexibles (ODL). A partir del análisis del estado del arte, presentado en la sección anterior, se concluye que existe un estigma negativo por parte de los empleadores hacia la contratación de personas que obtuvieron sus títulos profesionales en programas flexibles (ODL). Los niveles de aceptación varían considerablemente entre ellos, y el nivel de no aceptación puede ser del 40 al 70 %; sin embargo, la literatura también puso de relieve otros factores, como el prestigio de la institución, la cantidad de experiencia presencial en el aula y el aprendizaje guiado por experiencias (Adams, 2008; Tabatabaei, Manoucheher & Gardnier, 2012). En un sentido positivo, se encontró que a medida que los empleadores tienen la experiencia de haber tomado cursos en la modalidad remota, su nivel de aceptación tiende a incrementarse (Norina et al., 2009). Asimismo, se identificaron diferencias importantes entre los niveles educativos, teniendo mayor aceptación los títulos de posgrado obtenidos en programas ODL que los de los niveles terciarios (licenciaturas e ingenierías).

Inadecuada formación para la inserción y el desempeño laboral. De acuerdo con el informe de la OCDE (2017), se encontró que México es uno de los países con la proporción más baja de estudios de nivel superior entre la población de adultos de 25 a 64 años, pues solo 16 % ha completado este tipo de estudios. En términos generales, el país tiene una mano de obra escasamente calificada, cuya mayor parte (52.5 %) se ubica en empleos de carácter informal y en empleos precarios de baja calidad.

En contraste con lo anterior, también se presenta el problema de la sobrecalificación de los trabajadores. En México, cada año más de medio millón de jóvenes se integran al mercado laboral, en busca de un puesto adecuado, ante lo cual se enfrentan a la subutilización de sus competencias en un ambiente laboral de informalidad y sobrecalificación. Los egresados del nivel superior terminan aceptando ofertas de empleo para lo que están sobrecalificados y que, además, carecen de los elementos mínimos de salario y seguridad social. Cerca del 26 % de ellos se encuentran ubicados en trabajos para los cuales están sobrecalificados. A partir de las encuestas realizadas con empresarios, se definió que una alta proporción de los egresados de la educación superior (31 %) no cuentan con las competencias requeridas para sus empleos (OCDE, 2017).

La falta del desarrollo de competencias de calidad y relevancia para el mercado laboral se atribuye a la rápida expansión del sistema educativo y a la falta de seguimiento del desarrollo de las mismas. En el caso específico de los egresados de los programas de educación flexible, se encontró que, desde la percepción de los empleadores, dichos egresados no están preparados para ejercer profesionalmente, ya que se quedan "cortos" en términos de competencias, experiencias y rasgos de personalidad necesarios para el ejercicio profesional. Lo anterior está relacionado con la falta de laboratorios y talleres de algunas instituciones con programas de enseñanza totalmente virtual, de manera que al término de sus estudios los alumnos no han tenido oportunidad de hacer prácticas, sino solo cuando se enfrentan al campo laboral. Igualmente, los empleadores hacen alusión a la carencia de habilidades blandas (por ejemplo, la capacidad de trabajar en equipo), que son importantes para la adaptación y el logro de objetivos laborales (Alpaslan, 2019; Tabatabaei & Gardnier, 2012).

Calidad incierta de los programas de formación profesional ofertados en la modalidad flexible (ODL). En México existe una variedad amplia de ofertas

para la formación profesional en la modalidad flexible (ODL), cuya calidad es muy variable. Hay propuestas curriculares que se centran en contenidos textuales, mientras que otras son más avanzadas y dinámicas en las experiencias y los materiales educativos que se trabajan con los alumnos. También hay modelos educativos muy teóricos, a diferencia de otros que tienen una mayor proporción de contenido práctico. Existe también una variedad notable en la exigencia de presencialidad de los alumnos, que en algunas propuestas curriculares va desde la presencia nula hasta aquellas que tienen periodos concentrados con los mismos para la impartición de materias en laboratorios y talleres. Más desde la perspectiva tecnológica, hay quienes han desarrollado plataformas de prácticas en la modalidad virtual, en tanto que otros apenas utilizan los medios más básicos para establecer contacto entre alumnos y las experiencias de aprendizaje y evaluación.

Otro aspecto fundamental en la variedad de la oferta de los programas flexibles son los controles de calidad formativa, tales como los exámenes de admisión, las prácticas de evaluación continua durante la carrera, la presencialidad de los alumnos durante los exámenes, la presentación de pruebas estandarizadas y la defensa de la tesis profesional ante un jurado. Algunas instituciones tienen mayor control de avance de los aprendizajes, mientras que otras se manifiestan en contra de las pruebas objetivas en cualquier momento de la carrera.

Considerando que algunos programas ofertados en la modalidad ODL cuentan con el aval de organismos acreditadores tales como los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIIES),[1] el Consejo de Acreditación de Ciencias Administrativas (CACECA), el Consejo Nacional de Acreditación en Informática y Computación (Conaic) y otros, aun así es importante hacer una reflexión respecto de la consistencia de estas acreditaciones en lo relativo a los criterios válidos y confiables para la acreditación de programas en esta categoría, comprensiblemente distintos a los criterios utilizados para los programas convencionales.

[1] En particular el CIEES cuenta con un documento denominado: Principios y Estándares para la Evaluación y Acreditación de Programas Educativos en las Instituciones de Educación Superior 2017. Modalidad a Distancia, en el cual no se contemplan elementos relacionados con la vinculación de los programas ni con la empleabilidad de los egresados.

Insuficiencia de los servicios de intermediación laboral. En cuanto a los servicios de intermediación laboral en el estado de Guanajuato, recientemente se anunció la creación de un mayor número de centros de inserción laboral promovidos por el gobierno del estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable y el Instituto para el Desarrollo y Atención a las Juventudes. Son acciones que buscan precisamente apoyar en la búsqueda de empleo, en las cuales habría que valorar la variedad y suficiencia de los servicios ofertados. De manera especial se destaca la Feria Laboral de la Juventud promovida por JuventudEsGto, en la cual se realiza una actividad de concentración entre los jóvenes y los potenciales empleadores. Los primeros se presentan con su solicitud y son atendidos directamente por los departamentos de recursos humanos de las empresas que ofertan oportunidades de empleo; sin embargo, se observa que el número de vacantes dirigidas a los jóvenes con estudios profesionales suelen ser muy pocas en relación con la cantidad de puestos ofertados.[2]

Por su parte, las propias instituciones formadoras también emprenden acciones tales como brindar pláticas a su alumnado sobre plataformas de empleo, promover estadías profesionales y hacer convenios para la realización prácticas profesionales orientadas a futuras contrataciones. El planteamiento relacionado con este factor es que dichas acciones podrían ser altamente eficaces para responder a las necesidades de las y los egresados, pero los servicios son estrechos y se requiere de mayor interés y participación de las instancias de gobierno y de las instituciones formadoras.

Árbol del problema

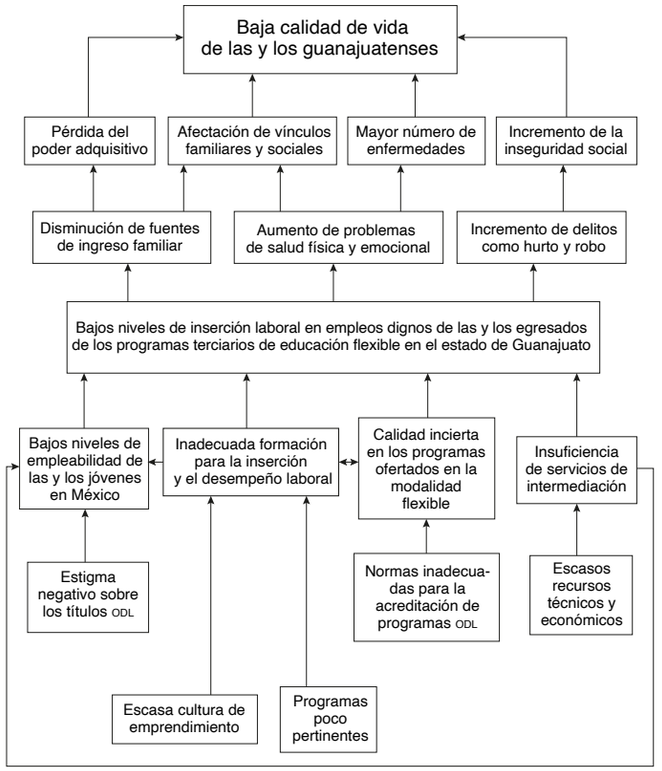
Con base en la revisión y el análisis de la información disponible se trazó una cadena de relaciones sobre las posibles causas y consecuencias del problema. En la figura 2 se representa gráficamente el árbol del problema, considerando en la base de este algunos de los factores que lo determinan

[2] No se cuenta con cifras exactas de este fenómeno; sin embargo, en un evento reciente denominado: "Más Empleo con JuventudEsGto", realizado en la ciudad de León, Guanajuato, el 18 de agosto pasado, de las mil vacantes anunciadas solamente se identificaron 41 vacantes para jóvenes con estudios profesionales de licenciaturas e ingenierías.

de manera directa. Asimismo, en la parte superior se plantean algunas de sus posibles consecuencias directas e indirectas.

Figura 2

Árbol del problema: inserción laboral de los egresados de programas terciarios de educación flexible en el estado de Guanajuato



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la figura 2, son varios los factores personales, institucionales y contextuales que influyen en los bajos niveles de empleabilidad de estos egresados, y dichos elementos son interdependientes. Por lo tanto, una solución que solamente atienda alguno de estos temas sería insuficiente. La complejidad del problema amerita un programa de acción que se dirija a la mayor cantidad de condicionantes. Asimismo, se señalan las posibles consecuencias directas del problema de estudio: la disminución de fuentes del ingreso familiar, el aumento de problemas de salud física y emocional en las familias y el incremento de delitos que, en resumen, afectan la calidad de vida de nuestra población.

Alternativas de solución

Se revisó la tipología propuesta por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para clasificar los programas de inserción laboral y productiva, con el propósito de identificar cuáles serían las alternativas de solución más viables para el problema. De acuerdo con Reinecke y Weller (2014), estos programas se dividen en tres categorías: 1. el apoyo a la oferta, 2. el apoyo a la demanda, y 3. los servicios de intermediación laboral.

El apoyo a la oferta se refiere al fortalecimiento de las capacidades y competencias de las y los alumnos, ya sea mediante la contribución directa a su formación académica o con aspectos de preparación para la empleabilidad. La intermediación laboral consta de un conjunto de acciones que buscan vincular la oferta y la demanda de servicios profesionales, por lo que se dirigen tanto al empleador como a la persona en busca de empleo. En cuanto el apoyo a la demanda, se tienen tres grandes directrices, la primera de ellas constituida por todas las acciones que impulsan el trabajo independiente, por cuenta propia; la segunda, orientada a la generación directa de empleo por parte del gobiernos (por ejemplo, la contratación para la construcción de carreteras); mientras que la tercera consiste en la generación indirecta de empleo, referida a las acciones realizadas por el gobierno para promover entre los empresarios la generación de empleos, a través de estímulos o subvenciones.

Las alternativas de solución que se proponen a continuación tienen como objetivo promover políticas públicas orientadas a influir en la cantidad y calidad de los empleos, como un marco para apoyar la inserción laboral exitosa de los egresados de los programas terciarios de educación flexible en el estado de Guanajuato, mismas que se desprenden de las categorías de inclusión laboral ya señaladas.

Se parte del concepto de inserción laboral como un proceso mediante el cual se integra, acompaña e incorpora al mercado laboral a aquellos colectivos de personas con dificultades en el acceso normativo al empleo.

Las dificultades para insertarse en el mercado laboral de manera exitosa están asociadas al nivel educativo, nivel de pobreza, sexo, raza, territorio o zona y tiempo que han permanecido fuera del mercado laboral. La inserción laboral implica tres elementos: 1. un contrato de trabajo, 2. una duración de más de un año, y 3. un trabajo que sea satisfactorio. Dentro de este análisis se deja fuera el apoyo al trabajo independiente y el emprendimiento por considerarlos como un objeto de estudio donde se implican otros factores tales como la actitud de emprendimiento de los jóvenes, la disposición al riesgo, el conocimiento especializado para la creación de una empresa y el acceso a créditos para el emprendimiento.

A partir de lo anterior, se seleccionaron las siguientes alternativas como estrategias generales (con posibles variantes) para la solución del problema: Mantener el *statu quo.* Consiste en mantener el estado de las cosas sin la formulación de políticas para intervenir la situación de empleabilidad de los egresados de los programas flexibles, evitando de esta forma opiniones encontradas y discusiones sobre temas de equidad y justicia en las oportunidades laborales para los jóvenes.

Capacitación técnica y profesional. A través de la capacitación técnica y profesional se propone incidir en el sistema de formación profesional de las y los estudiantes de los programas flexibles, a través de la inclusión de contenidos y experiencias educativas destinadas a propiciar la inserción laboral exitosa. Ejemplos de lo anterior podrían ser la inclusión de contenidos curriculares sobre aspectos de la pedagogía de la empleabilidad, establecimiento de laboratorios de identidad profesional, oferta de cursos complementarios a la formación, talleres sobre *networking* para fortalecer las redes sociales como estrategia de inserción laboral, y la promoción y apoyo económico para la certificación de los alumnos en competencias profesionales clave.

Servicios de intermediación laboral. Los servicios de intermediación laboral son una herramienta de política pública cuya función principal consiste en establecer un vínculo entre la oferta de servicios laborales y los solicitantes de empleo ante la escasa y poco difundida información sobre las oportunidades laborales. La propuesta consiste en ampliar y mejorar los servicios de intermediación laboral de los que se dispone actualmente por parte de las instancias de gobierno para fortalecer los programas de empleo dirigidos a la población de egresados de los programas flexibles de educación terciaria.

Generación indirecta de empleo. Se plantea promover políticas de subvención al empleo dirigidas a la población de jóvenes de 25 a 29 años egresados de los programas de educación flexible, consistentes en estimular económicamente la apertura de plazas laborales de nueva creación en el sector formal mediante esquemas económicos tales como reducción de aportaciones de seguridad social, disminución de impuestos, bonos a la contratación, y análisis y discusión sobre recursos legales como el contrato al primer empleo.

Aseguramiento de la calidad educativa de las instituciones que ofertan carreras de nivel terciario en la modalidad flexible (ODL). Se propone contar con un programa estatal para impulsar la calidad de los programas flexibles de formación profesional, para fortalecer la presencia de las instituciones en el entorno y asegurar el logro de competencias laborales de los egresados con la finalidad de abatir el estigma negativo que aún prevalece sobre los mismos.

Evidencia (evaluación de alternativas)

Para la evaluación de las alternativas se seleccionaron dos criterios fundamentales: la eficacia y la factibilidad política. El término *eficacia*, según la teoría de la elección racional, se define como la medida en la cual algo produce un resultado previsto, previsible o deseado. Se trata de una interpretación de la eficacia basada en los objetivos (Aissi, Peels & Samaan, 2018). Igualmente, por *factibilidad política* se hace referencia a la indagación con respecto de los efectos políticos que conlleva la instauración de una u otra opción de política pública. Lo anterior implica analizar con detenimiento los aspectos políticos e ideológicos implicados en la solución propuesta, además del problema específico y la solución considerada como óptima (Barra, Santibáñez & Ortiz, 2013).

A continuación, se seleccionó el método de consulta a expertos para la evaluación de las alternativas de solución considerando los criterios enunciados. En la tabla 3 se presenta el perfil de los participantes. Los expertos fueron contactados para realizar una entrevista con base en una ficha técnica del proyecto, y los encuentros con ellos se realizaron de manera tanto virtual como presencial. Después de una breve exposición del tema, se

presentaron las alternativas para que los participantes les dieran una puntuación conforme los criterios de eficacia y factibilidad política, además de verter su opinión sobre las mismas.

Tabla 3

Perfil de los participantes para la evaluación de propuestas de solución

Sexo	Cargo actual	Experiencia previa relevante al tema
M	Secretario de Educación del estado de Guanajuato.	Director general del Instituto para el Desarrollo y Atención de las Juventudes del Estado de Guanajuato.
M	Diputado federal.	Gobernador del estado de Guanajuato, rector de la Universidad de Guanajuato, director general del Consejo de Ciencia y Tecnología (Conacyt), senador del estado de Guanajuato para la LXII Legislatura, donde presidió la Comisión de Educación.
M	Director de la Universidad Interactiva y a Distancia del Estado de Guanajuato (UNIDEG).	Investigador de la Universidad Tecnológica de Corregidora, enfocado a la investigación en ingeniería biomédica y en tecnologías de la información y la comunicación.
M	Rector de Universidad De La Salle Nezahualcóyotl.	Presidente de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior en Guanajuato (COEPES).
M	Rector de la Universidad De La Salle Bajío.	Investigador del Centro de Lingüística del Instituto de Investigaciones Filológicas de la UNAM.
M	Jubilado de la Universidad de Guanajuato.	Director de Investigación y Posgrado de la Universidad de Guanajuato, director del Consejo de Ciencia y Tecnología del estado de Guanajuato.
F	Jubilada de SABES.	Directora académica del Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior (SABES) en el estado de Guanajuato.
M	Secretario académico de la Universidad Virtual del Estado de Guanajuato (UVEG).	Director general del Parque de Innovación De La Salle. Director general del proyecto de la Torre Vida de la Universidad de Guanajuato. Secretario de vinculación de la UVEG.

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 4 se presentan los resultados de la evaluación de la eficacia de las alternativas propuestas.

Tabla 4

Eficacia de las alternativas de solución para la inserción laboral de los egresados de los programas terciarios, en la modalidad flexible

Alternativa	Promedio	Interpretación
Capacitación. Incidir en el sistema de formación profesional a través de la inclusión de contenidos y experiencias educativas destinadas a propiciar la inserción laboral exitosa	2.57	Alta
Intermediación laboral. Fortalecer los servicios de intermediación laboral dirigidos a la población de egresados de los programas flexibles de educación terciaria	2.85	Alta
Subvención al empleo. Promover políticas de subsidio al empleo, dirigidas a la población de jóvenes de 25 a 29 años egresados de los programas de educación flexible	1.71	Baja
Aseguramiento de la calidad. Establecer un programa para el aseguramiento de la calidad educativa de las instituciones que ofertan programas terciarios en la modalidad flexible	2.85	Alta

Fuente: elaboración propia con base en la información de la consulta a expertos.

De acuerdo con estos resultados, la intermediación laboral y el aseguramiento de la calidad educativa de las instituciones formadoras son las que se perciben con mayor eficacia por parte de los expertos. Asimismo, los resultados de la valoración de la factibilidad política se presentan en la tabla 5.

Tabla 5

Factibilidad de las alternativas de solución para la inserción laboral de los egresados de los programas terciarios, en la modalidad flexible

Alternativa	Promedio	Interpretación
Capacitación. Incidir en el sistema de formación profesional a través de la inclusión de contenidos y experiencias educativas destinadas a propiciar la inserción laboral exitosa	3.28	Alta
Intermediación laboral. Fortalecer los servicios de intermediación laboral dirigidos a la población de egresados de los programas flexibles de educación terciaria	2.71	Alta
Subvención al empleo. Promover políticas de subsidio al empleo, dirigidas a la población de jóvenes de 25 a 29 años egresados de los programas de educación flexible	1.42	Baja
Aseguramiento de la calidad. Establecer un programa para el aseguramiento de la calidad educativa de las instituciones que ofertan programas terciarios en la modalidad flexible	2.57	Alta

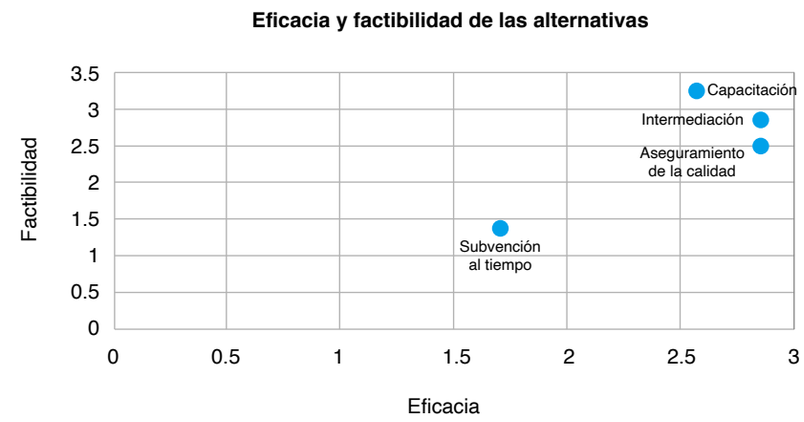
Fuente: elaboración propia con base en la información de la consulta a expertos.

Considerando las puntuaciones de la tabla 5, la capacitación para la empleabilidad es la alternativa más factible; sin embargo, en la opinión de los expertos no es la más eficaz debido a que, además de la preparación para el trabajo, existen otros factores de mayor peso que influyen en la empleabilidad. La factibilidad alta también fue atribuida a las soluciones de intermediación laboral y aseguramiento de la calidad. La propuesta de subvención al empleo fue considerada de baja factibilidad debido principalmente a que los recursos son insuficientes y, en ocasiones, también podría considerarse como una acción inequitativa por parte de algunos sectores.

Igualmente, en la figura 3 se presenta un gráfico de dispersión donde se aprecia de manera conjunta la relación entre las variables de eficacia y factibilidad política.

Figura 3

Valoración de la eficacia y la factibilidad de las alternativas de solución para la inserción laboral de los egresados de los programas terciarios, en la modalidad flexible



Fuente: elaboración propia con información de la consulta a expertos.

De acuerdo con la figura 3, las alternativas que reúnen las condiciones mayores de eficacia y factibilidad son la intermediación laboral y el aseguramiento de la calidad, pues la alternativa de Capacitación para la empleabilidad, aunque es más factible, fue considerada como menos eficaz, además de que se puede integrar como parte de la alternativa de intermediación laboral. Es importante destacar que las alternativas seleccionadas no son excluyentes; de hecho, podrían trabajarse de manera conjunta para lograr mejores resultados.

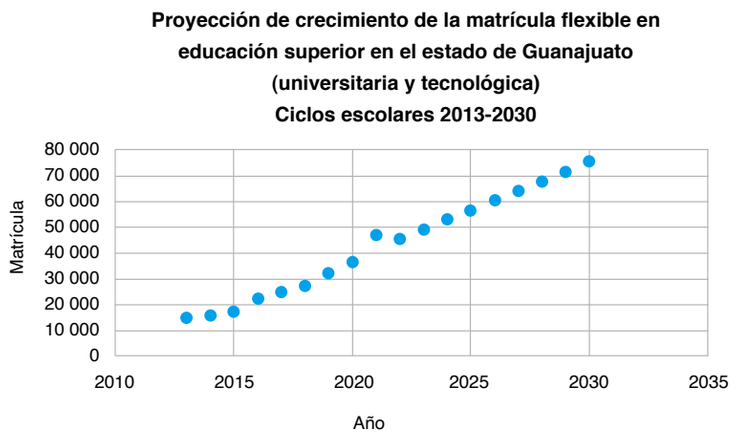
Sobre el mantenimiento del *statu quo*

En el análisis sobre el mantenimiento del *statu quo*, se parte de la consideración de que no se dispone de información de tipo longitudinal de indicadores sobre el comportamiento laboral de esta población, tales como tasa de empleo, salarios y prestaciones laborales, de modo que no es posible apreciar cuál es la tendencia de este fenómeno y qué sucedería si se decidiera no intervenir en la problemática; sin embargo, tomando en

cuenta la información oficial sobre el crecimiento de la matrícula, para de ahí prever lo que se espera para los próximos años, al menos a mediano plazo. Con base en la información de la matrícula de 2013 a 2021, se realizó un análisis de regresión lineal. Los datos se procesaron en el software SPSS [26]. El análisis estadístico mostró la existencia de una relación entre el tamaño de la matrícula y la variable de tiempo anual, de manera que es predecible que para 2030 el tamaño de la matrícula de los estudiantes de carreras profesionales (licenciaturas e ingenierías) en la modalidad flexible será de 75 343 alumnos en el estado de Guanajuato (véase la figura 4).

Figura 4

Proyección de crecimiento de la Matrícula Flexible en Educación Terciaria en el estado de Guanajuato al año 2030



Nota: incluye sostenimientos públicos y privados.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Educación Pública/ Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (2022).

De acuerdo con esta información se espera un número creciente de matrícula en los próximos años. Si bien estos modelos educativos flexibles han dado respuesta a la falta de cobertura en la educación superior, es posible que en un futuro mediano este problema se traslade a otro más visible y sentido, que es la falta de inserción laboral de los egresados en empleos dignos, problema al que se le habrá agregado la frustración de las y los jóvenes que emprendieron estudios profesionales en la búsqueda de un futuro mejor.

Presentación de recomendaciones

Derivado de lo anterior y con base en las valoraciones de los expertos consultados, se presentan dos recomendaciones principales: 1. promover el aseguramiento de la calidad educativa de los programas de formación terciaria que se ofertan en la modalidad flexible y, 2. fortalecer los servicios de intermediación laboral dirigidos a la población de egresados.

En cuanto al primer punto se debe partir del establecimiento de un sistema de información robusto con indicadores relevantes, pertinentes, claros y precisos sobre el desempeño de los programas de formación profesional (licenciaturas e ingenierías) ofertados en la modalidad flexible. Esta información debe ser comparable entre las diferentes instituciones que ofertan los programas en el estado de Guanajuato, tanto públicas como privadas, y estar a disposición de la ciudadanía y en especial de los futuros aspirantes a cursar estos programas.

En conjunto con lo anterior, se propone formar una comisión interinstitucional o convocar a la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) para revisar la pertinencia de los programas ofertados en la modalidad flexible, de manera que la oferta de programas corresponda puntualmente a las necesidades del mercado laboral; evitar las carreras saturadas con exceso de profesionistas y pocas plazas de trabajo; revisar que los sistemas de acreditación donde se someten a evaluación estos programas cuenten con indicadores adecuados para la modalidad educativa abierta, a distancia y en línea, incluyendo indicadores de empleo digno y con cortes de acreditación más estrictos; dar seguimiento a los resultados del aprendizaje de los egresados a fin de que cumplan de manera satisfactoria con las habilidades y competencias profesionales para insertarse en puestos laborales de calidad; fomentar la aplicación de los exámenes generales de conocimientos a los egresados como requisito de titulación; y promover la evaluación de las instituciones que ofertan programas en la modalidad flexible ante organismos nacionales e internacionales especializados en la acreditación de dichas instituciones. Finalmente, someter a consideración y análisis la propuesta de que los resultados del

aprendizaje de los egresados y la acreditación pertinente de los programas de formación profesional flexibles y de las instituciones educativas deberían estar vinculados a instrumentos de financiamiento público.

En cuanto al segundo aspecto, relativo a los servicios de intermediación laboral, si bien existen varias acciones de los gobiernos federal y estatal para apoyar a las y los jóvenes en la búsqueda de empleo, se observa que las iniciativas son insuficientes y que en algunos casos están desactualizadas. El Portal de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no incluye información vigente acerca de las vacantes laborales para solicitantes con estudios profesionales en el estado de Guanajuato. La página de Facebook titulada: "Observatorio Laboral Guanajuato" no contiene, en su mayor parte, información relevante al tema de la empleabilidad de los jóvenes.

Dada la situación de precariedad laboral y el contexto prejuicioso y poco transparente que enfrentan estos egresados, se requiere de mayores servicios de intermediación laboral responsable. Es importante contar con un observatorio laboral a nivel estatal que contenga información estadística y relevante sobre las tendencias del mercado y que integre resultados de investigación sobre la ocupación y el trabajo de la población en cohortes diferenciadas, y que brinde tanto orientación profesional como preparación para la búsqueda de empleo.[3]

La Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable brinda servicios de promoción a la vinculación, pláticas de orientación para la búsqueda de empleo y ferias de empleo. Estas últimas en colaboración con el Instituto para el Desarrollo y Atención de las Juventudes del Estado de Guanajuato, lo cual sin duda constituye un apoyo importante para los jóvenes; sin embargo, habría que partir de un concepto más amplio de los servicios a ofertar y de la promoción de esquemas de intermediación laboral, en las cuales se incluyan socios empresarios, organizaciones de la sociedad civil y otros en los que se establezcan estrategias de acompañamiento antes, durante y después de la inserción.

Además de lo anterior, se recomienda renovar el portal de empleo estatal para hacerlo más amplio y más visible, con una plataforma de servicios actualizados que incremente las probabilidades de ofertar trabajo digno para egresados de estudios profesionales, donde se puedan perfilar los usuarios (solicitantes y empleadores) para determinar los servicios que requieren, por ejemplo, la asistencia en la búsqueda de empleo, con registros más específicos en la información de vacantes, y por último procurar que sea un sitio más interactivo, ya que las opciones actuales son de carácter informativo y unidireccional.

[3] La mesa de pertinencia del Comité Estatal de Competitividad trabaja en un proyecto relativo a la creación de un observatorio laboral, aunque al momento no se han dado a conocer los resultados.

Conclusiones

La educación flexible se ha convertido en una promesa que apunta al cumplimiento de los más caros anhelos de la sociedad en términos de equidad educativa, brindando oportunidades de aprendizaje a las personas en cualquier lugar y momento, en la búsqueda de mitigar las desigualdades educativas del pasado. Sin embargo, también trae nuevos desafíos en distintas vertientes y actores, tales como afrontar la complejidad administrativa que implica manejar una oferta de contenidos flexibles para personas en distintas condiciones. Se destacan los límites en los recursos y en la infraestructura educativa y tecnológica, y de manera especial el reto de incrementar la cobertura con calidad en el nivel superior (terciario), particularmente en una matrícula que muestra un crecimiento galopante.

De manera concomitante se hace visible el problema de las condiciones adversas de empleo de las y los egresados de los programas profesionales en la modalidad flexible, mismo que debe atenderse con una visión sistémica, pues para el logro de la inserción exitosa de los jóvenes, es preciso asumir la realidad de los mercados de trabajo nacional y estatal, donde se imponen las condiciones macroeconómicas que determinan la oferta y la demanda laboral; al mismo tiempo es fundamental el fortalecimiento de la formación académica de la población estudiantil.

Las alternativas que se presentan en este trabajo, relativas al aseguramiento de la calidad educativa de la oferta de programas flexibles y al fortalecimiento de los servicios de intermediación laboral, son igualmente importantes y no excluyentes; están formuladas como cursos estratégicos de acción que pueden y deben tener variantes, pues, de acuerdo con Weller (2007), "no existe un problema laboral común para todos los jóvenes, sino una variedad de problemas específicos.

Si bien se reconocen las acciones instrumentadas por distintos actores del gobierno y de las IES para vincular a los egresados con el sector productivo, aún es necesario realizar mayores esfuerzos para alcanzar la inserción laboral exitosa de estos jóvenes, quienes presentan dinámicas de estudio y empleo muy distintas a las de los egresados de los programas convencionales.

Entre los límites de este estudio se destaca la falta de información de calidad acerca de la situación laboral de los egresados de estos programas debido a los problemas técnicos de la información y a la falta de datos de carácter longitudinal. Se reconoce la necesidad de un análisis más minucioso por carrera, a fin de identificar fortalezas y debilidades en las distintas áreas de formación. En el trabajo con expertos predominó la visión educativa, la cual es muy valiosa; sin embargo, representa una sola perspectiva del problema, por lo cual sería valioso complementar este trabajo con especialistas del área laboral.

En estudios a futuro sería relevante ir más allá de la inserción en el empleo y avanzar hacia investigaciones de largo alcance sobre las condiciones, permanencia y promoción de los egresados de los programas profesionales flexibles a lo largo de su trayectoria laboral. Se requieren análisis en los que se incluya a las instituciones privadas que ofertan programas en esta modalidad. También es altamente rentable llevar a cabo trabajos de investigación con carácter idiográfico que consideren el capital humano (acceso a estudios de buena calidad), el capital social y el cultural y su influencia en el logro de la inserción laboral en trabajos de calidad. Estos estudios podrán favorecer una mejor comprensión de la relación compleja entre la educación y el empleo, y facilitarán la construcción de una base más sólida para la formulación de futuras políticas públicas oportunas eficaces y precisas, dirigidas a la atención de las necesidades de los grupos de interés.

Referencias

Adams, J. (2008). Understanding the Factors Limiting the Acceptability of Online Courses and Degrees. *International Journal on E-learning*, *7*(4), 573-587.

Adams, J., & DeFleur, M.H. (2006). The Acceptability of Online Degrees Earned as a Credential for Obtaining Employment. *Communication Education*, *55*(1), 32-45. https://doi.org/10.1080/03634520500343376

Adams, J., DeFleur, M.H., & Heald, G.R. (2007). The Acceptability of Credentials Earned Online for Obtaining Employment in the Health Care Professions. *Communication Education*, *56*(3), 292-307. https://doi.org/10.1080/03634520701344959

Aissi, J., Peels, R., & Samaan, D. (2018). Evaluación de la eficacia de las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales: marco analítico y metodológico. *Revista Internacional del Trabajo*, *137*(4), 731-761. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/ilrs.12107

Alpaslan, A. (2019). Promoting social work graduates' employment through the social work curriculum: Employers' perspectives on the employability of UNISA's newly qualified social workers. *Social Work/Maatskaplike Werk*, *55*(3), 341-358. https://doi.org/10.15270/55-3-744

ANUIES. (2021). Anuario estadístico de la población escolar en Educación Superior 2020-2021. http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior

Archer, E., & Chetty, Y. (2013). Graduate employability: Conceptualisation and findings from the University of South Africa. *UNISA Press*, *35*(1), 136-167.

Aronson, P. (2007). El retorno de la teoría del capital humano. *Fundamentos en Humanidades*, *VIII*(16), 9-26.

Barra, M., Santibáñez, A., & Ortiz, P. (2013). El Estudio de la Factibilidad Política de las Políticas Públicas. *Políticas Públicas*, *2*(1), 108-129.

Becker, G. (1983). *El capital humano*. Madrid: Alianza Universidad de Textos, Alianza Editorial.

_____ (2009). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Chicago: University of Chicago Press.

Bourdieu, P. (2016). *La distinción: criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.

Butcher, J., & Rose-Adams, J. (2015). Part-time learners in open and distance learning: Revisiting the critical importance of choice, flexibility, and employability. *Open Learning: The Journal of Open and Distance*

Learning, *30*(2), 127-137. https://doi.org/10.1080/02680513.2015.1055719

Carnevale, D. (2007). Employers Often Distrust Online Degrees. *The Chronicle of higher education*, *53*(18).

Cerón-Martínez, A.U. (2019). *Habitus*, campo y capital. Lecciones teóricas y metodológicas de un sociólogo bearnés. *Cinta de Moebius*, (66), 310-320.

Chaney, E.G. (2003). *Pharmaceutical employers' perceptions of employees or applicants with e-degrees or online coursework*. *2*(4), 1-100.

Chebl, C., & Rayess, M.E. (2017). *Perceptions of online degrees in library science across the Arab world*. *118*, 317-330. https://doi.org/10.1108/ils-06-2017-0049

Clarke, M. (2018). Rethinking graduate employability: The role of capital, individual attributes and context. *Studies in Higher Education*, *43*(11), 1923-1937.

Collins, R. (1989). *La sociedad credencialista* (vol. 126). España: Akal.

Crespo, P.F. (2005). *Educación superior y desarrollo humano*. ANUIES.

DeFleur, M.H., & Adams, J. (2004). Acceptability of online degrees as criteria for admission to graduate programs. *Journal of Computing in Higher Education*, *16*(1), 150-163.

García Aretio, L. (1999). *Historia de la educación a distancia*. http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:20705/historia_eduacion.pdf

García C., & Hervás, M. (2020). Los sistemas de evaluación en la educación superior en México y España. Un estudio comparativo. *Revista de la Educación Superior, 49*(194), 115-136.

Gálvez Santillán, E., Gutiérrez Garza, E., & Picazzo Palencia, E. (2011). El trabajo decente: nuevo paradigma para el fortalecimiento de los derechos sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, *73*(1), 73-104. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032011000100003&lng=es&tlng=es

Guilbert, L., Bernaud, J.L., Gouvernet, B., & Rossier, J. (2016). Employability: review and research prospects. *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, *16*(1), 69-89.

Grossman, A.M., & Johnson, L.R. (2017). How employers perceive online accounting education: Evidence from Kentucky. *Journal of Accounting Education*, *40*, 19-31. https://doi.org/10.1016/j.jaccedu.2017.06.002

Hebert Kisanga, D. (2020). *Employers' perception of graduates with on-line degrees in Tanzania: Two-pronged lesson for on-line graduates and course developers*. *121*, 829-845. https://doi.org/10.1108/ils-01-2020-0011

Hofstede, G. (2001). Culture's consequence: Comparing values, behaviours, institutions, and organizations across nations. Thousand Oaks, CA: Sage.

Jeancola, M.M. (2011). *An investigation into the perception of online degrees earned as credentials for obtaining employment in public accounting firms*. Ann Arbor, MI: ProQuest Dissertation Publishing.

Jiménez-García, J.R. (2020). ¿Y después de la universidad qué? Análisis de las transiciones del sistema educativo al empleo en España. *Revista Internacional de Sociología*, *78*(3), e162-e162.

Kirkpatrick, D. (2011). Flexibility in the Twenty-First Century the Challenge of Web 2.0. In E.J. Burge, C.C. Gibson, & T. Gibson (eds.). *Flexible pedagogy, flexible practice: Notes from the trenches of distance education* (pp. 19-28). Canada: Athabasca University Press. https://www.aupress.ca/books/120203-flexible-pedagogy- flexible-practice/

Knight, P.T., & Yorke, M. (2003). Employability and good learning in higher education. *Teaching in Higher education*, *8*(1), 3-16.

Kohlmeyer, J.M., Seese, L.P., & Sincich, T. (2011). *Online Versus Traditional Accounting Degrees: Perceptions of Public Accounting Professionals*, *12*, 139-165. https://doi.org/10.1108/s1085-4622(2011)0000012009

Lennon, C. (2020). How Do Online Degrees Affect Labor Market Prospects? Evidence from a Correspondence Audit Study: *Industrial and Labor Relations Review*, *74*(4), 920-947. https://doi.org/10.1177/0019793919899943

Linardopoulos, N. (2012). Employers' Perspectives of Online Education. *Campus-wide Information Systems*, *29*(3), 189-194. https://doi.org/10.1108/10650741211243201

Mandelbaum, R.M. (2014). Acceptability of Online Degrees in Employer Hiring Practices. *International Journal of Information and Communication Technology Education*, *10*(2), 36-49. https://doi.org/10.4018/ijicte.2014040104

Naresh, B., & Rajalakshmi, M. (2020). A Conceptual Study on Employer Perception towards Hiring Employee with Online Degree/Certification. *International Journal of Information and Communication*

Technology Education (IJICTE), *16*(3), 1-14. https:// doi.org/10.4018/ijicte.2020070101

Norina, L. Columbaro, N.L., & Monaghan, C.H. (2009). Employer Perceptions of Online Degrees: A Literature Review. *Online Journal of Distance Learning Administration*, *12*(1).

Observatorio Laboral. (2021). *Tendencias del empleo profesional cuarto trimestre 2021.* https://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/Tendencias_empleo.html

OECD. (1998). *Measuring what people know: Human capital for the knowledge economy*. https://www.oecd.org/naec/THE-KNOWLEDGE-ECONOMY.pdf

_____ (2017). *Education at a Glance*. Paris: OECD Publishing

_____ (2017). *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Mexico 2017*, OECD Skills Studies. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264287679-en

_____ (2019). *Educación superior en México: Resultados y relevancia para el mercado laboral*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/a93ed2b7-es

_____ (2020) Education at a Glance. https://gpseducation.oecd.org/Content/EAGCountryNotes/EAG2020_CN_MEX_es.pdf

Peat, J.A., & Helland, K.R. (2004). *The Competitive Advantage of Online versus Traditional Education,* (1), 938-945.

Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. (2020). *Ley de Educación para el Estado de Guanajuato.* Núm. 146, Segunda Parte, 22-07-2020. https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2020_GOBIERNO_GTO_Ley_educacion_estado_guanajuato_expide_20200722.pdf

Reinecke, G., & Weller, J. (2014). *Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral*. Santiago: CEPAL.

Roberto, K.J., & Johnson, A.F. (2019). Employer Perceptions of Online Versus Face-to-Face Degree Programs. *Journal of Employment Counseling*, *56*(4), 180-189. https://doi.org/10.1002/joec.12132

Schultz, T.W. (1972). Human capital: Policy issues and research opportunities. In *Economic Research: Retrospect and Prospect* (pp. 1-84, vol. 6). Cambridge: NBER.

Secretaría de Educación Pública/Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. (2022). *Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa.* http://planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/

Secretaría del Trabajo y Previsión Social/Sistema Nacional de Empleo. (2020). *Diagnóstico del mercado laboral del estado de Guanajuato, 2019.* https://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/Guanajuato.pdf

Stepus, I., Simakova, A., & Evgeny A. Pitukhin. (2021). Applicability of online professional education to the conditions of the Arctic zone: The viewpoint of employers. *Perspectives of Science and Education*, *52*(4), 108-120. https://doi.org/10.32744/pse.2021.4.7

Tabatabaei, M., & Gardiner, A. (2012). Recruiters' Perceptions of Information Systems Graduates with Traditional and Online Education. *The Journal of information and systems in education*, *23*(2), 133-142.

Thurow, L. (1983). Educación e igualdad económica. *Educación y Sociedad*, *2*, 159-171.

Tuononen, T., Parpala, A., & Lindblom-Ylänne, S. (2017). The transition from university to working life: An exploration of graduates' perceptions of their academic competences. In *Higher education transitions* (pp. 238-253). London: Routledge.

Udegbe, I.B. (2012). Attitudes of Prospective Human Resource Personnel towards Distance Learning Degrees. *Online Journal of Distance Learning Administration*, *15*(1).

Van Dam, K. (2004). Antecedents and consequences of employability orientation. European Journal of Work and Organizational Psychology, 13, 29-51. Doi:10.1080/13594320344000237

Vukelić, B., & Pogarčić, I. (2011). *Employer's evaluation of online education*. https://link.gale.com/apps/doc/A349223149/AONE?u=google-scholar&sid=bookmark-AONE&xid=4f7cc023

Weller, J. (2007). La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos. *Revista de la CEPAL,* 92, 61-82. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11192/092061082_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Zaikov, K., Saburov, A.A., Tamitskiy, A., & Nikiforov, A.S. (2021). Online Education in the Russian Arctic: Employers' Confidence and Ed-

ucational Institutions' Readiness. *Sustainability*, *13*(12), 6798-6798. https://doi.org/10.3390/su13126798

Evaluar el impacto de la transferencia de tecnología en productores agrícolas

Evaluate the Impact of Technology Transfer on Agricultural Producers

Beatriz Estrella Arreola Martínez

Sumario: 1. Introducción. 2. Metodología. 3. Resultados esperados. 4. Conclusión. 5. Referencias.

Resumen

En México, históricamente la transferencia de tecnología en el sector agrícola ha consistido en brindar asesoría técnica especializada a los agricultores y ayuda con programas brindando apoyos, donde se les solicita a los beneficiados que colaboren con un porcentaje económico, lo que ha generado que existan dos grandes grupos: productores, altamente tecnificados y con producción que les permite competir en un mercado global; y pequeños productores con un sistema de producción carente de estos sistemas tecnológicos. El presente ensayo es una propuesta para evaluar el efecto, en materia ambiental y de productividad, de la transferencia de tecnología a pequeños productores, para lograr reducir la brecha que separa ambos grupos. Dentro de las ventajas que tendría esta innovación en la manera de producir de los pequeños productores está un aprovechamiento eficaz y eficiente de sus recursos, así como una disminución en la contaminación por el uso de agroquímicos, y la correcta gestión del agua.

Palabras clave: tecnología, productores, Guanajuato, innovación, transferencia, agricultura

Abstract

Historically, the transfer of technology in the Mexican agricultural sector has consisted of providing specialized technical advice to farmers and support with programs providing help in cases where the beneficiaries are asked to collaborate with an economic percentage. This situation has given rise to two large groups: highly technical producers whose production allows them to compete in a global market, and small producers with a production system that lacks these technological resources. This essay is a proposal to evaluate from an environmental and productivity point of view, the effect of technology transfer on small producers in order to reduce the gap that separates both groups. Among the advantages that this innovation would have in the way small farmers produce stands out an effective and efficient use of their resources and a decrease in pollution due to the use of agrochemicals, as well as the correct management of water.

Keywords: Precision Agriculture, Producers, Guanajuato, Innovation, Transfer, Agriculture

Introducción

El objetivo del presente trabajo es diseñar una propuesta que permita evaluar el impacto (ambiental y en productividad) de la transferencia de tecnología en pequeños productores de la región noreste de Guanajuato, basado en el análisis de la política de transferencia tecnológica e innovación en el sector agrícola en México, específicamente en Guanajuato en el periodo de 1993 a 2022. Se llevó a cabo una revisión documental sobre la política de transferencia tecnológica e innovación en México y se trabajará con entrevistas del presente año, realizadas a pequeños agricultores de la región noreste de Guanajuato, México.

El sector agrícola en México ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo económico y social del país, y la agricultura es una actividad fundamental que proporciona tanto alimento para la población como materias primas para una creciente industria, lo que permitió el paso de una población rural a una población urbana (FAO, 2004, pp. 3-15). Este paso se dio en gran medida gracias a la tecnificación del campo mexicano en la década de los cuarenta, en el marco de la *Revolución* verde, gracias al uso de paquetes tecnológicos (Martínez, Ramírez & Marina, 2020, pp. 7-79).

Durante esa Revolución verde participaron instituciones internacionales, especialmente de Estados Unidos, para facilitar el desarrollo rural y agrícola del país. Esto incluía el apoyo en un proceso de mejoras tecnológicas que permitieron la introducción de variedades mejoradas, instalación de riego y el uso de plaguicidas y fertilizantes minerales en los cultivos básicos, junto con la asistencia técnica, y tuvo como resultado un incremento muy importante de la productividad, sobre todo para países en desarrollo, incluido México (Amaro & De Gortari, 2016, pp. 449-471).

Si bien los agricultores se vieron afectados en el sentido de que dependían casi por completo del modelo de producción de Estados Unidos, la sociedad en general se vio beneficiada por el llamado "Milagro Mexicano", caracterizado por un alza en la productividad que permitió un auge económico en el periodo de 1940 a 1970, durante el cual se logró satisfacer la demanda interna de alimentos, se impulsó y abasteció el crecimiento industrial nacional y se generaron divisas vía exportaciones (Carmona, Montaño, Carrión & Aguilar, 1970, pp. 7-365).

Toda esta mecanización y la obtención de variedades mejoradas de semillas y tecnificación del sistema de producción agrícola cae dentro del concepto de transferencia tecnológica. La transferencia tecnológica es un proceso mediante el cual se transmite, asimila y adapta conocimiento en forma de diversas tecnologías de un marco organizacional a otro. Dicho proceso implica tener en consideración aspectos como las características de la tecnología, el tipo de agentes que la transmiten y los que la reciben, el contexto cultural donde se lleva a cabo dicha transferencia y el posible impacto en el mercado (Bozeman, 2000, pp. 627-655).

En el sector agrícola, los mecanismos de transferencia tecnológica suelen ser más conocidos como "extensión agrícola". Dicho concepto hace referencia no solo a la asimilación de diversas tecnologías, sino a prácticas de entrenamiento, capacitación, educación y en general de aprendizaje en diversas áreas (Amaro & Gortari, 2016, pp. 449-471). Este concepto surge a partir de considerar que los sistemas de producción agrícola podían mejorar a través de intervenciones de expertos técnicos o investigadores con grupos de productores mediante cursos, talleres y prácticas en campo, para la adopción de la tecnología y la puesta en marcha de procesos

de innovación. Por consiguiente, la extensión agrícola era un apoyo, pero externo al propio proceso, en la medida en que no involucraba a los productores (Alemany & Guzmán, s.f.).

En México, a diferencia de otros países, ha sido muy confuso el proceso operacional del modelo de extensionismo, debido a que desde 1990 hasta la fecha en cada sexenio se reduce el presupuesto destinado a este rubro, ya sea por las crisis económicas o por la privatización de los servicios; además de no haber un seguimiento puntual de este y la transferencia de tecnología y capacitación se basa en la oferta tecnológica, dejando de lado las necesidades de los productores (CIMYT, 2014), así que no se ha permitido abordar los principales problemas del campo en nuestro país.

En México, si bien se realizaba transferencia tecnológica desde la Revolución verde, la transferencia de tecnología en la agricultura como una parte de la política pública del gobierno se introdujo desde la década de los noventa con el programa Procede y Procampo, e implicó acciones del llamado extensionismo, el cual consistía en dar asistencia técnica a los productores mexicanos.

Con las diversas reformas en el sector agrario se estimuló la generación de programas de extensión de manera privada y todos los recursos llegaban a través de los diferentes programas de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, pidiendo a los agricultores un porcentaje del beneficio que se le podría otorgar y, si se requería de capacitación, los agricultores debían contratar a un técnico o un despacho para ello y ellos se encargaban de generar o preparar proyectos productivos y prestar servicios a los agricultores. Esto trajo consigo que se favoreciera solo a cierto tipo de agricultores, limitando el desarrollo de innovaciones de manera general, proceso que se venía observando desde la década de los cuarenta en la Revolución verde.

Desde 2001, la política agrícola y su aplicación se han basado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que apoya el empleo en el campo, la incorporación y participación del sector en pequeña escala, y da prioridad a las zonas marginadas y a los sectores más débiles del medio rural. En el área de la investigación y el extensionismo la Ley delega su aplicación a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sagarpa), la cual coordina a los diversos órganos ejecutores, cuyos cometidos son la investigación agrícola, la generación de tecnología, la experimentación y el extensionismo.

Actualmente, en México, los agricultores cuentan con asistencia técnica al acceder a los distintos programas de apoyo de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) como una parte integral de los mismos (Amaro & De Gortari, 2016, pp. 449-471). Dicha asistencia se recibe por medio de contratistas del sector privado, prestadores de servicios profesionales (PSP), cuya función es dar cumplimiento a los programas en el nivel de la explotación agrícola. Además, el campo mexicano se enfrenta a diversos retos como son la poca extensión territorial, la escasez de agua en algunas regiones, la contaminación de suelo y agua, la migración de los agricultores, la falta de mercados justos y la desigualdad de apoyos, y ausencia de créditos, lo que hace cada vez más vulnerable a este sector, dejando rezagados a los pequeños productores en comparación con los grandes empresarios.

Por lo tanto, se observan en la actualidad, y desde la época de la Revolución verde, dos grandes grupos dentro de los productores mexicanos. Por un lado, los productores con grandes superficies de terreno, disponibilidad de riego y capacidad económica, que se vieron favorecidos con apoyo gubernamental por medio de subsidios, créditos y asistencia técnica, lo que les permitió una mayor capacidad de adquirir tecnología agrícola disponible, este grupo se dedicó a la agricultura comercial orientada al mercado. Por otro lado, los pequeños productores, en su mayoría ejidatarios quienes por las limitaciones físicas de sus terrenos y su poca capacidad económica se orientaron a una producción de temporal, lo que se vio reflejado en los bajos niveles de rentabilidad e ingresos, lo que los consideró como ineficientes y reacios a la adopción tecnológica, quedando marginados de los apoyos gubernamentales que se enfocaron en la agricultura comercial (CEPAL, 2003, pp. 3-450).

Existen diversos autores que evalúan el proceso de la transferencia de tecnología a los productores y su evolución a lo largo del tiempo, como se presentan a continuación en la tabla 1.

Tabla 1
Evaluación del proceso de la transferencia de tecnología en los productores

Autor(es)	Año	Título	Concepto
Sangerman-Jarquin, D., Espitia, E., Villaseñor, E., & Ramírez-Valverde.	2009	Study of case of the impact of the transference of technology in wheat of the INIFAP.	Contexto: 1. territorio; 2. población; 3. conjunto de asentamientos, y 4. conjunto de instituciones públicas y privadas. Entrevistas. Mejoramiento genético.
Moreno Reséndez, A.; Aguilar Durón, J., & Luévano González, A.	2011	Características de la agricultura protegida y su entorno en México.	La agricultura protegida (AP) es un sistema de producción realizado bajo diversas estructuras, para proteger cultivos, al minimizar las restricciones y efectos que imponen los fenómenos climáticos. Agricultura asociada al riesgo (climático, económico, de agua o superficie). La AP genera ventajas para los productores (desarrollo de cultivos fuera de su ciclo natural y en menor tiempo, mejores rendimientos, respuesta a plagas, mayor ingreso). El crecimiento de la AP corresponde a la instalación de invernaderos en el bajío. AP y riesgo climático (sequía, lluvias torrenciales, granizadas, heladas, Guanajuato se ha visto afectado). Vulnerabilidad ante el mercado, la AP puede equilibrar los subsidios de otros países. ¿Por qué no crece la AP en México? Incertidumbre de problemas fitosanitarios. Alta inversión y costos de operación que requieren los invernaderos de mediana y alta tecnologías.
Borbón Morales & Arvizu Armenta	2015	Contraste empírico de la transferencia de tecnología en tres empresas de agricultura protegida en México.	Modelos de transferencias de tecnología. Dirigida por gobierno. Dirigida por la sociedad civil. Necesidades y articulación del conocimiento hacia su aplicación.
Hevia, F.	2016	Los riesgos de los programas de transferencias condicionadas y la construcción de ciudadanía: el caso de Progresa/Oportunidades de México.	Los programas de transferencia monetaria condicionadas se enfrentan a riesgos que pueden limitar la construcción de ciudadanía de esas políticas. AL es la región más desigual del mundo. Combate a la pobreza con programas de transferencia en efectivo condicionadas: entregan apoyos en efectivo a familias previamente seleccionadas, lo que alivia la pobreza en lo inmediato y genera más oportunidades gracias a la educación en el mediano plazo. Sin embargo, por su diseño e implementación estos programas enfrentan riesgos y asimetría de poder).

(*Continúa*)

(*Continuación*)

Solleiro Rebolledo, J.L.; Castañón Ibarra, R., & Martínez Salvador, L.E.	2020	Buenas prácticas de extensionismo y transferencia de tecnología; recomendaciones para el sistema de extensionismo agroalimentario mexicano.	El extensionismo rural es un elemento facilitador de los procesos de transferencia tecnológica (TT) que fomenta la adopción de innovaciones y buenas prácticas por parte de los productores. En la actualidad, solo 3 % de los agricultores del país reciben servicios de extensión; asimismo, se observa una separación entre la investigación y el extensionismo agrícola y se percibe un panorama de debilidad estructural en el sector (McMahon & Valdés, 2011). Asimismo, la estructura de gobierno ha asumido el rol de proveedor de servicios de extensión para la actividad agroalimentaria, en gran parte, por las fallas de mercado que caracterizan este sector, funciones que se han llevado a cabo desde la promoción por parte del Estado para mejorar los rendimientos agrícolas, en el marco del modelo de desarrollo económico por sustitución de importaciones en la década de los cuarenta. Con los cambios en el modelo de desarrollo económico a finales de los ochenta, los programas impulsores del extensionismo rural desaparecieron de las agendas públicas, retomando su posición hasta mediados de la década de los noventa, al amparo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagar [Sagarpa en 2000 y, actualmente, Sedar, 2019]); sin embargo, durante este periodo, la participación de productores en los programas de extensión y asistencia técnica fue limitada. A principios del año 2000, la figura del extensionista fue sustituida por los prestadores de servicios profesionales (PSP) y brindaban atención a la población rural mediante proyectos productivos integrales dirigidos a cadenas productivas, regiones y grupos prioritarios o en alta marginación. Sin embargo, a pesar de las acciones en materia de extensionismo agrícola, la OCDE diagnosticó que México carecía de un servicio de extensión agrícola (OCDE, 2011), ya que de 1990 a 2010, los cambios estructurales dieron paso a una reducción del aparato de gobierno encargado del fomento a la actividad agroalimentaria, por lo que los instrumentos de política ejercidos propiciaron un mercado de extensión privado.
Secretaría de Desarrollo Agroalimentario y Rural	2018-2024	Programa de gobierno. Programa de modernización de agricultura tradicional para el ejercicio fiscal 2020.	Aumento de la producción. Rentabilidad. Capacitación. Formación integral del agricultor.
Amaro Rosales, & Gortari Rabiela	2016	Políticas de transferencia de tecnología e innovación en el sector agrícola mexicano.	Síntesis de los principales hitos en la política de extensionismo en México. Caracterización de la política (1980-2015). Entrevistas a funcionarios y productores.

Fuente: elaboración propia

Sin embargo, falta medir el impacto que realmente se tendría si los pequeños agricultores tuvieran acceso a tecnologías novedosas que pudieran aplicar en el campo, qué tan redituable sería para ellos y comprobar si la relación costo-beneficio se vería reflejada, además de considerar el aspecto ambiental, es decir, si con el uso de las tecnologías como la percepción remota con imágenes satelitales, drones y sensores, el uso de los recursos naturales sería más eficiente; hasta ahora, la literatura muestra que en grandes productores o exportadores, que es donde se aplica actualmente, resulta ser muy redituable.

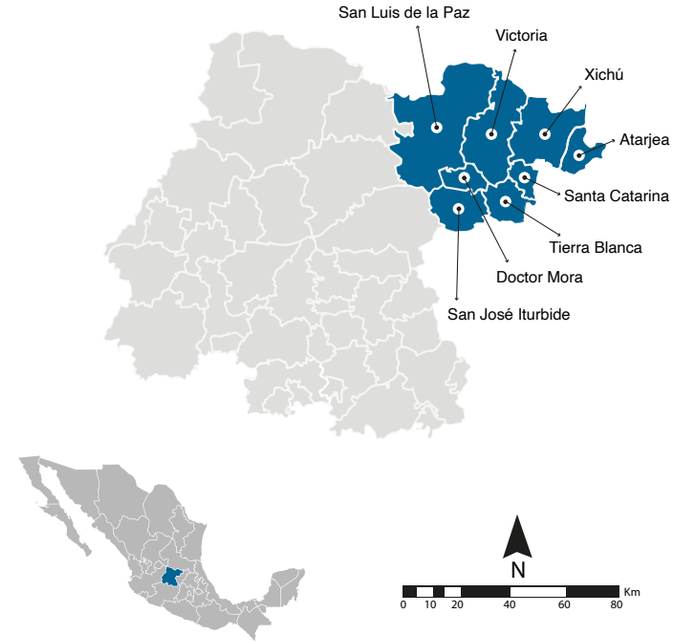
Metodología

El estudio se llevará a cabo en la región noreste de Guanajuato, caracterizada por la producción de granos y forrajes, aportando tres de cada $10 del valor de su producción. Los productos más representativos de la región son alfalfa, maíz, grano, sorgo grano, cebada, avena, brócoli, trigo grano, cebolla, lechuga, chile verde, tomate rojo, zanahoria, frijol, fresa, papa, esparrago, jícama, coliflor, ajo y col (SIAP, 2018).

Esta región se compone por ocho municipios: San Luis de la Paz, San José Iturbide, Doctor Mora, Victoria, Tierra Blanca, Santa Catarina, Xichú y Atarjea. Esta zona del estado presenta algunas diferencias notorias, como el grado de marginación, que va de muy bajo en el municipio de San José Iturbide a alto en los municipios de Atarjea, Tierra Blanca y Xichú; estos municipios se caracterizan por presentar, en la región, los porcentajes más altos de población analfabeta, sin educación básica, y 100 % de la población viven en localidades con menos de 5 000 habitantes y más del 80 % de la población ocupada gana menos de dos salarios mínimos (Conapo, 2020).

Figura 1

Superficie destinada a la agricultura



Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse en la figura 2, la mayor superficie destinada para la agricultura, tanto de riego como de temporal, se localiza en los municipios de San Luis de la Paz, Doctor Mora y San José Iturbide (INEGI, 2018).

De acuerdo con datos de 2007, en Atarjea se sembraron 3 838 ha, 114 de riego y 3 725 de temporal; en Doctor Mora se sembraron 10 390 ha, 2 774 de riego y 7 616 de temporal; en San José Iturbide 18 860 ha, 6 140 de riego y 12 719 de temporal; en San Luis de la Paz 38 762 ha, 6 140 de riego y 12 719 de temporal; en Santa Catarina 2 448 ha, 224 de riego y 2 224 de temporal; en Tierra Blanca 2 242 ha, 12 de riego y 2 140 de temporal, en Victoria 7 150 ha, 380 de riego y 6 770 de temporal; y en Xichú se sembraron 7 333 ha, 208 de riego y 7 125 de temporal.

Del total de unidades de producción de riego en el estado (47 777), 23 312 se regaron usando pozo profundo, 17 375 agua de presa; 6 172 un río; 1 595 un bordo u hoya de agua; 571 un pozo a cielo abierto; 423 un manantial; y 596 otra fuente.

El cultivo que mayor beneficio económico tuvo en 2011 fue el sorgo, con una superficie sembrada de 260 816 ha, cosechando 201 540 con 1 360488 toneladas con un valor de $5 468 023 000. El cultivo que mayor superficie obtuvo en el estado fue el maíz, con una superficie sembrada de 397 340 ha, cosechando 207 530 ha y generando un volumen de producción de 1 015 660 toneladas con un valor de $4 922 901 000.

Dentro de los beneficios que han obtenido los productores de esta zona del estado se encuentre el Procampo, de acuerdo con datos de 2011, en ese año en el municipio de Atarjea se beneficiaron a 732 productores, con una superficie de 1 189 ha, otorgándoseles un monto de $1 540 000; en el municipio de Doctor Mora se beneficiaron a 607 productores con 3 325 ha beneficiadas y un monto de $3 699 000; en el municipio de Tierra Blanca fueron beneficiados 163 productores con 360 ha beneficiadas y una derrama económica de $458 000; en San José Iturbide se beneficiaron a 1 173 productores con 8 355 ha y $9 151 000; en San Luis de la Paz se vieron beneficiados 1 364 productores con 12 911 ha y $13 999 000 de derrama económica; en Santa Catarina se beneficiaron 202 productores con 402 ha y $506 000; en Victoria se apoyaron a 807 productores con una superficie de 2 656 ha y $3 269 000; y en Xichú se vieron beneficiados 1 369 productores con 3 502 ha y $4 494 000.

Como se mencionó en párrafos anteriores, primeramente se realizó un análisis bibliográfico sobre los apoyos, estímulos y programas del gobierno del estado en el periodo indicado en la introducción de este documento; al mismo tiempo, se realizará la caracterización de un sistema-producto.

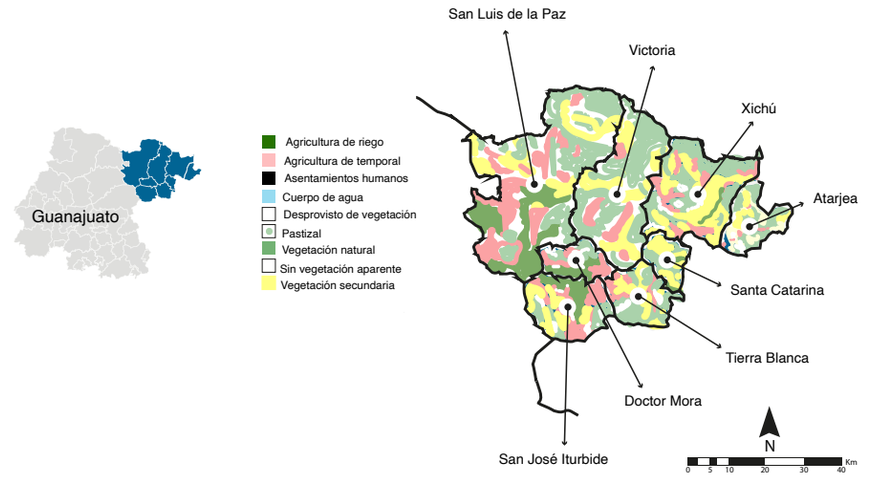
Para la elección del sistema-producto se basará en aquel que sea de mayor importancia en la región en los pequeños productores, aquellos que produzcan en menos de 100 ha; la importancia se verá como el cultivo que se cultive en la mayor cantidad de terreno en la zona de estudio.

La caracterización consistirá en la producción, cuántas toneladas por hectárea, y la derrama económica que deja ese cultivo, así como los impactos ambientales vistos estos como el gasto de agua por tonelada producida y la cantidad de agroquímicos usada en cada tonelada producida. Para el gasto de agua, este se calculará de manera indirecta, considerando el tipo de riego con que cuenten los productores y el gasto que se realiza. Para el uso de agroquímicos, igualmente se estimará el impacto de manera indirecta, considerando la cantidad de fertilizantes y plaguicidas utilizados.

Es importante destacar que medir el impacto del uso de agroquímicos sobre la calidad del agua o la contaminación del suelo sería lo más indicado, pero estos análisis resultan costosos y no hay entidades dentro del gobierno que los realicen, y dentro de la academia, que son quienes usualmente realizan estos estudios en sus investigaciones, si no están en un área de interés, tampoco lo realizan, así que se medirá como una disminución en el uso una vez adoptadas las tecnologías dentro del sistema de producción.

Figura 2

Uso de suelo y vegetación en el noreste de Guanajuato



Fuente: elaboración propia.

Una vez realizada esta primera parte de la investigación, se seleccionará un grupo de pequeños productores, aquellos con superficies menores a 100 ha, para realizar una prueba piloto que evalúe el impacto de la transferencia de tecnología. El número de productores seleccionados será de

por lo menos 30, para lograr ver una significancia estadística, y los criterios de inclusión en la prueba serán:

> Que cultive el sistema-producto seleccionado en el análisis bibliográfico, que la superficie de producción del sistema producto sea menor a 100 ha, que su producción no esté tecnificada, que quiera ser parte del estudio.

Se seleccionará asimismo un grupo control, con el cual será comparada la intervención. Los criterios de inclusión para el grupo control serán los mismos que para el grupo al que se le dará la intervención.

La prueba piloto consistirá en darles las herramientas, capacitación y recursos para que implementen en sus producciones todos los mecanismos de la agricultura de precisión. Para ello se requiere que el gobierno funja como un intermediario entre los productores y los expertos, asegurándose de que obtengan toda la capacitación requerida y las herramientas para una correcta intervención.

Al final se realizará una comparación entre lo que invertían los productores antes de la intervención con la inversión requerida con esta, así como una comparación entre la producción antes y después, para verificar qué tan rentable económicamente resulta esta transferencia de tecnología. La comparación se realizará también en el impacto ambiental. Se espera que con una correcta aplicación del paquete tecnológico exista una disminución en el gasto de agua y agroquímicos, con lo que disminuiría el impacto ambiental.

Para verificar si existen diferencias significativas en la producción y el impacto ambiental antes y después de la intervención, se realizará una prueba estadística de comparación de medias con un nivel de significancia de 0.05.

Resultados esperados

Se espera que una vez analizados los resultados y realizadas las comparaciones entre el grupo de productores que sea parte del estudio y el grupo control, se tengan los elementos suficientes para aseverar que es necesaria una inversión en capacitación y en tecnología a los pequeños productores. Históricamente, estos campesinos se han visto marginados del apoyo de programas tanto federales como estatales, y al no recibir estímulos y capacitación, su producción hace que no puedan explotar sus recursos como los grandes productores, lo cual ocasiona un círculo vicioso, donde al no recibir apoyos no pueden aumentar su productividad, y al no aumentar su productividad no son vistos con confianza por parte de las autoridades como sujetos de apoyos (Ríos, 2021, pp. 67-74).

En adición a estos beneficios en materia económica que se pueden lograr, están los beneficios en materia ambiental, al tecnificar su producción, se espera, de acuerdo con la literatura consultada (Aguilar, 2015, pp. 399-405), que se vea una aplicación eficaz y eficiente del uso de agroquímicos, lo que reducirá la contaminación por el uso y abuso de estos productos; asimismo, un manejo más eficiente del agua. Por la ubicación geográfica y una mala gestión, el recurso hídrico en el estado se mantiene en niveles críticos (Vibhute, 2013, pp. 81-91). La tecnificación permitirá hacer un mejor uso de este recurso.

Conclusión

A lo largo de este escrito hemos reflexionado sobre la necesidad de tecnificar a los pequeños productores y de las ventajas en materia económica y ambiental que tendría esa tecnificación.

Podemos resumir las ventajas en un aprovechamiento eficaz y eficiente de los recursos con los que cuentan, lo que se traduciría en una mayor competitividad con los grandes productores. Si bien las ventajas saltan a la vista, no podemos dejar de considerar las implicaciones económicas y políticas que tendría la implementación de un programa como el propuesto en este ensayo. Como la tecnificación no es económica, aunado a la incertidumbre que podrían tener los pequeños productores al pasar de un sistema de producción de, prácticamente autoconsumo, a una tecnificación como la que se pretende, el trabajo del gobierno, que proponemos como un regulador/intermediario entre los productores y los expertos, resulta de vital importancia para el éxito de esta implementación.

Si se obtienen los resultados esperados, servirá de base para ampliar el programa a otros productores, ya sea mediante la aplicación de una política sectorial o con la implementación de programas que poco a poco vayan tendiendo el camino para la tecnificación de los pequeños productores.

Es innegable la deuda histórica que los gobiernos tienen con estos pequeños productores, tanto a nivel nacional como en el estado, así que esta propuesta ayudaría directamente a la población afectada e indirectamente a toda la población. En un mundo globalizado como en el que estamos, lo que afecta o beneficia a unos nos afecta o beneficia a todos.

Bibliografía

Aguilar Rivera, N. (2015). Percepción remota como herramienta de competitividad de la agricultura. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, *6*(2), 399-405. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-09342015000200014

Alemany, C., & Guzmán, S. (s.f.). *Reflexiones para fortalecer la "Extensión junto con la gente", en camino a una sociedad sustentable*. Edu.ar. http://www.agro.unc.edu.ar/~extrural/Alemany.pdf

Amaro-Rosales, M., & De Gortari-Rabiela, R. (2016). Políticas de transferencia tecnológica e innovación en el sector agrícola mexicano. *Agricultura Sociedad y Desarrollo*, *13*(3), 449. https://doi.org/10.22231/asyd.v13i3.406

Borbón Morales, C.G., & Arvizu Armenta, M. (2015). Contraste empírico de la transferencia de tecnología en tres empresas de agricultura protegida en México. *Nova Scientia*, *7*(15), 364-388. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=203342741021

Bozeman, B. (2000). Technology transfer and public policy: a review of research and theory. *Research Policy*, *29*(4-5), 627-655. https://doi.org/10.1016/s0048-7333(99)00093-1

Carmona, F., Montaño, M., Carrión, J., & Aguilar, A. (1970). *El Milagro Mexicano* (pp. 7-365). México: Editorial Nuestro Tiempo.

Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo. (CIMMYT). (2014). *Modernización sustentable de la agricultura tradicional*. https://repository.cimmyt.org/handle/10883/19566

CEPAL. (2003). *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: Una realidad incompleta*. Santiago de Chile: United Nations. Consejo Nacional de Población. (s.f.). *Índices de marginación 2020*. gob.mx. https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372

Diario Oficial de la Federación (DOF) (s.f.). Gob.mx. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585830&fecha=07/02/2020

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2004). *Política de Desarrollo* Agrícola: Conceptos y Principios (Capacitación en Políticas Agrícolas y Alimentarias). Food & Agriculture Organization of the United Nations (FAO).

Hevia, F. (2016). Los riesgos de los programas de transferencias condicionadas y la construcción de ciudadanía: el caso de Progresa/Oportunidades de México. *Reflexión Política*, *18*(35), 28-41. https://doi.org/10.29375/01240781.2462

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2018). *Mapas. Uso de suelo y vegetación*. https://www.inegi.org.mx/temas/usosuelo/

Luis, J., Rebolledo, S., Ibarra, R.C., Elena, L., & Salvador, M. (s.f.). Buenas prácticas de extensionismo y transferencia de tecnología-recomendaciones para el sistema de extensionismo agroalimentario mexicano. *Redalyc.org*. https://www.redalyc.org/journal/141/14163631012/14163631012.pdf

Martínez-Castro, C.J., Ramírez-Seañez, A.R., & Marina-Clemente, J.A. (2020). Factores socioeconómicos y nivel de adopción tecnológica en unidades de producción de piña en Loma Bonita, Oaxaca, México. *Investigación y Ciencia de la Universidad Autónoma de Aguascalientes*, *80*, 71-79. https://doi.org/10.33064/iycuaa2020803006

Moreno Reséndez, A., Aguilar Durón, J., & Luévano González, A. (2011). Características de la agricultura protegida y su entorno en México. *Revista Mexicana de Agronegocios*, *29*(julio-diciembre), 763-774. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14119052014

Ríos Hernández, R. (2021). La agricultura de precisión. Una necesidad actual. *Revista Ingeniería Agrícola*, *11*(1), 67-74. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=586269368010

Sangerman-Jarquín, D.M. de J., Espitia Rangel, E., Villaseñor Mir, H.E., Ramírez Valverde, B., & Alberti Manzanares, P. (2009). Estudio de caso del impacto de la transferencia de tecnología en trigo del INIFAP. *Agricultura técnica en México, 35(1),* 25-37. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0568-25172009000100003&lng=es&tlng=es

SIAP Datos Abiertos. (2018). *Estadísticas de producción agrícola.* Gob.mx. http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php

Vibhute, A.D., & Gawali, B.W. (2013). Analysis and modeling of agricultural land use using remote sensing and geographic information system: a review. *International Journal of Engineering Research and Applications*, *3*(3), 81-91.

Paridad y representación sustantiva en el Congreso de Guanajuato: ¿en dónde estamos y hacia dónde vamos?

Parity and Substantive Representation in the Congress of Guanajuato: Where are we and where are we Going?

Lorena Vázquez Correa

Sumario: 1. Introducción. 2. La representación de las mujeres en el Congreso de Guanajuato. 3. Cómo lograron la aprobación de los decretos. 4. Consideraciones finales. 5. Referencias.

Resumen

El documento explora por qué en algunas legislaturas hay mayor representación de los intereses de las mujeres que en otras. Para ello se analizan los decretos en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres aprobados en el Congreso de Guanajuato en tres legislaturas: una legislatura antes de la aprobación de la reforma constitucional de paridad de género de 2014 y dos legislaturas después (2015-2021). Se argumenta que en algunas se aprueba más legislación de género que en otras, porque en ellas hay más colaboración estratégica de las legisladoras que en otras. La colaboración se expresa en la integración de las posiciones de liderazgo como las comisiones y los órganos de decisión al interior del Congreso, la presentación y cabildeo de las iniciativas y los dictámenes por parte de las legisladoras, tanto en su grupo parlamentario como con el resto de los legisladores y, finalmente, la votación en bloque en el pleno a favor de ciertos marcos normativos.

Palabras clave: paridad de género, representación sustantiva, Congreso de Guanajuato, igualdad sustantiva, estudios feministas, estudios de género

Abstract

The paper explores why some legislatures represent more women's interests than others. To this end, the decrees on substantive equality between women and men approved in the Congress of Guanajuato in three legislatures are analyzed: one legislature before the approval of the 2014 Gender Parity Constitutional Reform and two subsequent legislatures (2015-2021). It is argued that in some legislatures, more gender legislation is passed than in others because in some of them more women legislators collaborate strategically than in others. Strategic collaboration of women is expressed as the integration of leadership positions, for example, occupying a seat within congressional commissions and decision-making bodies. It is also expressed by lobbying initiatives both in their parliamentary group and with the rest of the legislators and, finally, the block vote in plenary sessions in favor of certain regulatory frameworks.

Keywords: Gender Parity, Substantive Represents, Congress of Guanajuato, Substantive Equality, Feminist Studies, Gender Studies

Introducción

En las últimas tres décadas, las políticas para la igualdad de género se han convertido en ejes rectores del sistema político en México y, en general, en las democracias constitucionales de América Latina. Con diferentes niveles de compromiso y de avances en su cumplimiento, la agenda para la igualdad es transversal en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en organismos autónomos, partidos políticos, pueblos y comunidades indígenas, empresas, organizaciones de la sociedad civil, universidades, y en los distintos niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) en los ámbitos público y privado.

Una manera en que las feministas impulsaron la igualdad sustantiva fue desde las instituciones a través de la inclusión de más mujeres a los espacios de decisión que ordenan la vida política, social, económica y cultural de los países, con medidas como las cuotas de género y la paridad (Reverter, 2011). Como resultado, en 2022 las mujeres integran 33.5 % de las legislaturas nacionales latinoamericanas (IPU, 2022); 23 % de los cargos directivos de los partidos (GEPPAL, 2014); 28.5 % de los gabinetes nacionales; y han logrado avances en el Poder Judicial, las gubernaturas, gabinetes estatales, las legislaturas subnacionales y cargos municipales.

El incremento sostenido de la presencia de mujeres en los cargos de decisión (representación descriptiva) puso de manifiesto una cuestión importante para la política latinoamericana: ¿qué efecto ha tenido la inclusión de un mayor número de mujeres en los legislativos estatales sobre la elaboración de políticas de la agenda para la igualdad de género? En los últimos 20 años se han desarrollado investigaciones académicas para responder esa pregunta y han identificado cómo, quién, qué, cuándo y dónde las legisladoras promueven los intereses de las mujeres en su labor legislativa (Escobar-Lemmon et al., 2014). La colaboración interpartidista, el contexto político, la autoadscripción feminista, la trayectoria política y la organización interna de las legislaturas han sido algunas variables utilizadas con frecuencia para analizar si la presencia de las mujeres en los espacios de decisión produce representación de sus intereses de grupo (Barnes, 2016; Escobar-Lemmon, 2014) y, en general, han encontrado que la presencia de mujeres no siempre se traduce en decisiones favorables a su grupo (Franceschet & Piscopo, 2008; Dahlerup, 2014; Schwindt-Bayer, 2010).

El objetivo del texto es analizar por qué en algunas legislaturas hay mayor representación de los intereses de las mujeres que en otras. Para ello se analizan los decretos en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres aprobados en el Congreso de Guanajuato en tres legislaturas: una legislatura antes de la aprobación de la reforma constitucional de paridad de género de 2014 y dos legislaturas después (2015-2021). Se argumenta que en algunas legislaturas se aprueba más legislación de género que en otras, porque en algunas hay más colaboración estratégica de las legisladoras que en otras. La colaboración se expresa en la integración de las posiciones de liderazgo como las comisiones y los órganos de decisión al interior del Congreso, la presentación y el cabildeo de las iniciativas y dictámenes por parte de las legisladoras, tanto en su grupo parlamentario como con el resto de los legisladores y, finalmente, la votación en bloque en el pleno a favor de ciertos marcos normativos.

El texto se estructura en cinco partes. En la primera se presenta la discusión teórica sobre la democracia colaborativa y la representación política de las mujeres. En la segunda se aborda la representación descriptiva de las mujeres en Guanajuato, a partir del número de diputadas y su presencia

en los órganos internos de organización legislativa: Mesa Directiva, coordinaciones de grupos parlamentarios, Junta de Gobierno y Coordinación Política y comisiones permanentes. En la tercera se examinan los decretos aprobados en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. En la cuarta se analiza cómo fue posible la aprobación de decretos de género. Y finalmente se proponen recomendaciones de políticas para incrementar la representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas.

Discusión teórica

Estudios recientes sobre la representación en las democracias contemporáneas se han preguntado si es posible discutir la relación entre la ciudadanía, las y los políticos y las políticas públicas a partir de una concepción de la democracia colaborativa (Tobar, 2009; Barnes, 2016). La propuesta de la democracia colaborativa o consensual consiste en analizar cómo el electorado es representado por las instituciones más allá de la competencia política o la agregación de intereses (Barnes, 2016). Tiffany Barnes (2016) plantea la importancia de analizar si los resultados de las organizaciones como un todo –más allá de la conducta individual de las y los legisladores– corresponde con los intereses de grupo de la ciudadanía. Desde esta perspectiva más consensual que competitiva, la representación política se lleva a cabo por las instituciones, no solo por los individuos en particular y, por lo tanto, se observa a la institución en términos de las organizaciones que colectivamente representan a la ciudadanía. En este texto se analiza la representación sustantiva de las mujeres desde una perspectiva colaborativa que se pregunta cómo las legislaturas paritarias representan los intereses de las mujeres.

En los estudios de género y política hay interés por analizar la relación entre la presencia de mujeres en espacios de poder, y la aprobación o promoción de políticas de género. Esta discusión se ha dado en términos de la relación entre la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres (Lovenduski, 2005; Dahlerup, 2006; Franceschet & Piscopo, 2008). El concepto de representación de Hanna Pitkin (1967) ha sido para muchas académicas el punto de referencia retórico para el estudio de dicho fenómeno.[1] La representación sustantiva refiere a que las y los representantes "actúen por" los intereses de las(los) representadas(os) (Pitkin, 1985, p. 155). Desde esta perspectiva clásica la actividad de representar sustantivamente debe definirse en términos de qué hace el representante y cómo lo hace, o una combinación de ambas; es decir, qué proyectos propone, qué temas defiende, qué propuestas son aprobadas y cuáles rechazadas. Otras definiciones contemporáneas establecen la representación sustantiva como la promoción de los intereses de las mujeres (Franceschet & Piscopo 2008), o la atención y promoción de la agenda de las mujeres (Celis et al., 2008). En cambio, la representación descriptiva asume cierta correspondencia entre representante y representado, en tanto comparten determinadas características o cualidades diferentes a las de otros actores o grupos sociales (Pitkin, 1985, p. 67); de ahí que esta enfatiza las características y experiencia del representante y, por consiguiente, la presencia de grupos históricamente subrepresentados en los espacios de decisión (Pitkin, 1985).

La representación sustantiva se vincula estrechamente con el concepto de intereses de grupo (Pitkin, 1985). Las investigaciones feministas, politológicas y jurídicas coinciden en que los intereses de las mujeres refieren a los temas que emergen a partir de la discriminación histórica de este sector de la población y los problemas que ha producido (Mansbridge, 2005). Por ello, el texto se suma a los estudios empíricos que asumen que las diferencias entre los hombres y las mujeres no son naturales, sino socialmente construidas, y las mujeres tienen un conjunto de identidades como las que emergen de la raza, grupo étnico, religión, ideología, entre otras, incluso que pueden ser simultáneas con la identidad de género (Schwindt-Bayer, 2010). Desde esta perspectiva más interseccional se argumenta que no es posible establecer un conjunto homogéneo y claramente delimitado de intereses de las mujeres; pero es posible reconstruir un concepto contextual e históricamente localizado (Guzmán-Rodríguez & Prieto, 2014). Así, los intereses de las mujeres son aquellos que representan las mismas cuando llegan a los espacios de poder; es decir, el trabajo legislativo que efectivamente desarrollan, y los temas que priorizan en su agenda que promueven en el recinto legislativo.

[1] En esta investigación se utilizó la versión traducida de 1985 de la obra *El concepto de representación*.

La representación de las mujeres en el Congreso de Guanajuato

En los últimos años, México se ha colocado a la vanguardia en la adopción de mecanismos formales para garantizar la inclusión de mujeres en los espacios de decisión, y Guanajuato no ha sido la excepción. Dos puntos de inflexión en la creación de una democracia paritaria en México fueron reforma constitucional de paridad de género de 2014, por la que se estableció que la mitad de las candidaturas a cargos legislativos locales y federales serán para mujeres; y la de 2019, mediante la cual se amplió la disposición a gabinetes del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, organismos autónomos, pueblos y comunidades indígenas.

En Guanajuato, la armonización de la paridad para el Congreso se llevó a cabo el 11 de septiembre de 2019, a través de la reforma a Constitución local, y el 29 de mayo de 2020 se reglamentó con las reformas a las Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado (INE, 2022, p. 206). En esta ocasión, el Congreso de Guanajuato se colocó a la vanguardia nacional al establecer legislativa y constitucionalmente que la aplicación plena de la paridad no se agota en la postulación de candidaturas, sino que debe transitar a la integración del Congreso y facultó al consejo general del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato para modificar la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, para garantizar la paridad en la integración del Congreso.

La normativa sobre paridad en la integración aprobada por el Congreso de Guanajuato fue resultado de una práctica destacada y sistemática para garantizar la aplicación plena de la paridad constitucional de 2014 para cargos legislativos. En el proceso electoral de 2014-2015, Guanajuato, Nuevo León y el Estado de México fueron las primeras entidades federativas en emitir lineamientos para el cumplimiento de la paridad considerando la competitividad de los distritos. Esta medida tenía como objetivo impedir que los partidos políticos postularan mayoritariamente a las mujeres en los distritos donde históricamente tenían menos posibilidades de ganar (Vázquez, 2021, p. 571). Como resultado, el Congreso de Guanajuato pasó de 19.44 % de mujeres en 2012 a 47.22 % en 2018 y 50 % en 2021.

Tabla 1

Integración del Congreso de Guanajuato por sexo (1988-2021)

		Total		Porcentaje mujeres	Mayoría relativa		Representación proporcional	
	Escaños del Congreso	M	H		M	H	M	H
1988-1991	29	2	27	6.90	1	17	1	10
1991-1994	30	4	26	13.33	3	15	1	11
1994-1997	28	5	23	17.86	2	16	3	7
1997-2000	36	3	33	8.33	0	22	3	11
2000-2003	35	5	30	14.29	4	18	1	12
2003-2006	36	7	29	19.44	4	18	3	11
2006-2009	36	6	30	16.67	2	20	4	10
2009-2012	36	10	26	27.78	6	16	4	10
2012-2015	36	7	29	19.44	2	20	5	9
2015-2018*	36	17	19	47.22	10	12	7	7
2018-2021*	36	18	18	50.00	10	12	8	6

Nota: (*) la información para las legislaturas 2015-2018 y 2018-2021 se tomó del IEEG.
Fuente: tomado de Hernández (2019), Góngora et al. (2019) e INE (2022).

Mujeres en órganos internos de dirección

Gran parte de las investigaciones sobre representación política se han centrado en el Congreso General y, en menor medida, en los congresos de las entidades federativas (Pacheco, 2006; ONU-Mujeres, 2013; Hernández, 2017; Mirón, 2017; García, 2019). Sobre Guanajuato hay al menos tres investigaciones robustas que analizan la representación de las mujeres. De la Luz (2013) documenta la integración de comisiones de 1994 a 2012. El segundo examina la representación descriptiva y sustantiva de la LXIII Legislatura del Congreso Estatal 2015-2018 (Hernández, 2019) y el tercero analiza el periodo de 1965 a 2018 (Góngora et al., 2019).

Las investigaciones previas sobre representación de las mujeres en Guanajuato documentan y argumentan sobre la importancia de la inclusión de las mujeres en los órganos internos de los partidos como las comisiones permanentes, las coordinaciones de los grupos parlamentarios, las presidencias de la Mesa Directiva y la Junta de Gobierno y Coordinación Política. En este apartado se compara la información en la materia para tres legislaturas en el periodo de 2012 a 2021. La Junta de Gobierno y Coordinación Política es el órgano más importante en el Congreso de Guanajuato y está integrada por la o el coordinador de cada fuerza política con representación en el pleno.

Tabla 2

Integración de la Junta de Gobierno y la Coordinación Política por sexo

	Total de puestos	M	H	Porcentaje de mujeres
2012-2015	7	1	4	14.29
2015-2018	6	1	5	10.0
2018-2021	8	2	6	25.00

Fuente: Plataforma Nacional de Transparencia, folio UT/1375/2019.

Como se muestra en la tabla 2, las coordinaciones de los grupos parlamentarios continúan reservadas casi exclusivamente para los hombres, lo cual muestra que la integración paritaria del Congreso no se ve reflejada en el espacio de decisión donde se llevan a cabo la mayoría de los acuerdos entre los grupos: la Junta de Gobierno.

La presidencia del Congreso y la Mesa Directiva del Congreso de Guanajuato no son órganos o espacios con gran poder de operación política; solo son para la organización del pleno y, en el caso de la presidencia, es la figura que representa al Congreso ante los órganos de gobierno del estado, los poderes de la federación y la ciudadanía. Particularmente en Guanajuato, el poder de representación que tiene la o el presidente se ve amortiguado por el corto tiempo que duran en este espacio, debido a la rotación de mesas directivas en cada periodo ordinario. Hay otras entidades donde los congresos renuevan Mesa Directiva cada año, pero en Guanajuato lo hacen cada periodo ordinario y cada receso.

Tabla 3

Distribución de las presidencias de la Mesa Directiva por sexo

	Total de rotaciones	M	H	Porcentaje de mujeres
2012-2015	8	4	4	50
2015-2018	9	5	4	55.5
2018-2021	9	6	3	66.6

Fuente: tomado de Hernández (2019) y Góngora et al. (2019).

Las presidencias de las comisiones son un espacio estratégico para hacer avanzar las iniciativas, dictaminarlas y darle paso a su discusión en el pleno. Las y los legisladores que integran las comisiones como secretarias(os) o integrantes tienen menos poder de incidencia sobre los asuntos a dictaminar, para convocar a reuniones y pedir la dictaminación a la secretaría técnica y, para lograrlo, deben negociar primero con la o el presidente de la comisión. De ahí que la amplia literatura sobre comportamiento legislativo y género se ha preocupado por cuántas y cuáles comisiones (con cuánto poder) presiden las mujeres. Infortunadamente no hay un consenso en los registros documentales sobre cuántas comisiones presiden las mujeres en las legislaturas. En esta investigación se optó por poner la fuente de cada dato para mayor transparencia.

Tabla 4

Distribución de presidencias de comisiones ordinarias por sexo

	Total de comisiones	M	H	Porcentaje de mujeres
2012-2015	20	2	18	10.00
2015-2018	22	12	10	54.54
2018-2021	25	8	17	32.00

Fuente: tomado de Góngora et al. (2019).

La literatura sobre comportamiento legislativo se ha preguntado cómo se distribuye el poder de la dictaminación de iniciativas y si hay algún sesgo de género en la asignación de las comisiones, principalmente las

presidencias. En la literatura comparada hay diferentes propuestas para clasificar las comisiones legislativas. Un común denominador de tales clasificaciones es que las catalogan dicotómicamente: por un lado, como comisiones estratégicas, relevantes, poderosas, importantes o de hombres; y por otro, como comisiones sensibles, no relevantes o de mujeres (García-Méndez 2019; Heath et al., 2005; Chasquetti & Pérez 2012; Hernández et al., 2019) (véase la tabla 5).

Tabla 5

Mujeres en presidencias de las comisiones ordinarias en Guanajuato

Temáticas de las comisiones	Literatura comparada	2012-2015	2015-2018	2018-2021
Gobernación, puntos constitucionales, postulaciones, reforma del Estado, asuntos político-electorales	De poder Relevantes	1	2	3
Hacienda, presupuesto, finanzas, vigilancia, auditoría, administración, fiscalización, gasto público	Estratégicas De hombres	0	1	1
Planeación y desarrollo, desarrollo económico, transporte, comunicaciones y obras públicas, asuntos agropecuarios, pesca, turismo, trabajo y previsión social, medio ambiente, vivienda, desarrollo social, energía, notarial, desarrollo social, reforma agraria, artesanías, del café, bosques, inversión, aprovechamiento de bienes públicos, minería		0	1	1
Derechos humanos, seguridad pública, justicia, protección civil, tránsito, anticorrupción, concordia y pacificación, salud		0	2	1
	Subtotal	1	6	6
Educación, cultura, ciencia y tecnología, participación ciudadana, transparencia, culturas populares, medallas honoríficas, movimientos sociales	Sensibles De mujeres No relevantes	0	1	0
Instructora, protocolo y régimen orgánico interior, biblioteca, cultura parlamentaria y asuntos editoriales, jurisdiccional, juicio político, honor y disciplina parlamentaria, comunicación, quejas, comunicación, atención ciudadana, peticiones ciudadanas, estudios legislativos		0	1	0
Comunidades y asuntos indígenas, juventud y deporte, adultos mayores, niñez, asistencia social, familia, migrantes, grupos vulnerables, servidores públicos, reinserción social, servidores públicos, asuntos religiosos		0	3	1
Igualdad, género, equidad entre mujeres y hombres		1	1	1
	Subtotal	1	6	2
Total		2	12	12

Fuente: tomado de Góngora et al. (2019).

Del análisis de las comisiones que presiden las mujeres en el periodo de 2012 a 2021 se derivan algunas observaciones. Primero, para documentar el número total y las comisiones que presiden las mujeres en las diferentes legislaturas, varían las diferentes fuentes de la literatura. Por ello se requiere transparentar de dónde se obtuvo la información y, de ser posible, elegir fuentes primarias.[2] Segundo, la legislatura de 2015 a 2018 tuvo más comisiones presididas por mujeres que por hombres: 54.54 %, pero esta tendencia no se mantuvo en la siguiente legislatura (2018-2021), aunque aumentó la presencia de mujeres que ganaron un escaño. Esto sugiere que el reparto de comisiones depende todavía de acuerdos políticos y las resistencias a la inclusión de mujeres en estos espacios de poder persisten.

Tercero, el Congreso de Guanajuato no apoya la hipótesis de que las mujeres están sobrerrepresentadas en comisiones de poco poder, sensible o no relevantes por dos razones (García, 2019). La primera es que la evidencia muestra que al menos la mitad de las mujeres que presiden comisiones lo hacen en asuntos que la literatura clasificaría como poderosos: puntos constitucionales, gobernación, seguridad pública, hacienda, entre otras. La segunda es que la literatura clasifica a la comisión Para la Igualdad de Género como poco relevante, pero en el contexto del Congreso de Guanajuato no lo es, ya que puede codictaminar asuntos en conjunto con otras comisiones, como las de finanzas, de relación con otros poderes, de desarrollo urbano y seguridad pública, lo que la hace igualmente poderosa para tratar asuntos de igualdad de género de manera transversal.

La aprobación de decretos para la igualdad sustantiva

El estudio de la relación entre las legislaturas paritarias y la producción legislativa de género (Cerna, 2017) implica analizar qué temas legislativos corresponden a la agenda de género. Esta interrogante es teórica y metodológicamente relevante para identificar qué temas son prioritarios para las mujeres y en cuáles han tenido mayor éxito para lograr la aprobación de decretos. La clasificación que se propone desagrega, separa, algunas propuestas de la literatura como las políticas sectoriales (interseccionales) y el acceso a la justicia, a fin de que estas dos temáticas queden separadas y, por lo tanto, sea visible si hay o no avances en estas materias.

[2] En este texto se usó una fuente secundaria (Góngora et al., 2019) para tener un punto de referencia que permitiera comparar las tres legislaturas del estudio.

Tabla 6

¿Qué temas legisla el Congreso de Guanajuato?: Sistematización de la agenda por la igualdad sustantiva

Clasificación	Temas legislativos	2012-2015	2015-2018	2018-2021
Violencias contra las mujeres	Violencia sexual, física, emocional en el ámbito familiar, comunitario, digital, político, trata de personas, prostitución, refugios para víctimas, entre otros.	8	6	4
Igualdad entre mujeres y hombres en el espacio público	Adopción de lenguaje incluyente, representación en el ámbito político (cuotas y paridad), acciones afirmativas, reconocimiento legislativo de la discriminación, igualdad sustantiva, entre otros.	7	11	1
Igualdad entre mujeres y hombres en el espacio privado	Políticas sobre paternidad, maternidad, conciliación y cuidado, guarderías, lactancia, matrimonio, divorcio, entre otros.	0	2	0
Empoderamiento económico	Trabajo no remunerado, trabajadoras(es) del hogar, brecha salarial, acciones afirmativas, posesión de la tierra, propiedad, herencias, educación, empleo, reclutamiento laboral, mujeres emprendedoras, entre otros.	1	0	0

(*Continúa*)

(*Continuación*)

Interseccionalidad	Políticas para mujeres indígenas, rurales y afrodescendientes, madres solteras, mujeres migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo, mujeres reclusas, adultas mayores, mujeres con discapacidad, entre otros.	2	1	2
Transversalidad de la perspectiva de género	Presupuestos sensibles al género (etiquetados), unidades de género, entre otros.	7	13	4
Salud	Derechos sexuales y reproductivos, despenalización del aborto, salud integral de las mujeres, entre otros.	0	1	1
Acceso a la justicia	Tipificación de feminicidio, protocolos de atención a víctimas, amnistía, entre otros.	3	2	1

Nota: los datos de los decretos fueron tomados de las páginas oficiales de las diferentes legislaturas del Congreso de Guanajuato.

Fuente: elaboración propia con base en Molyneux (1985); Rodríguez-Gustá (2008); Schwindt-Bayer (2010); Celis et al. (2008); Guzmán y Prieto (2014) y Cerna (2017).

La tabla 7 muestra que los temas más legislados en el Congreso de Guanajuato en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres son principalmente tres: las violencias contra las mujeres, la igualdad en el espacio público (paridad) y las reformas para garantizar la transversalidad de la perspectiva de género a través de unidades de género y presupuestos con perspectiva de género. Los temas menos legislados son: 1. la salud de las mujeres, en la cual se incluyen los derechos sexuales y reproductivos y la legalización del aborto; 2. el empoderamiento económico de las mujeres, y 3. la igualdad en el espacio privado.

Este hallazgo sobre el Congreso de Guanajuato aporta evidencia para las investigaciones que sostienen que los temas que logran consenso en las legislaturas mexicanas, derivados principalmente de arreglos informales entre las redes de apoyo a ciertos marcos normativos, son aquellos que no separan ideológicamente a las y los actores involucrados; mientras que otros temas definidos como no negociables políticamente no son objeto de legislación y su presencia en el debate de la agenda produce conflicto y fragmentación que podría paralizar –o congelar– cualquier posible acuerdo o negociación en otros temas (Martínez, 2010). Los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, principalmente el aborto, suele ser un tema que produce conflicto y suele ser evadido para su discusión plena.

En la legislatura del periodo 2012-2015 fueron aprobados 27 decretos con elementos sobre la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Si este dato lo sumamos a la literatura que analiza las iniciativas del Congreso de Guanajuato, se identifica una constante empírica sobre colaboración legislativa, a saber, la presentación de iniciativas suscritas por dos o más diputadas del Congreso (Góngora et al., 2019). En la legislatura 2012-2015 se modificó, se promovió y aprobó el decreto para tipificar el feminicidio en el Código Penal de la entidad, así como la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato (Góngora et al., 2019). Ambas leyes se insertaron en un contexto donde la mayoría de las entidades avanzaron dentro de una política de Estado para la igualdad en ambientes libres de violencia. Este elemento es importante porque aporta evidencia a los estudios que analizan a los actores externos al recinto legislativo, para explicar el incremento (o paralización) de la agenda de las mujeres en las legislaturas, tales como la aprobación de leyes federales que vinculan a los congresos locales a armonizar su legislación y las personas titulares del Ejecutivo estatal.

En la legislatura 2015-2018 fueron identificados al menos 31 decretos de género publicados en el *Diario* local. En este periodo, las iniciativas de las legisladoras fueron propuestas principalmente con sus grupos parlamentarios, por lo cual sugieren que las diputadas cabildean los decretos de género con el respaldo de sus grupos parlamentarios, lo cual contribuye a la aprobación de decretos de género en las legislaturas. Los asuntos que les interesaron fueron: "paridad electoral de género, violencia política, turismo sexual y delitos de corrupción de menores […], lenguaje incluyente,

alienación parental, derogación del incesto equiparado y la propuesta de una ley para prevenir, atender y erradicar la trata de personas" (Góngora et al., 2019). El análisis de los decretos aprobados indica que la paridad de género fue ampliada de las candidaturas para cargos electivos a otros espacios de poder, y que la violencia política contra las mujeres en el ámbito electoral fue reconocida en Guanajuato antes que, en el nivel federal, donde se aprobó hasta 2020.

En la legislatura 2018-2021 se identificaron 13 decretos de género. Algunos de los más relevantes fueron: el reconocimiento de la violencia política contra las mujeres en razón de género, la legislación para combatir y prevenir la violencia digital y, finalmente, la armonización de la paridad de género aprobada a nivel federal en 2019, la cual incluyó paridad en la integración, no solo en las candidaturas a cargos legislativos.

También se observó que la legislatura 2015-2018 fue más prolífica en la aprobación de decretos de género que la legislatura 2018-2021, aunque en esta última había más mujeres legisladoras. Comparativamente, las presidencias de las comisiones permanentes también tuvieron un estancamiento en la legislatura 2018-2021, aunque aumentó su presencia en la Junta de Gobierno y Coordinación Política y las mesas directivas. Esto sugiere que la inclusión de mujeres en los órganos internos de las legislaturas no genera mayor aprobación de decretos de género por sí misma, sino que son otros factores, como la colaboración entre las legisladoras (Barnes, 2016), los que explican cómo las legisladoras logran la aprobación de decretos de género.

Cómo lograron la aprobación de los decretos

El estudio de la representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas de género se mide a partir de los resultados del proceso legislativo; es decir, a través de los decretos de género sugiere preguntarse cómo es posible la aprobación de los mismos. En este apartado se argumenta que la presencia de mujeres en las legislaturas contribuye a la aprobación de este tipo de decretos cuando hay colaboración legislativa estratégica. La propuesta se basa teóricamente en lo que propone Tiffany Barnes sobre colaboración legislativa en los procesos de elaboración de políticas, expuesta en *Gendering Legislative Behavior: Institutional Constraints and Collaboration*. De acuerdo con Barnes (2016), las legisladoras (como las minorías parlamentarias) pueden influir en el proceso de elaboración de políticas a través de la colaboración, entendida como el proceso en que las y los legisladores trabajan juntos para obtener un resultado nuevo. El resultado es la aprobación de decretos (leyes o reformas de leyes) en materia de los derechos de las mujeres.

La propuesta teórica de Barnes consiste en que las mujeres colaboran porque son políticas estratégicas como todos los legisladores, y colaboran como una vía para ser representantes más efectivas, esto es, para influir en la agenda legislativa. Las mujeres colaboran más que los hombres porque enfrentan barreras estructurales que limitan su capacidad para ejercer influencia en el proceso de elaboración de políticas. De acuerdo con Barnes, a pesar de tener altos niveles de representación descriptiva como grupo y amplia experiencia política en lo individual (trayectoria), las legisladoras siguen marginadas de las posiciones de poder (liderazgo) legislativo (formales e informales), como las coordinaciones de los grupos parlamentarios, las presidencias de las comisiones y las comisiones poderosas (Barnes, 2016).

La colaboración de legisladoras implica que se comparten preocupaciones derivadas de la histórica desigualdad entre mujeres y hombres y los problemas derivados de ello, lo cual no implica que las mujeres constituyan un grupo homogéneo con intereses comunes. Existe un proceso de comunicación en que las legisladoras posicionan temas para incluirlos en la agenda legislativa y buscar alcanzar resultados positivos con el apoyo de otras legisladoras.

De esta manera, se argumenta que la colaboración legislativa explica la aprobación (o no) de decretos de derechos de las mujeres en Guanajuato o, en otras palabras, la relación entre la presencia de las mujeres (representación descriptiva) y la aprobación de legislación de género (representación sustantiva). La colaboración se expresa en la integración de las posiciones de liderazgo como las comisiones y los órganos de decisión al interior del Congreso, la presentación y el cabildeo de las iniciativas por parte de las legisladoras, tanto en su grupo parlamentario como con el resto de los legisladores y legisladoras; finalmente, las mujeres legisladoras votan a favor de los decretos que se suben al pleno y los legisladores las respaldan, logrando así la unanimidad en las votaciones favorables para los dictámenes para la igualdad sustantiva.

Como señalan Puente y Cerna (2017), desde las comisiones se pueden coordinar, persuadir y movilizar a las legisladoras y orientar sus votos; por ello es tan importante que las mujeres accedan a estos espacios de decisión. Las comisiones tienen margen de acción para facilitar o frenar que una o varias iniciativas se dictaminen y modifiquen y, por lo tanto, pueden determinar si las iniciativas se discutirán o aprobarán en el pleno.

Desde esa perspectiva, para que se aprueben decretos en materia de derechos de las mujeres es necesario que las legisladoras estén en posiciones de liderazgo, principalmente en las presidencias de las comisiones, porque desde ahí se construyen los consensos y se pueden impulsar determinados acuerdos para lograr la aprobación de los decretos. De acuerdo con Barnes (2016), si las mujeres integran una bancada de legisladoras (formal o informalmente) o si son parte de la comisión de igualdad de género, aumenta la probabilidad de que hombres y mujeres legisladores(as) acepten colaborar con ellas en la aprobación de ciertos marcos normativos. El caso de Guanajuato muestra evidencia a favor de dicha hipótesis. Por un lado, la comisión para la igualdad de género presidida por mujeres tiene un papel relevante como dictaminadora o codictaminadora de propuestas para la igualdad sustantiva y, por otro, las mujeres legisladoras (y los hombres) votaron en bloque en el pleno a favor de los decretos de género que aprobaron y cabildearon favorablemente las comisiones.

Según la información del Congreso de Guanajuato (SNT, folio 03187219), las propuestas de género que se aprobaron en el pleno fueron apoyadas por unanimidad. Esto sugiere que los dictámenes subieron a discusión una vez que tenían los consensos necesarios para su aprobación y que las comisiones (sobre todo las presidencias) fueron el filtro principal en el que se detuvieron las iniciativas que no avanzaron en el proceso de cabildeo de la(s) comisión(es) dictaminadora(s).

Las legislaturas LXIII y LXIV de Guanajuato estuvieron integradas por 47.22 y 50.00 % de mujeres, respectivamente. La Jucopo se integró por seis y ocho personas en ambos periodos, de las cuales solo 10 y 25 % fueron mujeres, respectivamente. La Mesa Directiva fue el espacio donde más inclusión de mujeres se registró, con 55 y 66 % de mujeres en cada legislatura. En las comisiones permanentes de la LXIII Legislatura 54 % fueron presididas por mujeres, y 32 % en la legislatura inmediata posterior.

Una vez que las mujeres legisladoras lograron posiciones de liderazgo, el siguiente paso fue la presentación de iniciativas a favor de los derechos de las mujeres y su negociación. La literatura indica que en una legislatura donde no existe paridad, el incremento de las mujeres en las legislaturas implica que se presenten iniciativas a favor de los derechos de las mujeres, pero no necesariamente se traduce en aprobación de decretos. En legislaturas paritarias este supuesto teórico se pone a prueba, porque la intención de los legisladores de representar a las mujeres está mediada por el contexto institucional. En el caso de Guanajuato, en contextos de legislaturas paritarias las legisladoras lograron la aprobación de reformas importantes, como la tipificación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, la legislación para combatir y prevenir la violencia digital, y la paridad en la integración de las legislaturas.

De acuerdo con la perspectiva teórica de la colaboración legislativa, las legisladoras, después de presentar las iniciativas, las negocian y discuten con sus colegas mujeres sin importar el partido político. Comparten visiones de los problemas y formas de resolverlos, se integran y comienzan un proceso de negociación y diálogo. La dinámica legislativa implica el diálogo y cooperación, pero también se requiere que las mujeres se identifiquen entre sí, se organicen y busquen sacar adelante temas en común.

Las legisladoras son actores estratégicos y uno de sus propósitos es influir en el proceso legislativo. Desde la perspectiva de la democracia colaborativa, se supone que a las legisladoras las motiva colaborar para así poder influir en la agenda de género y lograr la aprobación de decretos en temas de género. A lo largo del proceso legislativo, las mujeres enfrentan obstáculos para sacar adelante sus proyectos de ley y para presidir órganos de gobierno y comisiones importantes. Una de las estrategias para superar las barreras tanto formales como informales es la colaboración entre mujeres más allá de ideologías partidistas.

La información recabada de los decretos aprobados en materia de género en el Congreso de Guanajuato mostró que todas las mujeres legisladoras los apoyan en el pleno, y en la votación también los legisladores se sumaron a los proyectos (SNT, folio 03187219). Estos datos nos sugieren dos cosas. La primera es que la negociación o resistencia es previa al pleno y que las mujeres de forma disciplinada respaldan los proyectos que han impulsado y negociado previamente. La segunda es que el vínculo entre

la representación descriptiva y sustantiva en congresos paritarios está en la colaboración legislativa: al integrar y presidir las posiciones de liderazgo al interior del recinto legislativo y negociar los dictámenes antes de subirlos al pleno, tanto entre mujeres como con los coordinadores parlamentarios, y votarlos en bloque.

Un caso emblemático de los decretos de género analizados es la aprobación de la paridad en la integración de las legislaturas (no solo en las candidaturas). La reforma es relevante por el nivel de innovación y compromiso institucional con la aplicación plena de la paridad, y por el nivel de consenso y negociación política que implica una reforma constitucional.

Tabla 7

Decreto sobre paridad en integración del Congreso de Guanajuato

Decreto núm. 95 Constitución Política para el Estado de Guanajuato Artículo 41. […] En la integración del Congreso del Estado de Guanajuato, esta Constitución y la ley electoral determinarán los mecanismos para cumplir con el principio de paridad de género.

Fuente: CPEG (11 de septiembre de 2019).

La iniciativa fue propuesta por la diputada Magdalena Rosales Cruz del grupo parlamentario de Morena, quien argumentó que la legislatura 2018-2021 era paritaria y, por consiguiente, era un ejemplo de la evolución en cuanto a igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; "no obstante, no es garantía de que esto se renueve en las siguientes elecciones, ya que siguen imperando obstáculos y una cultura patriarcal que rigen la sociedad" (Rosales, 2019). La propuesta planteó modificar la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, de manera que la paridad de género trascendiera de la postulación de las candidaturas a la asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional. Para ello, se facultó al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato para que realizara las modificaciones necesarias, en el orden de prelación de las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional para la integración igualitaria del Congreso. La iniciativa tuvo tanto apoyo que las comisiones dictaminadoras aprobaron modificar también la constitución.

Consideraciones finales

En este texto se analizó *¿por qué en algunas legislaturas se aprueba más legislación de género que en otras?*

Se argumentó que en algunas legislaturas hay más colaboración estratégica que en otras. La colaboración no se da por valores o ideologías compartidas, sino por intereses o agendas comunes. Se mostró que las mujeres legisladoras actúan como actores estratégicos al aglutinarse y colaborar entre ellas para influir en la agenda legislativa y lograr la aprobación de decretos de género. Las diputadas lograron pasar las barreras tanto formales como informales, cuando se integraron a las presidencias de las comisiones permanentes porque desde ahí se impulsaron iniciativas de ley o dictámenes para que, cuando lograban los consensos necesarios, subieran a discusión y votación del pleno para su aprobación.

En un contexto institucional donde las legislaturas son paritarias, la colaboración legislativa entre legisladoras genera decretos favorables a las mujeres. La colaboración de las mujeres legisladoras se llevó a cabo en tres momentos: 1. la integración de comisiones de género y puestos de liderazgo, 2. el cabildeo de las iniciativas y dictámenes, y 3. la votación en el pleno de los proyectos independientemente del partido político. El caso de Guanajuato sugiere que en las comisiones las mujeres se reconocen e identifican intereses comunes en los que podrían colaborar. Las comisiones también son espacios para el cabildeo y la negociación con mujeres de otros grupos parlamentarios y con hombres. A diferencia de la literatura que sugiere que las mujeres son relegadas a comisiones de menor poder, en Guanajuato se identificó una creciente apertura para que las mujeres ocupen comisiones importantes como Gobernación y Puntos Constitucionales o Hacienda y Fiscalización. Sin embargo, se identificó también que la inclusión de mujeres en los espacios de poder depende de negociaciones políticas y puede retroceder entre una legislatura y otra. Sobre la Comisión para la Igualdad de Género se identificó que en el Congreso de Guanajuato es un espacio político relevante, ya que puede codictaminar asuntos en conjunto con otras comisiones como las de Finanzas, Relación

con otros Poderes, Desarrollo Urbano y Seguridad Pública, lo que la hace igualmente poderosa para tratar asuntos para la igualdad de género de manera transversal. Incluso la presidenta puede pedir turno a su comisión para dictamen o para opinión en temas que le parezcan relevantes.

Sobre el cabildeo de las iniciativas y dictámenes, la evidencia mostró que estos se suben al pleno hasta que lograron los consensos necesarios para aprobarse por mayoría o por unanimidad. Mientras eso no suceda, las comisiones, y principalmente sus presidencias, funcionan como porteros que detienen o permiten pasar las propuestas legislativas de la agenda para la igualdad sustantiva. De acuerdo con la literatura, las mujeres legisladoras promueven con más frecuencia la agenda de género que los hombres. En el caso de Guanajuato, dicha hipótesis se corrobora. Así lo mostró el rastreo de las promotoras de las iniciativas que se convirtieron en decretos vigentes.

Sobre la votación en el pleno del Congreso de Guanajuato llama la atención que los decretos de género fueron aprobados por una amplia mayoría o por unanimidad. Es decir, no solo las mujeres votan en bloque, sino toda la legislatura. Este hallazgo es importante porque sugiere una gran habilidad política de las legisladoras para convencer no solo a otras mujeres, sino también a los hombres de sus grupos y a las personas en los puestos de liderazgo, para que respalden la aprobación de decretos. Tradicionalmente, el desarrollo de dicha habilidad política de negociación estaba reservado casi siempre para las personas coordinadoras de los grupos parlamentarios, que en su mayoría siguen siendo hombres. En otras palabras, la aprobación de decretos de género promovidos por las legisladoras de diferentes grupos parlamentarios que colaboraron entre sí, sin ser coordinadoras de grupos parlamentarios, constituye una manera diferente de ejercer la creación de políticas e influir en esta. Una manera más colaborativa que competitiva en la promoción de la agenda para la igualdad sustantiva.

Finalmente, una posible veta de investigación sobre la representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas consiste en analizar cómo algunos actores, externos al recinto, legislativo influyen en la creación de la agenda y la aprobación de decretos para la igualdad sustantiva. Por ejemplo, las y los gobernadores, los tratados internacionales, los grupos de mujeres organizadas (feministas), así como las reformas federales que obligan a las entidades federativas a armonizar ciertos marcos normativos para la igualdad sustantiva y contra las violencias de género.

Recomendaciones de política

Un desafío que persiste es legislar para garantizar que los órganos internos de las legislaturas se distribuyan paritariamente entre mujeres y hombres y, de esa manera, evitar que haya retrocesos en la inclusión de mujeres en estos espacios, y que la inclusión dependa de acuerdos y voluntades políticas, así como garantizar el ejercicio del cargo en igualdad de condiciones que los hombres.

Tabla 8

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato

Ley vigente	Propuesta
Artículo 17. Los diputados electos que hayan obtenido su constancia de mayoría y validez, o que hubieren recibido constancia de asignación proporcional, comunicarán al Congreso del Estado, por conducto de la Secretaría General, hasta antes de la celebración de la junta preparatoria, la conformación de los grupos parlamentarios y, en su caso, la integración de las representaciones parlamentarias, en los términos previstos por el artículo 65 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y por esta Ley.	Artículo 17. Los diputados electos que hayan obtenido su constancia de mayoría y validez o que hubieren recibido constancia de asignación proporcional, comunicarán al Congreso del Estado, por conducto de la Secretaría General, hasta antes de la celebración de la Junta Preparatoria, la conformación de los Grupos Parlamentarios y, en su caso, la integración de las representaciones parlamentarias, en los términos previstos por el artículo 65 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y por esta Ley. El nombramiento de los representantes de los grupos parlamentarios y las representaciones parlamentarias deberá alternarse por sexo en cada legislatura.
Artículo 52. La Mesa Directiva durará en sus funciones un periodo ordinario y estará integrada por una presidencia, una vicepresidencia, dos secretarías y una prosecretaría. Los integrantes de la Mesa Directiva podrán elegirse para fungir como integrantes de la Mesa Directiva de la diputación permanente y, en su caso, para periodos ordinarios subsecuentes.	Artículo 52. La Mesa Directiva durará en sus funciones un periodo ordinario y estará integrada por una presidencia, una vicepresidencia, dos secretarías y una prosecretaría. Las personas integrantes de la Mesa Directiva podrán elegirse para fungir como integrantes de la Mesa Directiva de la diputación permanente y, en su caso, para periodos ordinarios subsecuentes. En su conformación deberá cumplir el principio de la paridad de género. El nombramiento de la presidencia deberá ser de sexo distinto a la o el presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política.
Artículo 71 […] La Junta de Gobierno y Coordinación Política estará compuesta por los coordinadores de los grupos parlamentarios, los integrantes de las representaciones parlamentarias y por los diputados independientes.	Artículo 71 […] La Junta de Gobierno y Coordinación Política estará compuesta por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, los integrantes de las representaciones parlamentarias y por los diputados independientes. En su integración deberán supervisar la alternancia en el sexo de los coordinadores de los grupos parlamentarios y las representaciones parlamentarias en cada legislatura.
Artículo 72 […] V. Proponer al pleno la integración de las comisiones legislativas permanentes y especiales.	Artículo 72 […] V. Proponer al pleno la integración de las comisiones legislativas permanentes y especiales y deberán cumplir el principio de paridad de género en su conformación y designación de presidencias.

Fuente: elaboración propia.

Referencias

Beer, C. (2011). Política de género y federalismo en México. *Revista SAAP*, *15*(2), 335-361.

Caminotti, M., & Piscopo, J. (2019). Neither Penalised nor Prized: Feminist Legislators, Women's Representation, and Carrer Paths in Argentina. *Journal of Politics in Latin America*, *II*(2), 181-203. Doi:10.1177/1866802X19876460.

Celis, K. et al. (2008). Rethinking Women's Substantive Representation. *Representation*, *44*(2), 1-30. Doi:10.1080/00344890802079573

Celis, K., & Childs, S. (2008). Introduction: The Descriptive and Substantive Representation of Women: New Directions. *Parliamentary Affairs*, *61*(3), 419-425. https://doi.org/10.1093/pa/gsn006

Cerna, S. (2015). La representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas de las diputadas mexicanas. *Política, Globalidad y Ciudadanía*, *1*(1), 98-118.

Cerva Cerna, D. (2008). México. Los partidos políticos frente a la equidad de género, en B. Llanos, & K. Sample (coords.), *Del dicho al hecho: Manual de buenas prácticas para la participación de las mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*. Estocolmo: International IDEA.

Cerva, D., & Ansolabehere, K. (2009). Trabajo introductorio: Protección de los derechos político-electorales de las mujeres. *Género y Derechos Políticos*. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales en México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Childs, S. (2006). The Complicated Relationship between Sex, Gender and the Substantive Representation of Women. *European Journal of Women's Studies*, *13*(1), 7-21.

Coutiño Osorio, P.F., & Hernández García, M. A. (2019). Análisis de la paridad e igualdad política en dos estados panistas: Guanajuato y Puebla. *Espacios Públicos*, *22*(55),125-150.

Dahlerup, D. (2014). Representing Women: Defining Substantive Representation of Women, en Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M. (eds.), *Representation. The case of Women*. New York: Oxford University Press.

Escobar-Lemmon, M., & Taylor-Robinson, M.M. (2014). *Representation. The Case of Women.* New York: Oxford University Press.

Escobar-Lemmon, M., Schwindt-Bayer, L., & Taylor-Robinson, M.M. (2014). Representing Women: Empirical Insights from Legislatures and Cabinets in Latin America, en M. Escobar-Lemmon & M.M. Taylor-Robinson (eds.), *Representation. The Case of Women*. New York: Oxford University Press.

Franceschet, S. et al. (2012). *The Impact of Gender Quotas.* New York: Oxford University Press.

Franceschet, S., & Piscopo, J. (2008). Gender Quotas and Women´s Substantive Representation: Lessons from Argentina. *Politics & Gender*, *4*(3), 393-425.

García Méndez, E. (2019). *Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación. Estudios Políticos,* (46), 73-98.

Góngora Cervantes, V., Ramírez Barba, É.J., & Martínez Tafolla, P.M.E. (2019). Presencia y representación de las mujeres en el Congreso del Estado de Guanajuato. *Revista de El Colegio de San Luis*, *9*(20), 493-529.

Heath, Roseanna M., Schwindt-Bayer, L.A., & Taylor-Robinson, M.M. (2005). Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures. *American Journal of Political Science, Houston*, *49*(2), 420-436.

Hernández, M.A. (2019). La igualdad política un reto que se construye: Congreso de Guanajuato. En M.A. Hernández & J.A. Rodríguez Alonso (coord.). *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?* (pp. 221-273). México: Universidad de Guanajuato, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez,

Hinojosa, M. (2012). *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*. Philadelphia: Temple University Press.

Htun, M., & Piscopo, J. (2014). *Women in Politics and Policy in Latin America and the Caribbean*. Social Science Research Council, Working Papers.

Martínez Medina, D. (2010). Redes de política pública y construcción de agenda de género en el legislativo mexicano (1997-2009) (tesis maestría). FLACSO México, México.

Martínez, M.A., & Garrido, A. (2010). *De la política de la presencia a la política de la diferencia. Representación de las mujeres en cuatro parlamentos nacionales (México, Chile, Argentina y Uruguay)*. Serie América Latina, núm. 32. Barcelona: CIBOD Ediciones.

_____ (2013). Representación descriptiva y sustantiva: La doble brecha de género en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, *75*(3), 407-438.

Palma, E., & Chimal, A. (2012). Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, *11*, 53-78.

Piscopo, J. (2014). Beyond hearth and home: female legislators, feminist policy change, and substantive representation in Mexico. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *23*(12), 87-111.

_____ (2014). Más allá del hogar: Las legisladoras, el cambio feminista en las políticas y la representación sustantiva en México. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23. http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2014000200005

_____ (2011). *Rethinking Descriptive Representation: Rendering Women in Legislative Debates*. *Parliamentary Affairs*, *64*(3), 448-472.

Schwindt-Bayer, L.A. (2010*). Political Power and Women's Representation in Latin America*. New York: Oxford University Press.

Schwindt-Bayer, L.A., & Mishler, W. (2005). An Integrated Model of Women's Representation. *The Journal of Politics, 67*(2), 407-428.

Zaremberg, G. (2009). ¿Cuánto y para qué? Los derechos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva. En *Género y derechos políticos*. *La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México* (pp. 75-121). México: Tribunal Federal Electoral (TRIFE).

Sitios oficiales consultados

Legislatura LXII (2012-2015). http://legislaturalxii.congresogto.gob.mx/

Legislatura LXIII (2015-2018). https://www.congresogto.gob.mx/lxiii

Legislatura LXIV (2018-2021). https://bit.ly/3Rrj3Bm

Solicitud de información folio 03187219. Plataforma Nacional de Transparencia.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. https://cutt.ly/lCizrGY

Punitivismo en Guanajuato: el enfoque selectivo hacia grupos vulnerables

Punitivism in Guanajuato: Selective Approach Towards Vulnerable Groups

Ana Patricia Arroyo Gámez

Sumario: 1. Introducción. 2. Una mirada general al punitivismo en Guanajuato. 3. Elementos clave para entender el punitivismo y su enfoque selectivo. 4. Consideraciones desde el enfoque de políticas públicas. 5. Desentramar las narrativas del enfoque selectivo del punitivismo. 6. Hallazgos. 7. Conclusiones y recomendaciones. 8. Referencias.

Resumen

Las distintas aproximaciones teóricas muestran que es imposible afirmar que el aumento de las penas sea la clave para reducir la incidencia delictiva. Ante esta imposibilidad, diversos estudios se han centrado en los efectos del punitivismo, y apuntan a que existen repercusiones asociadas con la clase social, la raza o el sexo de quienes se castiga.

El caso de estudio basado en la legislación en materia de seguridad en Guanajuato, México, muestra la persistencia de un enfoque selectivo del punitivismo que afecta a los grupos sociales más vulnerables de la entidad, lo cual hace presumir que las categorías analíticas referidas aún no han sido operacionalizadas. Desde el enfoque de políticas públicas, considerando que las leyes son uno de los referentes esenciales en el diseño de los cursos de acción gubernamental, se propone una modificación del discurso para propiciar una transformación en la forma como se concibe la sanción.

Palabras clave: incidencia delictiva, punitivismo, antipunitivismo, enfoque selectivo del punitivismo, políticas públicas

Abstract

Many theoretical approaches show the impossibility to affirm that increasing sentences is the key to reducing the incidence of crime. Faced with this impossibility, many studies have focused on the punitive effects, and suggest that there are repercussions associated with the social class, race, and/or sex of the people being prosecuted.

The study case is focused on security legislation in Guanajuato, Mexico, and it shows a persistent selective punitive approach, which affects the most vulnerable social groups in the State. It suggests that the analytical categories referred have not been operationalized. From the public policy approach considering that laws are one of the essential references in the design of government action courses, a modification of the discourse is proposed to promote a transformation in the way in which sanctions are conceived.

Keywords: Incidence of Crime, Punitivism, Anti-Punitive, Selective Punitive Approach, Public Policies

Introducción

El carácter punitivo presente dentro del Código Penal y la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, dos de los principales instrumentos jurídicos que regulan tanto la comisión de los delitos como la incidencia de las faltas administrativas o infracciones (actos considerados socialmente transgresores), coloca al castigo como una forma de prevención general y específica (Trajtenberg & Aloisio, 2009); es decir, como una medida disuasiva para que la ciudadanía, ante la amenaza de la pena, evite cometer actos de esta naturaleza y también como una opción de tratamiento resocializador, cuyo fin es deshabilitar a la persona de manera posterior al acontecimiento de cualquiera de estos sucesos.

Los mecanismos de sanción, aun considerados desde una mirada preventiva (pero no por ello menos punitiva), no han reflejado resultados contundentes como para afirmar que esta vía haya contribuido con la disminución de la incidencia delictiva o con el incremento de la percepción de seguridad por parte de la ciudadanía en Guanajuato. En paralelo, se advierte que las particularidades del castigo han actuado de manera específica sobre ciertos grupos sociales, provocando fenómenos tales como la criminalización, la discriminación y la revictimización, entre otros.

Lo anterior se fundamenta en la vasta información que existe sobre los efectos del punitivismo (Ariza Higuera & Torres Gómez, 2020) y que tal como sucede en otras latitudes, para el caso guanajuatense tampoco es posible constatar que el aumento de la temporalidad o severidad de las penas haya inhibido la incidencia delictiva. Asimismo, sobre los efectos del enfoque selectivo del punitivismo hay diversos estudios que indagan sobre cómo el castigo puede actuar de manera particular sobre las personas en función de su clase social, raza o género (Davis, 2003).

Dado que aún no es posible promover la eliminación del castigo (sea suave o severo) como mecanismo de control social dentro de las políticas públicas en materia de seguridad en México, considero necesario establecer límites y especificaciones sobre los alcances de su aplicación, sobre todo desde la construcción de sus propias narrativas.

En ese sentido, mi hipótesis de trabajo es que los avances sobre los efectos y el enfoque selectivo del punitivismo aún son relativamente nuevos para México, y en particular para entidades federativas como Guanajuato, por lo cual persiste un enfoque punitivo con un carácter selectivo, que actúa sobre los grupos poblacionales más vulnerables del Estado, observado en la tipificación de los delitos y las faltas administrativas, así como en las sanciones impuestas dentro del Código Penal y la Ley de Justicia Cívica de la entidad.

Desde el enfoque de políticas públicas –particularmente en la fase de diseño–, la propuesta analítica es identificar, dentro del Código Penal y la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, cómo operan las narrativas selectivas del enfoque punitivo hacia los grupos más vulnerables de la entidad, en aras de establecer un punto de partida para la transformación de estos imaginarios generados desde el Estado.

Para lograr lo anterior, en los siguientes apartados me dedicaré a caracterizar el contexto punitivo y su enfoque selectivo en Guanajuato, y haré un breve recorrido sobre el punitivismo y el enfoque selectivo que, sostengo, existe detrás de este; posteriormente, desde el enfoque de políticas públicas argumentaré la importancia de identificar y operacionalizar estas categorías, en específico dentro de la etapa de diseño para el caso de Guanajuato. Finalmente, analizaré cómo funciona la política vigente, cuáles

son las narrativas selectivas del enfoque punitivo dentro de los instrumentos seleccionados de la normativa de la entidad y sus implicaciones, así como qué tipo de transformaciones podrían lograrse en caso de modificar el discurso desde el diseño de la ley.

Una mirada general al punitivismo en Guanajuato

El carácter punitivista en el estado de Guanajuato se hace evidente al comparar la legislación local con la norma federal. Al respecto, una primera consideración que se debe tener en cuenta es que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021), artículo 21, se establece lo siguiente:

> La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2021, artículo 21)

Aunque la Constitución considera ambos actos como transgresores, permite diferenciar los delitos respecto a las infracciones o faltas administrativas (a partir de sus distintos niveles de impacto social) y establece cuáles son las atribuciones estatales y municipales de las autoridades responsables para atender cada hecho señalado. El análisis particular del caso de Guanajuato permite advertir que localmente estas atribuciones se han desarrollado bajo un carácter especialmente punitivo, tanto para los delitos como para las faltas administrativas, pues su aplicación ha sido más severa y selectiva para ciertos grupos sociales.

Si bien a nivel federal se cuenta con el Código Penal Federal, el cual tiene por objetivo establecer los supuestos de incidencia de los delitos de orden federal y sus sanciones, no debe perderse de vista que a nivel estatal cada entidad federativa tiene la facultad de establecer sus propios parámetros de aplicación. En el caso de Guanajuato, la estructuración de su Código Penal es parecida a la del orden federal; sin embargo, existen ciertos matices en su contenido que indican la existencia de una carga punitiva mucho más severa y selectiva. Algunos elementos que llevan a afirmar lo anterior se basan en que:

a) Mientras el Código Penal Federal establece 19 tipos de sanciones para los delitos, el Código Penal del Estado de Guanajuato contiene nueve; más allá de que la disminución del número de sanciones sea un aspecto favorable, un breve análisis comparativo sobre el tipo de sanciones que se utilizan en la entidad demuestra que Guanajuato prioriza las sanciones más severas, pues omite aquellas "más amables", tales como la amonestación, el apercibimiento, la caución de no ofender, la vigilancia de la autoridad, la colocación de dispositivos de vigilancia, entre otros. Asimismo, destaca el hecho de que existe un tipo de sanción que no figura en el orden federal, la cual versa sobre la "Privación de los derechos inherentes al ejercicio de la patria potestad, la tutela o custodia, subsistiendo la obligación de proporcionar alimentos al pasivo" (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022, artículo 38, fracción VIII), cuya aplicación no es definida dentro del instrumento jurídico y da lugar a discrecionalidades, particularmente si esta se aplicase a las mujeres.
b) En cuanto al tipo de delitos, la comparación entre algunos de ellos demuestra que la entidad tiene un rango de severidad ligeramente mayor, particularmente en cuanto a la duración y el tipo de sanción. Por ejemplo, en el caso de homicidio se establece lo siguiente.

Tabla 1

Código Penal Federal. Caso de homicidio

Código Penal Federal	Código Penal del Estado de Guanajuato
"Al responsable de cualquier homicidio simple intencional que no tenga previsto una sanción especial en este Código, se le impondrán de doce a veinticuatro años de prisión". (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020, artículo 307)	"Al responsable de homicidio simple se le impondrá de diez a veinticinco años de prisión y de cien a doscientos cincuenta días multa". (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022, artículo 139)

Fuente: elaboración propia con información obtenida del Código Penal Federal (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020) y del Código Penal del Estado de Guanajuato (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022).

En este caso, se observa que, para el delito de homicidio simple, aunque la sanción mínima es menor en Guanajuato respecto al Código Penal Federal, la pena máxima excede a lo estipulado en el orden federal y además incluye una sanción monetaria adicional.

Otro ejemplo importante es la tipificación del delito de aborto, el cual claramente opera de manera selectiva para las mujeres o personas gestantes.

Tabla 2

Tipificación del delito de aborto

Código Penal Federal	Código Penal del Estado de Guanajuato
"Se impondrán de seis meses a un año de prisión a la madre que voluntariamente procure su aborto o consienta en que otro la haga abortar, si concurren estas tres circunstancias: I.- Que no tenga mala fama; II.- Que haya logrado ocultar su embarazo, y III.- Que este sea fruto de una unión ilegítima. Faltando alguna de las circunstancias mencionadas, se le aplicarán de uno a cinco años de prisión". (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020, artículo 332)	"A la mujer que provoque o consienta su aborto, se le impondrá de seis meses a tres años de prisión y de cinco a treinta días multa". (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022, artículo 159)

Fuente: elaboración propia, con información obtenida del Código Penal Federal (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020) y del Código Penal del Estado de Guanajuato (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022).

La comparativa sancionatoria permite observar que, aunque a nivel federal la pena es más elevada (en caso de no cumplirse los supuestos revictimizantes atenuantes), en Guanajuato la sanción máxima es más alta sin ningún supuesto atenuante y además se considera el pago de una multa.

Finalmente, veamos el ejemplo del delito de robo.

Tabla 3

Delito de robo

Código Penal Federal	Código Penal del Estado de Guanajuato
"Cuando el valor de lo robado no exceda de cien veces el salario [$17 287], se impondrá hasta dos años de prisión y multa hasta de cien veces el salario [$17 287]. Cuando exceda de cien veces el salario [$17 287], pero no de quinientas [$86.435], la sanción será de dos a cuatro años de prisión y multa de cien hasta ciento ochenta veces el salario [$31 116.6]. Cuando exceda de quinientas veces el salario [$86.435], la sanción será de cuatro a diez años de prisión y multa de ciento ochenta [$31 116.6] hasta quinientas veces el salario [$86.435]" (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020, artículo 370). *Salario mínimo en 2022: $172.87 (Comisión Nacional de Salarios Mínimos, 2021).	"De dos a cuatro años de prisión y de veinte a cuarenta días multa, cuando la cuantía del robo exceda de doscientas veces la unidad de medida y actualización diaria [$19 244], pero no de cuatrocientas [$38 488]. De tres a siete años de prisión y de treinta a setenta días multa, cuando la cuantía del robo exceda de cuatrocientas veces la unidad de medida y actualización diaria [$38 488], pero no de ochocientas [$76 976]. De cuatro a diez años de prisión y de cuarenta a cien días multa, cuando la cuantía del robo exceda de ochocientas veces la unidad de medida y actualización diaria [$76 976]" (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022, artículo 191). *Unidad de medida y actualización (UMA) en 2022: $96.22 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2022) en lo subsecuente (INEGI, 2022d).

Fuente: elaboración propia, con información obtenida del Código Penal Federal (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020) y del Código Penal del Estado de Guanajuato (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022).

Suponiendo que las variaciones se deban a la unidad utilizada en cada instrumento jurídico, lo cierto es que en Guanajuato el rango de valoración muestra que por cantidades menores la intensidad de la sanción aumenta, en

comparación con lo establecido a nivel federal. Asimismo, independientemente de dichas variaciones, el incremento de años en prisión y la presencia de la multa es una constante que sobresale en la entidad.

Ahora bien, para las faltas administrativas debe decirse que no existe una ley general o federal que regule la aplicación en las entidades de la República, así que no tengo la posibilidad de hacer un ejercicio comparativo como en el caso de los delitos. Asimismo, como señalé, en el artículo 21 constitucional se establece que esta atribución será de las autoridades administrativas municipales, a través de los bandos o reglamentos, por lo cual la comparativa ideal tendría que darse entre municipios, tanto de Guanajuato como de otras entidades federativas.

Dado que lo anterior excede el propio objeto de estudio, tomaré dos ejemplos que me permiten señalar la presencia de ciertos elementos punitivos más severos y selectivos en la entidad, respecto a lo estipulado en el orden federal, en materia de faltas administrativas:

a) En mayo de 2021, la Comisión Nacional de Derechos Humanos promovió una acción de inconstitucionalidad 89/2021, donde, entre otras cosas, señaló que "la disposición normativa contenida en el artículo 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, al establecer como infracción en materia de seguridad ciudadana la conducta consistente en usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello, vulnera las libertades fundamentales de expresión y reunión" (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2021, p. 24). Con esto, se atribuyó una violación a las libertades fundamentales por parte del gobierno guanajuatense hacia su ciudadanía. Actualmente, dicha acción sigue a la espera de ser resuelta.
b) Existe una falta administrativa concebida en el artículo 65, fracción VII, donde se considera la prostitución como una infracción a la tranquilidad de las personas. (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2021, artículo 65)

La punición presente en los instrumentos jurídicos mencionados no ha logrado las reacciones sociales esperadas. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (INEGI, 2022b) de junio de 2022, que arrojó datos de tres de los municipios más poblados de Guanajuato, se observó que en León de Aldama 27.9 % de los hombres se sintieron seguros respecto a 14 % de mujeres; en Guanajuato 41 % de los hombres afirmaron sentirse seguros, en contraste con 21.8 % de las mujeres; y en Irapuato 14.6 % de los hombres se sintieron seguros, frente a 5.7 % de las mujeres del mismo municipio. A nivel nacional, estas cifras fueron de 39 % de hombres que afirmaron sentirse seguros, en comparación con 27 % de las mujeres. A partir de la muestra presentada por esta encuesta, se advierte que solo los hombres que habitan en Guanajuato superaron la media nacional en la percepción de seguridad.

En términos de comisión de actos delictivos, Guanajuato tiene una tendencia al alta en la tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (INEGI, 2022c), la incidencia pasó de 23 365 casos por cada 100 mil habitantes en 2010 a 29 106 casos en 2020; resalta que, en este periodo, el año que mostró un alza relevante fue 2019 con 50 894 casos por cada 100 mil habitantes.

Aunado a lo anterior, según los datos arrojados por el Censo Nacional del Sistema Penitenciario Federal y Estatales (INEGI, 2022a), Guanajuato cuenta con una tasa de ocupación carcelaria de 115.8 personas por cada 100 mil habitantes, respecto a las 170.9 de la nacional, lo cual la convierte la novena entidad con mayor población en prisión.[1] De la misma forma, se observa que, durante 2021, la entidad ejerció un presupuesto de 1 230.7 millones de pesos en este rubro, lo cual la hizo ocupar el tercer lugar nacional en destinar mayores recursos a los centros penitenciarios.

En cuanto a los ingresos, se registró que, durante 2021, en Guanajuato, de la población total que ingresó a prisión 92.9 % fueron hombres y 7.1 % mujeres, en contraste con 93.4 % de hombres que egresaron de prisión y 6.6 % de mujeres en el mismo periodo. Asimismo, en ese mismo año, se registraron 8 749 delitos cometidos por las personas ingresadas, en comparación con los 7 148 delitos cometidos por aquellas que egresaron en el mismo año (INEGI, 2022a).

En términos socioeconómicos, en agosto de 2021 el Gobierno del Estado de Guanajuato declaró que la situación de pobreza de la entidad era de 42.7 % respecto al 43.9 % registrado a nivel nacional. Pese a lo anterior, se observó que la pobreza extrema pasó de 3.6 % en 2018 a 4.5 % en

[1] La población total de la entidad de Guanajuato es de 6 166 934 habitantes (INEGI, 2020), y ocupa el sexto lugar entre las entidades con mayor población en su territorio.

2020 (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2021). Aunque debe mencionarse que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020) identificó a la entidad con el coeficiente Gini (desigualdad económica a partir de la distribución de los ingresos) más bajo a nivel nacional, situado en 0.386 en 2020, lo cual la colocó como la entidad con menores desigualdades.

Finalmente, a manera de contraste, es importante señalar que casos como el de Chile sugieren que:

> ...la disminución es marginal, a un costo económico muy alto para el Estado. También, que los estudios criminológicos no habrían despejado adecuadamente los efectos puros del encarcelamiento de aquellos derivados de otros cambios estructurales. Por último, que algunas investigaciones criminológicas sugerirían que en casos como el de Chile, que ya presenta altas tasas de prisión, un eventual aumento de la población condenada puede eventualmente traducirse en un aumento de la delincuencia. (Cavada, 2018, p. 1).

Elementos clave para entender el punitivismo y su enfoque selectivo

Diversos autores y autoras han señalado que la punición no es la panacea para reducir la incidencia delictiva. Las investigaciones que han proliferado desde el siglo XVIII y hasta la fecha son aquellas cuyo método se ha basado, fundamentalmente, en los postulados de la teoría de la elección racional (Cavada, 2018). Sin embargo, otro tipo de estudios de igual valía se han dado desde el campo del derecho, los cuales han intentado establecer los impactos sociales de utilizar la visión garantista sobre el *ius puniendi* o punitivismo (Rosler, 2017).

De la misma forma, se han observado hallazgos específicos a partir del estudio sobre los impactos del enfoque punitivista en los últimos años, y dos importantes de rescatar versan sobre la relación del punitivismo con la raza, la clase social y el género (Davis, 2003); y aquellos, más recientes, relacionados con la hechura de políticas públicas en materia de criminalidad (Price, Sechopoulos & James, 2019).

En cuanto a la primera clasificación, Trajtenberg y Aloisio (2009) mencionan que los autores pioneros en establecer el llamado enfoque económico del crimen fueron el italiano Cesare Beccaria y el inglés Jeremy Bentham, con estudios emitidos entre 1764 y 1789, respectivamente, donde el postulado partía del hecho de que cometer un delito era producto de una elección individual y motivada. Según estos autores, a dichos postulados le siguieron los "modelos ortodoxos", representados por Gary S. Becker e Isaac Ehrlich, entre otros.

De acuerdo con Durlauf y Nagin (2011), el estudio de Becker en 1968 abrió paso a la creación de modelos econométricos que intentaron establecer o demostrar algún tipo de relación causal entre las variables de criminalidad y penalidad. Según los autores, Becker planteó que la comisión de un delito era parte de una elección racional y, en tanto, se podía establecer una relación causal entre tres variables: no cometer el crimen, cometerlo sin castigos y cometerlo con castigos. Trajtenberg y Aloisio, por su parte, señalan que la característica de dichos estudios ortodoxos fue partir del supuesto de que "la actividad delictiva es una función de las oportunidades, recursos, gustos y evaluación de las consecuencias de las acciones del agente" (Trajtenberg & Aloisio, 2009, p. 280).

Los modelos ortodoxos recibieron numerosas críticas puesto que se basaban en criterios de racionalidad excesiva (suposición de que las personas tenían toda la información para decidir sobre los efectos de la comisión o no de un acto transgresor) y la identificación de motivaciones prioritariamente económicas. A raíz de esto, surgieron los modelos criminológicos de la elección racional "que proponen un actor criminal con menores niveles de racionalidad, mayor determinación (menor libertad) y con objetivos y motivaciones no exclusivamente económicos" (Trajtenberg & Aloisio, 2009, p. 281). En síntesis, estos estudios intentaron demostrar que delinquir podía basarse en decisiones no totalmente acertadas y que el resultado dependería de diversas circunstancias.

Ramírez de Garay asegura que seguido de los estudios ortodoxos aludidos, la escuela neoclásica de la economía tomó peculiar relevancia "colocándose como una explicación sólida e introduciendo conceptos fundamentales para la criminología como: control-efectividad, costo diferencial, disuasión y racionalidad criminal" (Ramírez de Garay, 2014, p. 262). Si bien la nueva postura incluyó otro tipo de variables y consideraciones, estas no escaparon de la racionalidad económica, pues intentaron establecer relaciones entre las tasas de criminalidad y las condiciones socioeconómicas.

Al introducir otras variables tales como la severidad, la certeza, la celeridad y la gravedad, los estudios comenzaron a arrojar resultados distintos respecto de aquellos cuyo enfoque era estrictamente economicista. Trajtenberg y Aloisio (2009) señalan que, aunque los estudios más recientes han continuado sobre la línea de los costos-beneficios de la comisión de un delito, han permitido plantear la idea respecto a que "un individuo racional se verá menos incentivado (más disuadido) de cometer un tipo de delito cuanto más larga sean la pena asociada (severidad), cuanto más grande sea la probabilidad de ser detenido y castigado por el crimen cometido (certeza), y cuanto mayor velocidad exista en la aplicación de la pena una vez detenido (celeridad)" (Trajtenberg & Aloisio, 2009, p. 283).

Esta corriente, donde predomina el concepto de la disuasión, ha alcanzado especial popularidad y ha sentado las bases de la llamada teoría general de la prevención que, aunque se detallará más adelante, sugiere una disuasión específica (para la persona que comete el acto transgresor) y una general (hacia la población en general en forma de una promesa de sanción). Su origen, por supuesto, se basa en los resultados obtenidos a partir de los estudios de la escuela neoclásica de la economía mencionados arriba.

Ahora bien, respecto a los estudios desde el derecho, Rosler (2017) plantea que existe una discusión entre el garantismo y el punitivismo. Este argumento acepta que dentro de la visión jurista existen dos grandes escuelas filosóficas. La escuela garantista plantea, entre otras cosas, la legalidad para juzgar los hechos, mientras que la punitivista es moral y su "[…] único propósito consiste en que ningún malvado escape al castigo" (Rosler, 2017, p. 68). En este sentido, el garantismo busca que las personas no sean castigadas y no se hable de sanción sino hasta verificar la acción criminal, en contraste con el punitivismo, cuya idea es que ninguna persona que se considere culpable quede impune.

El garantismo promueve el principio de legalidad, es decir, llevar a cabo un proceso legal antes de emitir cualquier sanción (debido proceso, debida diligencia, etc.), caso contrario al punitivismo que enjuicia a la persona. En ese sentido, Luigi Ferrajoli (citado en Rosler, 2017) afirma que el derecho no debe estar orientado a la moral sino a evitar los agravios sociales, tal como lo plantea el garantismo. Para este autor, cuando el punitivismo se enfoca en corregir las inmoralidades de la ciudadanía se pierde el sentido jurídico del Estado.

En cuanto a los hallazgos particulares mencionados, el primero de ellos lo ofrece Angela Davis (2003), quien coloca sobre el estudio del punitivismo un posicionamiento político y social que arroja diversas pistas sobre cómo este actúa en la época moderna, y en particular abre paso a reflexionar sobre la existencia de un enfoque selectivo en su interior.

Davis plantea tres argumentos clave. El primero es que las cárceles son instituciones profundamente racistas, pues "tenemos un sistema penal que era racista en muchos aspectos, arrestos y sentencias discriminatorios, condiciones de trabajo, modos de castigo" (Davis, 2003, p. 36); [2] aunque lo anterior lo afirma dentro del contexto estadounidense en los años ochenta, sirve para establecer un primer criterio selectivo. El segundo es que las personas más afectadas por este mecanismo sancionatorio son aquellas relegadas del sistema, puesto que "la prisión se ha convertido en un agujero negro en donde se depositan los desechos del capitalismo contemporáneo. El encarcelamiento masivo genera ganancias mientras devora el bienestar social, y así tiende a reproducir las mismas condiciones que llevan a la gente a prisión" (Davis, 2003, p. 16).[3] Y el tercero es que los efectos del punitivismo son distintos para las mujeres, aunque no seamos nosotras mismas el objeto de la sanción.

Sobre este último, Davis afirma que "a pesar de que la criminalidad masculina siempre se ha considerado más 'normal' que la criminalidad femenina, siempre ha habido una tendencia a considerar a esas mujeres que han sido públicamente castigadas por el Estado por sus malas conductas, como significativamente más aberrantes y mucho más amenazantes para la sociedad que sus numerosos homólogos masculinos" (Davis, 2003, p. 66).[4]

[2] Texto original: "Here we have a penal system that was racist in many respects, discriminatory arrests and sentences, conditions of work, and modes of punishment" (Davis, 2003, p. 36).

[3] Texto original: "The prison has become a black hole into which the detritus of contemporary capitalism is deposited. Mass imprisonment generates profits as it devours social wealth, and thus it tends to reproduce the very conditions that lead people to prison" (Davis, 2003, p. 16).

[4] Texto original: "Nevertheless, masculine criminality has always been deemed more 'normal' than feminine criminality. There has always been a tendency to regard those women who have been publicly punished by the state for their misbehaviors as significantly more aberrant and far more threatening to society than their numerous male counterparts" (Davis, 2003, p. 66).

El argumento es que las mujeres no solo viven con el estigma de haber transgredido las leyes del Estado, sino que se les castiga por romper con las expectativas atribuidas a nuestro género.

Estas tres categorías resultan fundamentales, pues aportan a la discusión elementos sobre cómo el punitivismo actúa de manera selectiva, profundizando las desigualdades y las discriminaciones hacia ciertos sectores sociales. Asimismo, advierte que sus efectos también tienen impactos diferenciados sobre distintas poblaciones, generalmente las más vulnerables.

Sobre estas afirmaciones, de manera más reciente, Price, Sechopoulos y James (2019) señalan que las personas más jóvenes, las mujeres, las víctimas de un crimen y quienes no confían en la policía son los principales grupos poblacionales que apoyan el uso de medidas punitivas cada vez más severas. Asimismo, afirman que el contexto de inseguridad incentiva el apoyo al punitivismo. A través de un muestreo en América Latina, los autores buscan entender las características poblacionales de aquellas personas que apoyan o rechazan el enfoque punitivista.

Al respecto, mencionan que "Jamaica tiene el porcentaje más alto de personas que están de acuerdo con aumentar los castigos a los criminales (86.3 %), y Estados Unidos muestra la tasa más baja (54.3 %). Curiosamente, los países de América Latina y el Caribe (ALC) muestran poca variación: todos se ubican en el intervalo entre 86.3 y 79.4 %. En otras palabras, a lo largo de ALC, hay un alto nivel de acuerdo con aumentar el castigo a los criminales" (Price, Sechopoulos & James, 2019, pp. 3-4). Sobre este punto, sitúan a México con un promedio de 80.9 % de aceptación a las medidas punitivas.

Otro hallazgo importante que devela este estudio es que las personas que se autodefinen como indígenas o negros son menos proclives al enfoque punitivo, y aseguran que ello estaría ligado con la historia de discriminación y opresión, así como con las formas de castigo que han sido aplicadas históricamente a los grupos poblaciones a los cuales pertenecen (Price, Sechopoulos & James, 2019). De la misma forma, mencionan que "la variable de género sigue siendo estadísticamente significativa, donde se predice que las mujeres apoyen en 0.1 puntos más las políticas punitivas" (Price, Sechopoulos & James, 2019, p. 12). Lo anterior lo asocian a la elevada percepción de inseguridad, así como a la victimización que como grupo social experimentamos.

Sobre esta última línea del enfoque selectivo del punitivismo, algunos autores han hecho importantes aportaciones o precisiones. Ariza Higuera y Torres Gómez (2020), por ejemplo, aluden al término conocido como encarcelamiento masivo, entendido como "el enorme incremento de la población penitenciaria en Estados Unidos entre 1972 y 2010, así como en Brasil, Costa Rica, El Salvador, Colombia, Tailandia y otros países de América Latina y el Caribe" (Ariza & Torres, 2020, p. 14). Según los autores, el encarcelamiento masivo respondió, cuando menos, a tres causas: *a*) control de la población o control social, *b*) beneficios económicos obtenidos a partir del nacimiento del complejo industrial penitenciario como una industria (Christie, 1977) y, *c*) el costo relativamente menor que significó construir cárceles en lugar de proveer servicios sociales (Wacquant, 2009).

Pérez Cepeda (2022), por ejemplo, asegura que:

> ...uno de los aspectos que más ha caracterizado la intervención punitiva del Estado, desde siempre, es criminalizar las conductas que realizan las personas que se encuentran en situación de exclusión económica, es decir, las infracciones que suelen cometer los pobres. (p. 1)

Para esta autora, la manifestación clasista de la justicia se traduce en el uso de la prisión y otros mecanismos punitivos ejecutados sobre las personas más desfavorecidas socialmente.

Las consideraciones que ofrecen las y los autores son clave para entender cómo el punitivismo se ha tornado selectivo durante la época moderna. Sin embargo, se debe aceptar que no todas las categorías son aplicables para la realidad latinoamericana, ni tampoco adquieren significados homologados en cada latitud. En términos muy concretos, los artefactos y efectos de un sistema punitivo solo pueden entenderse cuando este se analiza de manera concreta, así como el sistema de producción sobre el cual aquellos se enraízan (Foucault, 1975).

Siguiendo a Foucault (1975), es posible afirmar que no solo existe un sistema punitivo sino varios, así que es necesario desentramar sus particularidades. Por ejemplo, ajustar el término de encarcelamiento masivo exige considerar el hecho de que la privatización carcelaria no es una variable aplicable en sí misma para nuestra realidad local. Otro ejemplo versa sobre la categoría de raza, que en México adquiere particularidades

más asociadas con los grupos indígenas que con los afromexicanos (sin ser una generalidad).

Por consiguiente, se abren dos elementos pendientes de analizar. El primero sobre la necesidad de contar con un entendimiento contextualizado de las tres categorías planteadas por Davis (2003) y desarrolladas por otras y otros autores en contextos específicos, lo cual permitiría dotarlas de sentido a partir del sistema punitivo donde operan. El segundo sobre los impactos de desarticular estas narrativas desde el enfoque de políticas públicas, en particular cuando hablamos desde la fase del diseño.

Consideraciones desde el enfoque de políticas públicas

A nivel jurídico, uno de los elementos que nos permite observar con mayor nitidez la forma como un gobierno percibe (y en cierto sentido, intenta resolver) el problema de la inseguridad e incidencia delictiva es en la manera como tipifica y atribuye sanciones a cada tipo de delito o infracción, es decir, existen leyes, reglamentos, códigos o lineamientos donde es posible identificar cómo se problematiza un acto transgresor, así como la forma en la cual, supuestamente, debe ser sancionado según su gravedad, siguiendo los referentes sociales vigentes en un tiempo y espacio determinados.

Un acto que pudo haber sido considerado como grave, o viceversa, puede cambiar de connotación conforme los valores sociales, políticos y culturales también se transformen. Un ejemplo claro de lo anterior lo encontramos en el propio Código Penal del Estado de Guanajuato, donde se lee que "cuando una nueva ley deje de considerar un determinado hecho como delictuoso, se ordenará la libertad inmediata e incondicional de las personas procesadas o sentenciadas, cesando a partir de ese momento todos los efectos que los procesos o las sentencias produzcan o debieran producir" (H. Congreso del Estado de Guanajuato, Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, 2021, artículo 5).

Lo que reafirma este artículo es que aquello que se considera como transgresor, así como la forma en que se sanciona, es susceptible de modificarse con el tiempo. En ese sentido, la primera pregunta que viene a la mente es: ¿bajo qué criterios se tendrían que llevar a cabo estas transformaciones? La literatura nos ha arrojado varias pistas. La primera de ellas nos indica que el punitivismo no está funcionando, lo cual aludiría a eliminar cualquier tipo de sanción; sin embargo, hasta el momento no he identificado en la literatura una garantía de que al acabar con el acto punitivo se logre eliminar aquello que se considera transgresor.

Por ello pienso que la segunda alternativa que la literatura nos arroja puede resultar viable. Observar los artefactos concretos de cómo opera un sistema punitivo da la posibilidad de marcar límites y parámetros en su aplicación. Esto se acerca bastante a la visión jurista de Ferrajoli (1995), sobre la necesidad de establecer lineamientos de aplicación para alcanzar una postura garantista; no obstante, advierto su singularidad cuando coloco dicha connotación limitativa en el terreno de las políticas públicas.

Desde dicho enfoque de políticas públicas, analizar los instrumentos jurídicos que dan sentido a estas valoraciones punitivas permite identificar ciertas características o criterios que dan forma el diseño, la implementación o incluso la evaluación de las propias políticas públicas. Sabatier y Mazmanian aseguran que:

> ...una ley específica es aquella decisión política fundamental que debe implementarse, en tanto indica el o los problemas a enfrentar y estipula el o los objetivos a alcanzar. La ley también tiene la capacidad de "estructurar" el proceso de implementación a través de la selección de las instituciones responsables, a través de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y, finalmente, mediante la regulación de las oportunidades de participación a actores no pertenecientes a las agencias. (1993, p. 336)

La narrativa de las leyes que representan, en su mayoría, el eje articulador sobre el cual parte una política pública, es capaz de generar, reafirmar o transformar los imaginarios colectivos. La forma como se percibe el problema y, por ende, su solución desde el diseño de los instrumentos jurídicos impacta no solo a la sociedad y la imagen que se recrea de lo que es criminal y cómo se debe castigar, sino que también atribuye responsabilidades y atribuciones al funcionariado público respecto a cómo proceder con la implementación.

Para el caso específico de Guanajuato, existe un conjunto de leyes que conforman, por decirlo de alguna forma, una narrativa de la seguridad en

la entidad, aunque cada una de ellas responda a distintos objetivos. En ese sentido, al tomar como referencia el Código Penal y la Ley de Justicia Cívica del estado (por ser los de carácter más general) y visibilizar cómo las narrativas se construyen bajo idearios que profundizan las desigualdades, las violencias y las discriminaciones hacia ciertos grupos sociales, o bien invisibilizan los efectos que se podrían generar al tener una aproximación tan sesgada, lo que intento es alertar que desde el diseño podría contribuirse con un clima propicio para que los actos transgresores se repitan de manera cíclica.

La forma en que se construye un discurso y los simbolismos sobre los cuales se recarga dice mucho sobre cómo se cree que el problema podría resolverse. En el caso específico de Guanajuato, la apuesta no debe centrarse en ampliar las brechas sociales sobre quienes ya cuentan con una posición en desventaja anterior para resolver el problema de inseguridad.

Así pues, la visibilización de que el punitivismo es selectivo ha sido señalada y visibilizada, en contextos específicos y con consecuencias diferenciadas según las propias características que definen a las personas, a través de las categorías de clase social, raza y género. Sin embargo, como he sostenido, en México y particularmente en Guanajuato es una tarea pendiente visibilizar estas narrativas selectivas que potencializan los efectos del punitivismo, así como trazar rutas que desde la política pública nos permitan revertir dicha condición.

Desentramar las narrativas del enfoque selectivo del punitivismo

Desde el enfoque de políticas públicas, cambiar una política pública o un curso de acción no puede darse de manera espontánea o por una brillante ocurrencia, sino que debe existir toda una valoración detrás de la toma de la decisión, una estrategia o un momento ideal para lograrlo (Farfán, 2007). Como he mencionado, la discusión sobre el aumento de las penas respecto a la disminución del delito tiene, cuando menos, presencia desde el siglo XVIII. Desde entonces se han planteado distintas posturas y alternativas, y las más sobresalientes son la prevención general y especial.

Cury (1988) sistematiza los postulados principales y señala que, desde el enfoque especial el objetivo de la sanción es la prevención hacia la persona, por lo que "la pena se impone para resocializar al sujeto, su duración y la intensidad de sus efectos deben graduarse teniendo en cuenta ese objetivo y, por consiguiente, no pueden predeterminarse ni ser proporcionadas (*sic*) a la gravedad del hecho injusto cometido por el sujeto" (Cury, 1988, p. 686). Ante esta afirmación, el autor reconoce dos críticas esenciales: la primera es que los efectos de "resocialización" son inseguros y, la segunda es que la idea de "resocialización" en sí misma es imprecisa y puede interpretarse de manera perversa.

A pesar de las críticas, el autor afirma que la sanción debe tener como objetivo motivar al sujeto a respetar los bienes jurídicos de acuerdo con los valores sociales vigentes (Cury, 1988), lo cual lo lleva a señalar que para que la prevención especial funcione se debe entender que la resocialización es "una modificación total de su socialización originaria, a la que se juzga inapropiada" (Cury, 1988, p. 692). También advierte que, si bien no será una adecuación total a la cultura dominante, si habrá que incorporar condiciones mínimas, para lograr una "socialización primaria" y habrá que acudir a instancias de control social, educativas, religiosas, de asistencia social, entre otros, para lograrlo.

Por su parte, expone que la prevención especial es complementaria a la prevención general, pues mientras la primera toma a la sanción como una medida focalizada a las personas, la segunda acude a la pena como la amenaza en contra de quien rompa o vulnere un derecho jurídico vigente, es decir, tiene una función disuasoria, ya que "la pena es un recurso desocializador, que conspira contra una de sus finalidades esenciales, [y] cuando echa mano de ella por razones de prevención general el Estado democrático de derecho debe hacerlo adoptando las mayores precauciones, con el objeto de reducir sus efectos indeseables" (Cury, 1988, p. 696).

Respecto a la prevención general, Cavada (2018) señala que no existe evidencia suficiente de que la certeza de la pena o amenaza de activación de esta desactive el delito. De hecho, rescata a Durlauf y Nagin (2011) y menciona que es la certeza de ser capturados lo que podría impactar más, en términos de disuasión focalizada. Finalmente, respecto a la prevención especial o incapacitación, Cavada (2018) afirma que tampoco existe información suficiente de que la resocialización pueda funcionar, por la variedad interpretativa que alrededor de ella se configura.

No obstante, en muchas latitudes estas visiones preventivas se reproducen cotidianamente y se consideran como fuentes de política pública en materia de seguridad. En el caso de Guanajuato, los postulados de la prevención general y especial se han utilizado como alternativas y se observa su uso en los instrumentos jurídicos de la siguiente manera:

a) Prevención especial (resocialización): Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, o tratamiento alternativo de las faltas administrativas, particularmente desde la opción de trabajo en favor de la comunidad.
b) Prevención general (disuasión): Código Penal del Estado de Guanajuato, o amenaza del cumplimiento de la pena dirigido a la sociedad en su conjunto.

Es importante destacar que las aproximaciones de tratamiento del delito o de las faltas administrativas no necesariamente advierten la necesidad de identificar la selectividad punitiva. Las prevenciones general y especial no se enfocan en visibilizar cómo la tipificación de las faltas y las sanciones se configuran de manera particular hacia ciertos grupos sociales. Dichos enfoques se limitan a establecer mecanismos de control que parecieran tener resultados similares para todas las personas.

Por ejemplo, en la prevención general (la promesa de sanción) no existe una consideración de que ciertas penalizaciones solo generan el efecto disuasivo hacia un grupo específico porque al resto no le resulta familiar la situación. En el caso de la prevención especial (resocialización), el problema es más sobre las consecuencias que se generan. Si dicha resocialización está basada en alternativas sancionatorias (como el trabajo en favor de la comunidad), se advierte que los contenidos de esas intervenciones pueden llevar a las personas hacia otro tipo de sistemas punitivos, familiares, educativos, psicológicos, religiosos, etcétera.

En ese sentido, lo que sugiero es que a partir de una revisión del Código Penal y la Ley de Justicia Cívica del Estado se visibilice la existencia de una narrativa punitiva con un carácter selectivo que actúa sobre los grupos poblacionales más vulnerables de Guanajuato. Al develar tal narrativa, la opción para quienes toman decisiones en la entidad se abriría hacia la transformación del discurso y la reconfiguración de la noción de la prevención general y especial, vertida en estos dos instrumentos jurídicos, libre de sesgos de origen.

Transformar las narrativas como parte de una estrategia dentro de las políticas públicas no es un tema nuevo. Viñas, Page y Pike (2018) afirman que el nuevo concepto de "cambio en las políticas públicas" puede atribuirse, entre otras cosas, a modificaciones en los discursos, teorías, actitudes, procedimientos, contenido, comportamiento y destinatarios. Como en este artículo solo analizó la primera dimensión (discurso), se debe considerar que "todos estos cambios son diferentes unos de otros, aunque pueden presentarse juntos" (Viñas, Page & Pike, 2018, p. 122).

Por lo tanto, centrarse en las narrativas refiere a cambiar la manera de dotar de sentido y significado al problema, tomar en cuenta que la forma como se nombran las cosas es importante y que modificar las palabras puede cambiar la comprensión y aproximación hacia la problematización a que hacen referencia: "cambios en los discursos y en las teorías en uso: se observan cuando los actores políticos cambian la manera de nombrar y/o describir cuestiones relacionadas con asuntos públicos o cuando cambian las definiciones de las políticas. Hay que tener en consideración que el lenguaje y la retórica son importantes en las políticas públicas. Estos cambios discursivos pueden reflejar una comprensión nueva o modificada" (Viñas, Page & Pike, 2018, p. 123).

Finalmente, cabe señalar que tal como lo marcan estos autores, el discurso de toda política pública siempre está relacionado con cierta teoría de entrada (Viñas, Page & Pike, 2018); por consiguiente, la propuesta de modificar la narrativa de las leyes (en su fase de diseño) abre las posibilidades a cambiar la perspectiva teórica, lo cual es una pequeña posibilidad de virar hacia un lugar aún no explorado, más allá de la prevención general y especial, que como se mostró, no deja de ser punitiva.

Hallazgos

A partir de la revisión tanto del Código Penal del estado como de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, que realicé mediante el uso de un software de apoyo para el análisis del discurso,[5] me fue posible identificar varios artículos que cuentan con un enfoque selectivo del punitivismo, el

[5] Atlas.ti es un software que permite, mediante códigos creados por el usuario analizar, categorizar y organizar la información. De acuerdo con Lopezosa, Codina y Pere (2022), forma parte de la gama de programas para el Análisis Cualitativo Asis-

cual afecta a ciertos grupos vulnerables en la entidad. Dicho sea de paso, los hallazgos también muestran que el carácter selectivo del punitivismo está presente independientemente del tipo de prevención (general o específica) que el instrumento analizado sostenga. De esta manera, considero importante hacer algunas precisiones sobre cada uno de los hallazgos encontrados:

a) Exceptuando la figura de la madre y las mujeres, en ningún artículo se menciona de manera específica a las personas a quienes se impacta de manera diferenciada (personas en condición de pobreza, población rural), sino que es la interpretación de la aplicación, la cual podría conllevar una correspondencia con el enfoque selectivo del punitivismo.

b) Desde la categoría de la clase social, en el Código Penal del Estado identifiqué acciones específicas relacionadas con el decomiso o aseguramiento de pertenencias, pago de multas (presentes en casi todas las sanciones), pago o reparación de daños o exigencia de tener un modo honesto de vivir (sin definir quién o cómo se verificará esto). Estas narrativas tienen consecuencias específicas sobre las personas en condición de pobreza, quienes podrían no contar con los medios para hacer los pagos correspondientes en los plazos determinados. Algunos ejemplos relevantes se encuentran en los siguientes artículos:

a. Atendiendo a las circunstancias personales del sentenciado, el juez o el tribunal concederá un plazo o admitirá el pago fraccionado de la multa, siempre que quede saldada en el término de un año y previas las cauciones reales o personales que se estimen apropiadas para asegurar el pago. (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022, artículo 53)

b. En caso de que el producto, los instrumentos u objetos del delito hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al responsable del delito, procederá el decomiso de bienes de propiedad del o de los responsables del delito, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, cuyo valor equivalga a dicho producto, sin menoscabo de las disposiciones aplicables en materia de extinción de dominio. (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022, artículo 83)

c. Cuando se cubra de manera íntegra el daño, tratándose de delitos patrimoniales cometidos culposamente y que se persigan por querella, hasta antes de que exista sentencia ejecutoria, se extinguirá la acción penal siempre que el inculpado acredite un modo honesto de vivir. (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022, artículo 99w)

d. Si dentro del plazo máximo de tres meses el condenado no paga la multa y en su caso la reparación del daño, la conmutación quedará sin efecto y se ejecutará la pena de prisión. (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022, artículo 104)

c) Desde la categoría de la clase social, en la Ley de Justicia Cívica del Estado, identifiqué la presencia de la figura de la multa y la ponderación de su pago, sin consideración de las condiciones económicas particulares.

e. Cuando de la infracción cometida deriven daños y perjuicios que deban reclamarse por la vía civil, el juez procurará su satisfacción inmediata, lo que, en su caso, será tomado en cuenta en favor del infractor para los fines de la individualización de la sanción. Cuando no se obtenga la reparación de los daños y perjuicios, los derechos del ofendido quedarán a salvo para hacerlos valer en la vía que corresponda. (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2021, artículo 36)

f. Sin perjuicio de la obligación de reparar el daño causado que determine la autoridad civil competente, quien resulte responsable de la conducta prevista en la fracción XVII será sancionado con arresto de hasta 36 horas o multa por el equivalente de... (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2021, artículo 66)

d) Desde la categoría de género, en el Código Penal del Estado, observé que algunas sanciones podrían impactar de manera particular a las mujeres, si se hace una lectura desde los estereotipos y roles de género. Estas narrativas se relacionan, principalmente, con el control de los cuerpos (castigo del aborto), así como con la profundización de los roles de género (cuidadoras, madres o esposas). Algunos ejemplos relevantes se encuentran en los siguientes artículos:

g. A la madre que prive de la vida a su hijo dentro de las veinticuatro horas, inmediatamente posteriores al nacimiento de éste, y además dicha privación sea consecuencia de motivaciones de carácter psicosocial, se

tido por Computador (CAQDAS, por sus siglas en inglés) pues ayuda a codificar datos de manera semiautomática para dar rigor a la investigación.

le impondrá de seis a diez años de prisión. (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022, artículo 156)

h. A la mujer que provoque o consienta su aborto, se le impondrá de seis meses a tres años de prisión y de cinco a treinta días multa. (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022, artículo 159)
i. A quien abandone a una persona incapaz de valerse por sí misma, teniendo la obligación de cuidarla, se le impondrá de treinta y cinco a ciento treinta jornadas de trabajo en favor de la comunidad. Si el activo ejerce la patria potestad o tutela del pasivo, se le sancionará además con la privación del ejercicio de los derechos derivados de la patria potestad o de la tutela, subsistiendo la obligación de proporcionar alimentos al pasivo. (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022, artículo 165)

e) Desde la categoría de género, en la Ley de Justicia Cívica del Estado, identifiqué cierto estigma sobre sus actividades de subsistencia (prostitución), aunque no la menciona como tal; esta tipificación podría afectar de manera específica a las mujeres:

j. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas […] Invitar a la prostitución o ejercerla, así como solicitar dicho servicio. En todo caso solo procederá la presentación del probable infractor cuando exista queja vecinal... (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2021, artículo 65, fracción VII).

f) Desde la categoría de raza, no identifiqué una narrativa específica en el Código Penal del Estado; no obstante, me interesa rescatar algunos ejemplos, cuyo enfoque selectivo podría aplicar, principalmente, sobre poblaciones rurales u omitir la existencia de usos y costumbres particulares.

k. A quien se apodere de una o más cabezas de ganado ajeno, sin consentimiento de quien legalmente pueda disponer de ellas, se le impondrá prisión de dos a ocho años y de veinte a ochenta días multa (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022, artículo 194a).
l. A quien con actos materiales entorpezca o se oponga a la ejecución de obras o trabajos públicos legalmente ordenados por una autoridad, se le impondrá de dos a seis años de prisión y de veinte a sesenta días multa (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022, artículo 260).
m. A quien dolosamente, por sí o por interpósita persona, preste u ofrezca el servicio público de transporte en la modalidad de alquiler sin ruta fija (taxi) o el servicio de transporte especial ejecutivo, sin contar con la concesión o el permiso expedido por la autoridad competente, se le impondrá de un mes a cuatro años de prisión y de diez a cincuenta días de multa. (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022, artículo 235 Bis)

g) En la categoría de raza, no identifiqué una narrativa particular en la Ley de Justicia Cívica del Estado; sin embargo, no omito mencionar algunos ejemplos que podrían actuar de manera diferenciada sobre ciertos grupos sociales:

n. Son infracciones contra la seguridad ciudadana […] Usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello ... (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2021, artículo 66, fracción III)

De manera general, deseo resaltar que la tipificación de los delitos y las faltas administrativas, así como la determinación de las sanciones, tanto en el Código Penal como en la Ley de Justicia Cívica, podrían tener efectos diferenciados según la persona sobre la cual se aplique y sus condiciones particulares. Ello significa que, prácticamente, cada conducta o sanción podría ser analizada en un nivel micro utilizando las categorías de clase social, raza o género, ya que algunas narrativas demuestran un sentido punitivo elevado, con nula o poca justificación de las razones. Por ejemplo:

a. En el Código Penal del Estado existe un artículo que decreta que "en caso de concurso real [acumulación de varios delitos] se aplicará la punibilidad del delito que merezca mayor sanción, la cual se aumentará hasta la suma de las sanciones de los demás delitos, sin que la de prisión exceda de cuarenta años". (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022, artículo 30)
b. Para el caso de la Ley de Justicia Cívica del Estado, esta consideración también se aplica, pues se señala que "cuando con una sola conducta se cometan varias infracciones, el juez impondrá la sanción máxima aplicable, pudiendo aumentarse hasta en una mitad más sin que, en ningún caso, exceda de treinta y seis horas de arresto. Cuando con diversas conductas se cometan varias infracciones, el juez impondrá la sanción de la que merezca la mayor, pudiendo aumentarse con las sanciones que esta

Ley señala para cada una de las infracciones restantes, siempre que tal acumulación no exceda el máximo establecido para el arresto". (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2021, artículo 34)

Finalmente, no omito mencionar que en ambos instrumentos se desestima que el consumo de sustancias y la reincidencia en un delito o falta administrativa esté asociado, en alguna dimensión, con circunstancias vinculadas con la clase social, la raza o el género y, por el contrario, tales conductas son estigmatizadas y castigadas. Un ejemplo de lo anterior es el siguiente:

a. Dentro del Código Penal estatal, sobre el consumo de sustancias, se lee: "Cuando el sujeto haya sido sentenciado por un delito y este se haya producido por la adicción a bebidas alcohólicas, estupefacientes, psicotrópicos o sustancias que produzcan efectos similares, independientemente de la pena que corresponda, se le someterá a un tratamiento de deshabituación por parte de la autoridad de salud". (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022, artículo 91)
b. Dentro de la Ley de Justicia Cívica de la entidad, sobre el consumo de sustancias, se lee: "En todos los casos y para efectos de la individualización de la sanción, el juez considerará como agravante el estado de ebriedad del infractor o su intoxicación por el consumo de estupefacientes, psicotrópicos o sustancias toxicas al momento de la comisión de la infracción; pudiéndose aumentar la sanción hasta en una mitad sin exceder el máximo establecido para el caso del arresto". (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2021, artículo 39)
c. Dentro del Código Penal estatal, sobre la reincidencia, se lee: "Cuando el sujeto activo se encuentre en los supuestos de reincidencia o de habitualidad no se le concederá la semilibertad, el trabajo a favor de la comunidad, la multa sustitutiva de la pena privativa de libertad, la conmutación de la pena, ni la condena condicional". (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2022, artículo 100)
d. Dentro de la Ley de Justicia Cívica de la entidad, sobre la reincidencia, se lee: "Se entiende por reincidencia la comisión de infracciones contenidas en la presente Ley o, en los reglamentos municipales respectivos, por dos o más veces, en un periodo que no exceda de seis meses. En este caso, el infractor no podrá gozar del beneficio de conmutar el arresto por multa o trabajo en favor de la comunidad". (H. Congreso del Estado de Guanajuato, 2021, artículo 40)

Como mencioné, modificar las narrativas en la norma jurídica es un factor determinante para transformar la interpretación y dirigir las acciones de quienes aplican las prerrogativas dispuestas en cada instrumento. La transformación del discurso es una poderosa arma capaz de construir nuevos imaginarios colectivos y, desde el enfoque de políticas públicas, generar cursos de acción capaces de transformar las condiciones de la sociedad en su conjunto.

Si bien en América Latina no existen ejemplos de legislaciones donde se hayan eliminado totalmente las sanciones, si hay casos que revelan cómo la problematización de un suceso –que puede ser tomado como transgresor– suele modificarse en los imaginarios colectivos a partir del enfoque de la ley que lo regula, y con ello impactar en otros ámbitos tales como la economía.

Lo anterior se observa en el caso uruguayo, que "dentro del marco latinoamericano es el más amigable con los derechos de personas homosexuales y ocupa el 9° puesto entre 138 países, según el *ranking* de la guía turística más tradicional de temática gay, 'Spartacus International Gay Guide'" (Vergés & otros, 2017, p. 81). Mientras en algunos países aún existe un vacío en el reconocimiento de todos los derechos de la comunidad LGBTTIQ+, Uruguay llevó a cabo diversas reformas legislativas para transformar dicha condición, entre las cuales destacaron el reconocimiento del matrimonio entre personas del mismo sexo, la ley antidiscriminación y la ley de identidad de género, entre otras acciones.

Aunque la modificación jurídica no fue el único instrumento para transformar las narrativas, es posible observar que fue la punta de lanza. Ello se debe a que una política pública, desde su diseño en la ley, tiene un valioso potencial transformador.

Conclusiones y recomendaciones

A manera de cierre, me gustaría colocar algunas ideas fuertes que considero abren posibilidades para las y los tomadores de decisión en Guanajuato:

a. Desde el enfoque de políticas públicas, la fase de diseño (generalmente presente en las leyes) resulta determinante para dirigir un curso de acción

gubernamental. Modificar la forma como se observa y se intenta resolver un problema, desde las narrativas que acompañan esta problematización, tiene un gran impacto no solo sobre la construcción de los imaginarios colectivos, sino sobre las responsabilidades y atribuciones de las y los servidores públicos.

b. Dicho lo anterior, debe reconocerse que la transformación de las narrativas con enfoque selectivo del punitivismo no tendrá repercusiones en el corto plazo sobre la seguridad pública, pero podría beneficiar a los sectores poblaciones que se vean afectados en su ejecución.
c. En este sentido, considero importante construir una ruta de acción para que, en primera instancia, se visibilicen los impactos diferenciados, tanto de la tipificación de los delitos como de las sanciones, mediante el uso de categorías y supuestos relacionados con la clase social, la raza y el sexo.
d. Aunque podrían utilizarse otras categorías y pensarse desde otras interseccionalidades en un sentido amplio, las categorías propuestas en este artículo (clase social, raza y sexo) representan un margen mínimo comprensivo capaz de problematizar el uso de las sanciones desde otra mirada.
e. Si bien por ahora no es posible eliminar las sanciones en su totalidad ni modificar la política pública en materia de seguridad en la entidad, sí podemos transitar un camino hacia la transformación de lo que socialmente creemos que se debe castigar y, más importante aún, a quién y cómo se tiene que castigar.
f. El análisis legislativo podría ser un paso natural para transformar las narrativas punitivas en Guanajuato. Valorar los alcances, limitaciones y posibilidades de eliminar el enfoque selectivo del punitivismo puede resultar en modificaciones capaces de contrarrestar la profundización de las condiciones de desigualdad de los grupos que han sido estructuralmente vulnerados, lo cual en el mediano y largo plazos podría influir de manera positiva en la seguridad de la entidad.

Referencias

Ariza Higuera, J., & Torres Gómez, M. (2020). *Encarcelamiento masivo: derecho, raza y castigo.* Colombia: Siglo del Hombre Editores.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2020). Código Penal Federal, en *Diario Oficial de la Federación*: México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm

_____ (2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*: México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm

Cavada Herrera, J.P. (2018). *Efectos del agravamiento de las penas frente a la comisión de delitos*. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. Asesoría Técnica Parlamentaria, 1-9.

Christie, N. (1977). Conflicts as property. *The British Journal of Criminology*, *17*, 1-15.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2021). *Acción de Inconstitucionalidad 89/2021*. Comisión Nacional de Derechos Humanos: México. https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-892021#:~:text=Requisitos%20injustificados%20y%20discriminatorios%20para,sin%20autorizaci%C3%B3n%20de%20la%20autoridad

Comisión Nacional de Salarios Mínimos. (2021). *Salarios mínimos*. Gobierno de México. https://www.gob.mx/conasami/articulos/incremento-a-los-salarios-minimos-para-2022?idiom=es

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). *Medición de la pobreza*. Cohesión social. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx#:~:text=1.,en%20la%20distribuci%C3%B3n%20del%20ingreso

Cury Urzúa, E. (1988). La prevención especial como límite de la pena. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales,* 41, 685-702.

Davis, A. (2003). *Are the prisons obsolete?* New York: Seven Stories Press.

Durlauf, S.N., & Nagin, D.S. (2011). The Deterrent Effect of Imprisonment. *Controlling Crime: Strategies and Tradeoffs* (pp. 43-94). Chicago: University of Chicago Press.

Farfán Mendoza, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Polis*, *3*(1), 87-124.

Ferrajoli, L. (1995). El derecho penal mínimo. *Prevención y teoría de la pena*, 25-48.

Foucault, M. (1976). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Gobierno del Estado de Guanajuato. (2021). A pesar de los pronósticos económicos por efecto de la pandemia, Guanajuato presenta un porcentaje de la población que se encuentra en pobreza por debajo de la media nacional. *Boletines Guanajuato*. https://boletines.guanajuato.gob.

mx/2021/08/05/a-pesar-de-los-pronosticos-economicos-por-efecto-de-la-pandemia-guanajuato-presenta-un-porcentaje-de-la-poblacion-que-se-encuentra-en-pobreza-por-debajo-de-la-media-nacional/#:~:text=Guanajuato%20es%20la%20

H. Congreso del Estado de Guanajuato. (2021). Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato: Guanajuato*. https://www.congresogto.gob.mx/leyes/ley-de-justicia-civica-del-estado-de-guanajuato

_____ (2022). Código Penal del Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato: Guanajuato.* https://congresogto.gob.mx/codigos/codigo-penal-del-estado-de-guanajuato

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2022a). Censo Nacional del Sistema Penitenciario Federal y Estatales. *Programas*. https://www.inegi.org.mx/programas/cnspef/2021/#Documentacion

_____ (2022b). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. *Tabulados básicos*. https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/

_____ (2022c). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. *Incidencia Delictiva.* https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/

_____ (2022d). UMA. *Temas*. https://www.inegi.org.mx/temas/uma

_____ (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. *Programas de información.* https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Resultados_generales

Lopezosa, Codina y Pere (2022). ATLAS.ti para entrevistas semiestructuradas: guía de uso para un análisis cualitativo eficaz. *DigiDoc Research Group | Pompeu Fabra University (Barcelona)*, 1-23.

Price, S., Sechopoulos, S., & James, W. (2019). *El apoyo a castigos más severos para criminales es mayor entre los más jóvenes, quienes se sienten inseguros, las víctimas de la delincuencia y quienes confían poco en la policía*. Nashville, Tennessee: USAID, Vanderbilt, LAPOP, AmericasBarometer.

Ramírez de Garay, L.D. (2014). Crimen y economía: una revisión crítica de las explicaciones económicas del crimen. *Argumentos, UAM-Xochimilco*, 261-290.

Rosler, A. (2017). Si usted quiere una garantía, compre una tostadora. *En Letra. Derecho penal*, 62-102.

Sabatier, P.A., & Mazmanian, D.A. (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis. *La implementación de las Políticas* (pp. 323-372). México: Miguel Ángel Porrúa.

Trajtenberg, N., & Aloisio, C. (2009). La racionalidad en las teorías criminológicas contemporáneas. *Núcleo de Análisis de la Criminalidad y la Violencia*, 279-294.

Vergés, A.H., Quiroga, B.M., Calvo, Y.G., Recabarren Bertomeu, J., Valdebenito, E., Furgiuele, V., & Vuanello, G.R. (2017). Legislación comparada sobre identidad de género en América Latina. *IX Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XXIV Jornadas de Investigación XIII Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología-Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires*, 80-83.

Viñas, V., Page, A., & Pike, E. (2018). El "cambio de políticas públicas". ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir? *Revista de CLAD. Reforma y Democracia*, *72*, 113-136.

Wacquant, L. (2009). *Prisons of poverty*. London: University of Minnesota Press.

La resiliencia urbana frente a los riesgos de desastre en las ciudades del estado de Guanajuato: análisis desde el enfoque de política pública

Urban Resilience Against Disaster Risks in the Cities of the State of Guanajuato: Analysis from the Approach of Public Policy

Yamile Rangel Martínez
Talina Merit Olvera Mejía
Erick López Vázquez
Juan Bacilio Guerrero Escamilla

Sumario: 1. La identificación de un problema público. 2. ¿Qué se sabe sobre el problema? 3. Origen del problema. 4. Alternativas de solución. 5. Evidencia. 6. Presentación de recomendaciones. 7. Referencias.

Resumen

Actualmente las ciudades han aumentado su vulnerabilidad frente a riesgos de origen natural. El perfil de resiliencia urbana es un instrumento referente que determina alternativas de prevención, las cuales se estudian desde la combinación de tres elementos: peligro, vulnerabilidad y exposición.

El objetivo de este trabajo es analizar, desde el enfoque de política pública, las causas de riesgo del estado de Guanajuato, para proponer acciones de ordenación territorial.

Se propone un programa de mitigación de desastres. El riesgo de mayor incidencia es por sequías y la propuesta de acción de mitigación es la implementación de soluciones basadas en la naturaleza (SBN); en específico, las estrategias de ciudades esponja.

Las estrategias corresponderían al Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; y la medición o monitoreo del balance de agua subterránea a la Comisión Estatal del Agua. Con estas acciones se espera una mejora en los índices de prosperidad urbana y de ciudades prósperas.

Palabras clave: políticas públicas, resiliencia urbana, vulnerabilidad urbana, ciudades esponja, soluciones basadas en la naturaleza, riesgos urbanos

Abstract

Currently, cities have increased their vulnerability due to risks of natural origin. The urban resilience profile is a reference instrument determining prevention alternatives, which are studied according to a combination of three elements: danger, vulnerability, and exposure.

The objective of this work is to analyze, from the public policy approach, the causes of risk in the state of Guanajuato in order to propose territorial planning actions.

A disaster mitigation program is proposed. The risk with the highest incidence is droughts and the proposed mitigation action is the implementation of nature-based solutions (NBS), specifically the strategies of the so-called sponge cities.

The strategies would correspond to the National Council for Territorial Planning and Urban Development, while the State Water Commission is in charge of the measurement or monitoring of the groundwater balance. With these actions, an improvement in the indexes of urban prosperity and the index of prosperous cities is expected.

Keywords: *Public Policies, Urban Resilience, Urban Vulnerability, Sponge Cities, Nature-Based Solutions, Urban Risks*

La identificación de un problema público

La conciencia de los efectos del cambio climático acerca de los asentamientos humanos ha dado como consecuencia que dentro de los planes de ordenamiento territorial se contemple la mitigación de los desastres y el efecto producido como consecuencia en el crecimiento económico, el bienestar de la región y la calidad de vida de sus ciudadanos.

Las externalidades que se generan por los efectos del cambio climático se consideran riesgos importantes, pero es indispensable que también se perciban como oportunidades.

A nivel internacional se han adoptado medidas de sostenibilidad y de resiliencia urbana para afrontar el nuevo paradigma. Diversas organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil generan clústeres de cooperación con marcos empresariales, sociales y financieros, para aplicar soluciones y medidas en diversas industrias y sectores, con la finalidad de adoptar decisiones basadas en el riesgo.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 es un instrumento internacional que establece un marcado énfasis en la gestión del riesgo de desastres; asimismo, busca reforzar la resiliencia (ONU, 2015).

Los estudios globales de vulnerabilidad de las ciudades declaran 80 % de riesgo de terremotos, 60 % de marejadas o tsunamis y, en todas las ciudades, de los nuevos impactos causados por el cambio climático. Aunado a que 50 % de la población mundial vive en ciudades y con una proyección de aumento exponencial, ONU-Habitat promueve un enfoque para la implementación de ciudades resilientes (ONU-Habitat, 2018).

Con base en lo anterior, y tomando en cuenta la ubicación geográfica de México y sus condiciones de vulnerabilidad física y social, el gobierno federal ha modificado sus políticas públicas de ordenación territorial tomando como base el Marco de Sendai, con el propósito de alcanzar resiliencia en sus ciudades. En 2016 la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) elaboró una metodología para obtener el perfil de resiliencia urbana de cada región (SEDATU, 2016).

Los riesgos urbanos naturales que se presentan en las urbes mexicanas han causado diversas problemáticas, dado que la mancha urbana creció significativamente en los últimos años. Los asentamientos humanos se han expandido hacia zonas consideradas de alto riesgo por cuestiones edafológicas, reblandecimiento del suelo por presencia de mantos acuíferos, ser zonas sísmicas, entre otras. Esto da como consecuencia un aumento constante de población en situación de vulnerabilidad y, por lo tanto, en la necesidad de considerar el diseño de políticas públicas para su aten-

ción. Es el caso de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), que establece acciones encaminadas al ordenamiento y desarrollo sustentable del territorio, mediante tres ejes nacionales: 1. estructuración territorial, 2. desarrollo territorial, y 3. gobernanza territorial.

Por todo lo anterior, resulta fundamental estudiar, entender, planear y construir capacidades de resiliencia en las ciudades que les permitan resistir, adaptarse y prosperar a futuro. Cabe mencionar que un sistema se considera como no resiliente en términos absolutos; no obstante, puede ser resiliente en mayor o menor medida en diferentes aspectos y ante distintos fenómenos, dependiendo de sus propias vulnerabilidades y de las circunstancias a partir de las cuales se generan las disrupciones. Una comunidad que ha construido resiliencia ante fenómenos recurrentes puede ser menos resiliente ante fenómenos atípicos. Además, los sistemas suelen ser dinámicos, por lo que sus capacidades de resiliencia cambian con el tiempo. En resumen, adoptar un enfoque de resiliencia implica definir un sistema y entender su capacidad para adaptarse a varios tipos de fenómenos en diferentes momentos a lo largo del tiempo.

El análisis de políticas públicas pretende mejorar la toma de decisiones para resolver un problema público específico, es decir, "dotar de racionalidad e inteligencia al proceso de toma de decisiones" (Merino, 2013, p. 32).

En palabras de Merino (2013), la política pública exige un proceso racional, informado y comprometido de selección y definición de problemas, a partir de los medios efectivamente disponibles para solucionarlos. En este sentido, el origen de las políticas públicas es la existencia e identificación de un problema público, que afecte a un sector considerable de la población y que el gobierno deba intervenir para resolverlo o aminorarlo, dando pie a una acción de política pública. Los problemas públicos son aquellas situaciones de insatisfacción social y cuya solución requiere de la intervención gubernamental. Un problema se convierte en público si genera el suficiente descontento ciudadano y si se reconoce políticamente como público, para que distintos órdenes de gobierno tomen acciones para mitigarlo o resolverlo.

El identificar y, posteriormente, definir un problema de manera clara, objetiva y delimitada implica realizar un diagnóstico previo que permita una definición del problema aceptable. El diagnóstico es la situación de la que partimos para mejorar; esto implica identificar y priorizar los problemas, necesidades y retos que permitan conocer qué está ocurriendo y por qué, para poder saber qué hacer y mejorar las situaciones de insatisfacción social (Instituto Andaluz de Administración Pública, 2019). Tales análisis diferencian a una política pública de una acción gubernamental aislada y desconectada de un objetivo o meta a lograr.

Un problema potencial o una amenaza por superar son los efectos que genera el cambio climático sobre los asentamientos humanos vulnerables carentes de adaptación y sostenibilidad, reflejado en los riesgos y desastres que afectan el crecimiento económico, el bienestar de la región y la calidad de vida de la población. Ante este escenario, el gobierno podría aprovechar las oportunidades.

En la actualidad, las ciudades se han vuelto vulnerables a impactos severos provocados por conmociones de origen natural o antrópico. "Las ciudades y sus habitantes se enfrentan a mayores desafíos debido a los efectos de la urbanización masiva, el cambio climático y la inestabilidad política" (ONU-Habitat, 2018). La planificación, el ordenamiento territorial y la gestión pública en la mayoría de los municipios de nuestro país, en particular de Guanajuato, carecen de enfoques y capacidades que respondan a condiciones adversas, como las provocadas por el cambio climático. Lo anterior significa la ausencia de estrategias efectivas de planificación urbana. En este problema público están involucrados las autoridades municipales, los legisladores locales, la sociedad civil, la iniciativa privada y los investigadores/expertos.

México tiene firmados compromisos internacionales, y uno que se destaca es cumplir con los objetivos del desarrollo sostenible 2030 (ODS, 2030), firmado en 2015. En específico se busca dar respuesta al objetivo 11: Ciudades Sostenibles y Resilientes, a través del acceso de toda la población a viviendas, servicios básicos y medios de transporte adecuados, asequibles y seguros, especialmente para las personas en situación de vulnerabilidad y fomentando en las ciudades la reducción del impacto medioambiental, las zonas verdes y espacios públicos seguros e inclusivos. Se requiere establecer un urbanismo sostenible y una mejora de las condiciones en los barrios marginales. Por lo tanto, es indispensable generar políticas públicas eficaces para lograr la resiliencia urbana y, con ello, reducir la exposición de las ciudades a los riesgos por actividad humana, por cuestiones naturales y por el cambio climático. Esta investigación responde a este com-

promiso nacional, dando marco al entendimiento de las metodologías de resiliencia urbana para el cumplimento de los ODS 2030.

La infraestructura, seguridad y vida de los ciudadanos son activos indispensables para el bienestar y base para garantizar el desarrollo tanto individual como colectivo. Es un trabajo multisectorial, donde se establece el marco de actuación de las autoridades municipales como coordinadores de otros actores, para diseñar e implementar acciones de prevención de riesgos, mitigar el impacto a la población y generar protocolos de actuación para la recuperación (SEDATU, 2016). Es factible que estas propuestas de políticas públicas se expongan en foros de consulta ciudadana como los COPLADER y COPLADEM, para su implementación, según los lineamientos de la Ley Federal de Planeación.

Con base en lo anterior, se establece como objetivo de esta investigación el medir la capacidad de recuperación de una ciudad en el estado de Guanajuato después de un fenómeno perturbador, a través de la metodología de *perfil de resiliencia urbana*, para proponer acciones de políticas públicas de ordenación territorial.

¿Qué se sabe sobre el problema?

Habiendo identificado como problema público los efectos que genera el cambio climático sobre los asentamientos humanos vulnerables carentes de adaptación y sostenibilidad, a continuación, mencionamos sus principales causas y los efectos que generan. Para ello, utilizamos la metodología del marco lógico (MML) y elaboramos el árbol de problemas que "permite identificar a partir del problema definido, su origen, comportamiento y consecuencias, con el objeto de establecer las diversas causas que lo originaron y los efectos que genera" (Coneval, 2010). Definir un problema supone desagregarlo por sus causas y buscar vías (más o menos) factibles para tratar de solucionarlo, atenderlo o gestionarlo (Merino, 2013, p. 122). Las causas y efectos del problema identificado pueden ser diversas; sin embargo, seleccionamos y priorizamos las más relevantes y que podrían considerarse y tener posibilidades de dar lugar al diseño de una acción pública.

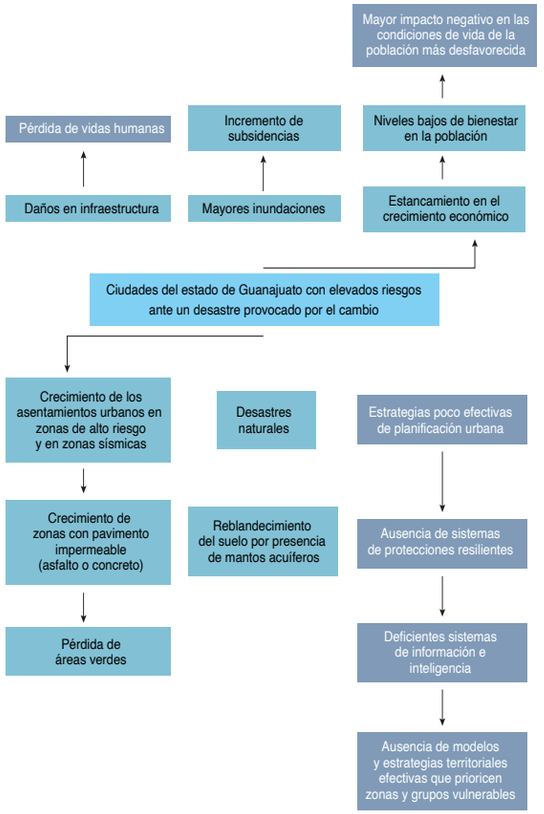
El problema público identificado han sido las ciudades del estado de Guanajuato con elevados riesgos ante un desastre provocado por el cambio climático. Las principales causas que lo generan son el crecimiento de los asentamientos urbanos en zonas de alto riesgo y en zonas sísmicas, crecimiento de zonas con pavimento impermeable (asfalto o concreto), pérdida de áreas verdes, desastres naturales, reblandecimiento del suelo por presencia de mantos acuíferos, estrategias poco efectivas de planificación urbana, ausencia de sistemas de protección resilientes, deficientes sistemas de información e inteligencia, y ausencia de modelos y estrategias territoriales efectivas que prioricen zonas y grupos vulnerables. Los efectos que esto ha generado son pérdidas de vidas humanas; daños en infraestructuras (viviendas, hospitales, edificios públicos, etc.); niveles bajos de bienestar en la población; mayor impacto negativo en las condiciones de vida de la población más desfavorecida; estancamiento en El crecimiento económico; mayores inundaciones e incremento de subsidencias. La figura 1 muestra las causas y los efectos en el problema identificado.

A partir del árbol de problemas establecemos la situación deseada a la que queremos llegar, es decir, el cambio en el *statu quo* de la población afectada. En esta etapa, las causas y los efectos negativos se convierten en hechos positivos. Así, "el problema se convierte en el objetivo principal del programa; los efectos que generaba el problema ahora serán los fines que se persiguen con la solución de éste, y las causas se convertirán en los medios para solucionar el problema" (Coneval, 2013, p. 28).

El objetivo o la situación esperada es que las ciudades del estado de Guanajuato cuenten con capacidades de resiliencia que resistan, se adapten y prosperen ante el cambio climático. Los medios para lograrlo pueden ser la regulación de los asentamientos urbanos en zonas de riesgo y sísmicas, la planeación de las zonas con pavimento impermeable, el impulso a campañas informativas sobre desastres naturales, el mantenimiento e incremento de áreas verdes, el diseño de estrategias efectivas de planificación urbana, el diseño de sistemas de protección resilientes, la adecuación de los sistemas de información e inteligencia, y el diseño de modelos y estrategias territoriales efectivas que prioricen zonas y grupos vulnerables. Con esto, los fines esperados son la preservación de vidas humanas, la reducción en el daño en infraestructuras, el aumento en el bienestar de la población, la reducción del impacto negativo en las condiciones de vida de la población más desfavorecida, el aumento en el crecimiento económico, el control y reducción de inundaciones, y la formación de ciudades esponja. La figura 2 muestra el esquema del árbol de objetivos.

Figura 1

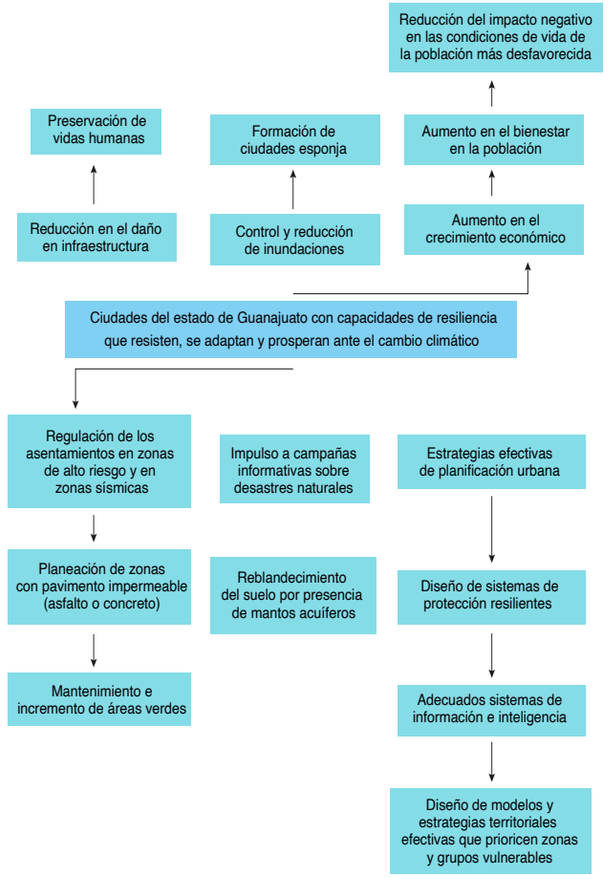
Árbol de problemas



Fuente: elaboración propia.

Figura 2

Árbol de objetivos



Fuente: elaboración propia.

Con base en los árboles de problemas y los objetivos presentados, una de las oportunidades con mayor posibilidad de atención por parte del gobierno (factor causal que modificaría alguno de los componentes indeseados del problema) son las estrategias poco efectivas de planificación urbana. El este sentido la causa-efecto es que las estrategias poco efectivas de planificación urbana, en las ciudades del estado de Guanajuato con elevados riesgos ante un desastre a causa del cambio climático, provocan

un número considerable de daños en infraestructura y pérdidas de vidas humanas, impactando negativamente en las condiciones de vida de la población más desfavorecida. La población o área de enfoque de la acción pública son las ciudades del estado de Guanajuato que cuentan con mayor historial de declaratorias de emergencias/desastres y presentan mayor vulnerabilidad por sus condiciones económicas, sociales y físicas.

La acción de política pública que se propone es el diseño de un programa de mitigación de desastres (perfil de resiliencia urbana), como parte del Plan de Ordenamiento Territorial. Con el objetivo de evaluar y planear respuestas a obstáculos esperados o inesperados como consecuencia de los riesgos por actividad humana, cuestiones naturales o el cambio climático, que permitan actuar y estar mejor preparados para reducir los daños en infraestructura y la pérdida de vidas humanas y que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población más desfavorecida.

Cualquier propuesta de política pública debe estar alineada con los objetivos y metas del Plan Estatal de Desarrollo y de los Programas Sectoriales en el área, así como con el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, tiene que haber un sustento normativo, establecido en la Constitución o las leyes en la materia. Por tal razón, el siguiente paso es analizar la normatividad y los documentos rectores que sustenten y orienten la propuesta de política pública, al igual que los actores involucrados.

Para evitar la concatenación de fenómenos antropogénicos y naturales posteriores a un desastre, el Sistema Nacional de Protección Civil ha establecido medidas para evitar que se susciten accidentes, como son:

1. Cortes de energía eléctrica.
2. Cortes en la circulación de las vías de comunicación afectadas.
3. Protocolos de revisión inmediata de instalaciones prioritarias (gasoductos, líneas eléctricas, plantas de energía, etcétera).
4. Delimitación de zonas siniestradas y afectadas.
5. Restricción de vuelos, y cierre de puertos aéreos, marítimos y férreos.
6. Implementación de protocolos de evacuación.
7. Información oportuna a los grupos vulnerables de zonas susceptibles de inundación.
8. Sistemas de alerta temprana ante tsunamis.

Como podemos observar, se trata de acciones con carácter reactivo; por lo tanto, es indispensable establecer acciones desde la parte prospectiva, como son: revertir las tendencias de crecimiento urbano basándose en la identificación de las zonas aptas, impulsar a los gobiernos locales para que realicen acciones y estrategias de mitigación de riesgos, o lograr que los programas de desarrollo urbano estén vinculados con el atlas de riesgos.

El atlas de riesgos es un documento de diagnóstico en materia de análisis de riesgos naturales. Los gobiernos estatales y locales han realizado un esfuerzo por mantener actualizado dicho estudio con la finalidad de que incida en la planeación territorial y sirva de orientación para la elaboración de protocolos de actuación en caso de emergencia.

Los principales retos que se generan en relación con la reducción de riesgos son:

1. Lograr que las autoridades locales estructuren sus programas operativos con base en la identificación de las zonas aptas para el desarrollo urbano basadas en la prevención de desastres.
2. Conseguir que los atlas de riesgos sean elementos determinantes en los usos de suelo determinados por los programas de desarrollo urbano.
3. Considerar, por parte de las autoridades, como prioritarias aquellas medidas de mitigación establecidas en los atlas de riesgos.

Según lo acordado a nivel internacional (ODS11, Ciudades resilientes y sostenibles), se hace indispensable contar con el perfil de resiliencia urbana, la cual tiene por objetivo dimensionar la situación de cada ciudad ante la posible ocurrencia de un fenómeno natural o antrópico, con la finalidad de establecer mecanismos que ayuden a elevar los niveles de adaptación ante los efectos de los desastres a través de la planeación urbana; e identificar grupos vulnerables a quienes se les debe dar una atención específica, en caso de que se presentara un desastre, para que con ello se eleve la capacidad de respuesta de los grupos vulnerables a través de talleres de autoprotección.

De acuerdo con el Centro Nacional de Prevención de Desastres, se describe que el concepto de riesgo en materia de prevención de desastres ha sido abordado por diversas disciplinas, las cuales lo conceptualizan desde varios enfoques. Para aclararlo, un punto de partida importante es su vínculo con las actividades humanas (Cenapred, 2022).

Según su origen los riesgos se clasifican en tres grupos: naturales, antrópicos y astronómicos.

Los riesgos naturales se subdividen en *geológicos*, que tienen como causa directa las acciones y los movimientos de la corteza terrestre, como los sismos, las erupciones volcánicas, los tsunamis, la inestabilidad de laderas, los flujos, las caídas o derrumbes, los hundimientos, la subsidencia y los agrietamientos. Por otro lado, están los *hidrometeorológicos*, que se generan por la acción de agentes atmosféricos como ciclones tropicales, lluvias extremas, e inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres; tormentas de nieve, granizo, polvo y electricidad; heladas; sequías; ondas cálidas y gélidas; y tornados.

Los riesgos antrópicos se subdividen en *sanitario-ecológicos*, que son resultado de la acción patógena de agentes biológicos que afectan a la población, a los animales y a las cosechas, causando su muerte o la alteración de su salud. En esta clasificación también se ubica la contaminación del aire, el agua, el suelo y los alimentos. Los *químico-tecnológicos* ocurren por la acción tóxica de diferentes sustancias con sistemas vivos ocasionando graves daños por contaminación. Entre sus efectos nocivos se encuentran desde contaminación del agua, suelo, aire, que puede dar origen a efectos destructivos como incendios de todo tipo, explosiones, fugas tóxicas, radiaciones y derrames. Los *socio-organizativos* son consecuencia de errores humanos o acciones premeditadas que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población, tales como demostraciones de inconformidad social, concentración masiva de población, terrorismo, sabotaje, vandalismo, accidentes aéreos, marítimos o terrestres, e interrupción o afectación de los servicios básicos o de infraestructura estratégica.

> Mientras que los riesgos astronómicos son eventos, procesos o propiedades a los que están sometidos los objetos del espacio exterior, incluidos estrellas, planetas, cometas y meteoros. Algunos de estos fenómenos interactúan con la Tierra, ocasionándole situaciones que generan perturbaciones que pueden ser destructivas tanto en la atmósfera como en la superficie terrestre; entre ellas se cuentan las tormentas magnéticas y el impacto de meteoritos. (Cenapred, 2022)

Derivado de las definiciones dadas, el perfil de resiliencia de una ciudad es una evaluación de referencia cuyo fin radica, precisamente, en medir su capacidad de recuperación después de un desastre. Existen varias metodologías y herramientas que han sido desarrolladas alrededor del mundo por las organizaciones internacionales que trabajan para construir la resiliencia urbana. Dentro de la ONU, los principales avances son:

> La metodología llamada los Diez Esenciales, desarrollada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastre (UNISDR, por sus siglas en inglés), junto con su campaña global asociada, Haciendo Ciudades Resilientes, la cual está dirigida a gobiernos locales para comprometerlos y proveerlos de herramientas para encarar una reducción de daños por desastres. (SEDATU, 2016)

El Programa de Perfiles de Ciudades Resilientes (CRPP, por sus siglas en inglés) fue lanzado por ONU-Habitat para apoyar a los gobiernos locales a incrementar sus capacidades para mejorar en resiliencia, mediante el desarrollo de una planeación urbana comprensiva e integrada. De este modo, la meta del CRPP es aumentar la resiliencia de las ciudades ante los impactos de crisis naturales o creadas por el hombre. El CRPP estará instrumentado a través de la asociación con autoridades locales, incluyendo agencias internacionales, institutos de investigación y académicos, sectores privados, ONG y representantes de un número de ciudades asociadas alrededor del mundo (SEDATU, 2016).

En el periodo de instrumentación se buscará cumplir con cuatro objetivos principales:

1. *Investigar en el marco operacional de trabajo*: indagar en los sistemas actuales de pensamiento urbano, mapeo de riesgos existentes, técnicas de mitigación y desarrollo de modelos de sistema urbano que sean adaptables a cualquier asentamiento humano.
2. *Elaborar indexación y perfiles*: establecer un grupo de indicadores y estándares para calibrar la habilidad de los sistemas urbanos ante una crisis y un grupo de perfiles de ciudades resilientes para urbes piloto.
3. *Desarrollar herramientas/software*: crear y perfeccionar una interfaz para el manejo urbano, así como prácticas para desarrollar perfiles de la resiliencia de la ciudad.
4. *Elaborar guías normativas*: establecer un grupo de estándares globales para la resiliencia urbana y un nuevo marco de trabajo normativo para el monitoreo de sistemas urbanos globales.

En la reducción de riesgos, el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred, 2022) conceptúa la *amenaza* como un:

> ...evento físico potencialmente perjudicial, natural o derivado de la actividad humana, que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes susceptibles de materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidro-meteorológico) o antropogénico (químico-tecnológico, sanitario-ecológico o socio-organizativo).

Según la UNISDR, la amenaza se refiere a aquellos fenómenos, sustancias, actividades humanas o condiciones adversas que pueden causar pérdida de vidas humanas, lesiones o impactos en la salud, daño en los bienes, pérdida de hábitat y servicios, perturbaciones sociales o económicas o, bien, daño ambiental. En el contexto de resiliencia urbana, el término desastre se refiere a cualquier evento que es capaz de causar la pérdida de vidas, en primera instancia, o bien, impactos graves en la salud de la población.

Asimismo, implica aquello que puede causar daños físicos en los bienes de las personas o en los sistemas urbanos, así como perturbar de manera grave o recurrente la funcionalidad de estos. Los desastres tienen orígenes diversos: natural, tecnológico, social o político. Generalmente provocan un efecto en cadena, el cual en ocasiones es más devastador que el impacto inicial. Por ello, el tiempo de reacción resulta una variable fundamental. Los desastres también tienen una dimensión temporal, ya sea que causen impactos puntuales o que generen situaciones de pérdida.

La dimensión espacial

La primera reflexión que surge al analizar la resiliencia urbana es la configuración del territorio. Su definición geográfica sobre el mapa, aunada a la definición administrativa, muestra una correlación de escalas que es necesario aplicar. El mapeo de la información es relevante para poner de manifiesto las interdependencias, las superposiciones y los vacíos de información entre las distintas dimensiones. Tal configuración condiciona determinadas capacidades y reacciones por parte de la zona urbana ante un posible impacto. La representación del territorio sobre el mapa permite detectar conflictos y oportunidades, tanto a nivel físico como organizacional, así como establecer líneas de acción, en las cuales se maximice el beneficio urbano. Esta dimensión se encuentra ligada a diversos procesos, por ejemplo, distancias, coincidencias e influencias entre otros territorios, y predetermina condiciones de vulnerabilidad y de riesgo físico y social.

La dimensión organizativa

La dimensión organizativa contempla el mapa de elementos intervinientes en el territorio. Por un lado están aquellos agentes que son activos o pasivos en los distintos procesos de cada ciudad, desde el gobierno local hasta el nacional. Por otro lado, tenemos a los distintos agentes *supra*locales como los gobiernos estatales y las áreas metropolitanas, y sublocales como barrios y distritos, los cuales participan o deberían participar de manera activa y organizada en la instrumentación de iniciativas, proyectos y acciones. A partir de la representación conceptual de los actores involucrados y sus competencias, se pueden generar estrategias de coordinación interna para el gobierno local, y externa para quienes ostentan la jurisdicción en determinados ámbitos y para los afectados por cada proceso. Nuevamente, la superposición de capas genera un mapa complejo que, unido al resto de las dimensiones, permite elaborar estrategias de desarrollo que transformen las ciudades en lugares seguros, donde todos puedan realizar sus actividades cotidianas.

Las dimensiones física y funcional

Resulta complejo desvincular la dimensión física de la funcional ya que, en términos generales, se complementan y condicionan recíprocamente. Por tal motivo, se evalúan de forma conjunta, aunque respondan a criterios diferentes. La forma física de la ciudad atiende a condiciones como la infraestructura construida o la presencia física de servicios. La funcionalidad está determinada por la continuidad del servicio e incluye la sobredemanda que pueda generarse en el impacto probable de un fenómeno.

El tiempo

Las variables utilizadas en la medición de la resiliencia son dinámicas; por ello, se extienden en el tiempo a partir de una primera base de datos. La información se actualiza constantemente para permitir la evaluación ininterrumpida del perfil de resiliencia urbana.

Otro indicador que nos orienta en la integración de las variables social, económica y medioambiental es el índice de prosperidad urbana. La prosperidad implica mejores condiciones de bienestar, así como el acceso a igualdad de oportunidades y la posibilidad de reducir la desigualdad de resultados. La noción de prosperidad se refiere a un sentido general de seguridad socioeconómica para el futuro inmediato y previsible, el cual va acompañado de la satisfacción de otras aspiraciones y necesidades no materiales (ONU-Habitat/Infonavit, 2019). Trasciende la tradicionalmente estrecha concepción del desempeño económico como métrica de la calidad de vida, para abarcar una perspectiva más amplia y equilibrada con otras dimensiones integrales para el bienestar humano y la realización individual y colectiva de las personas (ONU-Habitat, 2019).

Específicamente, la conceptualización de la prosperidad urbana considera lo siguiente:

Primero, que una ciudad próspera contribuye al crecimiento económico a través del aumento sostenido de la productividad, generando ingresos y empleos suficientes como para garantizar un nivel de vida adecuado para toda la población.

Segundo, que una ciudad próspera despliega su infraestructura para proveer con suficiente cobertura y calidad servicios básicos adecuados, como agua potable, saneamiento y energía eléctrica; ofrecer vivienda hecha con materiales durables y con espacio suficiente para sus habitantes; dotar de instalaciones médicas, educativas y de comunicaciones, así como de servicios urbanos como el transporte. Todos ellos son elementos necesarios para sustentar tanto a la población como a la economía y lograr un aprovechamiento eficiente de las ventajas generadas por la aglomeración.

Tercero, que las ciudades prósperas proporcionan los servicios sociales (educación, salud, espacios públicos para la recreación, y seguridad y protección pública) necesarios para que todos sus habitantes alcancen una vida plena y satisfactoria.

Cuarto, que una ciudad solo es próspera en la medida en que las tasas de pobreza, sobre todo extrema, y la prevalencia de condiciones de desigualdad y marginación son mínimas entre sus habitantes. Las ciudades prósperas garantizan la igualdad de género, protegen los derechos de todas las personas y promueven la participación cívica en todos los ámbitos.

Quinto, que las ciudades prósperas requieren la adecuada gestión, protección y conservación del medio físico natural, y el uso eficiente de los recursos disponibles; impulsan medidas para alcanzar condiciones adecuadas de calidad del aire, una gestión apropiada de residuos sólidos y la generación de energía con base en fuentes renovables. El manejo eficaz de los recursos de una ciudad y su área de influencia son imprescindibles para el desarrollo urbano sostenible y el combate al cambio climático.

Y *sexto*, que una ciudad es más capaz de combinar procesos de sostenibilidad con prosperidad compartida, a partir de una gobernanza urbana efectiva basada en liderazgos locales transformadores, en el despliegue de políticas, leyes y regulaciones apropiadas, y en la creación de arreglos institucionales sólidos donde todos los actores sociales participen de manera libre e informada.

Otro índice que orienta en este sentido es el índice de las ciudades prósperas (CPI), que es una herramienta para medir el progreso actual y futuro de las ciudades hacia la prosperidad, desde una perspectiva holística e integrada, que proporciona índices y medidas para identificar oportunidades y áreas potenciales de intervención. La visión de prosperidad urbana que mide el índice se construye a partir de seis dimensiones, que se observan en la figura 3.

Esta herramienta cumple varias funciones que van de la comparabilidad internacional al análisis detallado y contextual de las ciudades, de acuerdo con la especificidad de sus métricas e indicadores.

Actualmente, existen tres escalas de análisis:

1. *CPI básico*: favorece la comparación de la prosperidad urbana entre ciudades pertenecientes a la misma región o país, e incluso permite un cotejo a nivel internacional. Tiene seis dimensiones, 21 subdimensiones y 40 indicadores.
2. *CPI extendido*: ofrece la posibilidad de integrar aspectos peculiares de cada ciudad, incluyendo sus ventajas comparativas, morfología y otras condi-

ciones de su contexto urbano con énfasis en el uso de métricas espaciales. Tiene seis dimensiones, 22 subdimensiones y 62 indicadores.

3. CPI *contextual*: permite agregar indicadores específicos para cada ciudad evaluada, de acuerdo con sus condiciones de contexto y requerimientos, a fin de desarrollar programas y proyectos concretos o evaluar políticas y acciones específicas. El número total de indicadores depende de dichas condiciones particulares.

Figura 3

Índice de las ciudades prósperas

Cuadro 1. Valores del CPI, escalas de prosperidad y niveles de intervención de las políticas públicas

Valores del CPI	Escalas de prosperidad	Niveles de intervención
80 – 100 70 – 79	Muy sólidos Sólidos	Consolidar políticas urbanas
60 – 69 50 – 59	Moderadamente sólidos Moderadamente débiles	Fortalecer políticas urbanas
40 – 49 0 – 39	Débiles Muy débiles	Priorizar políticas urbanas

Fuente: Infonavit/ONU-Habitat (2021).

En general, el diseño, metodología y aplicación del CPI permite una doble función: crear una plataforma global de información para conocer y comparar las condiciones de prosperidad urbana y sus tendencias.

En México, el CPI se comenzó a implementar en septiembre de 2014, cuando el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y ONU-Habitat formalizaron una alianza para medir el índice de las ciudades prósperas con el objetivo de encontrar oportunidades para mejorar la calidad de vida de los derechohabientes del Instituto, a partir de la promoción de acciones concretas de vivienda adecuada para la urbanización sostenible.

La elaboración del CPI en México se estructuró en dos etapas:

I. En 2015, la primera fase contempló la medición del CPI en 280 municipios, de los cuales se hicieron 153 reportes de prosperidad municipales.
II. En 2018, la segunda fase de implementación abarcó 187 municipios, de los cuales se elaboraron 152 reportes municipales y tres informes del CPI extendido para las tres aglomeraciones urbanas con mayor población del país: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

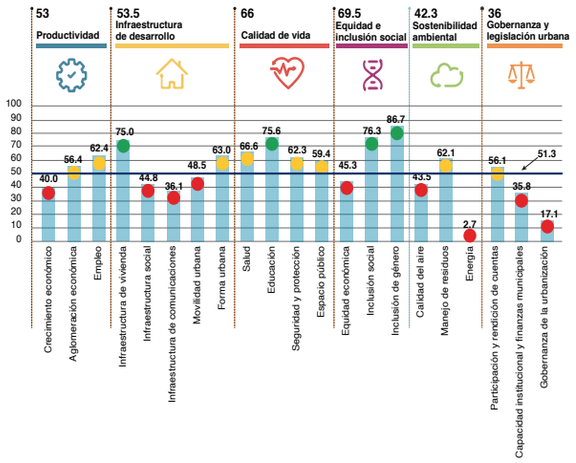
En total, la medición del CPI en México comprende 467 municipios y alcaldías, que en conjunto forman 162 aglomeraciones urbanas: 63 compuestas por dos o más municipios o alcaldías, y 99 acotadas a los límites político-administrativos de un solo municipio.

Los resultados señalan que México alcanza un valor moderadamente débil (CPI 51.3) en la escala de prosperidad y que implica la necesidad de fortalecer las políticas urbanas desde una perspectiva transversal y coordinada entre los tres órdenes de gobierno.

En la figura 4, podemos observar los resultados nacionales por subdimensión.

Figura 4

CPI de México

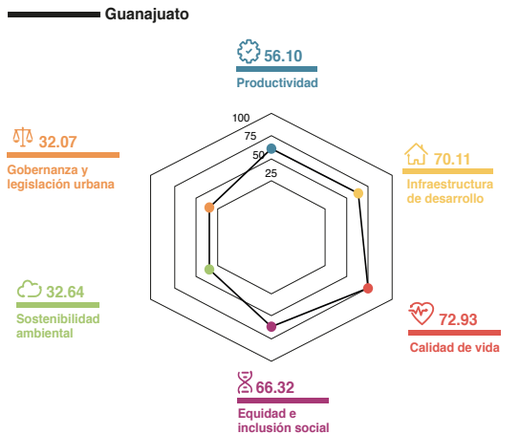


Fuente: ONU-Habitat (2021).

En este mismo reporte, se observan los resultados estatales por dimensión:

Figura 5

CPI de Guanajuato



Fuente: ONU-Habitat (2021).

Y los resultados estatales específicos por subdimensión:

Figura 6

CPI de Guanajuato (primera parte)

ID		Municipio: Guanajuato 52.06
01	**PRODUCTIVIDAD**	**56.10**
	Crecimiento económico	**42.04**
	Producto urbano per cápita	23.22
	Relación de dependecia de la tercera edad	60.85
	Aglomeración económica	**63.10**
	Densidad económica	63.10
	Empleo	**63.18**
	Tasa de desempleo	74.94
	Relación empleo-población	51.41
02	**INFRAESTRUCTURA DE DESAROLLO**	**70.11**
	Infraestructura de vivienda	**85.25**
	Vivienda durable	95.68
	Acceso a agua mejorada	92.60
	Espacio habitable suficiente	100.00
	Densidad poblacional	52.71
	Infraestructura social	**62.51**
	Densidad de médicos	62.51
	Infraestructura de comunicaciones	**34.10**
	Acceso a internet	24.76
	Velocidad de banda ancha promedio	43.44
	Movilidad urbana	**100.00**
	Longitud de transporte masivo	0.00
	Fatalidades de tránsito	100.00
	Forma urbana	**68.71**
	Densidad de la interconexión vial	68.28
	Densidad vial	82.46
	Superficie destinada a vías	55.40
03	**CALIDAD DE VIDA**	**72.93**
	Salud	**64.91**
	Esperanza de vida al nacer	71.60
	Tasa de mortalidad de menores de 5 años	58.22
	Educación	**84.10**
	Tasa de alfabetización	93.40
	Promedio de años de escolaridad	74.79
	Seguridad y protección	**53.96**
	Tasa de homicidios	53.96
	Espacio público	**88.74**
	Accesibilidad al espacio público abierto	100.00
	Áreas verdes per cápita	77.48

Figura 6 (continuación)

CPI de Guanajuato

04	**EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL**	**66.32**
	Equidad económica	**40.76**
	Coeficiente de Gini	37.75
	Tasa de pobreza	43.78
	Inclusión social	**77.89**
	Viviendas en barrios precarios	90.75
	Desempleo juvenil	65.02
	Inclusión de género	**80.32**
	Inscripción equitativa en educación a nivel secundario	80.32
05	**SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL**	**32.64**
	Calidad del aire	**47.03**
	Número de estaciones de monitoreo	0.00
	Concentraciones de material particulado	95.00
	Concentración de CO_2	46.08
	Manejo de residuos	**50.91**
	Recolección de residuos sólidos	38.11
	Tratamiento de aguas residuales	63.71
	Energía	**0.00**
	Proporción de generación de energía renovable	0.00
06	**GOBERNANZA Y LEGISLACIÓN URBANA**	**32.07**
	Participación y rendición de cuentas	**31.07**
	Participación electoral	31.07
	Capacidad institucional y finanzas municipales	**37.13**
	Recaudación de ingresos propios	21.93
	Deuda subnacional	12.46
	Eficiencia del gasto local	77.00
	Gobernanza de la urbanización	**28.00**
	Eficiencia en el uso de suelo	28.00

Consolidar políticas urbanas

Fortalecer políticas urbanas

Priorizar políticas urbanas

Fuente: ONU-Habitat (2021).

En las figuras, en cuanto al indicador en el estado de Guanajuato, se observan dos grandes áreas de oportunidad: sostenibilidad ambiental y gobernanza, y legislación urbana. Ambas dimensiones son precisamente las temáticas abordadas en esta investigación. Por consiguiente, se puede reafirmar la importancia de esta.

Origen del problema

> A nivel global, todas las ciudades son vulnerables a impactos severos provocados por conmociones y presiones de origen natural o humano. Al día de hoy, las ciudades y sus habitantes se enfrentan a más desafíos debido a los efectos de la urbanización masiva, el cambio climático y la inestabilidad política. El concepto de resiliencia describe la habilidad de cualquier sistema urbano de mantener continuidad después de impactos o de catástrofes, mientras contribuye positivamente a la adaptación y la transformación. Por lo tanto, una ciudad resiliente es aquella que evalúa, planea y actúa para preparar y responder a todo tipo de obstáculos, ya sean repentinos o lentos de origen, esperados o inesperados. De esta forma, las ciudades están mejor preparadas para proteger y mejorar la vida de sus habitantes, para asegurar avances en el desarrollo, para fomentar un entorno en el cual se pueda invertir, etc. (ONU-Habitat, 2018)

En términos generales, y como punto de partida de la reflexión acerca de la mejora de la resiliencia urbana, es importante entender que el riesgo de desastres en entornos urbanos está avanzando más rápidamente que las capacidades y habilidades de los gobiernos nacionales y locales para prevenirlo o reducirlo. Los procesos o factores que crean riesgo como, por ejemplo, el crecimiento de la población urbana y su localización en zonas peligrosas, o la progresiva alteración de ecosistemas naturales por la expansión de las manchas urbanas, no han ido acompañados por estrategias efectivas de planificación urbana y de ordenamiento territorial.

De acuerdo con el Estudio de la Urbanización en Centroamérica, hacer que las ciudades sean más resilientes es fundamental para reducir el impacto a largo plazo de los desastres sobre la población y las economías de la región. Los desastres de origen natural no solo tienen un impacto negativo importante sobre la vida de los residentes urbanos de la región, especialmente los pobres, sino que obstaculizan la trayectoria de crecimiento nacional (Banco Mundial, 2019).

En 2016 la SEDATU publicó la *Guía de Resiliencia Urbana*, diseñada para ser utilizada por las autoridades municipales. La metodología ahí descrita tiene como fin obtener el perfil de resiliencia urbana (CRPP) por región (SEDATU, 2016). Dentro del apartado quinto se detallan las dimensiones de la resiliencia en el sistema urbano y en el capítulo sexto se

puntualizan el proceso y la metodología para la elaboración del perfil de resiliencia urbana; mientras que el último apartado menciona la implementación de la Red de Ciudades Resilientes (RCR), iniciativa impulsada por la SEDATU en coordinación con ONU-Habitat y la Secretaría de Gobernación (SEDATU, 2016).

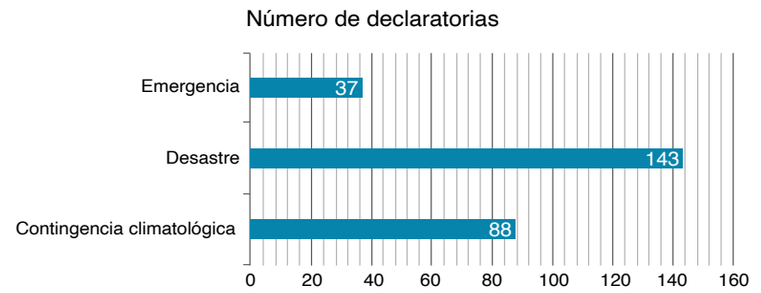
La muestra está conformada por instituciones públicas encargadas de las estrategias de resiliencia en las ciudades resilientes en México, las cuales se encuentran conformadas por 18 municipios que atienden a los criterios de nivel de exposición de peligros y riesgos, índice de marginación, presencia de IMPLANES, que además cuentan con atlas de riesgos y Programas de Desarrollo Urbano y cuyas ciudades deban ser representativas de la diversidad de los fenómenos naturales antrópicos o sociales y las capacidades de respuesta. Esto con el fin de medir la capacidad de recuperación de una ciudad después de un fenómeno perturbador. Consideramos la metodología de perfil de resiliencia urbana para proponer acciones de políticas públicas de ordenación territorial.

El procedimiento de la selección se llevará a cabo en foros comunitarios donde se obtendrán los datos necesarios para conocer el entorno en que se encuentra la sociedad y planificar los posibles planes de resiliencia ante cada problemática encontrada. Por lo tanto, se trata de una muestra probabilística donde todos los miembros de la población tienen la misma oportunidad de ser incluidos, además de que tiene datos proporcionados de desastres naturales y artificiales que ya se presentaron dentro de las ciudades de interés. El municipio de León, Guanajuato, se ubica en décimo lugar de la muestra, considerando el nivel de exposición, índice de marginación, si cuenta con IMPLANES, atlas de riesgo, programa de desarrollo urbano, su representatividad de fenómenos naturales, antrópicos o sociales y su capacidad de respuesta.

Esto lo replicamos al interior del estado; primeramente, se analizó la base de datos de declaratorias (desastres y emergencias) que publica el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred) para el estado de Guanajuato (véanse las figuras 7 y 8). Se observó un número considerablemente más alto en desastres (143) en comparación con las otras dos categorías, esto significa que se ha tenido acceso a los protocolos de atención a desastres de la federación con apoyo del Ejército Mexicano a través de su programa DN3I de apoyo a la población.

Figura 7

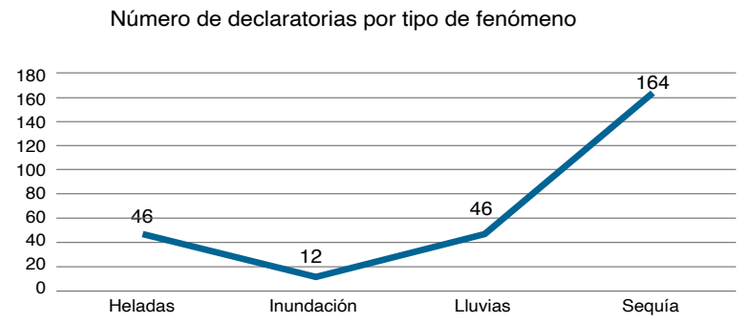
Declaratorias por emergencia (Cenapred) periodo 1999-2018



Fuente: elaboración propia.

Figura 8

Declaratorias por tipo de riesgo (Cenapred) periodo 1999-2018

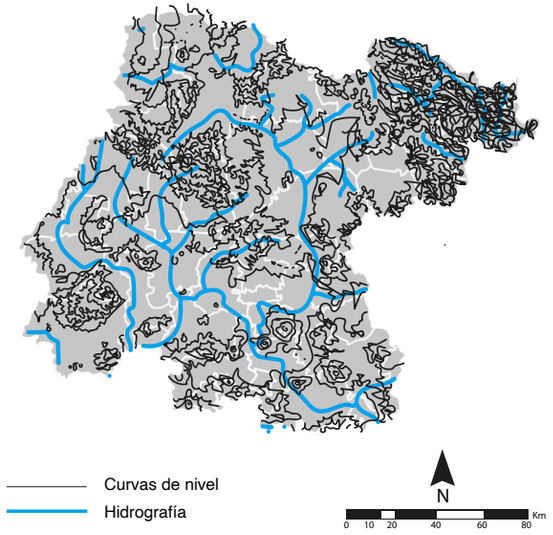


Fuente: elaboración propia.

Observando la topografía agreste (figura 9) en un porcentaje menor del estado, en comparación con amplias llanuras donde cruzan ríos caudalosos, los factores naturales clima, tipo de suelo, precipitación, etc., junto con, las consideraciones socio-organizativas, determinan la razón de que la mayoría de las declaratorias sean por "sequías", y exacerbadas por las consecuencias del cambio climático, también por inundaciones. Cabe señalar que múltiples estudios sobre el comportamiento de los suelos afirman que, a medida que sea más intensa la sequía, y en consecuencia disminuya la humedad del suelo, se provoca que la absorción de agua pluvial se lleve a cabo de una forma más lenta, y esto, aunado a una precipitación abundante y en un tiempo corto provoca inundaciones.

Figura 9

Altimetría de Guanajuato

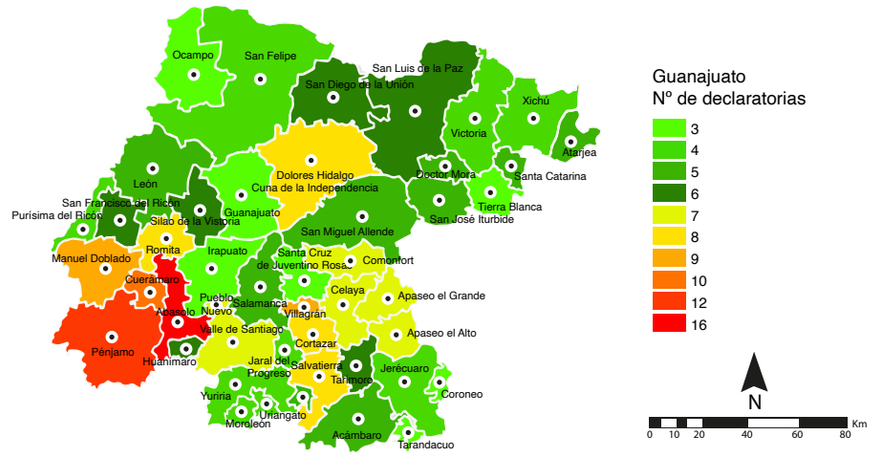


Fuente: INEGI.

En la figura 10 observamos que la zona con mayor vulnerabilidad ante efectos naturales es la zona oeste del estado. En específico, los municipios de Abasolo, Pénjamo y Cuerámaro tienen las sequías más recurrentes, seguidas de inundaciones, por la razón antes mencionada.

Figura 10

Total de declaratorias por municipio



Fuente: elaboración propia.

Tabla 1

Total de declaratorias por municipio

Municipio	Total	Inundación	Lluvias	Sequías	Heladas
Abasolo	16	6	3	6	1
Pénjamo	11	2	4	5	1
Cuerámaro	10	2	3	4	1

Fuente: elaboración propia.

Alternativas de solución

En los procesos de planificación y gestión toma mayor importancia el enfoque de las ciudades resilientes: aquellas que desarrollan capacidades para responder a condiciones adversas, entre otras, la crisis climática. Aun cuando el desafío ambiental y climático es tangible en las ciudades, la solución se encuentra en la ciudad misma; las ciudades como sistemas socio-ecológicos establecen articulaciones con los sistemas ecológicos naturales y la mayoría produce daños. Las relaciones complejas y multiescalares de las ciudades representan un potencial para explorar una amplia gama de articulaciones positivas con las dinámicas ecológicas naturales (Palacios-Reyes et al., 2020).

El valor de importancia de los espacios urbanos abiertos, parques y áreas verdes es parte fundamental de la planificación, gestión y desarrollo urbano. Los valores estéticos, recreativos y ambientales de las áreas verdes y parques urbanos les dotan de funciones y beneficios multipropósito: convivencia social, culturales, educativos, mejora de la imagen urbana, incremento del valor de las propiedades aledañas, receptores de turismo, generadores de empleo e ingresos, provisión de oxígeno, refugio de vida silvestre, mejora microclimática y reducción de la contaminación. Las áreas verdes conforman sistemas ambientales que cumplen un doble rol, social y ecológico, que posibilita evaluar las condiciones de la sustentabilidad urbana y la estrategia apropiada para responder a la variabilidad climática (Carrizosa et al., 2019).

La conservación, mantenimiento e incremento de las áreas verdes representa una estrategia de adaptación climática indispensable en el proceso de gestión de la resiliencia urbana y la sostenibilidad. No obstante, los servicios ambientales que los espacios verdes proporcionan a las metrópolis no han sido suficientemente valorados. La conservación, mantenimiento e incremento de las áreas verdes urbanas provee beneficios sociales, económicos y medioambientales que repercuten en la calidad de vida de los ciudadanos, y representan una estrategia que tiene efectos de corto, mediano y largo plazos para amortiguar los efectos de la variabilidad climática. Sin embargo, los beneficios ambientales en estas áreas no han sido valorados integralmente, especialmente los servicios de regulación en los cuales se integran los procesos y funciones ecológicas e influyen en las condiciones del ambiente urbano: regulación climática, control de inundaciones, mitigación de contaminación atmosférica y sónica (Zúñiga, Obrero, Pérez & Castillo, 2019).

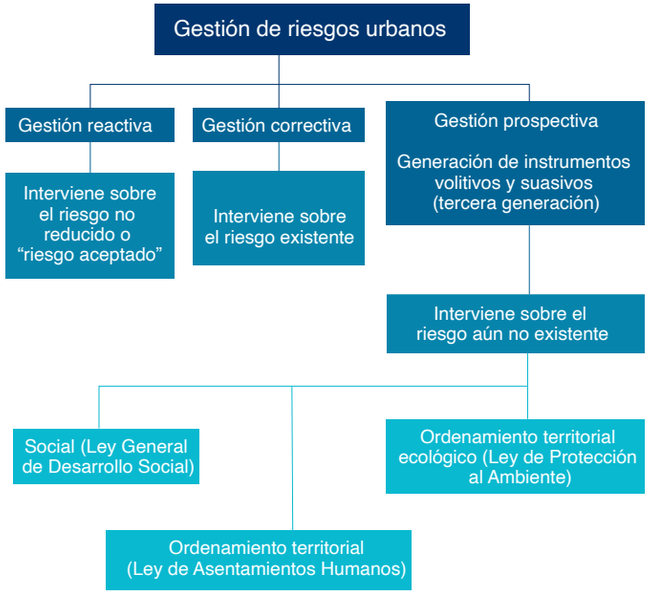
Los estudios integrados en su dimensión biofísica, social y económica, sostenidos en enfoques y metodologías de las ciencias naturales y sociales, fundan la viabilidad para evaluar la aptitud de los componentes biofísicos en la provisión de servicios ambientales y la percepción de los usuarios respecto a tales beneficios. La gestión socio-ecológica de las áreas verdes es un proceso social, cuyo desarrollo depende de la vinculación de los instrumentos de gestión pública, las leyes, la política y los decretos que otorgan certeza jurídica a la función ambiental; también otorgan viabilidad a los estudios técnico-científicos, al sistema de anticipación y toma de decisiones (planes, programas, proyectos) y a las acciones de mantenimiento y conservación.

La viabilidad de los programas y proyectos refrenda la gestión pública como una práctica colaborativa con instituciones de educación superior y centros de investigación. La función socio-ecológica que desempeñan los espacios verdes debe ser valorada a través de investigaciones que aporten información que nutra el quehacer político, con el fin de mantener e incrementar los servicios ambientales y enfrentar los efectos potenciales del cambio climático en las ciudades. Los resultados alimentarán los procesos de planeación, organización, dirección y control propios de la toma de decisiones; también permitirán gestionar recursos económicos de la iniciativa privada e involucrar a los usuarios en el mantenimiento de los beneficios ambientales (Orozco, 2019).

> La resiliencia urbano-territorial potencia el papel del ordenamiento territorial en el desarrollo de cada ciudad o territorio, que posibilita ante recursos económicos escasos, una mejor toma de decisiones para priorizar aquellos que mayores impactos puedan provocar en pro de la sostenibilidad del desarrollo. Para ello, es necesario desarrollar la estabilidad de los componentes naturales, construidos y sociales ante los fenómenos naturales extremos a través del análisis de sus capacidades resilientes o su estabilidad en el recurso y en el sistema que lo soporta. (Zúñiga, Obrero, Pérez & Castillo, 2019)

Figura 11

Gestión de riesgos urbanos/sustento legal



Fuente: elaboración propia.

Para el estudio de la gestión de riesgos urbanos se ocupó la división descrita en la Ley de Protección Civil, como se observa en la figura 11, considerando la gestión reactiva y correctiva, cubierta en su totalidad por el sistema de protección civil; por otro lado, y en concordancia con el objetivo de esta investigación, nos enfocaremos en el análisis de la gestión prospectiva, por su carácter de prevención; por lo tanto, se interviene en el riesgo que aún no existe. Para el análisis se estudian las políticas públicas en tres vertientes: social, ordenamiento territorial y ordenamiento territorial ecológico, proponiendo la generación de un instrumento volitivo o suasivo (tercera generación).

A continuación, se hace un análisis del marco jurídico, empezando desde el nivel internacional.

Objetivos del desarrollo sostenible

Objetivo 11. Ciudades sostenibles y resilientes

Metas:

11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

11.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan 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, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.

Marco nacional-vertiente social

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Objetivo. Establece la existencia de autoridades, sus atribuciones y límites, así como los derechos de las personas y los medios para asegurar su eficacia.

Artículo 25. Se refiere a la planeación democrática y deliberativa; así como la creación del Plan Nacional de Desarrollo, donde el Estado tiene la facultad de rectoría del desarrollo nacional y de organizar el Sistema de Planeación Democrática, mientras el sector público, lo referente a las áreas estratégicas del artículo 26.

Marco nacional-vertiente ordenamiento territorial

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno, facultando al Poder Legislativo para la formulación de planes de desarrollo regional, y a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo municipal.

Ley general de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano

Objetivo. Ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país

Estipula la política nacional de asentamientos humanos en coordinación con otras dependencias de la administración pública federal. Con las entidades federativas es legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial; mientras que con los municipios es formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes de desarrollo urbano, así como la implementación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano.

El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en el estado de Guanajuato se implementó en 2017 a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), siendo en 2019 su última reforma, donde se incorporaron la Secretaría del Bienestar, el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) y el Consejo Nacional de Protección Civil (CNPC). En la última asamblea celebrada en 2022, se acordó implementar el "Nuevo modelo de territorio nacional", referente a ciudades seguras, compactas, sostenibles, inclusivas y resilientes, que es la base de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT).

En esta asamblea también se trataron los temas de financiamiento nacional de 400 programas municipales con apoyo de la Semarnat, de la conformación del Sistema Único Territorial Urbano y de la gestión participativa.

Marco nacional-vertiente ordenamiento territorial ecológico

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 3. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

En este sentido, en julio de 2022, la asamblea de la ONU adoptó una resolución histórica, declarando derecho humano universal el acceso a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Objetivo. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación.

La sección IV de esta ley habla sobre la regulación ambiental de los asentamientos humanos.

Ley de Planeación

Objetivo. Planeación nacional del desarrollo

Artículo 3. Faculta a los particulares para que realicen acciones para la elaboración y ejecución de planes y programas, estableciendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, coordinar y vigilar que el plan y los programas se generen conforme el Sistema Nacional de Planeación Democrática y mantengan congruencia en su elaboración y contenido; y a las dependencias a coordinar la elaboración y ejecución de los programas especiales y regionales, dejando a las entidades paraestatales, los programas sectoriales.

Plan Nacional de Desarrollo

En el apartado II. Política social, menciona que "el gobierno de México está comprometido a impulsar el desarrollo sostenible, que en la época presente se ha evidenciado como un factor indispensable del bienestar".

Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato

Fundamenta el Plan de Gobierno 2018-2024 en la dimensión de medio ambiente y territorio, como sus principales líneas estratégicas.

Planes sectoriales-desarrollo ordenado y sostenible-Guanajuato

Líneas estratégicas:

Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

Consolidación de la gestión del territorio

En la tabla 2 se observan los indicadores del sector de desarrollo ordenado y sostenible al 2024, de los cuales podemos considerar de relevancia para este proyecto, el segundo, ya que su estabilidad o mejora fundamenta la solución a la problemática de sequías/inundaciones de la zona de estudio.

Tabla 2

Indicadores del sector de desarrollo ordenado y sostenible 2014

Indicador del sector	Valor y año de referencia	Meta al 2024	Fuente
1. Emisiones del GEI	19 833.3 Gg de CO^2eq en 2013	15 907 Gg de CO^2eq	Inventario de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero
2. Índice de extracción y recarga	1.36, 2019	1.36	Balance de agua subterránea. Realizados por la CEAG anual
3. Tasa de cambio de la vegetación y uso de suelo	–0.065, 2019	–0.034	Indicadores de evaluación PEDUOET/SIGMAOT
4. Índice de suficiencia (Engel)	3.22 %, 2018	3.24 %	INEGI
5. Índice de accesibilidad	92.9 %, 2018	95 %	INEGI

Fuente: Planes sectoriales, Guanajuato.

A nivel internacional existe una estrategia, sugerida por la ONU, a través de su programa Habitat, denominada ciudades esponja**,** la cual aprovecha la infraestructura urbana verde, desde la revegetación de superficies impermeables hasta los techos verdes y humedales construidos, para dar resultados positivos en términos de disponibilidad de agua, calidad y reducción de inundaciones.

La seguridad sostenible del agua no se logrará a través de enfoques convencionales:

Las soluciones basadas en la naturaleza (SBN) trabajan con la naturaleza en lugar de hacerlo contra ella. Es un medio esencial para ir más allá de lo convencional e intensificar el aumento de eficiencia social, económica e hidrológica en la gestión de los recursos hídricos. La aplicación de soluciones basadas en la naturaleza, como techos verdes, pavimentos permeables y biorremediación, junto con la restauración de humedales y ríos urbanos y periurbanos, buscan mitigar los impactos negativos de la urbanización sobre los ecosistemas naturales. Los jardines pluviales y los sistemas de biorretención se utilizan para recolectar la escorrentía y eliminar ciertos contaminantes. Parte de esta agua se regresa al sistema natural y se almacena para garantizar la disponibilidad de agua para fines de riego y limpieza durante los periodos de sequía.

El Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2022 (UNESCO) recomienda:

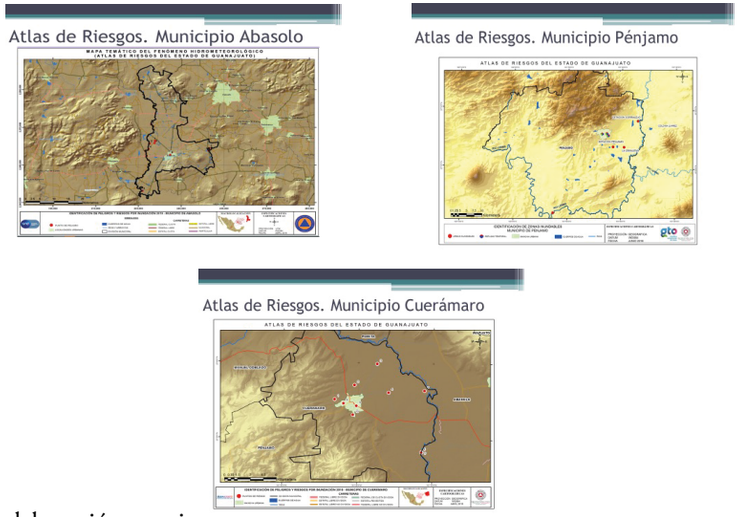
1. Comprender las cuestiones más amplias relacionadas con el *desarrollo urbano sostenible*.
2. *Planificación futura* de los diversos escenarios para apoyar al agua urbana y la resiliencia climática y garantizar la combinación correcta de intervenciones a corto plazo, con bajo índice de incertidumbre.
3. *Planes de inversión* de largo plazo, a escala, que pueden abordar las preocupaciones reales que enfrentan las ciudades y las aglomeraciones urbanas.
4. Es fundamental hacer hincapié en las *consultas* con todas las partes interesadas, en particular con las personas más afectadas por el cambio climático, la escasez de agua y la discriminación.
5. Una mayor comprensión de las *condiciones ecológicas* aguas arriba y aguas abajo, en las áreas donde el agua se extrae y las aguas residuales se descargan, pues se permite un análisis completo de los escenarios futuros.

Evidencia

Los municipios del estado de Guanajuato cuentan con atlas de riesgos (véase la figura 12), donde se pueden observar los puntos vulnerables de cada municipio. En la figura 12 se muestran los puntos vulnerables por riesgos hidrometeorológicos. Se trata de información fundamental para el desarrollo de la segunda etapa del proyecto, ya que aquí se establecerán los perfiles de resiliencia de cada municipio.

Figura 12

Mapa de riesgos por municipio

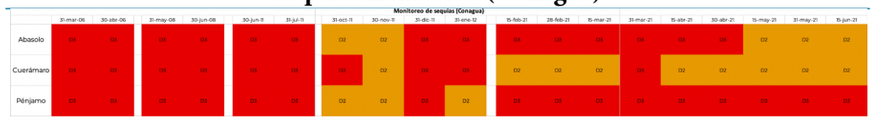


Fuente: elaboración propia.

Tabla 3

Monitoreo de Sequías (Conagua)

Sequías monitoreo (Conagua)



Se elaboró un análisis de la base de datos del monitoreo de Sequías, que hace la Conagua para el estado de Guanajuato, observado en la tabla 3, sequías severas desde 2006, principalmente en los municipios de Abasolo y Pénjamo.

Posteriormente, se realizó una comparativa entre los tres municipios muestra (véase la tabla 4), sobre temas sociales, demográficos y naturales. Se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 4

Comparativa de los municipios

Tema	Abasolo	Pénjamo	Cuerámaro
Superficie	614 560 km²	1 561.25 km²	228 603 km²
	1.89 % del edo.	5.20 % del edo.	0.83 % del edo.
Orografía	1 710 msnm	1 700 msnm	1 720 msnm
Elevaciones importantes	7	Sierra de Pénjamo (6)	Oriente “Bajío Guanajuatense”
	Depresiones (2)	Valle (6)	Poniente “Altos de Jalisco” (1)
Corrientes de agua			
Ríos	5	3	5
Clima	Semicálido/ subhúmedo	Semicálido/subhú-medo	Semicálido/subhú-medo
Temperatura	Promedio 32 °C	Norte 16-18 °C	18-20 °C
		Sur 20 °C	
Población	92 040 habs.	154 000 habs.	30 857 habs.
Edad media	27 años	28 años	28 años
Viviendas	22.275	39.604	8.160
PEA	58.80 %	56.90 %	55.70 %
Actividad económica	Agropecuaria	Agricultura	Agricultura
	Industria (parque indus-trial ladrillero)		

Fuente: elaboración propia.

Resalta la temperatura promedio del municipio de Abasolo, con una diferencia de 10 °C en relación con sus dos municipios vecinos, a pesar de tener una población menor y, en consecuencia, una infraestructura urbana también menor, pero una población económicamente activa mayor debido a su actividad económica industrial, que difiere de sus vecinos

del sector primario, así como topográficamente hablando, pues tiene dos depresiones considerables. Estos factores pueden ser determinantes para justificar la diferencia en temperaturas. Cabe aclarar que en etapas posteriores de este trabajo de investigación se profundizará en estas variables para determinar el grado de resiliencia de cada municipio, y con ello los protocolos de actuación en la etapa de gestión prospectiva de políticas públicas.

Presentación de recomendaciones

El análisis hasta ahora presentado pone relevancia en la atención de acciones prospectivas para mitigar los efectos que el cambio climático tiene en los municipios de Guanajuato, principalmente de Abasolo, Pénjamo y Cuerámaro, que muestran mayor declaratoria de desastres. Cada vez son más frecuentes las pérdidas de vidas humanas y los daños en infraestructuras generados por el cambio climático. La situación esperada a través de la intervención de políticas públicas es que las ciudades o los municipios cuenten con capacidades de resiliencia, para que se adapten y prosperen ante el cambio climático, trayendo como resultado mejores condiciones de vida para la población más desfavorecida.

La recomendación que la investigación ha determinado como la más factible debido a las condiciones del estado, de los municipios en cuestión, de los recursos, de la normatividad y de los objetivos de la planeación tanto nacional como estatal, es el diseño de un programa de mitigación de desastres como parte del Plan de Ordenamiento Territorial. Las recomendaciones para el diseño de este programa son:

1. Contemplar acciones de resiliencia urbana y con ellas reducir la exposición de ciudades a los riesgos. La finalidad es elevar los niveles de adaptación ante los efectos de los desastres a través de la planeación urbana.
2. Especificar el problema público que da origen al programa y la situación esperada que se desea lograr con su implementación. A saber, el problema identificado son las ciudades del estado de Guanajuato con elevados riesgos ante un desastre provocado por el cambio climático. La situación deseada es que las ciudades cuenten con capacidades de resiliencia que resistan, se adapten y prosperen ante el cambio climático.
3. Identificar e incluir a los grupos más vulnerables en caso de presentarse un desastre.
4. Estar sustentado en los riesgos que se presentan en el estado de Guanajuato. El de mayor incidencia son las sequías.
5. Implementar soluciones basadas en la naturaleza (SBN) para la propuesta de acción de mitigación. De manera concreta, nos referimos a la estrategia de ciudades esponja.
6. Incorporar espacios urbanos abiertos, parques y áreas verdes en la planificación, gestión y desarrollo urbano, ya que esto representa una estrategia de adaptación climática indispensable en el proceso de gestión de la resiliencia urbana y la sostenibilidad.
7. Incorporar estudios técnico-científicos que den viabilidad a las decisiones tomadas.
8. Sustentar el diseño del Programa de Mitigación de Desastres en la normatividad, principalmente en el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.
9. Alinear el diseño del Programa de Mitigación de Desastres a la planeación estatal y nacional, así como a los ODS, concretamente al objetivo 11. Ciudades sostenibles y resilientes.
10. Realizar e implementar la estrategia desde el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para reforzar el apoyo.
11. Involucrar a todos los actores interesados, con el propósito de que exista consenso en los recursos y medios considerados en la estrategia y colaboren en la puesta en marcha del programa.
12. Identificar y buscar aliados que coadyuven a la promoción y destino de recursos económicos para las acciones del programa.
13. Incorporar indicadores que den cuenta de los avances y resultados que está generando el programa en la población y las comunidades beneficiadas, para mejorar los índices de prosperidad urbana y el índice de ciudades prósperas.
14. Considerar planes de evaluación a corto, mediano y largo plazos. Contemplar una evaluación del diseño del programa sería adecuado.

15. Se sugiere que esta evaluación la lleve a cabo la Comisión Estatal del Agua del Estado de Guanajuato (CEAG), a través del monitoreo del índice de "extracción/recarga", que llevan a cabo para el reporte al Plan sectorial-Desarrollo ordenado y sostenible.

Referencias

Banco Mundial. (2019). *Hacia una Centroamérica más resiliente.* https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/HaciaunaCentroamericamasResiliente.pdf#page=149

Camacho Sanabria, J.M., Chávez Alvarado, R., & Velázquez Torres, D. (2019). Propuesta Metodológica para medir la Resiliencia Urbana ante Huracanes e Inundaciones en el Caribe Mexicano. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres, 3*(2), 28-43.

Carrizosa, M., Cohen, M., Gutman, M., Leite, F., López, D., Nesprias, J., & Versace, I. (2019). *Enfrentar el riesgo. Nuevas prácticas de resiliencia urbana en América Latina.* Caracas, Venezuela: CAF Banco de Desarrollo de América Latina. http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1416

Cenapred. (2022). Publicaciones. http://www.cenapred.unam.mx/PublicacionesWebGobMX/buscaindex

Coneval. (2013). Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Guia-para-la-Elaboracion-de-la-Matriz-Indicadores-para-Resultados.aspx

Coneval. (2010). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Guía para la Vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados con las Reglas de Operación. México. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Guia_Vinculacion.pdf

Merino, M. (2013). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.

ONU. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.* https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

ONU-Habitat. (2018). *Ciudades Resilientes*. https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes

ONU-Habitat/Infonavit. (2019). Reporte Nacional de Prosperidad Urbana en México. Índice de las Ciudades Prósperas (CPI). https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/cpi/Reporte-CPI-2019.pdf

Orozco Hernández, M.E. (2019). Resiliencia urbana respuesta al desafío climático umbral de la gestión socioecológica de áreas verdes y parques urbanos. En M.L. Villanueva, *Resiliencia en ciudades costeras del Caribe Mexicano ante desastres por huracanes* (pp. 239-264). México: Universidad de Quintana Roo.

Palacios-Reyes, I.E., Benítez-Malagón, E., Gómez-Escoto, A., Morgado-Bustos, J.R., Castilla-Moyado, H.S., & Palomec-Guzmán, J. (2020). Observatorio Urbano Arquitectónico de Entornos Saludables (OUAES). *Revista electrónica de la Coordinación Universitaria de Observatorios de la Universidad Veracruzana, 10*, 54-70. https://doi.org/10.25009/uvserva.v0i10.2724

SEDATU. (2016). *Guía de Resiliencia Urbana.* México: Segob.

Zúñiga Igarza, L.M., Obrero Guisado, R., Pérez Campdesuñer, R., & Castillo González, L.G. (2019). Perspectivas sostenibles del desarrollo. Integración de la resiliencia a la ordenación urbana. *Avances, 21*(4), 394-404. http://www.ciget.pinar.cu/ojs/index.php/publicaciones/article/view/492

El juicio político en México como herramienta para combatir la corrupción, a partir del estudio comparado de las 32 entidades federativas

Impeachment in Mexico as a Tool to Combat Corruption, Based on the Comparative Study of the 32 States in Mexico

Alma Liliana García Becerril

Sumario: 1. Introducción. 2. Relación de la responsabilidad política con el juicio político y la responsabilidad penal y administrativa como alternativas al juicio político. 3. Naturaleza y concepto del juicio político. 4. Actos u omisiones que le dan origen y sanciones del juicio político a nivel federal y en las 32 entidades federativas. 5. Propuesta. 6. Conclusión. 7. Referencias.

Resumen

Es vigente y relevante el estudio de la corrupción en nuestro país, ya que es un problema social y estructural en México. En esta investigación se expone la propuesta entorno a combatir la corrupción a través del juicio político, proponiéndolo como una posible herramienta para generar confianza en la sociedad y que así, posiblemente, se persuadiera a los servidores públicos a no cometer actos de corrupción.

A lo largo del documento se busca sustentar la propuesta, la cual se basa en cuatro puntos: *a*) la tipificación de los actos de corrupción como causas del juicio político, *b*) la sugerencia de volver accesible la información sobre el juicio político en las entidades federativas, *c*) que efectivamente sea posible que cualquier ciudadano pueda denunciar a un

servidor público para iniciar un juicio político, y *d*) que se extienda el periodo para denunciar al servidor público.

Palabras clave: juicio político en México, corrupción, responsabilidad política, juicio político, control del poder político, estudio comparado

Abstract

The study of corruption in Mexico is relevant since it is a social and structural problem. In this research, the proposal is to combat corruption through the figure of impeachment, considered as a possible tool to generate trust in society and that may persuade public servants to refrain from committing acts of corruption.

Throughout the document, we seek to support the proposal based on four points: *a*) typification of acts of corruption as causes of impeachment, *b*) the suggestion of making information about impeachment accessible in the states, *c*) that it is effectively possible for any citizen to denounce a public servant to initiate a political trial, and *d*) that the period for denouncing the public servant be extended.

Keywords: Impeachment in Mexico, Corruption, Political Responsibility, Impeachment, Controlling Political Power, Comparative Study

Introducción

La corrupción es considerada como de los "... principales obstáculos para el desarrollo social y la reducción de las desigualdades" (Transparencia Mexicana, 2022), en México, la percepción de la misma nos posiciona en el lugar 124 de los 180 países evaluados, de acuerdo con la edición 2021 del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, con una calificación de 31 puntos, en una escala de 0 a 100, donde 100 sería la mejor calificación posible (Transparencia Mexicana, 2022). Lo anterior, es una prueba fehaciente de que en la actualidad el problema de la corrupción en México es real, por lo tanto, la investigación entorno a combatirla resulta fundamental.

Una idea para combatir la corrupción puede ser a través de una figura ya existente: el juicio político, que es el procedimiento para determinar la responsabilidad política de servidores públicos de cierta jerarquía, cuyas decisiones resultan de importante trascendencia para la sociedad en México.

Dentro del tema de juicio político ya existen diversos trabajos académicos donde se analiza, en su mayoría, esta figura jurídica entorno al esclarecimiento del concepto, el procedimiento, su eficacia, su historia y los estudios comparados con otros países.

Tomando en cuenta lo anterior, el presente artículo tiene como propósito analizar el juicio político desde un punto de vista diferente de lo mencionado, a partir de lo cual se propone como una posible herramienta para combatir la corrupción desde una propuesta que permita que este procedimiento genere confianza a la sociedad y logre persuadir al funcionario público de cometer actos de corrupción.

Con el fin de cumplir con el objetivo del presente trabajo, en este documento se expondrá primero la relación que existe entre de la responsabilidad política con el juicio político y otras alternativas que existen para combatir la corrupción. En segundo lugar, se expondrá brevemente el concepto del término juicio político y su naturaleza, temas ya estudiados por diferentes autores, pero que es importante mencionar en el presente trabajo para la comprensión del desarrollo del mismo. En tercer lugar, se examina el fundamento jurídico a nivel federal y a nivel estatal del juicio político en las 32 entidades federativas para comparar la sanción, causas del juicio político y quién puede iniciar el juicio político de los diferentes estados. Se finalizará con una propuesta de la implementación de los actos definidos como "actos de corrupción" dentro de los actos causales del juicio político, la sugerencia de volver accesible tanto la información sobre el juicio político en las entidades federativas como que efectivamente sea posible que cualquier ciudadano pueda denunciar a un servidor público, para iniciar un juicio político a través de la Plataforma Nacional Digital, y que se extienda el periodo para denunciar al servidor público y se inicie el juicio político.

Lo anterior a partir de la revisión bibliográfica de documentos realizados en los últimos cinco años y obras mayormente referenciadas en el tema, así como el software libre Zotero como gestor de referencias bibliográficas.

Relación de la responsabilidad política con el juicio político y la responsabilidad penal y administrativa como alternativas al juicio político

A diferencia de la responsabilidad administrativa y de la penal, el juicio político es un medio de control del poder político (Chípuli, 2014, p. 5), que determina la responsabilidad política (Esparza, 2019, p. 23) de los servidores públicos de nivel jerárquico superior (Contraloría DF, s.f.) que, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, serán sancionados por sus actos u omisiones que resulten en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016). Asimismo, la responsabilidad política se relaciona directamente con el reproche social vinculado con la democracia, mediante el cual los políticos deben dar cuenta de sus acciones ante quienes los eligieron y aceptar, en su caso, que se les retire la confianza depositada en ellos (Arán, 2017, p. 81).

Tomando en cuenta la correspondencia directa que tiene el juicio político con la democracia, y pensándolo como medio de control, la responsabilidad política de los servidores públicos de alta jerarquía, a través de este procedimiento, se sanciona por la destitución o inhabilitación, sanciones que podrían ser perjudiciales para la trayectoria del servidor público en determinado caso, así que podría pensarse como un disuasor para realizar actos de corrupción, como consecuencia de la influencia negativa sobre la participación de los ciudadanos en el ejercicio de la elección popular; o en todo caso, pudiera perjudicar a los servidores públicos que realicen actos de corrupción, que la confianza generalizada de la ciudadanía aumente, afectando directamente la carrera profesional o política de los servidores públicos que pasen por el procedimiento del juicio político. Entonces, se podría ligar directamente este procedimiento con el ejercicio de la participación ciudadana, ya sea en el tema de la elección popular o en el inicio del procedimiento directamente como medio de control del poder público. Lo anterior siempre y cuando dicho procedimiento de responsabilidad logre "adecuarse a nuestra realidad política y a los hechos mismos de corrupción y deshonestidad que los mexicanos padecemos por parte de las autoridades" (Burgoa & Llano, s.f.).

Un ejemplo de que dicho razonamiento podría ser viable es el trabajo de Soto-Zazueta, quien en su obra *Percepción de la corrupción y comportamiento electoral en Culiacán*, a través de un análisis comparativo, estadístico y econométrico encontró una relación entre la percepción de la corrupción de los ciudadanos y su participación electoral, concluyendo que "para que los ciudadanos salgan a votar y aumente el nivel de participación, es necesario que haya opciones que los hagan sentirse representados y candidatos sin tacha que enfrenten efectivamente la corrupción" (Soto-Zazueta, 2019, p. 256).

Por otro lado, respecto de la "confianza", de acuerdo con Uslaner, en los países donde la corrupción es menor, el vínculo entre esta y la desigualdad es aún menor. Este el caso de los países nórdicos como Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, donde la población tiene más confianza generalizada en el mundo y tienen muy poca corrupción y una fuerte igualdad (Uslaner, 2005), ya que la confianza en una sociedad permite formar relaciones y cooperación entre las personas[1] (Uslaner, 2018).

La referencia al concepto de "confianza" se hace pensando de manera generalizada pues, de otra forma, la confianza intragrupo genera exactamente lo opuesto a la equidad, debido a que se crean grupos cerrados en los cuales se benefician solo algunos cuantos, evitando situaciones de cooperación, por lo que se fomenta la corrupción al construirse redes de privilegios, que a su vez generan un círculo vicioso (Laso, 2010, p. 109). Así se perpetúan estos actos en una sociedad y se favorece la desigualdad.

Para generar confianza y además contribuir al desarrollo social, es importante destacar que es necesario que la función pública se apegue a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia establecidos en el artículo 113 de la Constitución, con el fin de que impere en los servidores públicos una conducta ética que fortalezca a las instituciones públicas y que, al mismo tiempo, atienda a las necesidades de la sociedad (Lindor & Lindor, 2019).

Además, el juicio político resulta ser una alternativa diferente a la responsabilidad penal debido a que esta última resulta de un procedimiento ante los tribunales judiciales de orden federal o común, en el caso de la comisión de algún delito tipificado en el Código Penal Federal, o bien

[1] Traducción de la autora.

en los códigos penales de las entidades federativas en el caso de la comisión de un delito del fuero común. Para realizar este procedimiento, la Cámara de Diputados removería la inmunidad procesal de la cual gozan ciertos servidores públicos (Eraña, s.f.). La principal ley a nivel federal es el Código Penal Federal, donde se contemplan los delitos y sanciones para cada uno, los cuales se describen en la tabla 1.

Tabla 1

Delitos de corrupción y su sanción de acuerdo con el Código Penal Federal

Artículo del Código Penal Federal	Delitos	Sanciones
Art. 214	Ejercicio ilícito de servicio público	Dependiendo de la conducta incurrida: a) 1 a 3 años y de 30 a 100 días multa b) 2 a 7 años de prisión y de 30 a 50 días multa.
Art. 215	Abuso de autoridad	Dependiendo de la conducta incurrida: a) 1 a 8 años y de 50 a 100 días multa b) 2 a 9 años de prisión y de 70 a 400 días multa, y destitución e inhabilitación de 2 a 9 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.
Art. 216	Coalición de servidores públicos	De 2 años a 7 años de prisión y multa de 30 a 300 veces el valor diario de la unidad de medida y actualización (UMA) en el momento de la comisión del delito.
Art. 217	Uso ilícito de atribuciones y facultades	De 6 meses a 12 años de prisión y de 30 a 150 días multa.
Art. 217 ter.	Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos	Dependiendo de la cuantía: a) De 3 meses a 2 años de prisión y multa de 30 a 300 veces el valor diario de la UMA en el momento de cometerse el delito. a) De 6 meses a 3 años de prisión y multa de 30 a 300 veces el valor diario de la UMA en el momento de cometerse el delito. b) De 3 a 5 años de prisión y multa de 300 a 1000 veces el valor diario de la UMA en el momento de cometerse el delito. c) De 5 a 12 años de prisión y multa de 500 a 3000 veces el valor diario de la UMA en el momento de cometerse el delito. d) Se impondrá también la destitución y la inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos de 6 meses a 14 años.
Art. 218	Concusión	Dependiendo de la cuantía: a) De 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días multa. b) De 2 años a 12 años de prisión y multa de 100 a 150 días multa.
Art. 219	Intimidación	De 2 a 9 años de prisión y de 30 a 100 días multa.
Art. 220	Ejercicio abusivo de funciones	Dependiendo de la cuantía: a) De 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días multa. b) De 2 años a 12 años de prisión y de 100 a 150 días multa.
Art. 221	Tráfico de influencias	De 2 años a 6 años de prisión y de 30 a 100 días multa.
Art. 222	Cohecho	Dependiendo la cuantía: a) De 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días multa. b) De 2 a 14 años de prisión y de 100 a 150 días multa. En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, pues las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

(*Continúa*)

(*Continuación*)

Art. 223	Peculado	Dependiendo del monto: a) De 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días multa. b) De 2 años a 14 años de prisión y de 100 a 150 días multa. Cuando los recursos hayan sido para portaciones federales para los fines de seguridad pública se aplicará hasta un tercio más de las penas señaladas.
Art. 224	Enriquecimiento ilícito	Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar y dependiendo del monto: a) De 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días multa. b) De 2 años a 14 años de prisión y multa de 100 a 150 días multa.
Art. 225	Delitos cometidos por los servidores públicos contra la administración de justicia	Dependiendo la conducta cometida: a) Pena de prisión de 3 a 8 años y de 30 a 1100 días multa. b) Pena de prisión de 4 a 10 años y de 100 a 150 días multa.

Fuente: elaboración propia a partir de la información del Código Penal Federal del título décimo (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021). Se tomaron en cuenta únicamente aquellos delitos que podrían cometer servidores públicos nacionales.

La tabla 1 nos muestra los delitos y sus sanciones que en el ámbito federal son imputables a servidores públicos por actos de corrupción y se muestran como evidencia de que la responsabilidad penal es otra alternativa al juicio político, pero en ningún momento es contradictoria; incluso, los delitos y sanciones expuestos son pensados exclusivamente para el tema de corrupción.

Tabla 2

Faltas graves y no graves y su sanción de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Artículo	Falta grave o no grave	Sanción
Art. 49	Faltas no graves	Art. 49 y 75 Se podrá abstener la autoridad de imponer la sanción cuando el daño o perjuicio a la Hacienda pública o al público no exceda de dos mil veces el valor diario de la UMA y el daño haya sido resarcido o recuperado. Sanciones: a) Amonestación pública o privada. b) Suspensión del empleo, cargo o comisión de 1 a 30 día. c) Destitución de su empleo, cargo o comisión. d) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, de 3 meses a 1 año. Se podrán imponer una o más de las sanciones administrativas cuando sean compatibles y dependiendo de la trascendencia de la falta.

(*Continúa*)

(*Continuación*)

Art. 52	Cohecho	Art. 78 y 79 a) Suspensión del empleo, cargo o comisión, de 30 a 90 días naturales. b) Destitución del empleo, cargo o comisión. c) Sanción económica, hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. d) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; de 1 hasta 10 años o de 10 a 20 años dependiendo del monto o de 3 meses a 1 año cuando no se causen daños o perjuicios ni exista beneficio o lucro. Dependiendo del tribunal podrán imponerse varias sanciones, si son compatibles y dependiendo la gravedad.
Art. 53	Peculado	
Art. 54	Desvío de recursos públicos	
Art. 55	Utilización indebida de información	
Art. 57	Abuso de funciones	
Art. 58	Actuación bajo conflicto de interés	
Art. 59	Contratación indebida	
Art. 60	Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés	
Art. 61	Tráfico de influencias	
Art. 62	Encubrimiento	
Art. 63	Desacato	
Art. 63 Bis	Nepotismo	
Art. 64	Obstrucción de la justicia	
Art. 64 Bis	Violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos de la Ley Federal de Austeridad Republicana	
Art. 60 Bis	Simulación de acto jurídico	Inhabilitación de cinco a diez años

Fuente: elaboración propia a partir de la información de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021) (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016).

Por otro lado, la responsabilidad administrativa es exigible ante los "órganos competentes de cada uno de los tres poderes de la Federación, de los organismos autónomos del Estado o de las entidades federales" (Eraña, s.f.), por las faltas cometidas en ejercicio de sus funciones; así, la sanción por las faltas administrativas no graves corresponde a las secretarías y a los órganos internos de control, mientras que la sanción por las faltas administrativas graves corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021). En este tema, la principal ley en el ámbito federal es la Ley General de Responsabilidades Administrativas, donde se señalan las faltas graves y no graves en las que pueden incurrir los servidores públicos y las sanciones como a continuación se expone en la tabla 2.

Al igual que en la tabla 1, en la 2 se numeran diferentes actos con sus sanciones, pero en este caso sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, mismos que de acuerdo con el derecho administrativo podrían ser faltas graves o no graves cometidas por servidores públicos, de lo cual depende su sanción.

En las tablas 1 y 2 podemos observar claramente las alternativas que existen al juicio político por diferentes actos cometidos por servidores públicos, pero únicamente se determina la responsabilidad política a través del juicio político, el cual podría ser un medio de control del poder político ejercido directamente por el ciudadano para combatir la corrupción.

Es importante mencionar que las alternativas para sancionar al servidor público (las diferentes responsabilidades penal, administrativa y política) no son excluyentes entre sí; por lo contrario, cada una sanciona al servidor público en diferentes ámbitos. Asimismo, como pudimos observar la responsabilidad penal y administrativa se encuentra legislada y específica en sus leyes especiales; pero es el juicio político el único procedimiento para determinar la responsabilidad política de un servidor público, del cual se sugiere en el presente documento que podría ser un disuasor en la realización de actos de corrupción, si con él se lograra fortalecer la confianza ciudadana tomando en cuenta que se trata de un procedimiento que está ligado directamente con la ciudadanía, ya sea por elegir a los servidores públicos o bien para iniciar directamente este medio de control, de ahí su importancia.

Naturaleza y concepto del juicio político

Por un lado, no existe controversia alguna respecto de la naturaleza del juicio político, por lo que esta investigación se apegará a lo que Esparza expone al respecto del juicio político, el cual se ubica en terrenos del derecho público por su concepto y su objeto; asimismo, se trata de un procedimiento jurisdiccional ejercido por el Poder Legislativo (Esparza, 2019, pp. 43-45).

Sobre el concepto, existen ya definiciones del término juicio político para el caso de México en específico y, de la más representativa en los últimos cinco años, se ha elegido la siguiente:

> Conjunto de actos procesales previsto en la ley, que tiene como finalidad la aplicación de sanciones específicas atribuidas a conductas determinadas, es decir, es el vehículo procesal para la aplicación de la norma sustantiva en materia de responsabilidad política. (Esparza, 2019, p. 22)

Otra definición igualmente clara y realizada por una institución pública es de la Secretaría de Gobernación:

> Procedimiento de orden constitucional que realizan las cámaras del Congreso –la Cámara de Diputados como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como órgano de sentencia–, cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados por el artículo 110 de la Constitución redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales por violaciones graves a la Constitución, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. (Secretaría de Gobernación, s.f.)

En las definiciones referidas podemos destacar el papel fundamental, dentro de cada definición, de los sujetos, actos específicos u omisiones que dan origen y las sanciones. Son los puntos que se abordarán en el siguiente apartado.

Actos u omisiones que le dan origen y sanciones del juicio político a nivel federal y en las 32 entidades federativas

El juicio político a nivel federal tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante también CPEUM) y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (en adelante también LFRSP) y es en dichos textos donde se señalan los sujetos (quienes intervienen en el procedimiento), actos u omisiones que le dan origen y sanciones, como a continuación se expone.

Cualquier ciudadano puede formular una denuncia para iniciar el procedimiento de juicio político de los servidores públicos sujetos a dicho procedimiento que, de acuerdo con el artículo 110 de la CPEUM y el artículo 5 de la LFRSP, son:

- Senadores y diputados al Congreso de la Unión.
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Consejeros de la Judicatura Federal.
- Secretarios de despacho.
- El fiscal general de la República.
- Magistrados de circuito y jueces de distrito.
- El consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.
- Los magistrados del Tribunal Electoral.
- Los integrantes de los órganos constitucionales autónomos.
- Los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados.
- Empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.
- Los ejecutivos de las entidades federativas.
- Diputados locales.
- Magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales.
- Los miembros de los organismos a quienes las constituciones locales les otorgue autonomía.

En el mismo orden de ideas, los acto u omisiones que se sancionan por el juicio político, de acuerdo con el artículo 7 de la LFRSP, son:

- El ataque a las instituciones democráticas.
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- Las violaciones a los derechos humanos.
- El ataque a la libertad de sufragio.
- La usurpación de atribuciones.
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- Las omisiones de carácter grave.
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

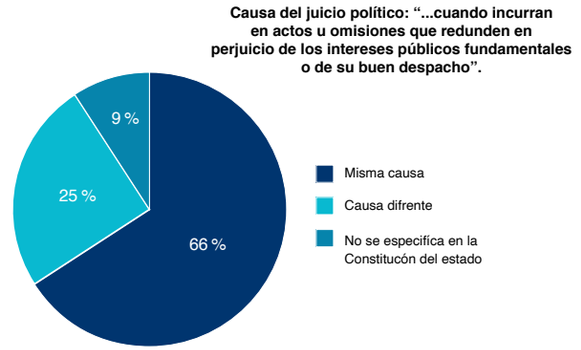
Así, las sanciones del juicio político, de acuerdo con el artículo 110 de la CPEUM y el artículo 8 de la LFRSP, son: destitución o inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta 20 años.

Lo anterior se ha mencionado para tener el conocimiento de esta información a nivel federales importante, ya que buscamos comparar la información de las constituciones políticas de las 32 entidades federativas y es la constitución federal el modelo de los textos de las entidades. Para observar la información de las causas del juicio político, su sanción y el sujeto que puede iniciar dicho procedimiento ha sido necesaria la lectura de las 32 constituciones políticas de los estados, de la cual se ha identificado lo siguiente, como la información más relevante para los fines de esta investigación.

En la figura 1, se observa la comparación de las causas del juicio político en los 32 estados.

Figura 1

Causas del juicio político en las 32 entidades federativas



Fuente: elaboración propia.

En la figura 1 se puede observar que 66 % de los estados, es decir, 21 de los 32, tienen el mismo concepto como causa del juicio político "… cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho". Dichos Estados son Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Mientras que en 9 % no se especifica en su constitución, que es el caso de los estados de México, Nuevo León y Veracruz. 25 % de los estados mencionan causas diferentes, los cuales son:

1. Ciudad de México: Violaciones graves a la constitución del estado y las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos de la Ciudad de México.
2. Guerrero:
   a. Se ataque a las instituciones democráticas
   b. Se ataque la forma de gobierno republicano, representativo y federal
   c. Por violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos
   d. Ataque a la libertad de sufragio
   e. Usurpación de atribuciones
   f. Abandono del cargo

g. Cualquier infracción a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Constitución del estado y a las leyes federales o del estado cuando cause perjuicios graves a la Federación, al propio estado de Guerrero, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones
h. Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública y a las leyes que determinen el manejo de los recursos patrimoniales o económicos de la entidad.

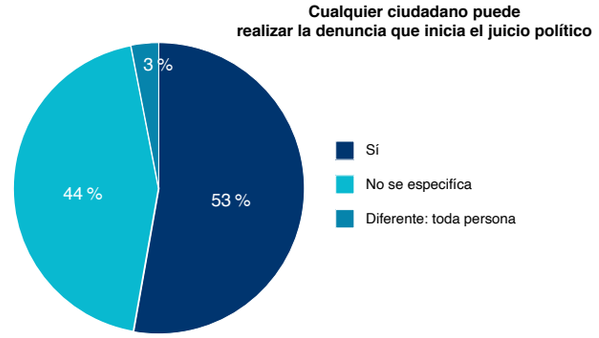
3. Puebla:
   a. Violaciones graves a la Constitución del estado.
   b. Manejo indebido de fondos y recursos del estado.
   c. Actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
4. Quintana Roo: Por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos del Estado.
5. Sinaloa: Actos que en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, tales como:
   a. La violación grave a disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de la Constitución Política del Estado, o a las leyes que de ellas emanen.
   b. El manejo indebido de fondos y recursos del Estado o de la Federación.
   c. Los ataques a la libertad electoral.
6. Michoacán: Cuando en el ejercicio de sus funciones, el servidor público incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho públicos, o cuando interfieran indebidamente a favor de partido político o candidato durante los procesos electorales.
7. Morelos: Respecto del gobernador, por violación expresa y calificada como grave a esta Constitución, ataques a la libertad electoral y al derecho de participación ciudadana y por delitos graves del orden común.
8. Guanajuato: El caso de Guanajuato es interesante, ya que como sujetos la Constitución del estado únicamente menciona al gobernador del estado, los diputados locales y los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, podrán ser sujetos a juicio político y remite directamente a la CPEUM a los artículos 109, 110 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin abordar nada más sobre el juicio político respecto de sus sanciones y causas, o quién lo puede iniciar.

En el mismo ejercicio de comparación de las 32 entidades federativas, respecto de la sanción que resulta del juicio político, 4 de las 32 entidades federativas no mencionan en su constitución nada al respecto (Campeche, México, Morelos y Querétaro).

Sobre el sujeto que puede realizar la denuncia que inicia el juicio político (véase la figura 2).

Figura 2

Quien puede realizar la denuncia que inicia el juicio político



Fuente: elaboración propia.

En la figura 2 se observa que la mayoría de los estados no especifican en su Constitución quién puede iniciar el juicio político; dichas entidades son: Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Mientras que 14 estados sí consideran en su Constitución local que cualquier ciudadano puede realizar una denuncia para atribuir la responsabilidad política de un servidor público por medio del juicio político; dichas entidades son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas; y solamente un Estado, Tlaxcala, anota en su Constitución “toda persona”.

En torno a las causas y a los sujetos que pueden denunciar al servidor público para iniciar el juicio político, va encaminada la propuesta del

presente trabajo; por ello, con las figuras 1 y 2 se destacan los datos respectivos de esta información.

Por otro lado, en nueve entidades federativas se detectó que existe una ley especial que regula el juicio político. Son las siguientes:

1. Colima: Ley de Juicio Político del Estado de Colima.
2. Durango: Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia de juicio político, declaración de procedencia y el ejercicio de facultades legislativas en materia de enjuiciamiento por responsabilidades públicas.
3. Guerrero: Ley número 760 de Responsabilidades Política, Penal y Civil de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.
4. Jalisco: Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco.
5. Nuevo León: Ley de Juicio Político del Estado de Nuevo León.
6. Oaxaca: Ley de Juicio Político del Estado de Oaxaca.
7. Querétaro: Ley de Juicio Político del Estado de Querétaro.
8. San Luis Potosí: Ley de Juicio Político del Estado de San Luis Potosí.
9. Tabasco: Ley de Responsabilidad Administrativa, de los Servidores Públicos, Reglamentaria del artículo 68, del título VII, de la Constitución Política del Estado de Tabasco.

Propuesta

La propuesta que en este apartado se expondrá tiene que ver directamente con el análisis de casos de diferentes estados sobre juicio político, a los cuales se ha tenido acceso a partir de fuentes oficiales de las diferentes legislaturas de los estados y que se exponen en forma en el anexo 1 de este documento, donde se anota el año, el nombre del servidor público, el cargo, la causa, el sentido y el motivo de la resolución por entidad.

En el anexo 1 se mencionan diferentes casos de juicios políticos a los cuales se tuvo acceso por internet y cuya fuente es el Poder Legislativo de los diferentes estados de la República. Lo ideal habría sido que en cada entidad se hubiera anotado un caso de juicio político por lo menos; pero durante la investigación se encontró que la información de medios oficiales no es accesible para el ciudadano común, debido a que no se encuentra en una base de datos federal o en una propia de la entidad federativa (en la mayoría de los estados). También existió dificultad para encontrar esta información debido a que las páginas de internet vinculadas a documentos o en sitios web tenían algún error o bien la información presentada estaba incompleta por referirse a diferentes momentos del procedimiento escritos en distintos documentos; adicional a ello se presentó el caso en el cual algunos estados en las últimas legislaturas no presentaban solicitudes de juicios políticos, siendo este caso en específico el estado de Guanajuato donde, a razón de una consulta ciudadana realizada para esta investigación por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia, el director general de servicios y apoyo técnico parlamentario al 1 de septiembre de 2022 manifestó que no se han presentado denuncias de juicio político contra algún servidor público en el Poder Legislativo de Guanajuato.[2] Es el mismo caso para el estado de Aguascalientes, donde al 6 de septiembre, el director general de servicios parlamentarios del H. Congreso del Estado de Aguascalientes informó, a través de una petición de la Plataforma Nacional de Transparencia, que no se han sancionado servidores públicos en el estado mediante juicio político, pero que se han recibido 13 denuncias. Señaló además que existen tres denuncias por juicio político, de las cuales dos han sido desechadas por no haberse ratificado conforme a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, interpuestas por corrupción, y la restante la motivó la falta de imparcialidad procesal en el juicio; esta última aún se encuentra pendiente de resolución[3].

Lo anterior dificultó la selección de casos representativos por estado, debido a que, como ya se mencionó, no se presenta toda la información completa en un mismo archivo o base de datos; tampoco hay solicitudes de juicios políticos o las solicitudes son desechadas o no se inicia el procedimiento por algún motivo, como se observa en el anexo 1, donde la mayoría de los casos anotados fueron desechados por falta de pruebas o por presentarse fuera del periodo en que el servidor público se encontraba ejerciendo sus funciones o bien un año después. El único caso resuelto encontrado fue el del estado de Quintana Roo, en el cual el servidor pú-

[2] Petición con folio número 110194400053122.

[3] Petición con folio número 010053422000150.

blico fue sancionado con destitución e inhabilitación para servir en algún puesto público por 20 años por los motivos de:

- Ataque a las instituciones democráticas.
- Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y popular del estado, y el menoscabo por cualquier forma de las atribuciones constitucionales de cualquiera de los poderes.
- Manejo indebido de fondos y recursos del estado.

Del mismo estado, una servidora pública fue destituida también por manejo indebido de fondos y recursos del estado.

De estos casos, se destacan, para los fines de este trabajo, los motivos de los dos casos resueltos anotados y teniendo, a nivel federal,[4] como referencia el caso de la C. Rosario Robles,[5] por ser el caso más difundido en los últimos años; en los tres asuntos, los que inician el procedimiento del juicio político tienen que ver con un acto en específico que se puede señalar en el mundo y, por lo tanto, se puede probar, como es el caso de "manejo indebido de fondos y recursos del Estado", a diferencia de lo que textualmente se anota como causa del juicio político: "actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho". Es un texto que comparten 100 % de las constituciones locales de las 32 entidades federativas (aunque algunas entidades federativas agregan otros como ya se mencionó en *supra* líneas) y que, por las propiedades de vaguedad que presenta, evidentemente es posible que se preste para incertidumbre jurídica, interpretación de la autoridad o, en su caso, la determinación de las pruebas como "insuficientes", pudiendo tener como resultado justamente que desechen las solicitudes para iniciar un juicio político.

Todo esto tiene que ver con las críticas que varios autores han hecho respecto del juicio político, como las palabras de Ignacio Burgoa: "el juicio político no es un instrumento eficaz y debe desaparecer" (Boletín UNAM-2000/615, 2000). Vicente Vázquez Bustos menciona que, a pesar de la reforma sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, el juicio político se dejó intacto; además, sugiere que sería recomendable que se valore la eficacia del juicio político (Bustos, 2016, p. 16). En el mismo sentido, Durán Díaz, en su trabajo de investigación, concluye entre otras cosas, que el juicio político *carece de efectividad* (Durán Díaz, 2020, p. 91). Por otro lado, Eraña Sánchez expone que, dejando de lado la usurpación de atribuciones, los demás supuestos legales en los que se es posible iniciar un juicio político "…resultan de carácter tan abierto y dúctil como deseen ser interpretados por los ciudadanos y los congresistas que gozan de legitimación para activar el procedimiento, lo cual en principio favorecería a la posibilidad de enmarcar múltiples actuaciones u omisiones de los servidores públicos" (Eraña, s.f.). Justamente este es el punto de la propuesta del presente trabajo, misma que consiste en incluir como causa del juicio político los actos denotados como actos de corrupción, los cuales se presentan en la figura 3.[6]

[4] A nivel federal se encontró la misma situación, que es que no existe una base de datos en la cual se pueda consultar información sobre denuncias de juicio político, ya sea desechadas o en proceso; más bien existen como parte de gacetas parlamentarias que se encuentran en forma separada.

[5] En el caso de la C. Rosario Robles, se encontró de una fuente oficial (Declara la Cámara de Diputados que ha lugar a acusar ante el Senado de la República a Rosario Robles Berlanga, 2020), un *Boletín de la Cámara de Diputados*, únicamente información de la declaratoria de procedencia del juicio político, además de videos del desahogo de las testimoniales sobre el caso, en el canal de YouTube de la Cámara de Diputados. Fuera de ello no se encontró más información del caso.

[6] Estos actos de corrupción son resultado de una investigación analítica de esclarecimiento conceptual, como parte de la investigación "Bases para una metodología de la conectividad normativa a partir de la teoría reticular del sistema jurídico (con referencia especial a la legislación sobre el Sistema Nacional Anticorrupción y los ejes de gobierno abierto)".

Figura 3

Actos denotados como actos de corrupción

Fuente: adaptada de la investigación "Bases para una metodología de la conectividad normativa a partir de la teoría Reticular del Sistema Jurídico (con referencia especial a la legislación sobre el Sistema Nacional Anticorrupción y los ejes de gobierno abierto)" y los enunciados en el Código Penal Federal.

En la figura 3 se pueden leer los actos denotados como actos de corrupción, que se sugiere sean parte de las numeradas en los preceptos constitucionales de las entidades federativas como causas de juicio político, además de las que ya se encuentran listadas, y aumentar el tiempo de prescripción. Lo anterior tiene el fin de proporcionar claridad y certeza jurídica señalando un acto en el mundo que es factible de comprobar y enunciar para iniciar un juicio político; en todo caso, como ya se expuso en la tabla 1, la mayoría de los enunciados son delitos que se encuentran detallados en su tipificación en el Código Penal Federal.

Asimismo, es importante que se haga efectiva la facultad de "todo ciudadano" de poder iniciar un juicio político; por ello, el acceso público de dicha facultad es fundamental, al igual que lo es contar con una base de datos que haga efectiva la transparencia y el acceso a la información del ciudadano común. Una idea para resolver esta situación es que la información sobre el juicio político y la solicitud de inicio de denuncia pudieran formar parte de la Plataforma Digital Nacional, sitio web que funge como una fuente de inteligencia para construir integridad y combatir la corrupción, a partir de grandes cantidades de datos (Plataforma Digital Nacional, s.f.).

A pesar de que también existen críticas respecto del procedimiento del juicio político, se percibe importante que primero se atiendan y solucionen los actos que pueden motivar el juicio político, para que sea un procedimiento que efectivamente pueda iniciar cualquier ciudadano; también, que se tenga acceso a información sobre los casos y que se extienda el plazo para poder denunciar. Lo anterior con el fin de iniciar los procedimientos, ya que como pudimos ver en esta investigación son realmente pocos los que se inician. Una vez que se logren iniciar los procedimientos de juicio político por cualquier ciudadano, además de que sea compartida toda la información de forma clara, ordenada, entendible y accesible para la ciudadanía, luego entonces será necesario iniciar estudios para evaluar el procedimiento del juicio político. Por ello, la propuesta de este trabajo va en ese sentido: iniciar el procedimiento del juicio político en primera instancia y que se comparta la información relacionada, ya que esto es fundamental para que el juicio político comience a ser una herramienta para combatir la corrupción, que se genere confianza en la sociedad mexicana como medio de control del poder público y que no siga, tal cual lo menciona Chapa (2014), sin aplicación práctica en México.

Conclusión

El juicio político es un procedimiento para determinar la responsabilidad política de ciertos funcionarios públicos listados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los 32 estados de la República. Esta figura se desprende del derecho público y existe tanto a nivel federal como a nivel estatal, es decir, dicho procedimiento es previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por las 32 constituciones de las diferentes entidades federales, donde se mencionan los servidores públicos que estarían sujetos al juicio político, los motivos, la sanción, entre otras cuestiones.

De acuerdo con algunos autores, esta figura no ha tenido aplicación práctica en México, se necesita adecuar a la realidad del país y carece de eficacia; asimismo, podría aprovecharse para que funja como herramienta al combatir la corrupción en México y como un medio de control de los ciudadanos. Se destaca que ya es facultad de todo ciudadano iniciar un juicio político. La propuesta es en relación con cuatro puntos:

a. Hacer efectiva la facultad de todo ciudadano para iniciar un juicio político, es decir, proveer a la ciudadanía de la herramienta para que esto sea posible, y una idea es que se pueda realizar a través de la Plataforma Digital Nacional.
b. Proveer a la ciudadanía de una base de datos que informe de manera accesible sobre los casos de juicio político y su seguimiento, para cumplir con la obligación de la autoridad a la transparencia y acceso a la información.
c. Asimismo, señalar en el mundo actos determinados que motiven este procedimiento sería benéfico para evitar vaguedades e interpretaciones de la autoridad que traigan aparejada motivos para que no se inicie el procedimiento. Por ello, también se propone indicar los actos de corrupción para iniciar un procedimiento de responsabilidad política; dichos actos de corrupción en su mayoría se encuentran ya descritos en el Código Penal Federal y son: recibir/dar dinero (soborno o mordida), recibir/dar regalos o favores, desvío de fondos públicos, pagos irregulares, abuso de la posición/de autoridad, uso de poder para designar funcionarios, extorsión sexual, enriquecimiento ilícito, intimidación, uso ilícito de atribuciones y facultades, coalición de servidores públicos y ejercicio ilícito del servicio público.
d. Por último, que se extienda el plazo para poder iniciar el juicio político, es decir, que se amplíe en lugar de que sea dentro del mismo periodo en que se ejercen las funciones o un año después.

Las propuestas anteriores se sugieren debido a que el problema público que existe es la corrupción y el aumento de la confianza, a través del juicio político, de la ciudadanía podría ser una forma para disuadir a ciertos funcionarios públicos de cometer actos de corrupción, toda vez que dicho procedimiento podría afectar su carrera política o su carrera en el servicio público. Por lo tanto, en este documento se defiende al juicio político como una posible herramienta para combatir la corrupción en México y como elemento adicional a la responsabilidad penal y administrativa, es decir, sin pretender sustituir la vía penal o la administrativa, sino más bien complementarla y reforzarla al introducir una consideración adicional en los cálculos de ciertos servidores públicos para su actuar, buscando que se apeguen a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Referencias

Burgoa, I. (2000). El juicio político no es un instrumento eficaz y debe desaparecer. *Boletín: UNAM-2000/615*. https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2000/2000_615iii.html

Bustos, V.V. (2016). Análisis crítico del juicio político. Especial referencia al Estado de Guanajuato. *Ciencia Jurídica*, *5*(9), 113-129.

Chapa Miranda, Y. (2014). El juicio político en México; ¿proceso puramente teórico? https://www.academia.edu/45312015/EL_JUICIO_POL%C3%8DTICO_EN_M%C3%89XICO_PROCESO_PURAMENTE_TE%C3%93RICO

Duran Diaz, B.Z. (2020). La (in)eficacia del juicio político en México. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/handle/DGB_UMICH/2703

Eraña Sánchez, M.Á. (s.f.). Juicio político y declaración de procedencia. Dos caras del fincamiento de responsabilidades a los altos cargos dentro del Congreso de la Unión. https://ti.unla.edu.mx/iusunla15/reflexion/juciopolitico.htm

Esparza Frausto, A. (2019). *Cuadernos de la Judicatura*. *El juicio político*. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/1758. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/10673

García Becerril, A.L. (2021). Bases para una metodología de la conectividad normativa a partir de la teoría reticular del sistema jurídico (con referencia especial a la legislación sobre el Sistema Nacional Anticorrupción y los ejes de gobierno abierto) (tesis de maestría). https://tesiunam.dgb.unam.mx/F/T89M7KX3KEJ7BAD6BI9JIYM27NFGRFUI556NJYNEKJV28UCRQQ-07126?func=find-b&local_base=TES01&request=alma+liliana+garcia+becerril&find_code=WRD&adjacent=N&fil-

ter_code_2=WYR&filter_request_2=&filter_code_3=WYR&filter_request_3=

Gobierno de Tamaulipas, Poder Legislativo. (2011). Dictamen previo de los presidentes de las comisiones de gobernación, puntos constitucionales y justicia. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiqoei_mPX5AhWHL-0QIHQMUBxkQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2F www.congresotamaulipas.gob.mx%2FParlamentario%2FArchivos%2FDictamenes%2F10%2520proyecto%2520dictamen%2520juicio%2520politico.pdf&usg=AOvVaw2t8MLgE9JwVuiDV8tpW6dK

H. Congreso del Estado de Chihuahua. (s.f.). Juicios Políticos y Declaraciones de Procedencia. https://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/procedimientos/index.php#resultados

H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (2018). Gaceta parlamentaria. congresomich.gob.mx/file/Gaceta-U-XXI-105-08-03-2018.pdf

H. Cámara de Diputados LXV Legislatura. (2020). Declara la Cámara de Diputados que ha lugar a acusar ante el Senado de la República a Rosario Robles Berlanga. http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2020/Marzo/19/3522-Declara-la-Camara-de-Diputados-que-ha-lugar-a-acusar-ante-el-Senado-de-la-Republica-a-Rosario-Robles-Berlanga

_____ (2017). Resoluciones sobre juicios políticos-Portal de Transparencia de la Cámara de Diputados. http://pot.diputados.gob.mx/Obligaciones-de-Ley/Articulo-72/X.-Resoluciones-sobre-juicios-politicos

Laso, E. (2010). (PDF) La Confianza Como Encrucijada: Cultura, Desarrollo Y Corrupción T*rust As a Crossroad: Culture, Development and Corruption*. https://www.academia.edu/989083/La_Confianza_Como_Encrucijada_Cultura_Desarrollo_Y_Corrupci%C3%B3n_Trust_As_a_Crossroad_Culture_Development_and_Corruption

Lindor, M., & Lindor, M. (2019). Ética pública, profesionalización y corrupción en México. Análisis del efecto Chum. *Tla-melaua*, *13*(47), 70-109. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Plataforma Digital Nacional. (s.f.). Plataforma Digital Nacional. https://plataformadigitalnacional.org/terminos

Secretaría de Gobernación. (s.f.). Juicio político. http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=138

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (19 de julio de 2016). Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8I0w3ky6cy6zANBVrxd+x07Ezg+HzSDcARK6mWseY7n0WkAYjVQ

_____ (12 de noviembre de 2021a). Código Penal Federal. *Diario Oficial de la Federación* del 12 de noviembre de 2021. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=BHGCbWrG7ukiUiW/WEuu/m5F1kcDLMTM6Fs+2m+wo37V76GiJiBL16nOnDKQ6vJQ

_____ (22 de noviembre de 2021b). Ley General de Responsabilidades Administrativas. https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8I0w3ky6Xjg6SfiVcUo4w1+FDo7A/2Nl3UuLgAeSfSMOnaKs5ZN

Transparencia Mexicana (15 de enero de2022). México, sin avance en índice de percepción de la corrupción: Transparencia Mexicana. *Transparencia Mexicana*. https://www.tm.org.mx/ipc2021/

Uslaner, E.M. (2018). *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford: Oxford University Press.

_____ (2005). Corruption, Inequality, and Trus. *University of Maryland–College Park*. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwilmMvW0cH4AhUrDkQIHYfSCYsQFnoECAQQAQ&url=http%3A%2F%2Fgvptsites.umd.edu%2Fuslaner%2Fuslanersocialcapitalhandbookelgar.pdf&usg=AOvVaw22hBQ1WvfZQxpIYFZT_ZGp

X Legislatura de Quintana Roo Decreto 157. (2005). Declaratoria de resolución definitiva del juicio político instruido en contra de los ciudadanos Juan Ignacio García Zalvidea y Paula Fernanda Martínez Buenfil, por el ejercicio de sus cargos de presidente y síndico, respectivamente, del H. Ayuntamiento del municipio de Benito Juárez. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiW76WLuoD6AhUqD0QIHY1hD_cQFnoECAIQAQ&url=http%3A%2F%2Fdocumentos.congresoqroo.gob.mx%2Fhistorial%2F10_legislatura%2Fdecretos%2F3anio%2F2PE%2Fdec157%2FE1020050318157.pdf&usg=AOvVaw0N5O1ae3Bhz9Q74irdfwbP

XXI Legislatura. (2014). Dictamen 04.

Anexo 1

Casos de juicios políticos de entidades federativas, de fuentes oficiales y accesibles

Estado	Año	Nombre del acusado	Cargo	Causa de denuncia	¿Se concluye y sanciona? Sí/No	Motivo de la resolución
Aguascalientes	-	-	-	-	-	-
Baja California	2013	Lic. Francisco Antonio García Burgos	Secretario general de gobierno del estado de Baja California	Atentar contra el patrimonio público y causar perjuicio grave a la administración pública municipal	No	No se consideró que hubo daño "grave" (XXI Legislatura, 2014)
	2016	Gustavo Sánchez Vásquez	Diputado con licencia de la XXI Legislatura del estado, así como presidente electo del XXII ayuntamiento de Mexicali, Baja California	Manejo indebido a su favor de recursos públicos e influyentismo	No	Falta de pruebas (H. Congreso del Estado de Baja California, s.f.)
Baja California Sur	2004	Luis Pazos de la Torre	Diputado federal de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados	-	No	No se presenta durante el periodo en que el acusado desempeña su cargo o un año después. (H. Cámara de Diputados, 2017)
Campeche	2014	C. Fernando Ortega Bernés	Gobernador constitucional del estado de Campeche	-	No	No se presenta durante el periodo en que el acusado desempeña su cargo o un año después. (H. Cámara de Diputados, 2017)
Chiapas	2007	C. Pablo Salazar Mendiguchia	Exgobernador constitucional del estado de Chiapas	-	No	No se presenta durante el periodo en que el acusado desempeña su cargo o un año después. (H. Cámara de Diputados, 2017)
Chihuahua	2017	C. Citlalic Guadalupe Portillo Hidalgo, Miguel Francisco de la Torre Sáenz, Laura Mónica Marín Franco.	Diputadas y diputados de la LXV Legislatura.	Ataque a la división de poderes, usurpación de funciones y violación a la Constitución.	No	No hay pruebas suficientes (H. Congreso del Estado de Chihuahua, s. f.)

(*Continúa*)

(*Continuación*)

	2017	C. Lic. César Augusto Peniche Espejel.	Fiscal general del estado de Chihuahua.	Despido injustificado.	No	Falta de pruebas (H. Congreso del Estado de Chihuahua, s. f.)
Ciudad de México	2006	C. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez	Exjefe de gobierno del Distrito Federal	-	No	No se presenta durante el periodo en que el acusado desempeña su cargo o un año después. (H. Cámara de Diputados, 2017)
Coahuila						
Colima	2004	Fernando Moreno Peña	Exgobernador del estado de Colima	-	No	No se presenta durante el periodo en que el acusado desempeña su cargo o un año después. (H. Cámara de Diputados, 2017)
Durango	-	-	-	-	-	-
Guanajuato	-	-	-	-	-	-
Guerrero	2007	Carlos Zeferino Torreblanca Galindo	Gobernador constitucional del estado de Guerrero	-	No	No se presenta durante el periodo en que el acusado desempeña su cargo o un año después. (H. Cámara de Diputados, 2017)
Hidalgo	-	-	-	-	-	-
Jalisco[7]	2008	C. Emilio González Manríquez	Gobernador constitucional del estado de Jalisco	-	No	No se presenta durante el periodo en que el acusado desempeña su cargo o un año después. (H. Cámara de Diputados, 2017)
México	-	-	-	-	-	-
Michoacán	2018	C.P. José Luis López Salgado	Titular de la Auditoría Superior de Michoacán	Por omiso en el cumplimiento de su responsabilidad y obligación como titular de la Auditoria Superior de Michoacán (H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 2018)	Sí. Se inicia juicio político	-

(*Continúa*)

[7] En el caso de Jalisco, se contestó la solicitud de información número 140280122000642, realizada por medio del Portal Nacional de Transparencia, indicando la página de internet https://transparencia.congresojal.gob.mx/index.php#a115 como el lugar donde se encuentra disponible la información de los juicios políticos; en la búsqueda en estos documentos al 07 de septiembre del 2022 no se encuentran juicios políticos iniciados y concluidos con sanción a servidores públicos.

(*Continuación*)

Morelos	2006	C. Marco Antonio Adame Castillo	Gobernador constitucional del estado de Morelos	-	No	No se presenta durante el periodo en que el acusado desempeña su cargo o un año después. (H. Cámara de Diputados, 2017)
Nayarit	-	-	-	-	-	-
Nuevo León	2009	C. José Natividad González Parás	Gobernador constitucional del estado de Nuevo León	-	No	No se presenta durante el periodo en que el acusado desempeña su cargo o un año después. (H. Cámara de Diputados, 2017)
Oaxaca	2006	C. Ulises Ruiz Ortiz	Gobernador constitucional del estado de Oaxaca	-	No	No se presenta durante el periodo en que el acusado desempeña su cargo o un año después. (H. Cámara de Diputados, 2017)
Puebla	2006	Mario Marín Torres	Gobernador constitucional del estado de Puebla	-	No	No se presenta durante el periodo en que el acusado desempeña su cargo o un año después. (H. Cámara de Diputados, 2017)
Querétaro	-	-	-	-	-	-
Quintana Roo	2004	C. Juan Ignacio García Zalvidea	Presidente municipal del ayuntamiento del municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.	Ataque a las instituciones democráticas. Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y popular del estado, y el menoscabo por cualquier forma de las atribuciones constitucionales de cualquiera de los poderes Manejo indebido de fondos y recursos del estado. (X Legislatura de Quintana Roo, decreto 157, 2005)	Sí. Se finaliza y sanciona	Se destituye e inhabilita por 20 años para ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público
	2005	C. Paula Fernanda Martínez Buenfil.	Síndico del ayuntamiento del municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.	El manejo indebido de fondos y recursos del estado. (X Legislatura de Quintana Roo, decreto 157, 2005)	Sí. Se inicia y sanciona	Destitución del puesto e inhabilitación por 17 años para ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

(*Continúa*)

(*Continuación*)

San Luis Potosí	2009	CC. Martha Lilia García Galarza, Juan Izaguirre Ostiguin y otros diputados locales integrantes del Congreso del Estado de San Luis Potosí	Diputados locales integrantes del Congreso del Estado de San Luis Potosí	-	No	No se presenta durante el periodo en que el acusado desempeña su cargo o un año después. (H. Cámara de Diputados, 2017)
Sinaloa	-	-	-	-	-	-
Sonora	2010	C. José Eduardo Robinson Bours Casteló	Exgobernador constitucional del estado de Sonora		No	No se presenta durante el periodo en que el acusado desempeña su cargo o un año después. (H. Cámara de Diputados, 2017)
Tabasco	2008	C. Andrés Rafael Granier Melo	Gobernador constitucional del estado de Tabasco	-	No	No se presenta durante el periodo en que el acusado desempeña su cargo o un año después. (H. Cámara de Diputado, 2017)
Tamaulipas	2011	Jorge Luis Navarro Cantú, José Gerardo Carmona García y otros consejeros y exconsejeros electorales del Instituto Electoral de Tamaulipas	Consejeros y exconsejeros electorales del Instituto Electoral de Tamaulipas.	Por violar sistemática y flagrantemente los derechos políticos del ciudadano	No	Las conductas no representaron un riesgo grave o daño grave a la democracia en el estado, a las instituciones democráticas o a las garantías individuales o los derechos políticos. (Gobierno de Tamaulipas, Poder Legislativo, 2011)
Tlaxcala	2007	Rodrigo Javier Ortega Salado, Pedro Pérez Lira, Alma Lucía Arzaluz Alonso y demás diputados locales integrantes del Congreso del Estado de Tlaxcala	Diputados locales integrantes del Congreso del Estado de Tlaxcala	-	No	No se presenta durante el periodo en que el acusado desempeña su cargo o un año después. (H. Cámara de Diputados, 2017)
Veracruz	2010	C. Fidel Herrera Beltrán	Gobernador constitucional del estado de Veracruz	-	No	No se presenta durante el periodo en que el acusado desempeña su cargo o un año después. (H. Cámara de Diputado, 2017)

(*Continúa*)

(*Continuación*)

Yucatán	2005	C. Patricio José Patrón Laviada	Gobernador del estado de Yucatán	-	No	No se presenta durante el periodo en que el acusado desempeña su cargo o un año después. (H. Cámara de Diputados, 2017)
Zacatecas	-	-	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia a partir de diferentes fuentes de información correspondientes al Poder Legislativo de las entidades federativas.

Envejecimiento saludable. Una política pública transversal e interinstitucional alcanzable en Guanajuato

Healthy Aging. A Cross-Cutting and Inter-Institutional Public Policy Achievable in Guanajuato

Enrique Blancarte Fuentes

Sumario: 1. Introducción. 2. Revisión de la literatura. 3. Métodos. 4. Discusión. 5. Conclusiones. 6. Referencias

Resumen

Este artículo aborda el tema del envejecimiento como un reto para los gobiernos y de las políticas públicas necesarias para que garanticen a la población adulta mayor llegar a una vejez saludable en el estado de Guanajuato. Se tuvo como objetivo analizar las acciones implementadas para atender a los adultos mayores. El método aplicado fue una búsqueda de información en las distintas plataformas para identificar las acciones dirigidas al adulto mayor y analizar la coherencia y coordinación entre estas. Se encontraron legislación y programas de distintas secretarías; en los municipios se identificó que el avance es limitado, además de que hay falta de coordinación y de indicadores que evalúen el impacto de las acciones. Se concluye que los adultos mayores sanos pueden ser un factor de bienestar y prosperidad o una carga para el estado, y dependerá de las políticas públicas que se implementen.

Palabras clave: adulto mayor, envejecimiento saludable y política publica

Abstract

This article addresses the issue of aging as a challenge for governments and public policies necessary for the older adult population to reach old age being healthy in the state of Guanajuato. The objective was to analyze the actions implemented to serve the elderly. The method began with a search for information on different platforms to identify the actions aimed at the elderly, analyzing the coherence and coordination among them. Legislation and programs of different secretariats were found, revealing that in the municipalities the progress is limited, in addition to a lack of coordination and indicators to evaluate the impact of the actions. It is concluded that healthy older adults might be either a factor of well-being and prosperity or a burden for the state, depending on the public policies implemented.

Keywords: Older Adults, Healthy Aging and Public Policy

Introducción

En el mundo, el envejecimiento se está convirtiendo en una presión social para los gobiernos y para las agendas públicas. El fenómeno demográfico requiere atenderse por medio de políticas públicas que garanticen una transición en las distintas etapas de la vida para que, finalmente, la población adulta mayor goce de un envejecimiento saludable.

El resultado del envejecimiento poblacional es consecuencia de algunas determinantes como el aumento de la esperanza de vida, la disminución de los indicadores de morbilidad y natalidad, así como la influencia de la ciencia para tratar de preservar la salud. Lo que es cierto también es que el adulto mayor experimenta procesos que generan detrimento en su condición de salud, así como el hecho de ser portador de alguna enfermedad no transmisible. También enfrenta fenómenos sociales como el abandono, maltrato, inequidad, falta de inclusión, discriminación y falta de protección social. En suma, todos estos factores lo colocan como un grupo vulnerable que requiere ser atendido por el Estado.

A nivel global, la Organización de Naciones Unidas (ONU, 2019) informó que para el año 2050, una de cada seis personas tendrá 65 años o más, lo que corresponde a 16 % del total de la población. Asimismo, se estimó que la población de 80 años o más se triplicará pasando de 143 millones en 2019 a ser aproximadamente de 426 millones para 2050. En México, la tendencia avanza de manera similar, pues los datos informan que, en 71 años, el número de adultos mayores se incrementó en 13.7 millones, proyectando que para 2050 existan 33.4 millones de adultos de 60 años o más. Para el estado de Guanajuato se presenta en el mismo sentido la transición demográfica: para 2020 se contabilizaron 6 166 934 personas, de los cuales, 681 mil 374 eran adultos mayores. La proyección es que para 2030 se tengan cerca de un millón de personas en esta etapa de la vida (INEGI, 2020).

Distintos estudios coinciden en que el envejecimiento saludable tiene una fuerte relación con en el estado de salud y que debe ser complementado con aspectos de protección social y financiera, así como con la inclusión social en los programas; por lo tanto, se sugiere que el Estado requiere promulgar las políticas públicas dirigidas al envejecimiento con la rectoría del sector salud y con un acompañamiento de toda la estructura del estado de Guanajuato.

Un tema importante en la aplicación de política pública es la evaluación para identificar la eficacia y la eficiencia, tratando de medir el impacto de la política pública, en la búsqueda y el análisis de la información de la situación que se presenta en relación con la atención al adulto mayor en el estado de Guanajuato. Al intentar medir ese impacto se logró distinguir las acciones ejecutadas desde los distintos niveles de gobierno en conjunto con el Poder Legislativo; el vacío que se identifica es la falta de formulación de una política pública propia para atender al adulto mayor y que este goce de un envejecimiento saludable, además de que no se encontró una evaluación *ex post* de las leyes y programas que el Estado, desde sus distintos niveles, ha diseñado y emprendido. Por consiguiente, no se tiene una evaluación que permita saber si lo que se ha hecho impacta en el fenómeno del envejecimiento y de que los adultos mayores lleguen saludables y con la garantía de acceder a una cobertura en salud, protección social y acceso a la vivienda. También debe contar con espacios y lograr la inclusión en la sociedad.

En el análisis del tema se encontró que en el estado de Guanajuato se cuenta una ley y un reglamento de los derechos de las personas adultas mayores, y se tiene un decreto legislativo que originó la creación del

Consejo Estatal de las Personas Adultas Mayores, del cual no se encontró información sobre su impacto en el tema. Por su parte, el Poder Ejecutivo en el Plan de Estatal de Desarrollo 2040 toma como referencia los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), donde el primero busca el fin de la pobreza, el segundo atiende el hambre cero, y el décimo pretende la reducción de desigualdades. Operativamente se incluyó el tema en la dimensión humana y social en las líneas estratégicas 1.1 y 1.3 dirigidas a buscar el bienestar social y la atención de grupos de atención prioritaria.

Por otro lado, en la actualización del programa de gobierno 2018-2024, el tema se consideró en el eje de desarrollo humano y social con su respectiva línea estratégica. En ese sentido, el programa sectorial de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (Sedeshu) lo incluye en la línea estratégica 2.8 y su objetivo 2.8.3 busca asegurar la atención integral de las personas adultas mayores. Otro ente administrativo donde se contempla la atención al adulto mayor es en el programa estratégico del Sistema Integral para el Desarrollo Integral de la Familia, en su enfoque estratégico 4 para garantizar la atención a personas adultas mayores con enfoque de derechos humanos.

El Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato (ISAPEG) define la estrategia de prevención en salud y, particularmente, el proyecto institucional de promoción del envejecimiento activo y saludable, con la prevención, detección y diagnóstico oportuno de padecimientos con énfasis en fragilidad, síndromes geriátricos, osteoporosis y caídas (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2020). A nivel municipal, solo en dos municipios es donde se identifica un avance poco significativo ya que, en 2021, solo León y Apaseo el Alto crearon el Consejo Municipal de Personas Adultas Mayores, así como su respectivo reglamento, siendo que desde 2014 entró en vigor la ley antes mencionada, donde se obliga a los ayuntamientos a la instalación del consejo municipal (Congreso del Estado de Guanajuato, 2021).

Con esta revisión del Estado que guarda la atención al envejecimiento en Guanajuato se puede concluir que existen legislación, programas, estrategias y líneas de acción dirigidas a este grupo de edad; sin embargo, se requiere promulgar una política integral y transversal y cambiar el nombre de atención al adulto mayor por atención al envejecimiento saludable. Es necesario realizar una evaluación *ex post* (CEPAL, 2021) para medir el impacto de los planes, proyectos, programas, servicios públicos y acciones públicas, y revisar la coherencia y la congruencia de las acciones implementadas en cada una de las instituciones que conforman el aparato del gobierno del estado de Guanajuato, para evitar la duplicación de actividades y que cada ente administrativo trabaje desde su competencia y, finalmente, no se alcance a visualizar el trabajo con la sociedad, instituciones educativas, instituciones no gubernamentales y ayuntamientos para abordar integralmente el fenómeno del envejecimiento poblacional.

En ese sentido, este artículo se estructuró con los siguientes elementos: introducción al tema de análisis, revisión de la literatura referente al tema del envejecimiento saludable, método y análisis de información. Se agrega una discusión y las conclusiones del documento.

Revisión de la literatura

La población en el mundo está envejeciendo. La Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2019) afirma que a nivel mundial la población avanza hacia un proceso acelerado de envejecimiento, lo cual se observa en el aumento del número y el porcentaje de personas consideradas como adultos mayores, generando así un fenómeno de transformación social que impactará en casi todos los sectores de la sociedad.

Al ser un fenómeno demográfico multifactorial, desencadenado principalmente por la disminución de la tasa de fecundidad y mortalidad, y relacionado con el aumento de los años de esperanza de vida, ha sido necesario incluir el tema en la agenda pública internacional, ya que es un fenómeno presente en todas las regiones del mundo.

Definir el envejecimiento saludable ha transitado por distintas perspectivas; en un primer momento se acuñó una definición desde el enfoque biomédico, donde se priorizó la condición de salud, la capacidad física y cognitiva y, en menor medida, la dimensión psicológica y social. La segunda perspectiva pone énfasis en el equilibrio de las dimensiones psicosociales que toma en cuenta tanto el bienestar psicológico como las actividades sociales importantes. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) define el envejecimiento saludable como “el proceso de desarrollar y mantener la capacidad funcional que permite el bienestar en la vejez”. Con este contexto se entiende que llegar a una vejez saludable

depende de múltiples factores, que se traducen en tener una calidad de vida, así como gozar de bienestar en todo momento (Sowa et al., 2016).

Algunas cifras publicadas por la OMS (2021) proyectan que entre 2020 y 2030 se presentará un aumento de personas mayores de 60 años hasta en 34 %, y para 2050, el total de adultos mayores de 60 años o más superarán a los adolescentes y jóvenes. La concentración de ese grupo de edad para 2050 será de 65 % en países de ingresos bajos y medianos. Esta evolución se configurará como un reto para los gobiernos y sus sistemas de salud para atender las necesidades de los adultos mayores.

Los datos de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL, 2018) coincide en que el envejecimiento será una de las transformaciones relevantes para el mundo. Prueba de ello es que en la mayoría de los países se observará, entre 2015 y 2030, un incremento en el número de adultos de 60 años, pasando de 900 millones a un poco más de 1 400 millones personas que transitarán hacia el envejecimiento. Para América Latina y el Caribe, en 2037, el porcentaje de personas mayores sobrepasará la proporción de menores de 15 años. El dato objetivo es que para 2019 había 76 millones de adultos mayores, cifra que se incrementará a 147 millones de personas en 2037 y 264 millones en 2075, todos ellos con una edad de entre 69 o más años.

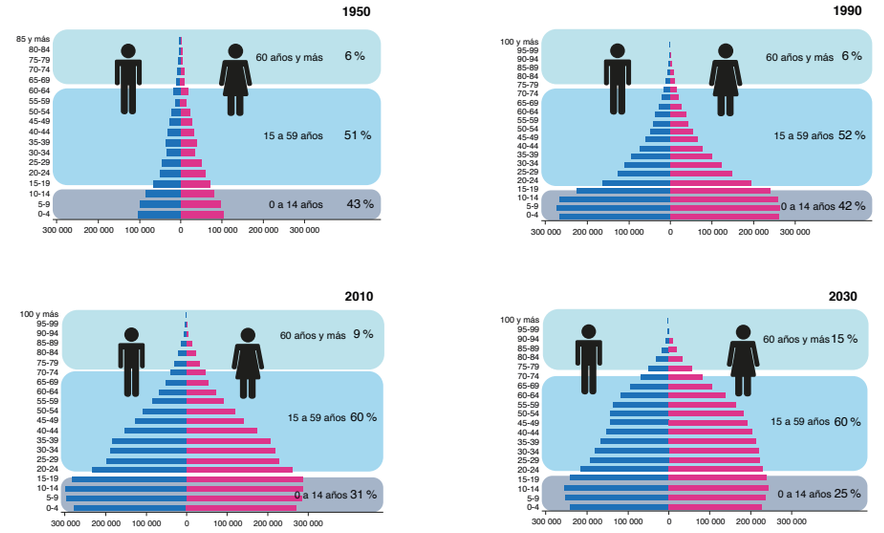
En México, el escenario no dista de la realidad del resto del mundo. Algunas proyecciones demuestran como ha ido en aumento el número de adultos mayores. En 1950 se contabilizaron cinco personas mayores por cada 100 habitantes. En 2021 los datos reflejaban que había 12 personas de este rango de edad por cada 100 habitantes; siguiendo la tendencia, para 2050 se espera que 23 de cada 100 personas serán adultos mayores. En ese sentido, el Consejo Nacional de Población (Conapo, 2021) determinó que, en 71 años, los adultos mayores se incrementaron en 13.7 millones, pasando de 1.3 millones en 1950 a 15 millones en 2021. La prospectiva es que para 2050 existan cerca de 33.4 millones de personas adultas mayores. Otros datos refieren que, en 2015, 28 % de la población de 60 años aún sigue en actividad laboral; en ese momento, 30 % tenía una pensión por jubilación o cesantía.

En Guanajuato, en 2020, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020), según el censo nacional de población y vivienda, informó que la población total del estado de Guanajuato fue de 6 166 934, de los cuales 365 mil 780 pertenecían al sexo femenino con 60 años o más. En relación con los hombres, se contabilizaron 315 mil 594 del mismo grupo de edad, teniendo un total de 681 mil 374 adultos mayores.

La figura 1 muestra por un lado la evolución del crecimiento de población y, por el otro, cómo la pirámide de población ha sufrido cambios en cuanto a la conformación de los distintos grupos de edad. Es importante mencionar que este cambio demográfico surge a raíz de ciertas determinantes; algunas de ellas son una tendencia en la disminución de las tasas de fecundidad y mortalidad, así como el incremento de la esperanza de vida al nacer. Se trata de fenómenos que han abonado a la transición demográfica, el cambio en la estructura de los distintos grupos de edad, el impacto en algunos sectores y, finalmente, en los ajustes en las políticas públicas.

Figura 1

Pirámides poblacionales del estado de Guanajuato (1950 a 2030)



Nota: se muestran las cifras de miles de habitantes por grupo de edad en los años 1950, 1990, 2010 y 2030.

Fuente: con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos y censos generales de población.

En 2017 existían 33 adultos mayores por cada 100 personas menores de 15 años. El municipio con mayor índice de envejecimiento es Santiago Maravatío, con 74 adultos mayores por cada 100 menores de 15 años. Otro dato importante es que solo 12.7 % de las personas adultas mayores, un poco más 70 mil personas, no cuentan con acceso a servicios de salud.

En relación con la dinámica de integración de los hogares, en 2015 se estimó que vivían 545 760 adultos mayores; además, se contabilizaron 1 266 772 hogares, de los cuales en 331 291 mil hogares habitaba un adulto mayor y cerca de 284 110 hogares dependían de un adulto de 60 años o más. Haciendo referencia a las causas de mortalidad, prácticamente las condiciones son derivadas de alguna enfermedad no transmisible, que se presenta en el siguiente orden, de mayor a menor porcentaje de incidencia: diabetes *mellitus* tipo 2, enfermedad isquémica del corazón y tumores malignos. El porcentaje de adultos mayores con derechohabiencia fue de 64.4 % del total de esta población.

Uno de los problemas importantes de las personas adultas mayores es la falta de oportunidades para acceder a la dinámica social actual, sobre todo a las actividades económicas, pero más aun, la limitación de sus actividades físicas por cierto grado de discapacidad. Del total de la población 15.2 % indicó cursar con algún nivel de discapacidad; de ellos 10.0 %, se manifestó solo con limitaciones, 1.2 % con algún problema o condición mental, y 4.6 % con discapacidad. De este último grupo, que equivale a 285 615 personas, 47.1 % son hombres y 52.9 % mujeres.

Ante la dinámica poblacional cambiante y creciente, los países y organismos internacionales incluyen en sus agendas la necesidad de diseñar acciones para atender el envejecimiento. Como antecedente en América Latina y el Caribe (CEPAL) se han organizado distintas asambleas, en las cuales se plantea la necesidad de promover un envejecimiento saludable, y de incluir el tema de la vejez en las políticas públicas nacionales, estatales y municipales.

Por su parte, la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe plantea la necesidad de que esta población tenga a su alcance vivir de manera digna, tenga derechos y participe activamente en los programas derivados de las políticas públicas.

Con ese precedente, la Organización de Estados Americanos (OEA) exigió a los países miembros de la Convención Interamericana para la Protección de los Derechos de las Personas Mayores la atención, legislación y políticas públicas en temas como derechos económicos, empleo, salud, esparcimiento, cuidados paliativos, vivienda y acceso a la justicia (Gutiérrez, 2019).

Más allá de las cifras, lo más inquietante para la región es el escenario donde ocurre el envejecimiento poblacional, caracterizado por la desigualdad, la pobreza, el agotamiento de un modelo de crecimiento económico insostenible, el avance del desempleo y del empleo de baja productividad; todo ello acompañado de un sistema de salud que no está preparado para tener una población adulta mayor saludable y activa.

La población adulta mayor es más vulnerable que el resto debido a la edad, las enfermedades crónicas y las discapacidades. Por lo tanto, el reto debe ser plantear una vejez activa y saludable integrada al desarrollo del resto de la sociedad.

Las instituciones aún no se han adaptado a la actual composición por edades de la población (ni en términos estructurales ni ideológicos) y continúan funcionando con base en un imaginario sociocultural asentado en la juventud. Cabe resaltar la escasa o nula información existente en materia de envejecimiento, tanto de sus patologías como de sus necesidades percibidas.

Por lo tanto, se busca que en el mundo y en los gobiernos se adopte una política pública denominada *envejecimiento saludable*, operacionalizada a partir de un marco legislativo que obligue a los gobiernos locales a diseñar las estrategias necesarias para lograr que el adulto mayor goce de un derecho como lo es una vejez saludable, lo cual requiere que las personas mantengan todas las capacidades funcionales que les permitan tener un bienestar físico, cognitivo, emocional, espiritual y económico, a través de estilos de vida saludable.

Para entender qué es el envejecimiento saludable, la OMS lo definió como "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" (Gutiérrez & Arias, 2020). Para lograr llegar a este envejecimiento es necesario adaptar el sistema de salud para atender este grupo de edad, diseñar sistemas que tengan la capacidad de

otorgar cuidados a largo plazo y construir espacios físicos que se adapten a las condiciones de un adulto mayor.

Se debe entender que el envejecimiento lleva consigo modificaciones morfológicas y fisiológicas originadas principalmente por la acumulación de una gran variedad de daños moleculares y celulares a lo largo del tiempo, lo que lleva a la persona a un descenso gradual en las capacidades físicas y mentales, y por ende a un mayor riesgo de enfermedad y, en última instancia, a la muerte (Puig et al., 2000, p. 1).

Los cambios no son lineales ni uniformes, y su vinculación con la edad de una persona en años es más bien relativa. La diversidad que se aprecia en la vejez no es una cuestión de azar. Más allá de los cambios biológicos, el envejecimiento suele estar asociado a otras transiciones vitales, como la jubilación, el traslado a viviendas más apropiadas y el fallecimiento de amigos y parejas sentimentales.

Entre las afecciones más comunes de la vejez cabe citar la pérdida de audición, las cataratas y los errores de refracción, los dolores de espalda y cuello, la osteoartritis, las neumopatías obstructivas crónicas, la diabetes, la depresión y la demencia. Es más, a medida que se envejece aumenta la probabilidad de experimentar varias afecciones al mismo tiempo.

La vejez se caracteriza también por la aparición de distintos estados de salud complejos que se conocen habitualmente por el nombre de *síndromes geriátricos*. Por lo general, son consecuencia de múltiples factores subyacentes que incluyen, entre otros, la fragilidad, la incontinencia urinaria, las caídas, los estados delirantes y las úlceras por presión. La tabla 1 muestra la biología del envejecimiento por aparatos y sistemas.

En Guanajuato se cuenta con legislación, programas e instituciones que atienden a esta población; sin embargo, en la operatividad y los resultados se puede identificar la necesidad de una articulación interinstitucional emanada del plan de gobierno y configurada como una política pública para el estado de Guanajuato.

Tabla 1

Biología del envejecimiento

Sistema nervioso central	Progresiva atrofia cerebral (demencia) Disminución de reflejos (caídas) Disminución de la síntesis de catecolaminas (depresión), de la dopamina (Parkinson) y de la fase IV del sueño (insomnio, despertar precoz)
Visión	Presbicia, catarata senil, degeneración macular, ectropión, ptosis palpebral o caída del párpado superior
Oído	Hipoacusia de percepción a frecuencias altas
Olfato y gusto	Disminuyen por enfermedades, medicación o exposición ambiental
Aparato circulatorio	Rigidez de arterias, dilatación y tortuosidad, con cambios HTA Cardiomegalia, disminuyen gasto y frecuencia cardíaca
Aparato respiratorio	Aumenta la rigidez torácica y disminuye la elasticidad pulmonar
Sistema renal	Atrofia corticomedular y disminuye filtrado glomerular
Aparato gastrointestinal	Disminuye la función hepática, la acidez gástrica y la motilidad del colon
Aparato osteoarticular	Osteoporosis, artrosis
Músculos y tejido adiposo	Masa muscular disminuye de 5 a 10 % por década, lipoatrofia selectiva
Piel y cabellos	Ácidos grasos, capa córnea no retiene agua (sequedad), atrofia epidérmica, queratosis actínica, alopecia

(*Continúa*)

(*Continuación*)

Sistema inmunitario	La función de las células T está deprimida, pero aumentarán la producción de anticuerpos
Sistema endocrino	Disminuye la secreción insulina, menopausia, adrenopausa (disminución niveles DHEA por alteración suprarrenal), somatopausa (alteración eje GH-IGF y disminuye fracción de GH)

Nota: tabla de los principales problemas por aparato y sistema.
Fuente: INEGI (Puig et al., 2000, p. 2).

Entre las intervenciones aplicadas por el gobierno del estado se encuentra el programa estatal de envejecimiento, el cual ofreció distintos servicios a más de 320 mil adultos mayores, para favorecer un envejecimiento activo y saludable. Los servicios que se incluyeron fueron evaluaciones de salud mental en adultos mayores de 60 años y más, para detectar y atender oportunamente cuadros de depresión y alteración de la memoria, y aplicación de cuestionarios Geriatric Depression Scale (GDS) y de alteración de memoria.

Por su parte, la Secretaría de Salud de Guanajuato sostiene que asegura la cobertura en detecciones de síndromes geriátricos en adultos mayores de 60 años, y aplica cuestionarios de incontinencia urinaria, y de detección de osteoporosis en adultos mayores de 50 años y con riesgo de fractura, además de vigilar la aplicación del esquema básico de vacunación y, en específico, de la vacuna contra la influenza.

Lo que aún no queda claro es si existen métricas que reflejen la condición de los adultos mayores y si estos gozan de un envejecimiento activo y saludable, de manera que se deduce lo siguiente:

- Las estrategias de salud pública que se han adoptado frente al envejecimiento de la población necesitan un apoyo transversal.
- La salud de las personas mayores no acompaña el ritmo con el que aumenta la longevidad; las marcadas inequidades en salud son evidentes en el estado de salud de las personas mayores; como resultado, ellos no gozan de un envejecimiento saludable sino, al contrario, son una carga para la familia y el Estado.
- Los sistemas de salud actuales no están adaptados a la atención que necesita la población de edad avanzada.
- Los modelos de cuidado a largo plazo son a la vez inadecuados e insostenibles.
- Los entornos físicos y sociales presentan múltiples obstáculos y carecen de incentivos para la salud y la participación.

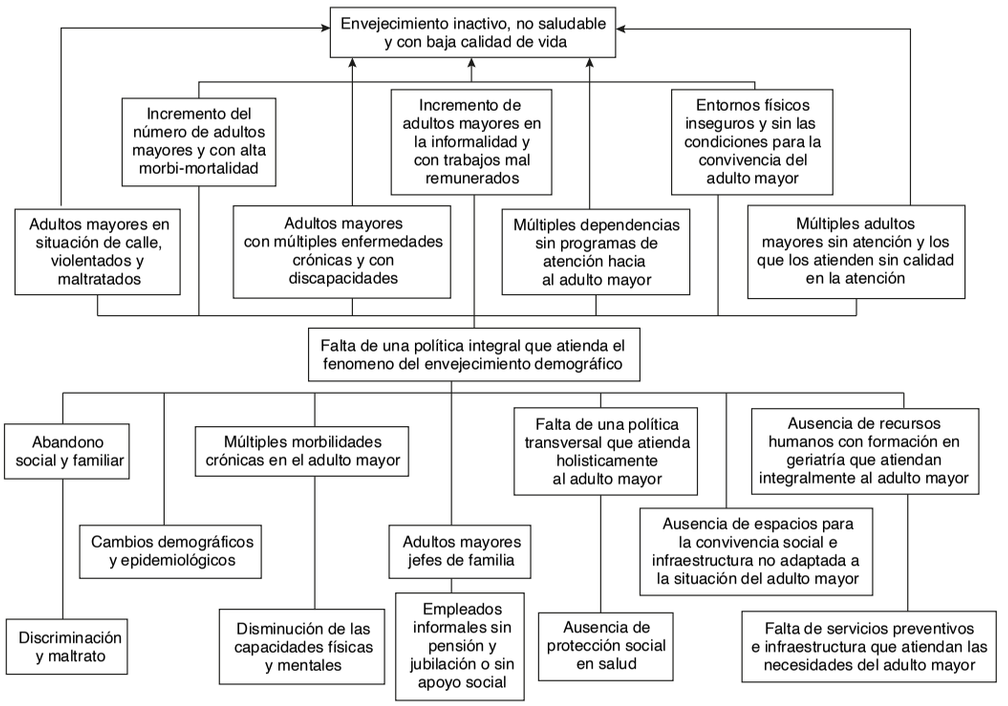
Método

La revisión de la literatura se realizó en las siguientes etapas: 1. elaboración de la pregunta de investigación; 2. búsqueda de información en bases de datos electrónicas; 3. análisis del tema con la metodología del árbol de problemas, árbol de objetivos y matriz de congruencia y correlación de políticas públicas; y 4. evidencia. Cada una de las fases propuestas se describe a continuación:

1. Elaboración de la pregunta de investigación: ¿Existe una política pública que atienda al adulto mayor para que este goce de un envejecimiento saludable en el estado de Guanajuato?
2. Búsqueda de información en bases de datos: Se realizó una búsqueda sistemática de información relacionada con la propuesta de política pública de atención al envejecimiento, utilizando como herramientas de análisis el árbol de problemas, el árbol de objetivos y la matriz de coherencia y coordinación de políticas públicas.
3. Análisis: Aplicando la metodología para delimitar el problema e identificar la causa raíz del tema en cuestión, en las figuras 2 y 3 se presenta esquematizado el árbol de problemas y de objetivos. Para identificar la coherencia y congruencia se estructuró una matriz como se muestra en la tabla 2.

Figura 2

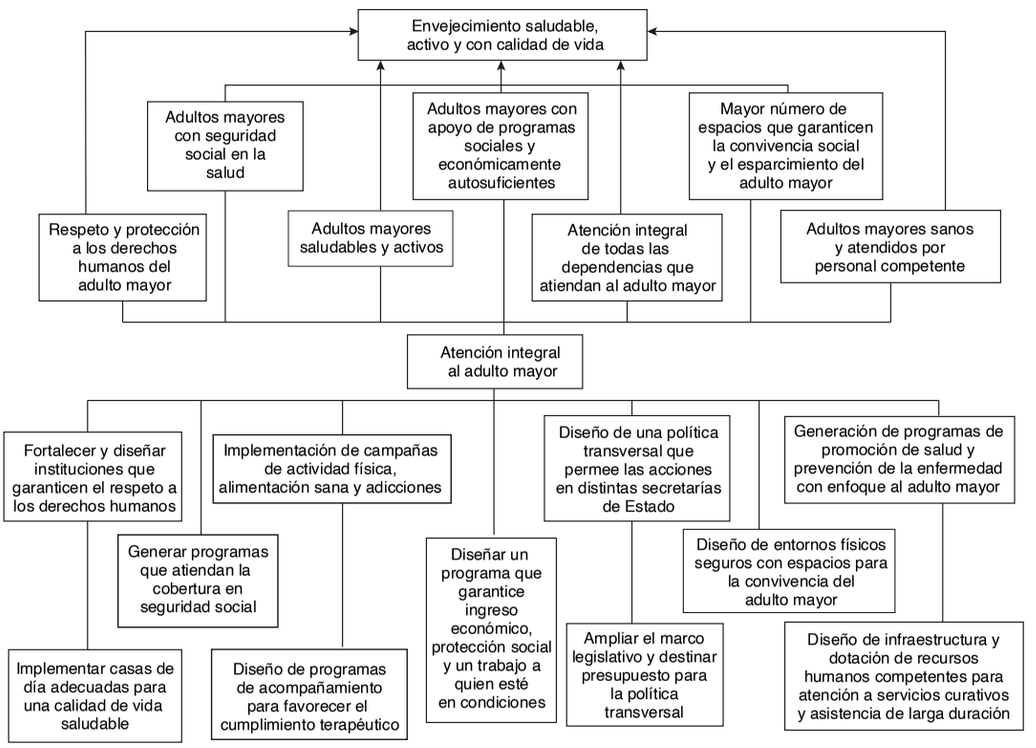
Árbol de problemas



Fuente: elaboración propia.

Figura 3

Árbol de objetivos



Fuente: elaboración propia.

Tabla 2

Matriz de coherencia y coordinación de políticas públicas en el estado de Guanajuato

Marco Jurídico	**Derechos humanos**					
	Objetivos de desarrollo sostenible					
	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos					
	Constitución Política del Estado de Guanajuato					
Políticas de atención al envejecimiento						
Alineación del programa de gobierno 2018-2024 con los ODS	ODS 3. Salud y bienestar			ODS 1. Fin de la pobreza	ODS 2. Hambre cero	ODS 17. Alianza para lograr objetivos
Política estatal	Desarrollo humano y social					
Visión de futuro	Generar las condiciones para el desarrollo pleno y en igualdad de la población en los planos individual, familiar y comunitario					
Instrumento de política	Bienestar social y grupos de atención prioritaria					
Objetivos de gobierno y de las políticas públicas	Otorgar servicios de salud oportunos, con altos estándares de calidad y seguridad para las y los pacientes.		Garantizar el acceso a la atención a personas con enfermedades crónicas no transmisibles.	Fortalecimiento del tejido social.	Acceso a la alimentación de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad.	Asegurar la atención integral de las personas adultas mayores.
Estrategias sectoriales y organizacionales	1. Optimizar las redes de atención para garantizar la referencia de las y los pacientes para su acceso a servicios de salud. 2. Mantener en operación las unidades médicas móviles a través de esquemas de salud itinerantes. 3. Eficientar los requerimientos de infraestructura, equipamiento, insumos, personal y servicios de mantenimiento de las unidades médicas y administrativas del ISAPEG.	Paramédico	1. Consolidar la estrategia de prevención proactiva de detección oportuna de desarrollar enfermedades crónicas. 2. Capacitar a los profesionales de la salud en el marco normativo en materia de prevención y control. 3. Fortalecer las estrategias para la prevención y el control de las enfermedades crónicas no transmisibles.	1. Fortalecer la vinculación entre sociedad y gobierno para la atención estratégica de las zonas de atención prioritaria. 2. Fomentar la participación de los comités comunitarios. 3. Diversificar las actividades que brindan los centros de impulso para la capacitación, la recreación y el acceso a otros servicios de apoyo social.	1. Fortalecer la asistencia alimentaria a través de la entrega de insumos alimentarios con calidad nutricia e inocuidad a la población con carencia alimentaria, preferentemente en zonas de atención prioritaria. 2. Promover el mejoramiento de los espacios alimentarios mediante la construcción y equipamiento de estos. 3. Proporcionar desayunos calientes o fríos preferentemente a niñas, niños y adolescentes en zonas de atención prioritaria.	1. Fortalecer la situación económica de personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad a través de apoyos económicos o en especie. 2. Capacitar con enfoque de derechos humanos a personas adultas mayores y personas responsables de su cuidado. 3. Brindar apoyo y seguimiento social a personas adultas mayores sin redes familiares o de apoyo.

(*Continúa*)

(*Continuación*)

Modelos organizacionales y de gestión	ISAPEG	ISAPEG	ISAPEG	Sedeshu	DIF	DIF
Presupuesto con base en resultados	$153 216.00			$913 087 867.23	$866 409 391.68	
Monitoreo y evaluación — Indicador	Eficacia del sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes de las unidades médicas del / SAPEG.	Porcentaje de pacientes encuestados que reciben un trato adecuado y digno en los establecimientos de atención médica.	Porcentaje de pacientes con diabetes mellitus con prueba de hemoglobina glicosilada.	Porcentaje de cobertura de atención a la población de las zonas de atención prioritaria.	Porcentaje de la población atendida con carencia por acceso a la alimentación, preferentemente en zonas de atención prioritaria.	Tasa de personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad sin red familiar o de apoyo atendidas.
Meta	Mantener por arriba del 85 % la eficacia del sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes de las unidades médicas del ISAPEG.	Mantener por encima de la media nacional el porcentaje de pacientes encuestados que perciben trato adecuado y digno, en los establecimientos de atención médica.	Mantener por arriba del 90 % los pacientes con diabetes mellitus con prueba de hemoglobina glucosilada.	Lograr 80 % de la población con alguna atención en zonas de atención prioritaria.	Atender al 9.3 % de la población con asistencia alimentaria a personas que habitan preferentemente en zonas de atención prioritaria.	Incrementar la tasa de personas adultas mayores, en situación de vulnerabilidad, sin red familiar o de apoyo atendidas a 41 por cada 10 000.

Fuente: elaboración propia.

4. Evidencia

La pandemia evidenció múltiples deficiencias en los gobiernos e impactó desproporcionalmente a distintos segmentos de la población. Uno de los que sufrió severamente las consecuencias fue el segmento de las personas mayores, a consecuencia de la alta mortalidad generada por este virus. Prácticamente, 50 % de víctimas de la COVID-19 se presentó en este grupo de edad, lo cual pone de manifiesto que el Estado no garantizó un derecho humano como lo es el derecho a la salud, que incluso en los momentos más críticos de la pandemia se discriminó por edad al no permitir el acceso a intervenciones terapéuticas de soporte vital avanzado, como una posible alternativa para tratar de salvaguardar la vida, independientemente del dilema bioético que planteaba la medida.

Así se evidenciaron las carencias de los gobiernos y la falta de políticas públicas que, aun descritas en los ODS, no garantizan que este grupo de edad fuera menos castigado por la pandemia del coronavirus.

Para Solanes et al. (2021), el diseño de políticas públicas destinadas a atender el envejecimiento saludable tiene que cumplir con al menos cuatro aspectos, que a continuación se mencionan:

1. Contar con un diagnóstico situacional exacto de este grupo poblacional para identificar las necesidades, capacidades y condiciones en las que viven y cuáles de ellas los ponen en condición de vulnerabilidad.
2. Integrar a la sociedad para que por su conducto coloque al adulto mayor como una persona con múltiples experiencias que puedan ayudar en el diseño de espacios intergeneracionales y que desde la etapa del adulto joven se aprenda a envejecer con calidad de vida y no esperar a llegar a esta etapa para tratar de evitar las condiciones inciertas del envejecimiento.
3. Hacer participe en el diseño de las políticas públicas a las personas mayores, ya que el conocimiento de cómo se vive el envejecimiento solo puede identificarse a partir de este grupo de edad.
4. Se requiere que los Estados hagan valer los distintos marcos normativos como el de derechos humanos y los ODS que incitan a los gobiernos a dar cumplimiento con el objetivo de que las personas gocen de un envejecimiento saludable.

Según lo mencionan Agost et al. (2021), el incremento en el número de personas adultas que ha desencadenado el fenómeno de envejecimien-

to poblacional y que, además, llegan a esta etapa de la vida regularmente padeciendo enfermedades crónicas, discapacidades físicas, cognitivas y visuales, que muchas veces generan dependencia, así como la falta de acceso a la jubilación y el abandono social. Estos sucesos cobran importancia y se ha tomado como referencia para generar iniciativas propuestas por organismos internacionales como la OMS, quien propuso el documento *Envejecimiento activo: un marco político*, así como el proyecto denominado "Ciudades Amigables con las Personas Mayores", en el cual se invita a los gobiernos a enfrentar el envejecimiento y proponer políticas, así como programas que garanticen el respeto a los derechos humanos, que satisfagan las necesidades y que mantengan las capacidades del adulto mayor. Finalmente, la ONU retomó el envejecimiento activo y lo permeó en los objetivos de desarrollo sostenible de 2015-2030.

En México se avanzó en la implementación de políticas públicas, planes y programas direccionados en la protección de los adultos mayores, con puntual atención en aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, buscando una igualdad en el ejercicio de los derechos como la salud y la seguridad económica, de tal manera que el adulto mayor goce de bienestar y con calidad de vida.

El antecedente de institucionalizar la atención al adulto mayor se dio en 1979, con la creación del Instituto Nacional de la Senectud (Insen).

Para 2002 se cambió el nombre por Instituto Nacional de las Personas en Plenitud (Inaplen) y, al mismo tiempo, se incorporó a la Secretaría de Desarrollo Social como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. En ese año se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Fue así como surge el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam), al cual, a partir de ese año, se le encomienda la responsabilidad de dirigir y proponer las políticas públicas dirigidas a la población de 60 años de vida en adelante (Inapam, 2019).

Existen fenómenos que impactan directamente en el bienestar y la calidad de vida del adulto mayor; entre ellos, podemos mencionar la pandemia por la COVID-19, la crisis económica, la desigualdad social, la participación del adulto mayor en la informalidad, la falta de cobertura del sistema de salud y de protección social, así como las comorbilidades derivadas de complicaciones propias de la edad y de las conductas no saludables, etc. En este contexto, las políticas públicas están diseñadas en cuatro ejes:

1. Cultura de envejecimiento que busca promover y ejecutar las políticas públicas para armonizar las necesidades e intereses del adulto mayor con los otros grupos de edad, buscando que exista una convivencia e integración de toda la sociedad.
2. Seguridad económica dirigida a buscar condiciones laborales en relación con la contratación del adulto mayor en convenio con las empresas, el otorgamiento de apoyos económicos en proyectos productivos que generen autoempleo y, finalmente, fomentar la capacitación en materia financiera.
3. Envejecimiento activo para fomentar el bienestar físico, social y mental que tiene por objetivo contar con una esperanza de vida saludable, ser productivos y gozar de una calidad de vida en esta etapa.
4. Retos en materia legislativa para atender el tema de derechos humanos del adulto mayor y que el Estado efectivamente garantice tal protección.

La función primordial del Estado es garantizar el bienestar de la sociedad, atendiendo los principales desafíos o problemas. En este contexto, la atención al envejecimiento de la población se presenta como un desafío debido a un fenómeno demográfico. Para evidenciar la atención a este desafío, por ejemplo, en Chile (desde 1995) se comenzó a trabajar en la política con la creación de la Comisión Nacional para el Adulto Mayor y, el siguiente año, se aprobó la Política Nacional para el Adulto Mayor, así como decretos y leyes que dieron sustento a la "Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012-2025", encaminada a proteger la salud funcional antes de que lleguen a considerarse adultos mayores, disminuir el nivel de dependencia, que exista el autocuidado y la autonomía del adulto mayor, favorecer la participación y que no sean excluidos, así como la erradicación del maltrato para mantenerlos integrados en la sociedad, economía y cultura; todo ello con enfoque de hacer valer los derechos humanos de este grupo de edad. Un punto importante es la transversalidad de la política y que se operacionaliza a través de distintas instituciones como turismo, salud, trabajo, educación, ingresos familiares, vivienda, cultura, transporte, participación social y justicia, planteando 13 objetivos específicos a alcanzar para 2025:

1. Mejorar la oferta, calidad y eficiencia tanto de los servicios de cuidado como de protección, prevención, atención y rehabilitación de la salud de las personas mayores.
2. Aumentar la prevalencia de factores protectores para la salud en las personas mayores.
3. Aumentar el número de profesionales y técnicos con conocimientos específicos sobre personas mayores.
4. Aumentar las oportunidades que tienen las personas mayores para participar en actividades sociales, recreativas y productivas.
5. Mejorar el nivel educacional y la formación laboral de las personas mayores.
6. Proteger la seguridad económica de las personas mayores.
7. Adecuar viviendas, medios de transporte y ciudades para las personas mayores.
8. Disminuir la prevalencia del maltrato activo o pasivo contra las personas mayores.
9. Aumentar el acceso a la justicia que tienen las personas mayores como titulares de derechos.
10. Mejorar la cobertura y la calidad de los servicios estatales de atención de consultas y difusión de información relacionada con personas mayores.
11. Potenciar una identidad social y cultural positiva de las personas mayores.
12. Aumentar el número de investigaciones en temas relacionados con el envejecimiento y vejez.
13. Evaluar y optimizar periódicamente la contribución de la política al bienestar subjetivo de las personas mayores.

La predicción de llegar a ser adulto mayor en condiciones saludables depende de distintos factores. Para Sowa et al. (2016), es indispensable conocer los determinantes que influyen en el envejecimiento y que este a la vez se viva saludablemente, pues el conocimiento ayudará objetivamente al diseño de políticas en la salud pública.

En ese contexto, la evidencia científica sostiene que envejecer en condiciones sanas es multifactorial, porque es resultado de las condiciones en las que se vivió en etapas previas. Por consiguiente, la predicción de factores asociados a una vejez saludable debe tomarse en cuenta para la formulación de políticas públicas; por mencionar algunos de los determinantes clave, se encuentra en primer lugar la práctica de un estilo de vida saludable, ya que se ha comprobado que un adulto mayor sano vive más tiempo, disminuye el riesgo de enfermar e incapacitarse y, en caso de enfermar, la recuperación es más rápida; en segundo lugar se encuentra el nivel educativo; en tercer lugar, el acceso a recursos económicos que va de la mano con la jubilación o pensión y, finalmente, contar con apoyo social y participar activamente en la sociedad.

Por su parte, el estado de Guanajuato ha diseñado políticas públicas desde distintos niveles de gobierno.

Tabla 3

Resumen de acciones emprendidas para la atención del adulto mayor

Ejecutivo Programa de gobierno 2018-2024		**Legislativo**	**Ayuntamientos**
Sedeshu Programa Sectorial		Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para el Estado de Guanajuato	Reglamento del Consejo Consultivo de Personas Adultas Mayores del Municipio
DIF	ISAPEG		
Apoyos mayores	Programa de Atención Integral Envejecimiento		
Grandes sonrisas			
Aprendiendo a envejecer		Ley de Salud del Estado de Guanajuato	
Espacios de desarrollo para personas adultas mayores			
		Consejo consultivo de personas adultas mayores a nivel estatal	Consejo consultivo de personas adultas mayores a nivel municipal

Fuente: elaboración propia.

En Guanajuato, la propuesta de redefinición de las políticas públicas requiere adoptar el concepto de envejecimiento saludable y que estas sean transversales e interinstitucionales; es decir, la política de envejecer saludablemente debe estar permeada en los ejes, líneas estratégicas y líneas de acción de todas las políticas públicas del gobierno, pensando en que el adulto mayor sano es resultado de un Estado que garantiza el bienestar en todas las etapas de la vida y el resultado es tener adultos mayores sanos que gocen de bienestar y calidad de vida. Por lo tanto, en la tabla 3 se muestra una propuesta de estructura de política pública.

Tabla 4

Propuesta de política pública de envejecimiento saludable

Eje	Línea estratégica	Línea de acción
1. Garantizar el acceso efectivo a los derechos en salud y protección social.	1.1 Bienestar como parte esencial de la atención primaria a la salud.	Gozar de la protección social en salud. Acceso a la atención en salud. Implementar acciones que favorezcan la inclusión social. Atender las discapacidades más comunes.
	Economía segura.	Promover el ingreso económico a todo adulto mayor.
	Atención y acompañamiento institucional.	Fortalecimiento y vigilancia de los centros que protegen al adulto mayor, centros gerontológicos.
2. Cultura de envejecer saludable y seguro.	2.1 Aprender a envejecer.	2.1.1 Niñez y juventud.
	2.2 Aprender mientras se envejece.	2.2.2 Adulto joven y adulto mayor.
	2.3 Aprender de los que envejecen.	2.2.3 Formación y capacitación con y para el adulto mayor.
3. Desarrollo social y familiar.	3.1 Redes de apoyo primario.	3.1.1 Protección e integración familiar.
	3.2 Redes de apoyo secundario.	3.2.1 Espacios de participación social y comunitaria.
4. Accesibilidad, movilidad y participación ciudadana.	4.1 Accesibilidad y movilidad.	4.1.1 Entornos físicos y garantía de la movilidad.
	4.2 Movilización social y construcción ciudadana.	4.2.1 Participación política, control social y veeduría ciudadana.

Fuente: elaboración propia.

Discusión

El envejecimiento es un proceso natural que se presenta desde el momento que sucede el nacimiento y debe ser atendido. Organismos internacionales como la ONU, por medio de los ODS y la OMS, instan a los países miembros para que atiendan al envejecimiento y este sea saludable.

El envejecimiento poblacional es un fenómeno social cada vez más presente en mayor proporción, así que se debe planear y cuidar toda la vida, donde el sistema de salud es vital para lograr el objetivo. A partir de este contexto, en Guanajuato se requiere la promulgación de políticas públicas sanitarias, sociales y económicas, así como la integración de los distintos niveles de gobierno en la planeación y ejecución, que garanticen la participación de la sociedad y del propio adulto mayor en las políticas públicas.

Se dice que el envejecimiento saludable es resultado de las etapas de vida anteriores y de su acompañamiento por políticas públicas dirigidas en cada etapa de la vida. Por ello es importante pensar en cómo hacer que el adulto mayor sea independiente y activo; en aprovechar toda la experiencia acumulada a favor de las generaciones más jóvenes; en que tengan acceso a programas de promoción, prevención y atención a la salud; así como en la garantía de tener protección financiera, social y de derechos humanos; y finalmente, en mantenerlos integrados a la sociedad.

Conclusiones

El envejecimiento poblacional es un fenómeno demográfico irreversible. Los ODS instan a la implementación de políticas públicas que garanticen un envejecimiento saludable. La evidencia sugiere el diseño de políticas públicas integrales y que tengan como tema central la salud, la prevención y promoción de estilos de vida saludable, así como la seguridad social y financiera, además de que los adultos mayores participen activamente en conjunto con la sociedad en el diseño e implementación de las políticas. Los antecedentes dan fe de la aplicación de políticas dirigidas al adulto mayor; pero se requiere agregar el concepto de envejecimiento saludable en la ley de atención al adulto mayor, actualizar la ley general de salud del estado e incorporar al adulto mayor como grupo de atención prioritario, trabajar en la evaluación del impacto de los programas *ex ante* y *ex post*, y por último, proponer una política integral y transversal que garantice un envejecimiento saludable.

Referencias

Agost, M.R., Martín, L., & Moreno, A. (2021). Políticas públicas sobre envejecimiento poblacional promulgadas en el contexto internacional, europeo y español entre 1982-2017. *Revista Cubana de Salud Pública*, *47*(1), e2266. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662021000100017&lng=es&tlng=es

Arenas, D. (2021). *Evaluación de programas públicos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46795/1/S2100039_es.pdf

Arias Jiménez, M.S., & Gutiérrez Soto, Y. (2020). Envejecimiento saludable basado en el fortalecimiento de las capacidades cognitivas y el reforzamiento de prácticas saludables de un grupo de personas adultas mayores. *Población y Salud en Mesoamérica*, *17*(2). Doi: https://doi.org/10.15517/psm.v17i2.39979

Cejudo, M., & Michel, C. (2015). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Rev Gestión y Política Pública*, *1*(1), 3-31.

Consejo Nacional de Población. (2021). *Día internacional de las personas de edad*. https://www.gob.mx/conapo/es/articulos/dia-internacional-de-las-personas-de-edad-284170?idiom=es

_____ (2021). *Día Internacional de las Personas de Edad*. https://www.gob.mx/conapo/es/articulos/dia-internacional-de-las-personas-de-edad-284170?idiom=es

Ganga, F., Piñones, M.A., González, D., & Rebagliati, F. (2016). Rol del Estado frente al envejecimiento de la población: el caso de Chile. *Convergencia*, *23*(71), 175-200. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352016000200175&lng=es&tlng=es

Gobierno de Estado de Guanajuato (2018). Actualización del Programa de Gobierno 2018-2024. https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2021_GOBIERNO_GTO_Programa_gobierno_2018-2024_actualización_20210708.pdf

Gutiérrez, P.C. (2019). ¿Qué envejecimiento? El problema público de la vejez en la Ciudad de México. Iztapalapa. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, *40*(87),143-174. Doi: https://doi.org/10.28928/ri/872019/aot1/gutierrezcuellarp

Huenchuan, S. et al. (2018). *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44369/1/S1800629_es.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/información/gto/población

Instituto de Planeación Estadística y Geografía. (2015). *Una mirada en el tiempo de la situación sociodemográfica de los adultos mayores en Guanajuato*. https://seieg.iplanet.net/seieg/doc/Envejecimiento_Guanajuato_1427485956.pdf

Instituto Nacional de las personas Adultas Mayores. (2012). *Políticas públicas para los Adultos Mayores, situación actual y desafíos*. https://www.gob.mx/inapam/prensa/politicas-publicas-para-los-adultos-mayores-situacion-actual-y-desafios

LXV Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Guanajuato. (2021). *Exhortan a 45 ayuntamientos a crear sus Consejos Municipales de Personas Adultas Mayores*. https://www.congresogto.gob.mx/comunicados/exhortan-a-45-ayuntamientos-a-crear-sus-consejos-municipales-de-personas-adultas-mayores

Martínez, R. (2009). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas: aspectos Conceptuales y Experiencias. Proyecto de Modernización del Estado.

Matthew, J. et al. (2021). Declaración PRISMA 2020: una guía actualizada para la publicación de revisiones sistemáticas. *Revista Española de Cardiología*, *74*(9)790-799. https://doi.org/10.1016/j.recesp.2021.06.016

Organización de Naciones. (2019). *Envejecimiento*. https:/www.un.org/es/global-issues/ageing#:~:text=Según%20datos%20del%20informe%20"Perspectivas,tener%2065%20años%20o%20más

Organización Mundial de la Salud. (2021). *Envejecimiento y salud*. https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health

_____ (2010). Envejecimiento activo: un marco político. *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, *37*(52), 74-105. https://www.elsevier.es/es-revista-revista-espanola-geriatria-gerontologia-124-articulo-envejecimiento-activo-un-marco-politico-13035694#tbl18

Puig, J., Adell, M., Prat, A., & Oromí, J. (2000). El envejecimiento poblacional como problema sanitario. *Salud Pública, 36*(5), 1-9. https://www.elsevier.es/es-revista-medicina-integral-63-pdf-10022227

Salazar Gil, V., Viera, J., & Jaramillo, D. (2015). Envejecimiento y Vejez: Ejes, estrategias y líneas de acción en la Política Pública de Manizales. https://editorial.autonoma.edu.co/index.php/libros/catalog/download/20/14/59-1?inline=1

Secretaría de Desarrollo Social y Humano. (2019). Actualización del Programa Sectorial Desarrollo Humano y Social 2019-2024. https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2021_SEDESHU_Programa_sectorial_desarrolo_humano_social_2019-2024_actualizacion_20210927.pdf

Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Guanajuato. (2020). Programa Institucional 2020-2024. https://periódico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=anio_2020&file=PO_228_4ta_Parte_20201113.pdf

Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Gobierno del Estado de Guanajuato (2022). ¿Qué es Monitoreo y Evaluación? https://desarrollosocial.guanajuato.gob.mx/monitoreo-y-evaluacion/

Sistema de Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato. (2021). Programa Estratégico del Sistema Integral de la Familia 2021-2024. https://dif.guanajuato.gob.mx/wpcontent/uploads/2022/01/PROGRAMA_ESTRATEGICO_SDIFEG_21-24.pdf

Sistema de Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato. (2021). Ejes de Atención a los Adultos Mayores. https://dif.guanajuato.gob.mx/portada/ejes/adultos-mayores/

Solanes. Á., & García, J. (2021). Las políticas públicas para las personas mayores desde un enfoque basado en derechos humanos. *Trayectorias Humanas Transcontinentales*, (10). https://doi.org/10.25965/trahs.3712

Sowa, A., Tobiasz-Adamczyk, B., Topór-Mądry, R., Poscia, A., & La Milia, D.I. (2016). Predictores del envejecimiento saludable: objetivos de las políticas de salud pública. *BMC Health Serv Res, 16*(5), 289. https://doi.org/10.1186/s12913-016-1520-5

La evaluación a los programas de prevención social del delito: entre lo institucional y lo ciudadano

The Evaluation of Social Crime Prevention Programs: Between the Institutional and the Citizen

Estela García Patlán

Sumario: 1. Introducción. 2. Estado del arte. 3. Acciones en prevención del delito y su construcción, ¿institucional o ciudadana? 4. Posibles alternativas de solución: redefiniendo evaluar a través de qué son los resultados. 5. Las buenas prácticas: sus características y relevancia. 6. Conclusiones. 7. Referencias.

Resumen

Al hablar de prevención del delito es necesario cuestionar cómo es diseñada y evaluada esta, pues de ello depende su ejecución y sus resultados. La estructura de este trabajo es la siguiente: en la primera sección se habla de la importancia de la prevención, cómo se evalúa y ha sido vista. Posteriormente se realiza un ejercicio con las evaluaciones llevadas a cabo al subprograma, encontrando lineamientos generales que forman una exigencia institucional numérica, la cual *carece de información empírica de causalidad* alejándose de la perspectiva ciudadana, definiendo como éxito el "más es mejor" y vulnerando la calidad e impacto. Para finalizar, se estudian con enfoque analítico las características de las denominadas buenas prácticas distinguiéndose por su focalización y definición de lo que quieren lograr y evaluar, elaborando entonces una propuesta con una serie de pasos que pretenden aportar para conocer

el impacto, aun si por cuestiones de presupuesto no es posible una evaluación.

Palabras clave: evaluación, lineamientos, resultados, causalidad

Abstract

When we talk about crime prevention, it is necessary to find out how it is designed and evaluated, since its implementation and outcomes depend on it. The structure of this document is as follows. The first section discusses the importance of prevention, how it is evaluated and how it has been conceived. Subsequently, an exercise is carried out with the evaluations applied on the subprogram, finding general patterns that make up a numerical institutional requirement that lacks empirical information of causality. This requirement distances itself from the citizen perspective defining success as the "more is better" and undermining the quality and impact. Then, the characteristics called "good practices" are studied, distinguishing them by their approach and definition of what they want to achieve and evaluate. Finally, the document presents a proposal with a series of steps that aim to contribute to know the impact, although evaluation is not possible for budgetary reasons.

Keywords: Evaluation, Guidelines, Results, Causality

Introducción

Las evaluaciones en las políticas públicas son necesarias para conocer cómo las estrategias implementadas contribuyen a la solución o contención de problemas sociales. En la prevención del delito dichas evaluaciones son medulares, pues es necesario contar con "información empírica que muestre los beneficios de intervenciones preventivas con participación de la población" (Dammert, 2007, p. 126), en este caso, en cuyos programas la participación ciudadana se dice importante. Es aquí donde entran las evaluaciones y cómo conciben los resultados de los programas; en su análisis se determina la funcionalidad de una acción y su contribución en beneficio de la población objetivo de manera causal.

¿Las evaluaciones hacen eso? El presente trabajo se centra en estudiar las que se llevan a cabo y cómo se define el éxito de la prevención del delito, desde el punto de vista institucional en el subprograma de Prevención del Delito con Participación Ciudadana en el estado de Guanajuato. Dicho programa no lleva a cabo evaluaciones de impacto. Entonces, ¿qué determina que el camino de este subprograma sea el correcto?

La relevancia de conocer las aportaciones de las acciones está sustentada en la oportunidad que tienen de incidir positivamente en la vida colectiva. ¿Por qué debe existir certeza empírica del impacto de la prevención del delito? Porque brinda la oportunidad de atender y mejorar las acciones encaminadas a la reconstrucción del tejido social. Si no existe causalidad entre intervención-beneficio en la población no se podría asegurar que el camino tomado sea el mejor.

Otro de los objetivos es ahondar a profundidad en la relación problemática-intervención-resultados (impacto de causalidad), para modificar la percepción numérica por una visión cualitativa consciente de lo clave que es para contar con proyectos sostenibles.

En la entidad guanajuatense, en materia de evaluación a acciones de prevención se encuentra el Informe Estatal de Evaluación (evaluación integral) al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), el cual observa la ejecución del gasto. Dicho fondo tiene directrices de ejecución. Esta evaluación "se centra en el logro de metas y el avance general a los Programas de Prioridad Nacional (PPN) y sus subprogramas" (p. 10) (como lo es el de prevención con participación ciudadana).

De la misma manera, se indica hacer una "valoración de los resultados e impactos derivados de las metas, además de un análisis de los fines y propósitos para los que fueron destinados los recursos" (p. 12), señalando resultados como una serie de capacitaciones, conferencias/foros virtuales y haciendo hincapié en un alto número de beneficiarios alcanzados. El diseño de la evaluación mencionaba valorar los resultados e impacto, pero no podría decirse que efectivamente lo hizo puesto que no existe información que contraste los beneficios sobre la población atendida; aunado a ello, el eje principal de esta es solo observar la ejecución del gasto.

La *evaluación en materia de diagnóstico y diseño de programas sociales estatales* tiene como objetivo "entregar un análisis que aporte elementos

para mejorar y actualizar su diseño, gestión y resultados" (p. 5) indicando que a nivel propósito se habla de personas informadas, cuya meta es alcanzada en su totalidad superando le meta del indicador. Esta evaluación observa la matriz de indicadores para resultados (MIR), el árbol de problemas, el marco lógico y las metas del programa. La evaluación observa el cumplimiento de metas en términos de la superación del número de beneficiarios que son informados. No hay información que indique el impacto del programa o estudios de caso de éxito similares a lo que este realiza.

En la evaluación en materia de consistencia y resultados de los programas sociales estatales se analiza el fin, propósito, objetivos y metas que establece el programa o proyecto, y se encontró que es la reafirmación del alcance de número de beneficiarios. Se establecen las líneas de acción del programa estatal de prevención, como son informar, tener una participación de las personas y mejorar la percepción de la seguridad. De nueva cuenta, el diseño de la evaluación corresponde a los objetivos del programa, los cuales son superar cifras del año anterior pero no existe información empírica que indique el tipo de impacto en la población.

En la reconstrucción del tejido social por la que pugna el Programa Estatal de Prevención se indican como líneas de acción transversal la legalidad, convivencia pacífica e igualdad entre hombres y mujeres, cuyo indicador es la percepción de seguridad en su colonia en la población de 18 años y más; en salud, bienestar y calidad de vida, el indicador es el porcentaje de población en edad escolar que asiste a los centros educativos; en desarrollo humano y justicia social, es el porcentaje de personas impactados con acciones de prevención de riesgo psicosocial; y en infraestructura comunitaria y cohesión territorial, el indicador es el coeficiente de Gini.

Los indicadores se fijan para conocer la incidencia de las acciones en el público objetivo; todo ello como la suma de los esfuerzos transversales entre el aparato gubernamental.

Se identifica que las principales metas del subprograma se establecen como el logro de una participación numerosa, con la finalidad de informar y capacitar en temas de prevención, lo que se reflejará en una mejor percepción sobre la seguridad pública, a través de capacitar en los tipos de violencia existentes brindando conocimientos que posiblemente los beneficiarios no tenían.

"Los esfuerzos de evaluación se han concentrado en verificar el cumplimiento de ordenamientos presupuestales o normativos bajo el esquema de planeación gubernamental conocido como marco lógico" (Flores-Crespo, 2013, p. 270). O bien, usando una matriz de indicadores por resultado o un árbol de problemas, lo cual corresponde al cumplimiento de metas y objetivos que se fijan en los programas. Es pertinente cuestionarse qué es lo que se quiere evaluar. Una evaluación debe estar obligada a mostrar los resultados causales de intervención-beneficio sobre el público y entorno intervenido.

Se observa la relevancia de lo cuantitativo en lo referente al alto número de participantes como un indicador del éxito de la actividad, lo que se mantiene en una etapa y se pierde el entendimiento de la evaluación como una oportunidad que "analiza los cambios en el resultado directamente atribuibles al programa" (Gertler, Premand, Rawlings & Vermeersch, 2017, p. 7).

Para saber qué hay que esperar es importante hablar de los niveles de prevención, pues las intervenciones deben diseñarse de acuerdo con la población objetivo, el nivel y qué esperamos obtener a raíz de esta, además de cuestionarnos ¿qué hubiera pasado si no se interviene?

La literatura menciona diferentes tipologías de la prevención. Los niveles de intervención muestran el margen de oportunidad que se tiene para evitar ciertas conductas. Aunado a ello, los niveles aportan a entender el impacto que se espera.

Brantingham y Faust en UNODC (en línea) describen los niveles de intervención de la siguiente manera:

> La prevención del delito primaria identifica las condiciones del entorno físico y social que brindan oportunidades para la realización de actos delictivos o que los precipitan. Aquí, el objetivo de la intervención es alterar estas condiciones para que no se produzcan delitos (público objetivo general). La prevención secundaria consiste en la identificación temprana de los posibles infractores e intenta intervenir en sus vidas de forma que no cometan una infracción penal (público objetivo específico identificado como vulnerable). La prevención terciaria se encarga de quienes han delinquido e incluye intervenciones en sus vidas de forma que no cometan más delitos. (1976, p. 290)

En lo mencionado por los autores se identifican los alcances y su población a atender, los cuales se podría decir que indican el qué hacer. En las tipologías también se encuentra el cómo hacer, enfatizando la prevención del delito: social, comunitaria y situacional. Sozzo (2000) menciona:

> La prevención social analiza los factores sociales que pueden alimentar la comisión de delitos (p. 113). La prevención comunitaria enfoca a la comunidad/vecindario como un objeto de las intervenciones[...] [y] también, al mismo tiempo, como un actor (p. 122). Dando un papel relevante e importante a la población, en la prevención situacional menciona que su objetivo central puede ser sintetizado como la reducción de oportunidades para la realización de los delitos. (p. 107)

Existe complejidad en las tipologías, pues atienden a los diversos factores apostando en parte a la participación ciudadana como un elemento clave, abordando desde una violencia estructural con diversos problemas sociales, económicos, ecológicos, educativos e institucionales que pueden contribuir la creación de conductas típicas.

La tabla 1 presenta las tipologías, las acciones que se llevan a cabo y el público objetivo que interviene.

Tabla 1

Niveles, medidas y población objetivo en la prevención del delito

Tipo de prevención y población objetivo	Social	Comunitaria	Situacional
Primaria/ Población general.	Generar conocimientos con respecto a la identificación de la violencia. Corresponsabilidad y concientización pública.	Organización de grupos vecinales Policía comunitario (el policía de mayor proximidad).	Diseño y manipulación del ambiente. Reducir las oportunidades de delitos específicos (principalmente en tecnología, cámaras, alarmas, iluminación).
Secundaria/ Grupos sociales en riesgo de realizar delitos-potenciales ofensores "grupo de riesgo".	Programas y proyectos dirigidos a grupos vulnerables (como posibles ofensores). Cohesión social entre diferentes grupos. Prevención de adicciones (disuasión).	Organización vecinal Policía comunitario (el policía de mayor proximidad).	Recuperación y creación de espacios. Identificación de zonas conflictivas (*hot spots*).
Terciaria/ Dirigida a quienes ya realizaron delitos.	Programas de desintoxicación. Programas de vinculación laboral. Programas de reinserción social.	Policía comunitario (el policía de mayor proximidad).	Evitar la reincidencia (disuasión individual). Valoración de la oportunidad del delito y las desventajas de su comisión

Fuente: elaboración propia con datos de Sozzo (2000); Crawford (2017); Dammert (2007) Brantingham y Faust (1976) en UNODC (2022).

La tabla 1 muestra lo que los autores han identificado en las tipologías y sus intervenciones; en ella, en contraste con las evaluaciones analizadas, se podría decir que las capacitaciones cuyo fin es informar no son en sí mismas un fin del nivel. Una intervención basada en prevención primaria y social se podría considerar una acción aislada y personal que ayuda, pero necesita crecer hacia lo comunitario y situacional.

Lo mencionado hasta aquí se enlaza con la evaluación con respecto a los objetivos implícitos en los niveles de prevención. No son acciones aisladas sin consecución, sino que la intervención debe mostrar las mejoras que se esperan de acuerdo con estos, mostrando e impulsando un empoderamiento de la población como agente activo dentro del entorno. Los niveles en esta tesitura ayudan a entender que se puede y espera evaluar reiterando donde observar el impacto de las acciones. Más allá de una evaluación a los instrumentos hay que entender que el objeto de análisis son su utilidad, pertinencia e impacto en el problema focalizado.

Una vez contextualizado el panorama evaluativo en la entidad y los alcances de los niveles de intervención como clave en la evaluación, es necesario hablar de los tipos de evaluación a programas o proyectos públicos.

Tabla 2

Lo que se evalúa

Tipo de evaluación	Lo que evalúa
De diseño	Comprobar que se justifica el financiamiento público del programa a través de un diagnóstico de la problemática, señalando sus principales causas y efectos.
De procesos	El diseño de los procesos, los instrumentos para su operación y la verificación de su ejecución.
De gestión	Busca mejorar la gestión, y las acciones administrativas y operativas que se requieren para llevar a cabo un programa. Tiene como propósito hace una valoración cuantitativa a través de indicadores y conocer la capacidad de la institución, para transformar sus insumos en resultados orientados al cumplimiento de objetivos estratégicos y metas institucionales.
De desempeño	Busca el desempeño del programa dados los bienes y servicios que produce (pueden ser objetivos); no considera su forma de producción, resultados ni impacto en los usuarios.
De resultados	La comprobación respecto a si el programa contribuyó a la solución del problema o a la necesidad que lo originó y en qué medida.
De impacto	Medir el grado de los resultados obtenidos en un grupo de personas o un sector de la sociedad, como consecuencia directa y exclusiva de la ejecución del programa (comprobar los resultados esperados y atribuírselos como una exclusividad de los mismos).
De costo-beneficio	Evalúa económicamente un programa desde el punto de vista social. Mide el costo del logro alcanzado por el programa en las variables de resultados, atribuidas directa y exclusivamente al programa (impacto) para comparar el costo-beneficio.

Fuente: con datos de la CEPAL (2021, pp. 59-142) y Coneval (en línea, 2022).

En la tabla 2 se observa una consecución de evaluaciones, donde una sucede como el antecedente de la otra, reuniendo características y variables a comprobar. Se identifica en ellas la necesidad tanto de responder a una problemática desde una perspectiva administrativa-institucional, como de verificar el impacto de la acción.

También se da cuenta del ya mencionado hincapié sobre la alineación a estrategias, objetivos de desarrollo, análisis de marco lógico, matriz de indicadores de resultados o árbol de problemas, por mencionar algunos. A continuación, se muestran ejemplos de cómo se han analizado los programas de prevención del delito.

Estado del arte

Existen diferentes perspectivas para observar cómo se han analizado los resultados en la prevención del delito. Desde una mirada a los instrumentos (cómo se ejecuta), en cada uno de ellos se refleja la preocupación por observar los resultados de las acciones de prevención, desde las perspectivas críticas hasta los métodos, para conocer lo que está funcionando y lo que no.

En los instrumentos se observa la crítica en algunos casos, como el del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile (2016), con respecto a la deficiencia en la alineación de las estrategias, la falta de adaptabilidad y racionalidad del programa con los beneficiarios, a través del establecimiento de objetivos poco factibles y alejados de la realidad del entorno a intervenir.

En esa misma tesitura, Medan Marina (2011) comenta que esto "provoca no saber qué problema se atenderá, [pues]se elabora desde una perspectiva general sin considerar la problemática propia del territorio y su entorno". Se ha mencionado líneas atrás la *exigencia institucional*, entendida como la priorización de cifras de beneficiarios para definir el éxito de una acción, dejando de lado la importancia de los cambios en el territorio dados por la intervención, y se debe entender que "la evidencia fotográfica y lista de beneficiarios no es evaluar" (Donoso, 2019). Las evaluaciones tienen relevancia por ser una herramienta útil, objetiva y crítica, no un instrumento que solo contemple una forma (Ramírez de Garay, 2017). Se suma a lo mencionado la falta de transparencia del gasto público en el ramo, además de la nula claridad de resultados y, además, la falta de generación de información empírica (contrastes, grupos de control). Por

otro lado, Arciniega (2017), Álvarez (2017) y Hernández (2015) estudian las estrategias implementadas y sus resultados.

Los principales hallazgos de estos trabajos son sobre todo una crítica, pues se hacen desde una perspectiva sobre la implementación de acciones, y refieren a la estructura, al cómo son pensados, a la falta de proximidad institucional para que la intervención sea idónea, accesible, adaptable y conveniente. Como uno de los problemas de mayor relevancia es la falta de información en cuanto a los beneficios de estos, no existe evaluación de impacto sino un seguimiento de acciones implementadas (la ejecución en sí misma) que no indica si el recurso fue erogado de manera eficiente y cuál fue su obtención de resultados.

Lawrence Sherman (1998) estudió a través del método Maryland Scale una serie de evaluaciones a los programas y proyectos de prevención del delito, determinando qué impacto existía a raíz de su implementación. Luego definió lo que sirve, lo que no sirve y lo que promete a través de una mirada a los elementos que son necesarios cuando se implementa una acción para mitigar un problema.

En la misma línea, Park-Higgerson, Perumean-Chaney, Bartolucci, Grimley y Singh (2008) se centraron en las características del éxito de programas relacionados con la violencia juvenil y comportamientos agresivos, usando grupos de control y una metodología de impacto para contrastar resultados en unidades intervenidas y las que no, y estableciendo lo importante, que es la generación de información comparable y comprobable.

Por su parte, Meléndez (2020) hace una crítica a las acciones en el proyecto de prevención de violencia juvenil en barrios marginados. Dentro de sus hallazgos y con la información recolectada en campo consideró que los proyectos inciden positivamente, pero tienen contras como su temporalidad y la falta de adecuación al entorno, atribuyendo el éxito al interés de los jóvenes por superar las vulnerabilidades de su contexto.

La prevención del delito debe ir más allá de una temporalidad (corta) y la mera ejecución de un proyecto. "El punto crítico es que su implementación requiere tiempo, liderazgo, recursos y una visión de largo plazo" (Muggah, Garzón, & Suárez, 2018, p. 12). Aunada a lo que mencionan los autores, una evaluación de impacto puede indicar este ajuste para una próxima ejecución y mejores resultados. Las evaluaciones al diseño del programa se quedan en lo universal y se deja de observar la intervención en específico. Hay que ponderar la participación ciudadana como un elemento indispensable para la sostenibilidad y adaptabilidad de los proyectos.

En los estudios de Larence Sherman (1998) y Park-Higgerson et al. (2008), se cuenta con información detallada (datos empíricos, evaluación de impacto) que permite determinar la funcionalidad de los programas o proyectos, lo cual se podría traducir en voluntad institucional por conocer lo acertado de las decisiones en política pública.

En los estudios se menciona la preocupación por el diseño, pero en el caso mexicano se habla poco de lo que sucede con las evaluaciones y su importancia en la aportación para mitigar la violencia. La ejecución debe pensarse de acuerdo con aquello que se desea evaluar (lo que también debe replantearse) y en este sentido son los cambios a beneficio de la intervención.

En los autores citados se indican diversas variables que se pueden atribuir al éxito de un programa y es necesario identificarlas. ¿Las evaluaciones son entonces una oportunidad para generar información empírica y determinar la utilidad de un programa o proyecto? Y si es así se retoma la pregunta de ¿qué evaluamos y para quién evaluamos en el estado de Guanajuato?

En resumen, se observa una preocupación por cómo se lleva a cabo la prevención del delito; en pocos autores se observa el análisis a las evaluaciones. Al hacer una valoración de las acciones que se realizan, se da principalmente desde una perspectiva externa y no ahondando en el porqué de su diseño. En el caso de los analistas de evaluaciones, ellos cuentan con suficiente información para poder determinar su funcionalidad y la petición de los autores para conocerla, lo cual es solo "voluntad política" para poder redirigir y rediseñar. El conocer el origen del diseño y lo que se espera se revela como una parte fundamental para establecer una cadena de acciones en pro del impacto.

Acciones en prevención del delito y su construcción ¿institucional o ciudadana?

Se han mencionado los tipos de evaluación que existen y, de acuerdo con las analizadas, se da prioridad al diseño, metodología y gasto; pero ¿qué sucede con los territorios intervenidos? ¿Las cifras cuantitativas y la

exigencia de indicadores (porcentajes y cifras) demuestra que son buenas prácticas? De acuerdo con los autores previamente citados, la respuesta es un *no*, ya que se cumple con requerimientos gubernamentales, pero no se tiene la certeza de cómo la información proporcionada ha incidido positiva y dinámicamente en la población beneficiada demostrando una causalidad.

El siguiente ejercicio con los proyectos del subprograma de Prevención con Participación Ciudadana da una mirada a sus evaluaciones a través del método Maryland Scale, para acercarse a identificar la utilidad de los programas.

La esencia de los proyectos del subprograma de Prevención con Participación Ciudadana es informar a la población (como una acción aislada) fortaleciendo los factores de protección, estableciendo como meta la superación anual de beneficiarios y abarcando toda la entidad en algunos de sus proyectos.

El análisis que se presenta busca observar lo que se define como evaluar en la prevención del delito en el subprograma y permite un acercamiento a entender si existe una priorización institucional o ciudadana en la construcción de proyectos en prevención del delito, para contribuir a repensar las evaluaciones, sus aportaciones y sus oportunidades. Se toma como base el trabajo realizado por Lawrence Sherman (1998), el cual se sustenta en la evidencia y los resultados que son deseables en los proyectos de prevención: no para detener un proyecto, sino como una oportunidad para mejorarlo y situar a la prevención en el grado de importancia en que debe ser vista y atendida.

En la criminología, la escala Maryland como un método científico se ha utilizado para analizar las evaluaciones a los programas de prevención del delito y determinar la funcionalidad de estos, estableciendo cinco niveles (desde 1 = débil, hasta el 5 = fuerte), de la manera que se describe a continuación.

Para realizar el ejercicio, las evaluaciones analizadas fueron el Informe Estatal de Evaluación (evaluación integral) al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP, el cual observa la ejecución del gasto); el Diagnóstico y Diseño de Programas Sociales Estatales, la Evaluación en Materia de Consistencia y Resultados de los Programas Sociales.

En la tabla 3 se describe lo que se considera para avanzar niveles y determinar si el programa o proyecto han sido exitosos. Resulta interesante el énfasis en la evidencia que se refleja en el territorio o las personas intervenidas, lo que resta importancia al porcentaje de participantes observando los cambios en el territorio, las personas y los actos que constituyen delito.

Tabla 3

Descripción de los niveles usando la escala Maryland

Nivel	Descripción de lo que las evaluaciones deben demostrar
1	Correlación entre los programas de prevención del delito y la medición del crimen o los factores de riesgo desde un punto único de tiempo. (En este nivel debe existir evidencia que relacione los programas con la reducción de los factores de riesgo, algo temporal donde se vea la mejoría de los grupos intervenidos y los que no recibieron la intervención) (ausencia de control de variables).
2	La secuencia temporal entre el programa y el crimen o los factores de riesgo es claramente observable, o bien, la presencia de un grupo de comparación sin una comparabilidad demostrable a la del grupo de tratamiento. (Existe una evidencia de correlación entre programa y beneficios que es clara, entendible y a razón de la intervención que atestigüe que el proyecto logró cambios) (ausencia de control de variables y de selección aleatoria).
3	Una comparación entre dos o más unidades de análisis comparables una con el programa y otra sin el programa. (En este nivel ya hay control, pues existen diferentes grupos donde se observa si hubo resultados).
4	Comparación entre múltiples unidades con o sin el programa (para observar los resultados y diferencias entre ellas), controlando otros factores, o utilizando unidades de comparación que evidencian únicamente diferencias menores (entre sí). (En este nivel existe evidencia que demuestra los beneficios contrastados contra aquellos que no fueron intervenidos; hay un estudio antes y después, control, múltiples unidades; solo se carece de un método de selección aleatorio).
5	Asignación aleatoria y análisis de unidades comparables del programa y a grupos de comparación. (En este nivel existe la suficiente evidencia empírica que demuestra una ejecución del proyecto exitosa con beneficios).

Fuente: con datos de Lawrence Sherman (1998).

Tabla 4

El método científico Maryland

A. Diseño de la investigación				
	Antes y después	**Controles**	**Múltiples unidades**	**Aleatorización**
Niveles				
Nivel 1	0	0	X	0
Nivel 2	X	0	0*	0
Nivel 3	X	X	0	0
Nivel 4	X	X	X	0
Nivel 5	X	X	X	X
B. Problemas de validez interna				
	Antes y después	**Controles**	**Múltiples unidades**	**Aleatorización**
Niveles				
Nivel 1	X	X	X	X
Nivel 2	0	X	X	X
Nivel 3	0	0	X	X
Nivel 4	0	0	0	X
Nivel 5	0	0	0	0

X = presencia
0 = ausencia
* Excepto donde una unidad de comparación se emplea sin demostrar comparabilidad.
Fuente: Lawrence Sherman (1998, p. 5).

En los problemas de validez interna el nivel 1 muestra la falta de las características que se describen, y el nivel 5 indica que se cumple con todas ellas; es decir, existe ausencia de problemas con respecto al antes y después, en cuanto a controles, múltiples unidades y aleatorización.

En una revisión a las evaluaciones que se llevan a cabo al subprograma referido, se determinaron los siguientes niveles según la información proporcionada por aquellas y lo que observan.

La esencia de los proyectos es informar a la ciudadanía fortaleciendo los factores de protección, estableciendo como meta la superación anual de beneficiarios y abarcando a toda la entidad en algunos de sus proyectos.

Programa Unidades de Prevención Empresarial (UPES)

El programa tiene como objetivo la participación de los trabajadores de empresas en capacitaciones para informarles sobre el autocuidado (factores de protección). Tiene características universales con objetivos ambiguos y participación limitada.

La escala Maryland es útil para analizar los resultados, pero también es compleja por la metodología que se lleva a cabo en las evaluaciones de los proyectos o programas. Existe una justificación general no focalizada para realizar el programa, pero no hay evidencia que determine los beneficios del UPES; no se puede observar lo que pasó si no se hubiera implementado, ni tampoco la diferencia entre los beneficiarios y quienes no lo recibieron (grupo de control).

Dada la evaluación en materia de diagnóstico y diseño de programas sociales estatales, evaluación en materia de consistencia y resultados de los programas sociales, informe estatal de evaluación integral (FASP), el enfoque está en el logro de las metas que se establecen el programa en términos institucionales, como número de beneficiarios, evidencia fotográfica de su realización, y si se llevan a cabo en su ejecución dos evaluaciones (una previa que indica el nivel de conocimientos en el tema a impartir y al finalizar otra para medir los conocimientos adquiridos). Se traduce en que el objetivo de informar está respaldado por un incremento de conocimientos.

De acuerdo con las evaluaciones, en la escala Maryland se designa un nivel 2 en cuanto a la existencia de múltiples unidades (municipios que lo reciben). No existe evidencia empírica del impacto de este proyecto, no hay contrastes ni se indica el método de selección para ser beneficiario (relevancia del porqué se ejecutaría en ciertos municipios). Es un programa periódico del cual no se puede asegurar el grado de aportación causal en la construcción de seguridad en la entidad.

Programa de Seguridad Vecinal

Es un programa que se lleva a cabo desde 2008, el cual no realiza evaluación de impacto de acuerdo con la evaluación en materia de consistencias y resultados de los programas sociales estatales. En el Programa de Seguridad Vecinal realizado se mencionan los siguientes hallazgos y el nivel que se otorga de acuerdo con el análisis de la evaluación. El programa cuenta con un diagnóstico universal no focalizado; se intervienen 92 comités vecinales en los 46 municipios de la entidad, pero no se especifica el método de selección.

El programa establece que contribuye a la disminución de 67.3 % en la percepción negativa de la seguridad pública en la entidad. En la evaluación se menciona una reducción de dicha percepción en la población de 18 años y más, en la cual se indica que es realizada por la propia Secretaría de Seguridad Pública (SSP) a través de la Dirección General de Política Criminal.

La cifra coincide con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Violencia (Envipe, 2021), Guanajuato, informando que 67.3 % de la población en el citado rango de edad consideran que la inseguridad es el problema más importante que aqueja a la entidad, pero que es menor que los años anteriores, en términos de la cifra de INEGI y por la coincidencia estatal. No se especifica si la cifra es focalizada (grupos de control y comités intervenidos) ni existe evidencia que pueda relacionar la reducción con la implementación del programa. En 2022 la percepción en seguridad tuvo una caída considerable con respecto al aumento que presentaba cada año; ello podría responder a la pandemia por COVID-19, ya que la preocupación por el empleo aumentó de acuerdo con el INEGI (2022). No existe evidencia vinculatoria a la causalidad y corresponsabilidad de programas con esta percepción, a pesar de que una evaluación de resultados en las características ya descritas indique que la no obligatoriedad de demostrar un cambio a raíz del programa se considera ambiguo, pues da el crédito a una acción que quizá no esté funcionando y olvida la influencia de otros factores.

Con base en la información analizada, el programa se encuentra en el nivel 2, existe un antes y después (se mide el conocimiento de los beneficiarios antes y después de la capacitación) además de control, se limita la participación ciudadana y no hay información empírica con respecto a los beneficios del programa en la seguridad.

Eventos de prevención social del delito

Este programa consiste en informar a niñas, niños, adolescentes y jóvenes con respecto a temas como cultura de legalidad, denuncia, prevención y autoprotección, con diversas actividades informativas, lúdicas, culturales, recreativas y deportivas. La temporalidad del programa es base para los objetivos que se establecen, y el fin es informar y reducir la vulnerabilidad de la población mencionada. Se identifica en las evaluaciones que existe información que justifica de manera general la acción para atender determinada problemática. Con base en las evaluaciones se considera que el programa se encuentra en nivel 2.

De acuerdo con lo que menciona la SSP, existe una percepción positiva de la seguridad en sus indicadores, pues se considera que existe un resultado deseado en las zonas intervenidas, pero no se percibe. Asimismo, en ausencia de un grupo de control, se resta objetividad en la mejora que advierten, ya que solo se observa al grupo tratado; así que, ¿cómo comparamos? Aunado a ello, las evaluaciones que se realizan se ocupan en mayor medida de la forma que del fondo.

¿Qué se puede decir? Que en sus diseños de programas o proyectos se percibe mayor preocupación por, la justificación de erogar un presupuesto; sin embargo, no se puede asegurar que atiendan las necesidades de la realidad delictiva que se vive en la entidad.

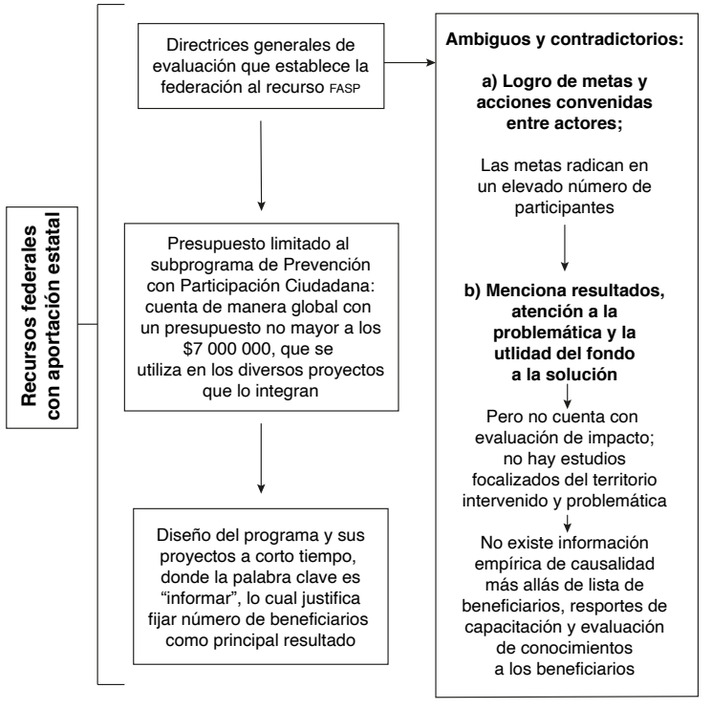
El establecer el subprograma en un nivel 2 menciona la generalización no solo de las evaluaciones, sino de las mismas intervenciones a pesar de la diferente población objetivo. Ante una generalización al evaluar se pierde lo cualitativo y la propia focalización del problema y su población objetivo, incidiendo en el impacto de la intervención. El nivel 2 también establece la falta de información empírica relacionada con el impacto, al reflejar solo el cumplimiento con las perspectivas institucionales y al limitar los alcances que podría llegar a tener el subprograma. Es difícil alcanzar un nivel 5, pero los proyectos de prevención del delito con participación ciudadana, por su razón de ser, importancia, incidencia e influencia en la seguridad, están obligados a alcanzarlo para determinar, como ya se mencionó, su utilidad e impacto.

¿Por qué se diseñan programas o proyectos donde el ciudadano es un número sin considerar el impacto?

El esquema, que se muestra a continuación señala las directrices generales de evaluación al recurso FASP, considerándolas punta de lanza para diseñarlos programas en una perspectiva numérica. Es una consecución de pasos derivados de las directrices en su ambigüedad, del porqué del diseño periódico y de su interpretación de resultados, así como de la designación del recurso al subprograma. El esquema identifica una relación en etapas, la cual deriva en no conocer la "utilidad del fondo", como esas mismas directrices lo indican y a su vez se contradicen. Por lo tanto, no se genera información empírica de causalidad-impacto, pero existen cifras consideradas como éxitos.

Figura 1

Diseño de la prevención del delito con participación ciudadana: Guanajuato



Fuente: elaboración propia basada en lo analizado en directrices y evaluaciones.

De acuerdo con lo estudiado, uno de los principales obstáculos para examinar la utilidad de los recursos ante una problemática es la perspectiva institucional al definir "resultados", puesto que los convenidos entre actores conforme a lo mostrado no refieren impacto, sino solo cantidad y en este tenor "más es mejor". Son contradictorios cuando hablan de participación ciudadana, pues la colocan en un sentido pasivo y receptor. De la misma manera, cuando se menciona la utilidad del fondo se observa el diseño como una acción aislada.

Bezerra Moriconi (2011) señala la excesiva preocupación de cuantificar, pues "se relaciona con un problema central de la ciencia política contemporánea: la necesidad de ordenar, de recurrir al mero dato, de buscar la racionalidad lógica del estudio y descartar todo aquello que no pueda ser cuantificado"[1] (p. 620). Ajustando lo dicho en el sentido de las acciones de prevención del delito y su evaluación, a dicha "racionalidad" se le puede llamar institucionalidad basada en resultados cuantitativos.

Entonces, ¿qué debemos evaluar? Sin duda alguna son los beneficios a causa de un programa *x*. Es necesario pugnar por la normalización de las evaluaciones de impacto y el valor que dan a las acciones. En una tergiversación del que hacer público, se considera que los números son lo que da sentido a un proyecto, lo cual queda sesgado y reducido y, "finalmente, la realización de las acciones 'programadas' en una política pública tendría dos aspectos: *a)* su realización propiamente dicha, y *b)* la evaluación de dicha realización" (Méndez, 2000, p. 87). Entonces, con lo que menciona el autor habría un tercer paso, de mayor importancia: *c)* el impacto de dicha realización más allá de lo que las instituciones denominan "resultados".

[1] Para ampliar la información véase Clausura Cátedra INEGI: Estadísticas sobre seguridad, violencia y derechos humanos. https://www.youtube.com/watch?v=Yvl-QaofEqEA Se considera pertinente para el tema en cuestión, ya que existe una excesiva exigencia de datos duros, lo cual se presume que conlleva a no trabajar sobre el fondo del problema.

Posibles alternativas de solución: redefiniendo evaluar a través de qué son los resultados

En la tesitura de lo estudiado se consideran las siguientes opciones por su potencial aportación a la mejora de cómo es vista la prevención con participación ciudadana.

Mayor presupuesto para el subprograma: El tener un mayor presupuesto puede ampliar las acciones, y concebir las intervenciones no solo desde la perspectiva informativa, sino también activa, en la consecución de proyectos comunitarios y vecinales derivados del conocimiento adquirido, con el acompañamiento del municipio no únicamente como un receptor de capacitaciones sino como un actor involucrado en lo que se puede lograr con ellas.

Redefinir qué se quiere evaluar para obtener resultados: Las directrices generales se interesan primordialmente por la ejecución del gasto, pero en sí mismas se enuncia la utilidad del fondo. Para generar utilidad y un mejor hacer con el presupuesto, se sugiere ser visto conforme haya cambios en el territorio derivados de programa *x*. Es atender por una parte los requerimientos institucionales en lo denominado "evidencia" de la ejecución *y*, por otra parte, responder a lo ciudadano y en la práctica cumplir con lo que se expresa como participación ciudadana, de acuerdo con la retórica de la prevención transversal y los objetivos en los niveles preventivos.

Derivado del replanteamiento de qué son los resultados, se podría observar lo siguiente, lo cual es una cadena de acciones a raíz de priorizar qué se evalúa.

Según la figura 2, en la redefinición de "resultados" no se deja de manera ambigua qué esperar de la intervención; ello puede derivar en decidir a conciencia y con información si se sigue por el mismo camino o se hacen modificaciones para la consecución de resultados con impacto, donde el ciudadano no es un número sino un agente activo.

¿Es esto el mejor camino en pro de la participación ciudadana? García Cavero Percy (2013) comenta que "la mejor política criminal es una buena política social", en el sentido de mejorar las condiciones de vida y no optar por delinquir. El diseño con una participación ciudadana activa e involucrada en la mejora del entorno aporta a reducir las oportunidades y vulnerabilidades potenciales en actos delictivos, pero para ello primero se necesita saber qué esperar en términos de impacto en las intervenciones.

Figura 2

La causalidad de definir "resultado para evaluar"

Fuente: elaboración propia.

Las buenas prácticas: sus características y relevancia

En lo expresado como un conjunto de acciones que repercuten en otras, es relevante observar cómo se han definido las buenas prácticas y cómo han logrado este reconocimiento en el camino hacia entender qué es fondo y no forma como un absoluto.

Se definen como mejores prácticas a las acciones en prevención del delito cuyos resultados logran mejorar el territorio intervenido, pudiendo observarse físicamente, además de crear un sentido de corresponsabilidad en las personas. El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile las define como "aquellas experiencias que presentan un desempeño destacado en las dimensiones de impacto, innovación, calidad de la gestión, asociatividad, promoción del liderazgo y empoderamiento, la sustentabilidad, el uso de metodologías diferenciadas, la inclusión social y los derechos humanos" (2022).

Cada una de estas características se hace presente cuando se evalúan los programas o proyectos, definiendo si las reúnen y en qué grado han impactado, yes en esta palabra clave donde se encuentra la decisión de seguir, recalibrar o, en casos extremos, suspender. Pero la misma palabra "impacto"

se encuentra respaldada por un diagnóstico que identifica la problemática y las necesidades de la población, generando entonces una estrategia institución-comunidad para la intervención. ¿Qué quiere evaluar ese impacto? Las mejoras en el territorio intervenido explicadas en el diagnóstico, ya que son su razón de ser y donde nacen los objetivos del programa.

En este caso, la importancia de saber qué se quiere evaluar y conocer de los alcances de las acciones para contrarrestar una problemática es indispensable para un mejor hacer e incidir de manera real en la seguridad pública.

La siguiente elección de proyectos y programas denominados como mejores prácticas se da a causa de: *a*) similitud con la esencia de los programas o proyectos con participación ciudadana del estado de Guanajuato seleccionados, *b*) la identificación del tipo de evaluación que realizan y qué es lo que se evalúa, *c*) el protagonismo de los actores y, por último, *d*) los resultados obtenidos. En un primer análisis se ordenan los programas por su similitud: aquellos destinados a jóvenes, los de rescate de espacios públicos o vialidades seguras y, por último, dos cuya evaluación sea diferente de los mencionados anteriormente, pero de valor. En un primer momento se habla de cada grupo en su respectiva tabla, para posteriormente referir los hallazgos generales de cada uno estos.

En la esencia de los proyectos con participación ciudadana se encuentra el informar para fortalecer los factores de protección, la potencial importancia de los vecinos y ciudadanos en general para la co-construcción de seguridad.

En la tabla 5, los programas están dirigidos a la modificación de conductas en la población joven, atendiendo factores como la deserción escolar, y el potencial consumo o venta de drogas, a través de actividades que informan, pero son lúdicas y prácticas. Así se obtienen resultados como una mayor participación ciudadana corresponsable y sostenible en el tiempo; una mejor perspectiva del uso del tiempo libre y perspectiva a futuro derivada de la identificación de la problemática y el estudio del entorno a intervenir, lo cual fijó objetivos realizables. En el caso del mercado de drogas, la modificación de conductas se da por una vigilancia de aquellos que ya han sido identificados por las autoridades como vendedores para evitar su reincidencia y el involucramiento de la población en su reinserción. Cabe destacar que el CTI opera como consecuencia de la realización de un piloto que permitió la generación de una línea base y el pleno conocimiento de la funcionalidad de un programa.

Tabla 5

Programas y proyectos de prevención del delito denominados mejores prácticas de atención a jóvenes

Características principales de los programas revisados	Tipo de evaluación ¿Qué evalúa?	Ejecutor	Diagnóstico y adaptabilidad	Participación ciudadana
Becoming a man (BAM)	Tres evaluaciones de impacto (Chicago). Estudian el cambio realizado en el entorno a causa de la ejecución del programa.	Gobierno local-asociaciones civiles.	Identificación de las necesidades de la población a atender. Cuenta con estudios del entorno a intervenir.	Activa y corresponsable. La adaptabilidad del programa hace una participación comprometida que acepta la intervención basada en el desenvolvimiento de habilidades.
Program profile: High Point Drug Market Intervention	Evaluación de impacto. Logro de los objetivos y los cambios dados como consecuencia de la ejecución del programa.	Policía y comunidad.	Existe un constante monitoreo con respecto a quienes comercializan drogas; la vulnerabilidad de jóvenes para entrar en el comercio de drogas; y situación de la violencia en el entorno.	Activa y corresponsable (involucramiento en actividades).

(*Continúa*)

(*Continuación*)

Reinserción Social de Adolescentes y Jóvenes en Alto Riesgo del Municipio de Mateare	Aplicación de línea Base y su contrastación al finalizar el programa. Identifica mejora en los índices de seguridad ciudadana; recuperación para el uso público de sectores anteriormente ocupados y defendidos por pandillas juveniles. Aumento de tolerancia entre miembros de diversas pandillas.	Organización no gubernamental/ Fundación Nicaragua Nuestra.	Diagnóstico que identifica la problemática del entorno a intervenir y la población que se quiere atender.	Participación generando a través de los diversos talleres el interés de los jóvenes identificados en pandillas, de su familia y comunidad. Logra integrar familia/comunidad/jóvenes.
Construyendo a Tiempo	Evaluación de proceso, resultado e impacto. Se mide en relación con la reincidencia delictual de los niños y adolescentes.	Municipalidad de Peñalolén.	Identificación de la problemática por medio de un diagnóstico en el territorio.	Involucramiento de instituciones y organizaciones vecinales.
Cuéntamelo Todo Ibarra (CTI): Educación y apoyo social desde la calle para niños y jóvenes en situación de riesgo-Ecuador.	Se centra en el nivel del proceso y los resultados refieren a la etapa inicial de implementación.	Organización no gubernamental Con colaboración con múltiples y diversas entidades públicas y privadas.	Identificación de la problemática y sus características; dimensiona la magnitud del problema.	Activa e involucrada.

Fuente: Heller, Shah, Guryan, Ludwig, Mullainathan, Pollack (2016); Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2022); Park-Higgerson, Perumean-Chaney, Bartolucci, Grimley y Singh (2008).

Tabla 6

Mejores prácticas en recuperación de espacios

Características principales de los programas revisados	Tipo de evaluación ¿Qué evalúa?	Ejecutor	Diagnóstico y adaptabilidad	Participación ciudadana
Programa de Recuperación de Espacios Públicos Participativa REPP.	Evaluación de proceso, resultados e impacto. Plantea objetivos y plan específico (características exclusivas); registro fotográfico pre y posintervención que evidencia los cambios en el territorio dada la intervención; monitorea la utilización del espacio recuperado y la manutención de este (pues no solo es la mejora del espacio, sino la corresponsabilidad de los vecinos en su cuidado).	Municipalidad de Peñalolén-gobierno local.	Diagnóstico focalizado que indica la problemática del territorio a intervenir y lo que se espera cambiar.	Se concibe como base en todo el proceso y eje principal.
Reducción del mercado ilegal en el Persa Biobío mediante la estrategia de solución de problemas.	Evaluación de impacto. (El programa fue de corta duración, octubre-diciembre) y se logró disminuir las denuncias por victimización de delitos; disminución de incivilidades y delitos menores.	Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile.	Diagnóstico con características de la problemática y su magnitud, identificando una cadena causal.	La intervención se basa en el modelo Policía Orientada a la Solución de Problemas (POP), el cual ataca causas y no efectos. La participación ciudadana se da en cuanto a la concientización de los problemas que se pueden generar por el mercado ilegal.
Programa Ruta Segura	Evaluación del proceso, resultados (a nivel de usuarios[as]) e impacto. Proceso de instalación; fichas de sistematización; registro fotográfico (antes, durante y después), talleres, capacitaciones. Calidad y cantidad de servicios prestados. Determinar si se produjo un cambio debido a la intervención.	Oficina de Protección de Derechos de Peñalolén-gobierno local.	Existe una clara identificación de la problemática, y de los factores de riesgo y de protección.	Participación de la ciudadanía de una manera activa para ejecutar la intervención; concientización y corresponsabilidad.

Fuente: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2022).

En la tabla 6 se refleja la esencia de la prevención con participación ciudadana. Los programas establecen como un objetivo inicial el informar y capacitar, pero entendiendo que para que sea duradero y sostenible es necesaria la participación ciudadana activa. Así se genera un producto que beneficia la percepción de seguridad, la calidad de vida de los ciudadanos, la recuperación de espacios, la cohesión social y la corresponsabilidad ciudadana. Sus objetivos se basan en lo que se quiere observar de acuerdo con la problemática; es decir, que haya menos espacios proclives a los delitos, calles más seguras, concientización de las causalidades de una problemática y lo que se pueda lograr participando en la mejora del espacio.

¿Qué las hace buenas o mejores prácticas? Se definió lo que son las caracteriza, pero existen elementos que las unen. En las prácticas analizadas se encuentran los elementos siguientes:

Conocimiento de la problemática: Su diseño es una consecución de pasos que entiende, observa y disecciona el cuerpo del problema, para acercarse a lo que posiblemente lo provoca y las áreas de oportunidad para revertirlo. La definición de sus objetivos generales y específicos se deriva de este estudio, pero no son generales, sino que corresponden al espacio a intervenir y a su población. En correspondencia con las potenciales evaluaciones a su efectividad indican lo que se quiere lograr en términos de impacto no solo como una acción aislada y de carácter individual. Los programas universales (sin características particulares del territorio), según Heller et al. (2016), son más difíciles para evaluar y encontrar su efectividad. Focalizar territorios prioritarios e intervenirlos augura mejores resultados.

Las evaluaciones: Tema relevante son los resultados evidenciados en ¿cómo se evalúa?, ¿qué se evalúa? y ¿qué se quiere evaluar? En la mayoría de los programas citados se realizan evaluaciones de impacto para determinar los beneficios del programa. En algunos como BAM se encuentran hasta tres de ellas. Se mencionaron dos programas ejecutados por ONG, donde por motivos de presupuesto no se tienen. Los que contienen la evaluación de impacto, también cuentan con una evaluación del proceso para identificar cómo se llevan a cabo las intervenciones y su calidad, reuniendo evidencia de las causalidades de lo que era antes y después, posicionando lo medular, que son las evaluaciones cuya esencia es el contraste de cambios en la población aun cuando sea reducido el número de beneficiarios. Se sostienen su focalización, la priorización en el impacto y la calidad de lo que se ofrece, en lugar de volumen.

En los programas que se quedan en la evaluación de procesos y resultados al no contar con presupuesto para una de impacto, se observa una suma de esfuerzos para conocer si lo que hacen impacta de manera positiva a la población. Es decir, buscan una probable causalidad a través de un registro fotográfico para apreciar el antes y después; a diferencia de las evaluaciones en el estado de Guanajuato (los programas seleccionados), no es apreciable ese beneficio a largo plazo ni se encuentra la causalidad. Dentro de los objetivos en los programas estatales se habla de percepción de seguridad, refiriendo a una cifra con porcentajes positivos, pero la perspectiva estatal necesita ser más cualitativa: para una mayor credibilidad no basta una reducción de cifras, sino que se refleje en los entornos.

El éxito de la intervención: Las evaluaciones aportan a conocer lo que está funcionando y gracias a ellas se conoce cada una de las variables que interfieren como el protagonismo del gobierno local, se cuenta con recursos propios y el conocimiento de las necesidades de sus habitantes; *la voluntad política*, es decir, las exigencias institucionales, no se presentan como en el estado de Guanajuato donde "más es mejor" (beneficiarios), sino que son calidad, impacto, participación y sostenibilidad basada en la colaboración ciudadano-institución lo que impacta en la co-construcción de seguridad identificando la transversalidad de la prevención. Las acciones unilaterales sin perspectiva ciudadana y falta de adaptabilidad no podrían por sí solas alcanzar los objetivos planteados, además de estar sesgadas y no considerar aspectos microsociales.

Los recursos: Son otra parte importante. En el caso del estado de Guanajuato, los proyectos tratan de alcanzar los municipios en su totalidad al ser un recurso federal, pero no es arriesgado mencionar que se pierden el diagnóstico y la focalización necesarios, dirigiendo programas universales y no específicos. En el mismo tenor se encuentran centradas la corresponsabilidad municipal (recursos propios) y comunitaria, brindando un papel más activo a la comunidad no solo como receptores de capacitaciones o talleres, sino que se sepa qué se logra con ellos.

En conjunto, cada una de estas características suma para hacer una "buena práctica", donde las directrices de acción y su evaluación demuestran la "utilidad" de los recursos ejercidos comparando los beneficios de

la prevención como acciones conjuntas y no aisladas, evidenciando lo imprescindible que es focalizar para actuar, y entendiendo que no se trata de alcanzar miles de beneficiarios en una sola exhibición, sino consolidar territorios uno por uno con impacto.

Como se ha desarrollado, es imprescindible entender los resultados en relación con el impacto. La presente propuesta está encaminada a cuestionar lo que se desea alcanzar previo al diseño de los proyectos o programas, sustentada en la mencionada "utilidad del fondo" más allá de solo informar. Hay que complementar con acciones que reflejen los conocimientos adquiridos con la intención de construir ciudadanía a través de la participación.

Para cerrar, una de las características medulares es el "impacto", donde se analizan los efectos medibles y observables derivados de la intervención, y se indica que "el foco de esta dimensión está puesto en la obtención de efectos tangibles atribuibles a la intervención" y que es necesario "poseer diseños de evaluación dirigidos a la estimación de los efectos" (CESC, 2014, p. 12). En ese sentido, y como lo desarrolló el presente trabajo, los efectos no son aislados, sí existe un cambio en lo individual y comunitario, pero debe reflejarse a su vez en su entorno.

Entre las mejores prácticas se destaca la definición de resultados para ejecutar proyectos en alcance de estos y su impacto. No todos los proyectos contenían esta evaluación, pero al definir la incidencia de la intervención y tener un banco de información de los cambios a raíz de esta, se podía hablar de una relación. La propuesta en la tabla 7 parte de la consideración de las directrices generales como básicos para el entendimiento de los resultados, de si existe correspondencia entre lo que se espera del fondo y qué se define también como utilidad. Considerando no solo la simple ejecución e informar, sino que la prevención por parte de las instituciones se considere también en la repercusión del entorno. Se centra en la cadena de acciones para sustentar la ya mencionada utilidad, con base en los resultados de las intervenciones y su impacto; sin embargo, si no fuera posible una evaluación de estas características, se tiene los elementos para poder justificar una causalidad con la información generada.

Tabla 7

Una propuesta en pro del impacto

El camino hacia el impacto en prevención		
Disposiciones del fondo	**Modificación de la perspectiva institucional**	**Incidencia en el diseño del subprograma**
Directrices generales para la evaluación de FASP.	Antecedentes Del subprograma Generales del estado de Guanajuato	Permite conocer la problemática general y cómo el subprograma la ha concebido y atendido.
Resultados, utilidad y objetivos = generar información empírica de causalidad del impacto de las intervenciones.	Diseño Focalización (problemática) Aleatorización (y establecimiento de grupo de control) Población objetivo (no en números) Ejecución y monitoreo Diseño de la intervención focalizada (talleres, capacitaciones, etc.) Calidad, pertinencia y adaptabilidad Participación ciudadana Protagonismo del gobierno local Sostenible Resultados Etapas de la intervención, instruir y ver reflejados los conocimientos adquiridos y el sentido de corresponsabilidad Banco de información disponible sobre la implementación y resultados de la intervención Contribución a la problemática señalada en el diagnóstico	Atiende las necesidades de la población a intervenir Mayor probabilidad de éxito o recalibrar Proximidad institución-ciudadanía Relación causalidad-intervención

Fuente: elaboración propia basada en las buenas prácticas.

Conclusión

El objetivo central de esta investigación fue analizar cómo se evalúa en la prevención del delito, eligiendo el subprograma de Prevención con Participación Ciudadana. Ante un panorama delictivo en el cual se observan crecientes niveles de violencia,[2] es necesario hablar de los resultados y el impacto de las acciones que indican participación ciudadana, como un elemento que ha cobrado importancia en los últimos años en la co-construcción de la seguridad de instituciones-ciudadanía.

Para comenzar, las directrices de evaluación FASP carecen de un análisis de impacto para conocer la utilidad del fondo. El hecho de no contar con información que muestra los beneficios causales del recurso sobre la problemática tiene un camino peligroso. Es de relevancia mencionar que entre las razones para desaparecer el subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública (Fortaseg), se mencionó la falta de control para verificar el uso del recurso en los municipios; además de no existir procesos de evaluación y verificación del impacto que generaba este, reportando que más del 75 % de municipios beneficiados no presentaban informes de manera integral.

En los argumentos se señaló la palabra *impacto*; sin embargo, sus directrices generales de evaluación tienen semejanzas a los de FASP, hablando del desempeño y recursos tales como el logro de metas y objetivos acordados (la exigencia institucional descrita), pero en la práctica no se observa la información que los relacione. En un acto de prevenir que este fondo tenga el mismo destino que el subsidio se deben replantear los resultados y donde visualizar el impacto.

Dentro de los hallazgos se percibe que las acciones de prevención fueron diseñadas para las propias instituciones en su entendimiento del éxito, reducido al número de beneficiarios sin que sea necesario comprobar el impacto y la utilidad del fondo. La evaluación de los programas de prevención del delito debe replantear el impacto que quieren lograr y poder hablar de causalidad en aras de construir información que indique los beneficios de estos.

> Una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No solo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. (Aguilar, 1992, p. 25)

Como indica el autor, es medular conocer lo que verdaderamente se está logrando. En esta tesitura las instituciones deben reconceptualizar los resultados en cuanto a prevención, ya que al hablar de evaluaciones y resultados es necesario observar problemáticas, así como la importancia de una formulación de objetivos reales y alcanzables (no generales) según se menciona en Brinks, Levitzky y Murillo (2019). No hay que descartar el valor cualitativo de las intervenciones conociendo su incidencia real, que también es una construcción de datos en fases.

La importancia de la prevención recae en la oportunidad de acción atendiendo vulnerabilidades y si a ello se suma la participación ciudadana, se crean proyectos sostenibles. De su evaluación y diseño depende incidir y cumplir con su esencia; y de la voluntad política, entender que los números no son calidad, que las capacitaciones, talleres y foros aportan, pero también es necesario ver a los ciudadanos como actores.

La prevención seguirá siendo un discurso mientras no se observe su impacto y priorización, donde "la mano dura" continúa rigiendo las acciones en seguridad pública. Se percibe claro en la desaparición de un subsidio y el destino de sus recursos a la militarización del país. Medir impacto no es una opción: es una necesidad en la seguridad de los mexicanos.

Referencias

Aguilar Villanueva, L.F. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.

Álvarez, J C., & Acosta, W.S. (2017). Centroamérica: las estrategias frente a la violencia en los casos de Costa Rica y El Salvador. En C.L.P. Echandía, P. Vommaro, & M.C.F. Zurita (eds.), *Formación para la crítica y construcción de territorios de paz* (pp. 171-192). CLACSO. https://doi.org/10.2307/j.ctvtxw34s.13

[2] Como los sucesos de "terrorismo" vividos el 9 de agosto en diferentes municipios en la entidad (quema de tiendas de conveniencia [o Oxxo]), véase *The New York Times*. "Absolute warfare": *Cartels Terrorize Mexico as Security Forces Fall Shoryt*. https://www.nytimes.com/2022/08/31/world/americas/mexico-cartels-violence.html

Arciniega Rosas, K.G. (2017). *La estrategia de prevención del delito en México: Análisis del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1636/154687.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Evaluación + buenas prácticas 2: Aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia*. Chile. https://www.cesc.uchile.cl/buenas_practicas_02.pdf

Bezerra, M.M. (2011). Desmitificar la violencia: crítica al discurso (técnico) de la seguridad ciudadana/Demystifying violence: criticism of the (technical) discourse on citizen security. *Revista Mexicana de Sociología*, *73*(4), 617-643. http://www.jstor.org/stable/23075421

Brantingham, P.J., & Faust, F.L. (1976). A Conceptual Model of Crime Prevention. *Crime and Delinquency*, *22*(3), 284-295. http://dx.doi.org/10.1177/001112877602200302

Brinks, D.M., Levitsky, S., & Murillo, M.V. (2019). *Understanding Institutional Weakness*. New York: Cambridge University Press.

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. (2022). *Programa de Recuperación de Espacios Públicos Participativa REPP-Chile*. http://cesc.uchile.cl/buenaspracticasenprevencion/bbp_docs/30_recuperacion_de_espacios_publicos.pdf

_____ (2022). *Reducción de mercado ilegal en el Persa Biobío mediante la estrategia de solución de problemas*. http://cesc.uchile.cl/buenaspracticasenprevencion/bbp_docs/24_reduccion_de_mercado_ilegal_en_el_Persa_Biobio.pdf

_____ (2022). *Ruta segura*. http://cesc.uchile.cl/buenaspracticasenprevencion/bbp_docs/21_ruta_segura.pdf

_____ (2022). *Reinserción Social de Adolescente y jóvenes en Alto Riesgo del Municipio de Mateare, Departamento de Managua*. http://cesc.uchile.cl/buenaspracticasenprevencion/bbp_docs/01_reinsercion_social_nicaragua.pdf

_____ (2022). *Construyendo a tiempo*. http://cesc.uchile.cl/buenaspracticasenprevencion/bbp_docs/07_construyendo_a_tiempo_chile.pdf

_____ (2022). *Cuéntamelo todo Ibarra (CTI): Educación y apoyo social desde la calle para niños y jóvenes en situación de riesgo-Ecuador*. http://cesc.uchile.cl/buenaspracticasenprevencion/bbp_docs/27_cuentamelo_todo_ibarra.pdf

_____ (2014). *Evaluación + Buenas prácticas: Aprendizajes y desafíos para la prevención del delito*. https://www.cesc.uchile.cl/buenas_practicas_02.pdf

CEPAL. (2021). *Acerca de evaluación de programas públicos*. https://www.cepal.org/es/temas/evaluacion-de-politicas-y-programas/acerca-evaluacion-politicas-programas-publicos

Corsaro et al. (2012). The Impact of Drug Market Pulling Levers Policing on Neighborhood Violence. *Criminology & Public Policy*. 11:2 National Institute of Justice (2016). *CrimesSolutions.gov*. https://www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?ID=361

Coneval. (2022). *Evaluación de diseño*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx#k=diseño

Crawford, A., & Evans, K. (2017). *Crime prevention and community safety*. The Oxford Handbook of Criminology (pp. 797-824). Oxford: Oxford University Press.

Dammert, L. (2007). Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos? *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina. Ciudadanía y violencias,* 2. Ecuador: FLACSO-Quito Alcaldía Metropolitana. https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40089.pdf

Donoso Jiménez, J. (2019). Evaluación del proceso de implementación del Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred) en Acapulco y su impacto en la reducción de la violencia. *Seguridad y construcción de ciudadanía: perspectivas locales, discusiones globales*. (Pública Social; 30). Ciudad de México: Bonilla Artigas Editores. http://iiepa.uagro.mx/inicio/images/PROYEC-INVES/PUBLICACIONES/REPORTE2_FINAL_JAVIERA.pdf

Encuesta Nacional de Cultura Cívica. (2020). https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/

Finanzas, Informe Estatal de Evaluación (Evaluación integral). (2020). Fondo de Aportaciones para la seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). http://finanzas.guanajuato.gob.mx/c_paee/doc/2020_iefdf/Informe-Estatal-de-Evaluacion-E-valuación-Integral-FASP-2020.pdf

Flores Crespo, P. (2013). El enfoque de la política basado en la evidencia: Análisis de su utilidad para la educación de México. *RMIE*, *18*(56), pp. 265-290.

García Cavero, P. (2013). *La mejor política criminal es una buena política social/entrevistado por Elena Belietich de Rojas*. Universidad de Piura.

Gertler, P.J., Premand, P.B., Rawlings, L., & Vermeersch Chritel M.J. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Heller, S.B., Shah, A.K., Guryan, J. L.J., Mullainathan, S., Pollack, H.A. (2016). *Thinking, Fast and Slow? Some Field Experiments to Reduce Crime and Dropout in Chicag*o. Q J Econ. Feb. *132*(1), 1-54. Doi:10.1093/qje/qjw033

Hernández, G. (2015). Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012. *Política y Cultura*, *44*, 159-187. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422015000200008

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). Estadísticas sobre seguridad, violencia y derechos humanos. https://www.youtube.com/watch?v=YvlQaofEqEA

_____ (2021). *Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspe/2021/doc/cnspe_2021_resultados.pdf

_____ (2020). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Violencia (Envipe)*. https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/

IPLANEG. (2021). Evaluación en Materia de Consistencia y Resultados de los Programas Sociales Estatales. Seguridad vecinal. https://desarrollosocial.guanajuato.gob.mx/files/SIMEG/Evaluacion/Informes_Finales_de_Evaluacion/2021/SSP/Q1112_SSP.pdf

_____ (2019). *Evaluación en Materia de Diagnóstico y Diseño de Programas Sociales Estatales Unidad de Prevención Empresarial*. https://iplaneg.guanajuato.gob.mx/wp-content/uploads/2020/12/46_Q1113_Unidad_Empresarial_Resumen_Ejecutivo.pdf

_____ (2019). *Evaluación en Materia de Diagnóstico y Diseño de Programas Sociales Estatales Eventos de prevención del delito*. https://iplaneg.guanajuato.gob.mx/wp-content/uploads/2020/12/Informe_47-Eventos-de-Prevención-Social-del-Delito.pdf

Lawrence, W.S. (1998). Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. *National Institute of Justice Research in Brief*. 16. https://digitalcommons.law.ggu.edu/nij-rib/16

Martínez Bañón, I.R. (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. España: Díaz de Santos. https://books.google.com.mx/books?id=9QE4SRJV-HUC&pg=PA25&lpg=PA25&dq=NORAD,+1997:+133&source=bl&ots=Mej6W5SI4X&sig=ACfU3U1dQFADFCFHIPV8BxqJ8Pxj4ph7QQ&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwiOuYufpY_4AhVfD0QIHYqmCV4Q6AF6BAgOEAM#v=onepage&q=NORAD%2C%201997%3A%20133&f=false

Medan, M. (2011). ¿Proyecto de vida? Tensiones en un programa de prevención del delito juvenil. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, niñez y juventud*. *10*(1). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-715X2012000100004

Meléndez Sosa, J.J. (2020). *Prevención de la violencia juvenil en Nicaragua. La experiencia de la policía nacional en barrios marginales*. Clacso.

Méndez, J.L. (2000). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas. En J.L. Méndez (ed.). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas* (pp. 75-110). México: El Colegio de México. https://doi.org/10.2307/j.ctv6jmx1d.7

Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría de Prevención del Delito. (2016). Programa Fondo Nacional de Seguridad Pública. Chile. https://www.senado.cl/site/presupuesto/2016/cumplimiento/Articulado%202016/ORD.%201429%20Evaluaciones%20Programas%20Gubernamentales/Fondo%20Nacional%20de%20Seguridad%20P%C3%BAblica/20%20FNSP%20Info_fin.pdf

Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Fundamentos_de_evaluacion.pdf

Muggah, R., Garzón, J.C., & Suárez, M. (2018). Evaluando los costos y beneficios de la prevención. *La "Mano Dura": Los costos de la represión y los beneficios de la prevención para los jóvenes en América Latina* (pp. 12-18). Igarape Institute. http://www.jstor.org/stable/resrep20643.5

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2022). *La prevención del delito: clasificaciones, tipologías y modelos clave en la preven-*

ción. https://www.unodc.org/e4j/es/crime-prevention-criminal-justice/module-2/key-issues/2--key-crime-prevention-typologies.html

Park-Higgerson, H.K., Perumean-Chaney, S.E., Bartolucci, A.A., Grimley, D.M., & Singh, K.P. (2008). The evaluation of school-based violence prevention programs: A meta-analysis. *Journal of School Health*, 78(9), 465-479.

Portal Social del Estado de Guanajuato (2022). *Programas sociales*. https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/programas-sociales

_____ (2022). *Programas sociales*. https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/programas_sociales/reglas_operacion/2021_SSPEG_Programa_seguridad_vecinal_lineamientos_0.pdf

_____ (2022). Programas sociales. https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/convenios-del-fondo-de-aportaciones-para-la-seguridad-publica-fasp-2020?state=published

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014-2018). http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014#gsc.tab=0

Ramírez-de-Garay, D., & Román, M.P.D. (2017). Los efectos de la política de prevención del crimen y la violencia en México / The effects of prevention of crime and violence policy in Mexico. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, *116*, 101-128. http://www.jstor.org/stable/26379142

Sozzo, M. (2000). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, Ad-Hoc, BsAs*, 10, 103-136. https://drjulioaparicio.com.ar/descargas/Seguridad%20urbana.pdf

Secretaría de Finanzas. (2020). *Informe Estatal de Evaluación (Evaluación integral)*. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y Municipios. http://finanzas.guanajuato.gob.mx/c_paee/doc/2020_iefdf/Informe-Estatal-de-Evaluacion-E-valuación-Integral-FASP-2020.pdf

Determinación de la vocación turística, una mirada legislativa

Determination of the Tourist Vocation, a Legislative View

Agustín Ruiz Lanuza

Sumario: 1. Introducción. 2. Conceptualización de la vocación turística. 3. La problematización de la inclusión de la VT en la ley de Guanajuato y sus posibles efectos. 4. Hipótesis de la investigación. 5. Diseño metodológico. 6. Resultados. 7. Conclusiones. 8. Referencias.

Resumen

El presente trabajo comprende un estudio de derecho comparado de 32 legislaciones estatales de México, sobre la figura de vocación turística (VT), su aplicabilidad y alcances en la Legislación de Guanajuato, apoyándose en la Teoría Neoinstitucionalista. La metodología integra la conceptualización de la VT. La comparativa parte de una matriz binaria de las legislaciones, los reglamentos y los planes y programas de turismo en los Estados, que contemplan cuatro variables dependientes y 24 variables independientes. Finalmente se realiza un contraste con el titular del Ejecutivo de la Secretaría de Turismo del Estado de Guanajuato. Los resultados arrojan la falta generalizada de aplicabilidad del concepto de VT en las herramientas estudiadas. Se presenta la compleja relación que existe entre los estados y los municipios, y la construcción desde lo local que debe integrar: territorio, paisaje cultural, patrimonio, inventarios de oferta cultural y natural, promoción, y planificación orientada y gestionada en las políticas públicas estatales.

Palabras clave: vocación turística, leyes, reglamentos, planes, programas, sustentabilidad, mejora regulatoria

Abstract

In the present work, a comparative law study of 32 local legislations is carried out, on the figure of tourist vocation (TV), its applicability and scope in the legislation of Guanajuato, based on the neo-institutionalist theory. The methodology integrates the conceptualization of TV. The comparison integrates a binary matrix of the legislations, the regulations and the tourism plans and programs in the States, including four independent variables and 24 independent variables. Finally, a contrast is made with the Secretary of Tourism of the State of Guanajuato. The results show the general lack of applicability of the VT concept in the tools studied and present the complex relationship that should exist between the States and the municipalities, as well as the construction from the local that must integrate territory, landscape, heritage, inventories of cultural and natural offer, promotion, and planning oriented and managed in state public policies.

Keywords: Tourist Vocation, Laws, Regulations, Plans, Programs, Sustainability, Regulatory Improvement

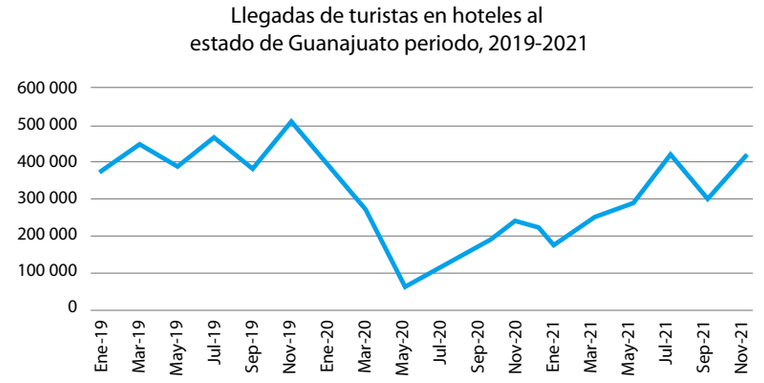
Introducción

La actividad turística en la escala planetaria se recupera de la peor crisis registrada en su historia provocada por la COVID-19, con una pérdida de llegadas de visitantes del 73 % en 2020, del 71 % en 2021 y 67 % en lo que va de 2022 (OMT, 2022). México y el estado de Guanajuato no han sido la excepción (véase la figura 1). Aun cuando se observa una franca recuperación, la reactivación del turismo a los niveles de 2019 y su desarrollo sustentable, de ahora en adelante, es una prioridad para la Comisión de Turismo de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato (Milenio, 2022).

Por ello ahora más que nunca se debe contar con herramientas de política turística claras, oportunas y de fácil acceso, logrando así una efectiva mejora regulatoria, como es el caso de la iniciativa de la nueva Ley de Turismo del Estado de Guanajuato y sus Municipios de 2022. Una de las preocupaciones del Congreso del Estado de Guanajuato, en relación con la legislación turística, es la de comprender el concepto de vocación turística[1] (VT) que, si bien es un término que se utiliza en las legislaciones, sus reglamentos y en las herramientas de planificación, aún no se encuentra conceptualizado y, sobre todo, su función se asocia a otros términos, provocando con ello confusiones que pueden superarse al aplicar correctamente el concepto.

Figura 1

Dinámica de las llegadas de turismo al estado de Guanajuato



Fuente: Datatur (2022), DataTur-Reportes (sectur.gob.mx).

La teoría neoinstitucionalista es la que nos servirá de apoyo a lo largo de la investigación. Schelder (2000) menciona que esta teoría estudia las reglas de autoridad que emite el Estado (leyes y reglamentos), y es esta la motivación de la demanda de investigación planteada por el Centro de Estudios Parlamentarios del Congreso del Estado de Guanajuato.

La aspiración neoinstitucionalista busca el equilibrio entre el sistema y la acción, es decir, una aspiración, un programa o un propósito que aún falta por cumplir; en este caso, el entendimiento pleno de la VT, basado en la comparación con otras leyes estatales para lograr lo que en el contexto latinoamericano recae en la revalorización de la política (Schelder, 2000).

[1] Para ello, el Centro de Estudios Parlamentarios ha emitido su convocatoria Formación referido a la H. Comisión de Turismo, para realizar un Estudio de Derecho Comparado de 32 legislaciones locales sobre la figura de "vocación turística", su aplicabilidad y sus alcances en la legislación de Guanajuato

Siguiendo a Schelder (2000), dentro de los retos actuales del estudio del neoinstitucionalismo se encuentra el de comprender el origen y la dinámica de las instituciones, es decir, cómo se ha construido el concepto de VT y si este es capaz de brindar una mejora regulatoria, entendiendo los elementos y mecanismos operacionales para determinar la sostenibilidad de los distintos tipos de turismo que se pueden aprovechar en los diferentes territorios, como son el turismo comunitario, de aventura, cultural, de naturaleza, etcétera.

Esta teoría no únicamente analiza los conceptos normativos, sino también los aspectos cognitivos (el discurso). Es el análisis de la realidad estratégica que revela sus límites, su carácter parcial y su dependencia de otras dimensiones de racionalidad, con ánimo de realizar síntesis creativas, que es necesario cruzar entre sí con un espíritu ecléctico, mediante el estudio de derecho comparado en otras legislaciones, tratando de encontrar convergencias y complementariedades de los enfoques neoinstitucionalistas (Rondon et al., 2021).

La propuesta teórica del nuevo institucionalismo establece que las instituciones son pautas o normas de conducta en una sociedad, y son un elemento fundamental dentro de la misma, es decir, que la explicación de la política tiene como uno de sus factores el efecto de las instituciones sobre la sociedad (Bermúdez, 2021). Por lo tanto, si la VT se aplica correctamente en la legislación, se alcanzará el desarrollo endógeno esperado para todas las tipologías del turismo, incluido el turismo comunitario, basado en el desarrollo social y económico de los territorios con VT.

Los postulados del neoinstitucionalismo que vinculan el desarrollo económico a la existencia de buenas instituciones se refleja en el uso sistemático de herramientas de mejora regulatoria, como es el análisis del impacto normativo, comparando en este caso, el concepto de VT entre las legislaciones de los estados en materia turística (Cardona, 2015).

Conceptualización de la vocación turística

El concepto se integra por tres elementos que permitirán conformar una definición operacional.

La dinámica de la construcción conceptual

El término de VT ha sido abordado desde hace ya unas décadas, como señala Hinojosa et al. (2014), para caracterizar desde países hasta destinos turísticos, y apareciendo en discursos públicos, artículos periodísticos, imagen de marca ciudad y múltiples trabajos académicos, que en conjunto no logran descifrar con exactitud el término.

Los autores antes mencionados han estudiado el concepto de forma independiente, por un lado, la vocación (de forma genérica), adaptándose al medio turístico, para diferenciar entre la disposición de recursos y los atractivos en un territorio determinado. Para ello, realizaron un estudio de caso en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, donde se centraron en dos vías, los residentes y los turistas. El estudio empírico les permitió distinguir las diferencias entre los recursos y atractivos turísticos del territorio y la disposición de los agentes locales para aprovecharlos, así como las diferencias en las percepciones del potencial y la vocación turística de la región por la población y los turistas.

López et al. (2017, p. 1) afirma que "la VT es un concepto frecuentemente usado en los territorios para referirse a lugares con capacidad de atraer la mirada del turista o con potencial para el desarrollo del turismo".

Llinàs y Servera (2001) aseguran que la VT de un territorio no es algo intrínseco del espacio, dado que todos los territorios pueden ser susceptibles al uso turístico, de manera que se debe tomar en cuenta una serie de recursos geoturísticos estables como el clima, los valores del paisaje, y los valores históricos y culturales capaces de justificar que el hombre asigne una vocación turística concreta al territorio. En tanto que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú (2016) la define como el conjunto de características y potencialidades económicas, sociales, culturales y ecológicas que deben ser tomadas en cuenta por un destino para generar un aprovechamiento turístico óptimo del territorio.

Desde un enfoque económico se define como la predisposición natural de un espacio o territorio para ser transformado en un lugar atractivo para potenciales visitantes (Petrizzi, 2011, p. 2), donde las características y potencialidades económicas, sociales, culturales y ecológicas deben ser tomadas en cuenta por un destino para generar un aprovechamiento turístico óptimo del territorio.

Del Vecchio y Passiante (2017) relacionan la VT con la especialización inteligente, que reconfigura el sector turístico en un sector regionalmente integrado en conocimiento, que tiene como objetivo identificar su vocación para promover el desarrollo estructural y un bienestar económico más amplio.

Instrumentación de la vocación turística, la experiencia mundial y de frontera

Subirats y Gomà (1994) sugieren el esbozo de una perspectiva instrumental, cuando se cuenta con múltiples definiciones y soluciones de un problema que, en este caso, es el consenso internacional del término de VT.

A partir de ahora estaremos observando cómo se instrumenta la VT. La Organización Mundial del Turismo (2015) construye el concepto en el ámbito local (municipio, comarca, etc.), reuniendo una serie de elementos diferenciales de una gran variedad de destinos, estrictamente locales como: los actores turísticos; el patrimonio cultural y sus manifestaciones tangibles e intangibles y la imagen del destino que en conjunto propician una calidad de vida para el destino.

Antón (2005) analiza el índice de potencialidad turística municipal desde la ponderación de tres factores: 1. el factor de recursos, en el cual se identifica, clasifica y se prioriza el inventario de los recursos; 2. el factor de accesibilidad que comprende los medios de conectividad y los desplazamientos en el destino; y 3. el factor de equipamientos en el cual se califican la infraestructura turística, y el equipamiento comercial, recreativo y de ocio.

López et al. (2017), en estudios realizados en Colombia, desde una visión territorial, resaltan la necesidad de llevar a cabo una valoración patrimonial en función de la vocación para el turismo, por lo que resulta necesario construir una escala que combine la aptitud territorial para las distintas actividades turísticas y la capacidad de la población local para aprovechar dicha aptitud en función del turismo.

Casado-Montilla y Pulido-Fernández (2021) proponen un índice compuesto, resultante de un sistema de indicadores capaz de determinar la VT de un territorio. Analizan seis localidades medianas del interior de Andalucía (España), de diferentes grados de desarrollo turístico, basado en una serie de indicadores que fueron previamente consensuados con expertos y que van desde las atracciones turísticas, los servicios e infraestructuras turísticas, los servicios e infraestructuras auxiliares hasta la gestión pública de los destinos. En sus conclusiones, más que instrumentar la VT, hacen una comparativa en los destinos, con el resultado de que aquellos municipios con un mayor número de indicadores resultan con una mayor VT.

En México, desde la Secretaría de Turismo Federal (2001), en la *Serie de documentos técnicos de competitividad: Identificación de potencialidades turísticas en regiones y municipios*, que tienen por objetivo apoyar a definir la VT de las regiones y municipios de México, en el caso de contar con potencial, se deben identificar sus oportunidades concretas, de acuerdo con la existencia de recursos, atractivos y actividades para los visitantes nacionales e internacionales. Se formula una serie de pasos como el fortalecimiento de la vocación y la consecución de un segmento de mercado de interés en visitar la localidad, la evaluación cuidadosa de los componentes de su oferta, así como el perfil de sus potenciales visitantes, lo que le permitirá dimensionar su vocación turística específica y su potencial.

Aplicación del concepto VT en leyes y reglamentos estatales

Medellín (2006, citado en Ballesteros & Santafé, 2017) asevera que la aplicación del concepto está a merced del contexto territorial para la aplicación de políticas públicas generales, ya que estas suelen ser cambiantes conforme avance el conocimiento del propio concepto, ya que a menudo en las diversas legislaciones turísticas se van definiendo o encontrando elementos para su definición, que en este caso es el análisis de las diversas legislaciones de turismo de los estados, para encontrar su posible aplicación en la ley. Por consiguiente, Subirats (1994) plantea que la manera en que se esboce el problema es un asunto crucial, con la finalidad de mejorar la situación, en este caso, la recuperación turística.

A continuación, se presentan los hallazgos encontrados en diferentes leyes estatales que definen o se acercan al concepto de VT, en las cuales se enuncian elementos territoriales, segmentos turísticos, productos turísticos identificables, consejos estatales y municipales, indicadores de atracción turística e inventarios de proyectos (véase la tabla 1).

Tabla 1

Resumen de definiciones de VT en leyes estatales

Leyes estatales	Concepto
Ley de Turismo para el Estado de Chiapas	A la capacidad que tiene un destino turístico para ser explotado en ciertos segmentos turísticos.
Ley de Turismo del Estado de Chihuahua	Aquella área posible de ser delimitada claramente, en la que se concentren un conjunto de atractivos y equipamiento básico en explotación de cierta importancia y densidad, capaz de configurar un producto turístico identificable, requiriendo, para su más eficaz desarrollo, del Programa Estatal de Turismo que facilite su consolidación y evite la existencia de actividades negativas o no compatibles con la VT reconocida.
Ley Número 494 de Fomento y Desarrollo Turístico para el Estado y los Municipios de Guerrero	Las funciones de los consejos municipales de turismo instituyen en los municipios con VT del estado y tendrán por objeto formular y proponer de manera colegiada las estrategias y acciones de la administración pública municipal, para lograr el desarrollo integral y el buen desempeño de la actividad turística en el municipio.
La Ley Número 843 de Turismo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Diagnóstico de la VT de los municipios: El documento para analizar los indicadores de atracción turística, servicios, infraestructura y superestructura, mediante los cuales se determinará la sustentabilidad turística de los municipios, que contendrá también el inventario de proyectos, la relación de los prestadores de servicios turísticos, un estudio de la demanda turística local y una relación de otros factores que incentiven la actividad turística, a fin de planear, programar, gestionar y evaluar el desarrollo turístico municipal.

Fuente: elaboración propia.

Los reglamentos de ley de diferentes estados no definen con precisión la vocación turística, pero sí establecen los elementos que requieren contener las zonas de desarrollo turístico, propiciando los elementos que deberán tomar en cuenta los municipios para determinar su VT, en la modalidad que se determine, ya que este no es un concepto limitativo, entendemos la necesidad de que se debe contar con ciertos elementos comunes como los que se muestran en la tabla 2.

Tabla 2

Síntesis de reglamentos de ley de diversos estados, relacionada a sus zonas de desarrollo turístico prioritario

Estado	Requerimientos
Aguascalientes, Colima, Morelos, Zacatecas, Michoacán, Yucatán	Los antecedentes y características naturales, arqueológicas, históricas, artísticas culturales o sociales, que permitan definir la vocación turística de la zona.
	La delimitación geográfica de la zona.
	Los objetivos de la declaratoria.
	Los mecanismos de coordinación con los gobiernos municipales, para lograr los objetivos de la declaratoria.
	Los mecanismos de concertación en los sectores social y privado para atraer su participación en los programas de desarrollo turístico de la zona.
	Las bases de urbanización, estilo arquitectónico, vegetación, anuncios, publicidad e instalaciones de todo tipo que garanticen las características de atracción para el turista.
	Instalaciones de todo tipo que garanticen las características de atracción para el turista, en coordinación con los planes estatal y municipales de desarrollo urbano.
	Coordinación con los planes estatal y municipales de desarrollo urbano.
	Evaluación de sustentabilidad, en la que se incluyen los siguientes (*sic*) elementos: *a*) usos y conservación, actuales y potenciales de los recursos naturales; *b*) mantenimiento del patrimonio edificado; *c*) manejo integral del agua y residuos; *d*) participación en programas de certificación ambiental e implementación de mejores prácticas ambientales en empresas turísticas; *e*) análisis de los impactos ambientales; *f*) participación de la población local; *g*) preservación de los valores culturales; *h*) rescate de la arquitectura tradicional; e *i*) mejoramiento de la calidad de la vida de la población.

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, la reflexión se basa en la problemática en cuanto a la definición primero de la VT, de cómo se inserta en las herramientas normativas de cada entidad federativa y cómo, una vez conseguida y aplicada, se podrá incluir en la agenda pública.

La definición operativa de la VT

La VT es una herramienta integradora que se compone de la identificación y catalogación de los recursos turísticos (sean naturales, culturales, tangibles o intangibles), con los que cuenta un determinado territorio, que son conocidos y valorados por los interesados del turismo (empresarios, gobernantes, sociedad y visitantes) capaces de atraer visitantes, destinados a satisfacer las expectativas de viaje para un segmento turístico determinado, así como el conjunto de infraestructura, estructura de servicios y *supra*estructura gubernamental, basada en una eficaz gobernanza, capaz de generar un desarrollo local sustentable, mediante la conformación de programas locales, que permitan integrar la VT del estado.

La problematización de la inclusión de la VT en la ley de Guanajuato y sus posibles efectos

En la Ley de Turismo para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, aun cuando se menciona en los artículos 14 y 21, no se define con claridad.

La iniciativa de la nueva Ley de Turismo del Estado de Guanajuato y sus Municipios (2022) menciona a la VT sin alcanzar a definirla, en el artículo I, fracción IV, referido al objeto de ley: "Promover la actividad turística del Estado dentro y fuera del territorio nacional, difundiendo la vocación y oferta turística de sus municipios y regiones". En el artículo 5, referido a las modalidades y segmentos turísticos, dice: "La actividad turística en el estado se prestará a través de diversas modalidades y segmentos, las cuales se determinarán de acuerdo con la demanda existente y las vocaciones turísticas de la región". Por último, en el artículo 15 relativo a las funciones del Consejo Turístico Estatal, en su fracción IV, lo faculta a sugerir la VT de las regiones del estado. Y aun cuando a lo largo de la iniciativa se pueden inferir los elementos del concepto de VT, como en las definiciones de potencial turístico, zonas de desarrollo turístico sustentable, desarrollo local integrado, declaraciones de zonas de desarrollo turístico sustentables y fomento al desarrollo turístico regional, sus alcances aún son cortos y falta claridad en su definición operativa.

La VT es una herramienta integradora de diferentes conceptos de desarrollo turístico, que se encuentran descritos en la ley. No obstante, si se define desde el propio glosario de la ley, esta podrá utilizarse en el reglamento de ley y, por lo tanto, podrá incluirse en los planes y programas tanto del estado como del municipio. Puede ser una herramienta que dé certidumbre a los municipios, para establecer metas turísticas en el corto, mediano y largo plazo, superando los desajustes que se provocan por la temporalidad de los H. Ayuntamientos, ya que esta se desarrolla con gobernanza y nace de los consejos turísticos municipales, siempre bajo la tutela de la Secretaría de Desarrollo Turístico Sustentable del Estado. Con ello se pueden cristalizar los objetivos del turismo. Si la ley lo contempla, esta se convertiría en una obligación que tendría que observarse a lo largo del tiempo y el Estado consolidaría una VT estatal.

La hipótesis de la investigación

El concepto VT analizado en las reglas de autoridad que emite el Estado (leyes y reglamentos) no es lo suficientemente claro a nivel nacional, ya que no se aborda como un elemento integrador para alcanzar un pleno entendimiento de las potencialidades turísticas de los municipios (solos o en asociación), para integrar rutas o zonificaciones turísticas diferenciadas capaces de atraer flujos turísticos generadores de un desarrollo sustentable local; mientras que en los planes y programas de turismo la VT se menciona reiteradamente, lo que constituye un reclamo de claridad para la operación de las leyes de turismo.

La Ley de Turismo de Guanajuato observa medianamente los conceptos asociados a la VT, como la realización de inventarios de recursos turísticos municipales y, por ende, la regionalización de la actual ley se basa en una serie de recursos territoriales sin integrar los elementos del paisaje cultural ni de sus poblaciones. De manera general es necesario observar la obligatoriedad de que cada municipio integre un programa de turismo. En cuanto al reglamento de ley debe definir la VT y construirla con sus municipios. El programa de turismo tiene que definir la VT e integrarse a los consejos municipales de turismo en el Consejo Estatal de Turismo.

Con los elementos anteriores podrá brindar claridad y certeza a la política turística brindando un marco de mejora regulatoria, basada en las características del atractivo turístico, de las demarcaciones territoriales municipales con criterios de gobernanza y sustentabilidad, misma que debe

ser determinada por las comunidades, basada en sus recursos culturales, naturales, tangibles e intangibles reconocidos y valorados por la sociedad, para dinamizarlos turísticamente de manera ordenada, procurando en todo momento el bienestar social. Estas relaciones deben ser entendidas por el Estado en la generación de políticas públicas, y contener una serie de elementos organizativos, normativos, de planificación, financieros y de promoción, para su correcta aplicación conceptual o de contenidos.

Objetivos de la investigación

Objetivo general

El objetivo general se centra en integrar un concepto operacional de la VT y, una vez establecido, observar su comportamiento en las diversas leyes de los diferentes estados de México, con ello ver sus alcances y aplicación en la legislación de Guanajuato.

Objetivos específicos

- Bajo la Teoría Neoinstitucionalista, observar cómo se aplica este concepto en la legislación y en sus planes y programas, en el discurso y en las tensiones generadas entre los niveles estatales y municipales, en el desarrollo de la actividad turística.
- Evidenciar cuáles son los elementos que debe contener la VT en los territorios locales y regionales, para poder operar el concepto, desde el estado hacia sus municipios, basado en el concepto de sustentabilidad.
- Observar el punto de vista del secretario de Turismo del gobierno del estado de Guanajuato y su director jurídico sobre la hipótesis planteada en la presente investigación.

Diseño metodológico

La presente investigación se ha diseñado para conformar un estudio cualitativo. Por el tipo de estudio, será comparativo, donde los sujetos de estudio son las diversas legislaciones de turismo de los estados y la iniciativa de la nueva Ley de Guanajuato. Por el tipo de información es prospectiva, dado que se realizará una medición que nos llevará a generar un semáforo de cumplimiento con base en una serie de variables que deberá contener cada legislación. Por el momento de estudio, este es de carácter trasversal, dado que se estudiarán las leyes vigentes en el momento de la investigación.

El diseño metodológico se apoya en la teoría neoinstitucionalista y se realiza en tres apartados:

I. Definición del concepto de VT. En principio dese analiza la dinámica de su construcción conceptual en documentos nacionales e internacionales, encontrados en buscadores boléanos científicos internacionales con las palabras *vocación turística*, así como la búsqueda de su instrumentación en la experiencia mundial y de frontera, que van desde la OMT, estudios de España, Colombia y hasta la propia Sectur federal. Se consideró la aplicación del concepto de VT en diversas leyes estatales que logran definirla como en Chiapas, Chihuahua, Guerrero y Veracruz para, finalmente, establecer una definición operacional que sirva de guía en las siguientes fases.
II. La investigación central responde a un estudio de derecho comparado de las 32 legislaciones de turismo en el país, observando cuatro variables dependientes:

1. VT en menciones y construcción conceptual con tres variables independientes para las 36 leyes, los reglamentos de ley existentes y los planes y programas de turismo; 2. de acuerdo El con la definición operacional, se buscaron los conceptos asociados a la VT, integrando 18 variables independientes; 3. los reglamentos de ley con una sola variable independiente que es la relación que establecen con el municipio; y 4. los planes y programas de turismo de los estados con dos variables independientes: la consideración al ámbito regional y la vinculación municipal.
   Se cuenta también con una variable interviniente que refiere al año de su creación o última reforma (véase la figura 3).

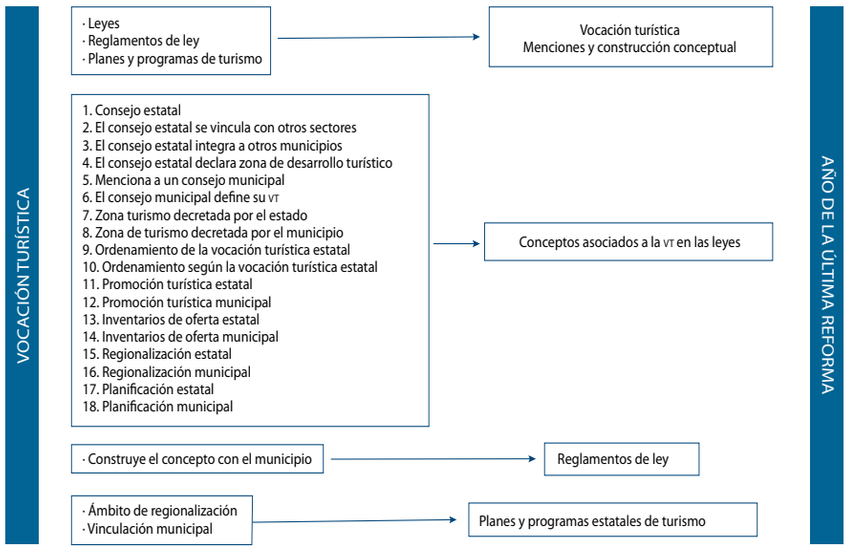
Con la información recopilada de leyes de turismo, reglamentos de las leyes de turismo y los planes y programas de turismo de los estados, se realizó una matriz comparativa y se determinaron valores de 0 y 1; en el primer caso cuando no se encontraron los conceptos y en consejo el segundo cuando sí se encontraron los conceptos; estos se sumaron y por último se estableció una escala de grises a manera de semaforización, la cual indica en qué estados se cumplen las variables dependientes, para finalmente

compararlos con el estado de Guanajuato y de esta manera ver el alcance de la VT en la Ley de Turismo y las recomendaciones para su inclusión desde la definición hasta la comprobación de la hipótesis de partida.

III. Se incluye una entrevista realizada al secretario de Turismo del estado de Guanajuato y a su director jurídico para exponer la definición operativa, así como los resultados preliminares, para contrastar las recomendaciones, a efecto de que estas puedan ser operativas, en el entendido que la teoría neoinstitucionalista va más allá incluso del discurso, y que las propuestas puedan ser lo más certeras, de acuerdo con la experiencia de quien encabeza la cartera de turismo en el Estado de Guanajuato para incursionar en la agenda legislativa, y según lo observado en la teoría y en la práctica de lo que la sociedad en materia de turismo reclama.

Figura 2

Diseño de la investigación



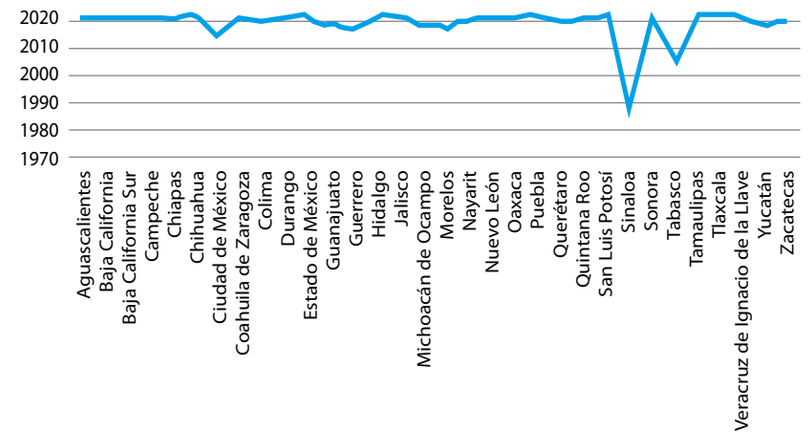
Fuente: elaboración propia.

Resultados

1. Destacamos en primer lugar la información obtenida para la variable independiente, que responde al año de la creación o última reforma a las leyes de turismo de los estados. Se encontró que generalmente están actualizadas en los últimos cuatro años, a excepción del estado de Sinaloa que data de 1988, Tabasco de 2006 y Ciudad de México de 2014; mientras que la del estado de Guanajuato es de 2018 y en 2022 se cuenta con la iniciativa de una nueva ley.

Figura 3

Creación o última reforma a las leyes de turismo en los estados

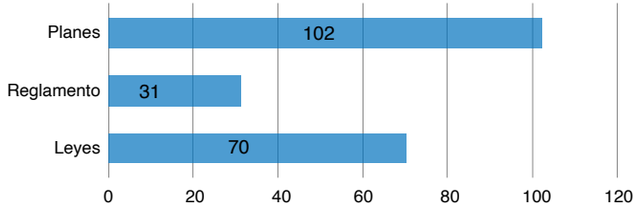


Fuente: elaboración propia.

2. De manera general observamos que del total de menciones de VT en las cuatro variables dependientes en el conjunto de leyes, el concepto se menciona 70 veces, en los reglamentos de ley (únicamente se encontraron 20), se menciona 31 veces, y en los planes y programas un total de 102 veces (véase la figura 4).

Figura 4

Menciones de VT por segmentos



Fuente: elaboración propia.

3. Para la variable de las leyes de manera específica observamos que el concepto de VT no está mencionado en todas, ya que solo en 21 se mencionan, incluido Guanajuato, y en 11 no hay mención del término. Más allá de la mención resaltamos en cuáles se define el concepto: tan solo cinco estados; mientras que en 27 no lo hacen, entre ellos Guanajuato de manera directa. Adicionalmente se observa que la ley del estado de Veracruz es la que más lo repite con un total de 36 ocasiones; en tanto que el promedio de los que lo mencionan es de dos ocasiones, como es el caso de Guanajuato (véase la tabla 3).

Tabla 3

Menciones, definición y número de menciones de la VT en las 32 leyes estatales

Estado	Nombre de la ley de turismo	Mención VT	Definen VT	Total	Número de menciones
Aguascalientes	Ley de Turismo del Estado de Aguascalientes	0	0	0	0
Baja California	Ley de Turismo del Estado de Baja California	1	0	1	1
Baja California Sur	Ley de Turismo para el Estado de Baja California Sur	1	0	1	2
Campeche	Ley de Turismo del Estado de Campeche	1	0	1	1
Chiapas	Ley de Turismo para el Estado de Chiapas	1	1	2	2
Chihuahua	Ley de Turismo de Estado de Chihuahua	1	0	1	2
Ciudad de México	Ley de Turismo del Distrito Federal	0	0	0	0
Coahuila de Zaragoza	Ley de Turismo del Estado de Coahuila de Zaragoza	0	0	0	0
Colima	Ley de Turismo del Estado de Colima	1	0	1	1
Durango	Ley de Turismo del Estado de Durango	1	0	1	2
Estado de México	Ley de Turismo Sostenible y Desarrollo Artesanal del Estado de México	1	1	2	3
Guanajuato	Ley de Turismo para el Estado de Guanajuato y sus Municipios	1	0	1	2
Guerrero	Ley Número 494 de Fomento y Desarrollo Turístico para de Estado y los Municipios de Guerrero	1	1	2	4
Hidalgo	Ley de Turismo Sustentable para del Estado de Hidalgo	1	0	1	2
Jalisco	Ley de Turismo para el Estado de Jalisco y sus Municipios	1	0	1	2
Michoacán de Ocampo	Ley de Turismo del Estado de Michoacán de Ocampo	1	0	1	1
Morelos	Ley de Turismo del Estado de Morelos	0	0	0	0
Nayarit	Ley de Fomento al Turismo del Estado de Nayarit	1	0	1	1

(*Continúa*)

(*Continuación*)

Nuevo León	Ley de Fomento al Turismo del Estado de Nuevo León	0	0	0	0
Oaxaca	Ley de Turismo del Estado de Oaxaca	1	0	1	2
Puebla	Ley de Turismo del Estado de Puebla	1	1	2	2
Querétaro	Ley de Turismo del Estado de Querétaro	1	0	1	2
Quintana Roo	Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo	0	0	0	0
San Luis Potosí	Ley de Turismo del Estado de San Luis Potosí	0	0	0	0
Sinaloa	Ley para el Fomento del Turismo en el Estado de Sinaloa	0	0	0	0
Sonora	Ley Número 251 Estatal de Turismo de Sonora	1	0	1	1
Tabasco	Ley de Desarrollo Turístico del Estado de Tabasco	1	0	1	0
Tamaulipas	Ley de Turismo del Estado de Tamaulipas	0	0	0	0
Tlaxcala	Ley de Turismo del Estado de Tlaxcala	0	0	0	0
Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley Número 843 de Turismo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	1	1	2	31
Yucatán	Ley para el Fomento y Desarrollo del Turismo en Yucatán	0	0	0	0
Zacatecas	Ley de Turismo del Estado de Zacatecas	1	0	1	6

Fuente: elaboración propia.

4. Una vez que hemos determinado una definición operacional para la variable 2 relacionada a los conceptos que componen la VT, al observar que no se define directamente, es menester revisar si se mencionan las 18 variables independientes, que pueden integrar el concepto, y de esta manera superar la idea de que si no se menciona directamente la VT sí se cuenta con los elementos que la definen. En este sentido tenemos una sumatoria de 18 puntos, para los cuales estableceremos tres intervalos a aquellas leyes que contienen de 0 a 10 elementos, de 11 a 15 elementos y de 16 a 18 elementos. En el primer caso encontramos que cuatro están en el primer intervalo, 11 están en segundo el intervalo, incluido Guanajuato, y 17 están en el tercer rango (véase la tabla 4).
5. Para la variable independiente de los reglamentos de ley, se observa que únicamente 20 estados cuentan con él, mientras 12 no se encuentran disponibles. Esta variable independiente se compone de tres variables independientes, que son la mención de la VT, la construcción del concepto, así como la reglamentación y la construcción con el municipio. Vemos que solamente tres reglamentos cumplen con las tres variables independientes, cuatro cumplen con dos variables independientes y seis cumplen con al menos una variable independiente; en el caso de Guanajuato, el Reglamento solo la menciona, pero no la define ni establece la construcción con el municipio (véase la tabla 5).
6. Para la variable independiente de los planes y programas se tomaron en cuenta tres variables independientes. La primera es si mencionan el concepto, la segunda es si establecen los ámbitos de regionalización y la tercera si realiza una vinculación con el municipio. Los resultados indican que dos estados no cumplen con ninguna variable y 10 cumplen con al menos dos variables. En el caso de Guanajuato, el plan no la define, pero sí establece la regionalización con el municipio, y la vincula al municipio; mientras que 20 estados mencionan las tres variables independientes (véase la tabla 6).
7. En relación directa con la hipótesis de este trabajo, se seleccionaron a aquellas variables, tanto de las leyes, reglamentos planes y programas, que apuntan directamente a la VT creada o vinculada a los municipios. Son las siguientes variables: El consejo estatal integra a municipios; menciona a un consejo municipal. El consejo municipal define su VT. La zona de turismo decretada por el municipio. Existe un ordenamiento de acuerdo con la VT municipal. Promoción turística municipal. Se contemplan inventarios de oferta municipal. Existe la regionalización municipal. Contempla la planificación municipal. El estado está vinculado al municipio.

Construye el concepto de VT con el municipio. Encontramos que 21 estados fortalecen a sus municipios, ocho lo hacen parcialmente, en los que está incluido Guanajuato, y cuatro de ellos no tienen relación estrecha con su municipio (*véase* la tabla 4).

Tabla 4

Conceptos asociados a la VT según definición operacional

Estado	Consejo estatal	Consejo estatal se vincula con otros sectores	Consejo estatal integra a municipios	Consejo estatal declara zona de desarrollo turístico	Menciona a un consejo municipal	Consejo municipal define su VT	Zona de turismo decretada por el estado	Zona de turismo decretada por el municipio	Ordenamiento de la vocación turística estatal	Ordenamiento de acuerdo con la vocación turística municipal	Promoción turística estatal	Promoción turística municipal	Inventarios de oferta estatal	Inventarios de oferta municipal	Regionalización estatal	Regionalización municipal	Planificación estatal	Planificación municipal	Total
Aguascalientes	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	0	12
Baja California	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	14
Baja California Sur	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18
Campeche	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	14
Chiapas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18
Chihuahua	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18
Ciudad de México	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	10
Coahuila de Zaragoza	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	14
Colima	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	14
Durango	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18
Estado de México	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	16
Guanajuato	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	0	14
Guerrero	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
Hidalgo	16	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	1	13
Jalisco	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	16
Michoacán de Ocampo	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	16
Morelos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18
Nayarit	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18
Nuevo León	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	6
Oaxaca	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
Puebla	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18

(*Continúa*)

(*Continuación*)

Querétaro	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	17
Quintana Roo	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	14
San Luis Potosí	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	12
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	6
Sonora	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	15
Tabasco	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0	9
Tamaulipas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	17
Tlaxcala	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	17
Veracruz de Ignacio de la Llave	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	17
Yucatán	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
Zacatecas	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	12
0-10		11-15		16-18															

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5

Reglamentos de ley que mencionan, definen y establecen la reglamentación de la VT con el municipio

Estado	Reglamento	Mencionan VT	Definen VT	Construye el concepto con el municipio	Total
Aguascalientes	Reglamento de la Ley de Turismo del Estado de Aguascalientes	1	0	1	2
Baja California	Reglamento de la Ley de Turismo del Estado de Baja California	1	0	0	1
Baja California Sur	N/D	0	0	0	N/D
Campeche	Reglamento de la Ley de Turismo del Estado de Campeche	0	0	0	0
Chiapas	Reglamento de la Ley de Turismo del Estado de Chiapas	0	0	0	0
Chihuahua	N/D	0	0	0	N/D
Ciudad de México	Reglamento de la Ley de Turismo del Distrito Federal	0	0	0	0
Coahuila de Zaragoza	N/D	0	0	0	N/D
Colima	Reglamento de la Ley de Turismo del Estado de Colima	1	1	1	3
Durango	Reglamento de la Ley de Turismo del Estado de Durango	1	1	1	3
Estado de México	Reglamento de la Ley de Turismo del Estado de México	0	0	0	0

(*Continúa*)

(*Continuación*)

Guanajuato	Reglamento de la Ley de Turismo del Estado de Guanajuato y sus Municipios	1	0	0	1
Guerrero	Reglamento de la Ley núm. 137 de Turismo del Estado de Guerrero	1	1	1	3
Hidalgo	Reglamento de la Ley de Turismo del Estado de Hidalgo	1	1	0	2
Jalisco	Reglamento de la Ley de Turismo del Estado de Jalisco	0	0	0	0
Michoacán de Ocampo	Reglamento de la Ley de Turismo del Estado de Michoacán de Ocampo	1	0	1	2
Morelos	Reglamento de la Ley de Turismo del Estado de Morelos	1	0	0	1
Nayarit	N/D	0	0	0	N/D
Nuevo León	N/D	0	0	0	N/D
Oaxaca	N/D	0	0	0	N/D
Puebla	Reglamento de la Ley de Turismo del Estado de Puebla	1	0	1	2
Querétaro	Reglamento de la Ley de Turismo para el Municipio de Querétaro	0	0	0	0
Quintana Roo	Reglamento de la Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo	1	0	0	1
San Luis Potosí	N/D	0	0	0	N/D
Sinaloa	N/D	0	0	0	N/D
Sonora	Reglamento de la Ley de Fomento al Turismo para el Estado de Sonora	1	0	0	1
Tabasco	N/D	0	0	0	N/D
Tamaulipas	N/D	0	0	0	N/D
Tlaxcala	N/D	0	0	0	N/D
Veracruz de Ignacio de la Llave	N/D	0	0	0	N/D
Yucatán	Reglamento de la Ley para el Fomento y Desarrollo del Turismo de Yucatán	1	0	0	1
Zacatecas	Reglamento de la Ley para el Desarrollo Turístico del Estado de Zacatecas	1	0	1	2

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6

Planes y programas que definen VT, contemplan el ámbito de regionalización del Estado y cuentan con vinculación municipal

Estado	Nombre	Definen VT	Ámbito regionalización	Vinculación municipal	Total
Aguascalientes	Plan estatal de desarrollo 2010-2022	0	1	1	2
Baja California	Plan estatal de Baja California 2020-2024	0	1	0	1
Baja California Sur	Programa sectorial de turismo 2015-2021	0	1	0	1
Campeche	Plan de todos, plan estatal de desarrollo 2021-2017	0	0	0	0
Chiapas	Plan de turismo de Chiapas	1	1	1	3
Chihuahua	Programa de desarrollo turístico de Chihuahua	1	1	1	3
Ciudad de México	Programa sectorial de Turismo 2013-2018	1	1	1	3
Coahuila de Zaragoza	Programa estatal de turismo de Coahuila 2011-2017	1	1	1	3
Colima	Programa sectorial de Turismo 2016-2021	0	1	1	2
Durango	Plan estatal de Durango	0	0	0	0
Estado de México	Programa de fomento turístico	1	1	1	3
Guanajuato	Actualización del programa de gobierno de Guanajuato 2018-2024	0	1	1	2
Guerrero	Plan estatal de desarrollo de Guerrero 2022-2017	1	1	1	3
Hidalgo	Programa sectorial de desarrollo 2020-2022	0	0	1	1
Jalisco	Plan estatal de gobernanza y desarrollo de Jalisco 2018-2024	0	1	1	2
Michoacán de Ocampo	Plan de desarrollo integral de Michoacán 2022-2027	0	1	0	1
Morelos	Programa sectorial de turismo y cultura 2019-2024	0	1	1	2
Nayarit	Programa estatal de promoción y fomento al turismo	1	1	1	3
Nuevo León	Programa especial de impulso al turismo 2016-2021	1	1	1	3
Oaxaca	Plan estratégico sectorial de turismo 2016-2022	1	1	1	3
Puebla	Programa sectorial de turismo 2019-2024	1	1	1	3
Querétaro	Plan estatal de desarrollo de Querétaro 2021-2027	0	1	1	2
Quintana Roo	Plan maestro de turismo sustentable 2030 de Quintana Roo	1	1	1	3

(*Continúa*)

(*Continuación*)

San Luis Potosí	Programa institucional de turismo 2020	1	1	1	3
Sinaloa	Plan estatal de desarrollo 2022-2027	0	1	1	2
Sonora	Programa institucional de turismo de Sonora	1	1	0	2
Tabasco	Plan estatal de desarrollo del estado de Tabasco 2019-2024	1	1	0	2
Tamaulipas	Plan estatal de desarrollo 2016-2022	0	1	0	1
Tlaxcala	Programa de desarrollo turístico de Tlaxco y sus alrededores, estado de Tlaxcala (Prodet-Tlaxco)	0	1	1	2
Veracruz de Ignacio de la Llave	Programa sectorial de turismo 2019-2024	1	1	1	3
Yucatán	Programa especial de turismo de Yucatán 2018-2024	0	1	1	2
Zacatecas	Plan estatal de desarrollo de Zacatecas 2022-2027	0	0	1	1

Fuente: elaboración propia.

Tabla 7

Relación estado-municipio en cuanto a la formulación de la VT *desde lo local*

	Leyes									Planes	Programa	
Estado	**El consejo estatal integra a municipios**	**Menciona a un consejo municipal**	**El consejo municipal define su VT**	**Zona de turismo decretada por el municipio**	**Ordenamiento de acuerdo con la vocación turística municipal**	**Promoción turística municipal**	**Inventarios de oferta municipal**	**Regionalización municipal**	**Planificación municipal**	**Vinculados al municipio**	**Construye el concepto con el municipio**	**Total**
Aguascalientes	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	6
Baja California	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	6
Baja California Sur	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	9
Campeche	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	6
Chiapas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	10
Chihuahua	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	10
Ciudad de México	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	3
Coahuila de Zaragoza	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	8
Colima	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	7
Durango	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	10
Estado de México	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	9
Guanajuato	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	6
Guerrero	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	10

(*Continúa*)

(*Continuación*)

Hidalgo	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	5
Jalisco	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	8
Michoacán de Ocampo	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	91
Morelos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	10
Nayarit	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	10
Nuevo León	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Oaxaca	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	9
Puebla	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
Querétaro	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	9
Quintana Roo	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	7
San Luis Potosí	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	7
Sinaloa	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	3
Sonora	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	7
Tabasco	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	3
Tamaulipas	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	8
Tlaxcala	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	9
Veracruz de Ignacio de la Llave	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	9
Yucatán	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	9
Zacatecas	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	7

Fuente: elaboración propia.

8. Entrevista con el secretario de turismo de Guanajuato, maestro Juan José Álvarez Brunel, y su director jurídico, licenciado Víctor Zárate Flores. La entrevista se realizó el día 15 de julio de 2022, a las 17:00 h, en las instalaciones de la Sectur Guanajuato ubicada en el Parque Guanajuato Bicentenario. El tema de la exposición fue la decisión de la VT desde lo local, así como la nueva iniciativa de ley. El aporte de esta entrevista recae en presentar la hipótesis de la presente investigación, con objeto de contrastar los resultados obtenidos y validar las recomendaciones que hasta el momento se tenían planteadas, ya que, como el ejecutivo del turismo, su visión es de gran valor para la investigación.

   En cuanto al conocimiento del concepto de VT, el entrevistado cuenta con una certera definición que concuerda con nuestra definición operacional. En cuanto a la relación estado-municipio, el secretario comenta que se han tenido acercamientos de gran valor, lo que demuestra la sensibilidad del accionar desde lo local. Se han llevado reuniones con todos los interesados del turismo y eso ha permitido un importante incremento de segmentos turísticos, que incluso se han georreferenciado en el mapa del estado (véase la figura 5). Asimismo, se ha tenido un importante incremento en el registro estatal de turismo de diversas empresas del sector, siendo esta una actividad sin precedentes y de gran calado en la sustentabilidad de la actividad en el estado. Misma que se ha favorecido mediante la campaña para la recuperación turística después de los embates causados por la COVID-19. En este sentido se le expuso que la campaña "Guanajuato grandeza de México y Guanajuato vive grandes historias" ha causado un gran interés en la escala mundial, ya que fue presentada por el autor de este trabajo en el proyecto de investigación de resiliencia turística poscovid, en el seno del proyecto de investigación Adaptatur Ciudad, realizado en España con el Grupo de Investigación Turismo Patrimonio y Desarrollo de la Universidad Complutense de Madrid (en curso).

   En cuanto a la integración de consejos municipales de turismo en el Consejo Estatal, el secretario comenta que el tener un consejo tan amplio (integrando a los 46 municipios) dificulta su operación y la solución que propone es que estos inviten a la Sectur Guanajuato a ser parte de ellos, lo que consideramos un gran acierto, ya que de esta manera se pueden conocer de manera directa y con la sociedad receptora sus problemas y anhelos a los que pueden dar la asesoría necesaria. Indica que así ha estado funcionando y por ello el éxito antes mencionado.

   Destaca que la función que realiza requiere de encontrar soluciones inmediatas para la recuperación y que esta llega a obstaculizarse por la tem-

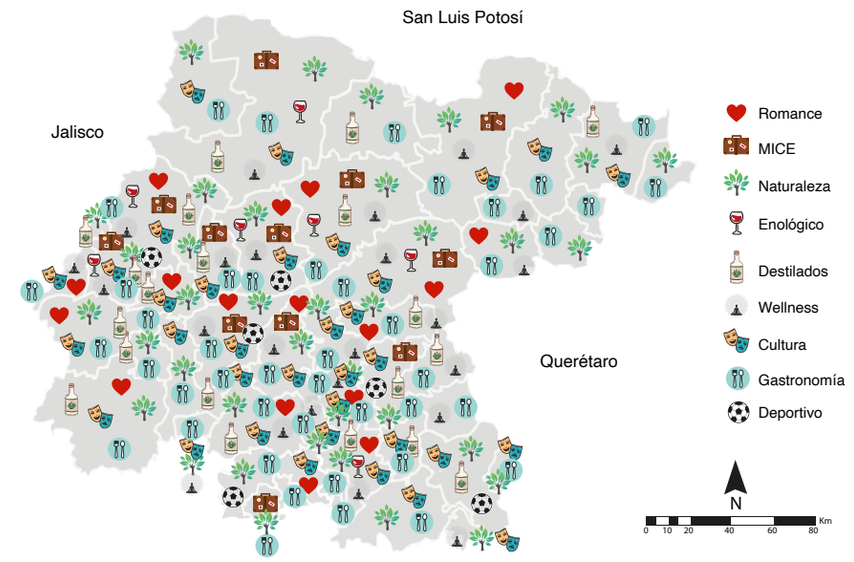
poralidad de los ayuntamientos, por lo que coincide que son los consejos municipales los que pueden garantizar un desarrollo turístico en el largo plazo.

Para el director jurídico es importante incluir la variable interviniente de la creación o última reforma de las leyes, ya que esto permite observar el dinamismo parlamentario y la importancia de la actividad en la agenda parlamentaria.

Fue una entrevista de más de dos horas, en la que se tuvo la oportunidad de observar el extraordinario trabajo que realiza esta secretaría, así como el férreo compromiso con el desarrollo del estado, siendo el ejecutivo un exlegislador que promovió la mejora regulatoria en el Congreso, en la cual aplaude la metodología *ex post* en la evaluación de las leyes estatales.

Figura 5

Mapa de oferta turística del estado de Guanajuato



Fuente: Sectur Guanajuato, en entrevista.

Conclusiones

De acuerdo con lo que se observa desde las diferentes contribuciones científicas y en las diversas leyes estatales de turismo en México, el concepto está sujeto a diferentes factores, que se integran desde el ámbito local, en el cual es preciso que exista una demarcación territorial administrativa, en este caso los municipios, que deben ser los encargados de determinar la VT con procesos de participación ciudadana, generando planes y programas, encabezados por un ente de gestión especializado del nivel municipal, que contemple áreas geográficas definidas y determinadas en sus planes de ordenamiento territorial. Es frecuente encontrar que los consejos municipales de turismo realicen las propuestas de VT al estado. Incluso en algunas legislaciones se menciona la conformación de los expedientes con una serie de elementos, que van desde la catalogación del patrimonio en todas sus formas, la planificación, en la que se establecen objetivos, estrategias, y elementos de medición, así como la creación de nuevos productos turísticos. De esta manera se puede lograr la integración de la política turística en la escala estatal. Esto no significa que el estado no pueda apoyar a los municipios, brindándoles asesorías de como integrar mejor su VT e incluso como poder fusionarla con otros municipios para la conformación de las regiones turísticas del estado.

En suma, se parte de la premisa de que la VT debe concebirse desde lo local (municipal), integrando todas las acciones que se realizan desde la Secretaría de Turismo del estado, mismas que en la actualidad son muy puntuales y en las que, a pesar de ser exitosas e innovadoras, no se les capitalizan ni se les da el seguimiento adecuado en los municipios, incluso en las intervenciones de dignificación y mantenimiento, donde se logra poner el valor el patrimonio en todas sus formas, este se desvanece y carece de seguimiento por parte de la localidad, muchas veces porque las comunidades las sienten como imposiciones del Estado, a veces formando ideas que se vinculan a los problemas de coordinación generados por la temporalidad e involucrando motivaciones partidarias contrarias, con lo que el logro de los objetivos se pierde rápidamente.

De la instrumentación de la vocación turística podemos afirmar que es necesario establecer una serie de mediciones que deben ser realizadas por los interesados del turismo en el territorio, y que deben incluir:

- La valoración y sistematización de un inventario patrimonial (en todas sus formas) de cada municipio.
- La realización de inventarios de oferta turística de alojamiento, alimentos y bebidas, servicios de guía, formas de comercialización y, de ser posible la valoración de sus usuarios.
- La identificación de infraestructuras de soporte a las actividades turísticas.
- Precisar e inventariar los atractivos turísticos de sitio y de evento del territorio de acuerdo con la clasificación de Bollón (2006).
- Analizar la existencia del uso de nuevas tecnologías que apoyen la operación y difusión de los territorios.
- Revisar el estado actual de la política turística municipal, y las redes de actores que apoyan en su ejecución.
- Identificación de actores locales interesados en la actividad turística.

Recomendaciones con decoro a la comisión de turismo del H. Congreso del Estado de Guanajuato en relación con la operatividad de la VT derivada del conjunto de la investigación

a) Debe integrarse el concepto de VT en la legislación desde el glosario, de la siguiente manera o contener los elementos siguientes.

Vocación turística: Es una herramienta integradora que se compone de la identificación y catalogación de los recursos turísticos (sean naturales, culturales, tangibles o intangibles), con los que cuenta un determinado territorio, que son conocidos y valorados por los interesados del turismo (empresarios, gobernantes, sociedad y visitantes), capaces de atraer visitantes y destinados a satisfacer las expectativas de viaje para un segmento turístico determinado, así como el conjunto de infraestructura, estructura de servicios y *supra*estructura gubernamental, basadas en una eficaz gobernanza, capaz de generar un desarrollo local sustentable, mediante la conformación de programas locales, que permitan integrar la VT del estado.

b) Se deben establecer los requerimientos que debe contener la VT realizados por los consejos turísticos municipales y que deberá aprobar el ayuntamiento, a efecto de registrar la VT local de acuerdo con los siguientes (tomado de la Ley de Turismo de Veracruz):

- *Atracción turística*: Los elementos existentes en el municipio que motivan el viaje y atraen visitantes, así como su estado de conservación. Este término se utiliza preferentemente para listar los espacios naturales, culturales e históricos que sean parte de la oferta turística.
- *Servicios turísticos*: Se refieren a las actividades que buscan satisfacer las necesidades del turista. Se prestan a través de hoteles, moteles, albergues, cabañas, hostales, agencias de viaje, operadores turísticos, restaurantes, cafeterías, bares, guías de turistas, entre otros. También contemplan el análisis de la demanda de estos servicios en cada municipio.
- *Infraestructura*: Prevé los elementos básicos para el desarrollo del turismo, como toda construcción, instalación, vías de comunicación, aeropuertos, gasolineras, hospitales, talleres mecánicos, centros de convenciones, terminales de servicios para viajeros, bancos, cajeros automáticos y servicios financieros.
- *Superestructura*: Comprende la existencia en el municipio de organismos especializados, tanto públicos como privados, encargados de optimizar y modificar, cuando sea necesario, el sistema turístico de la localidad, así como de armonizar sus relaciones para facilitar la producción y venta de los múltiples servicios que componen la actividad turística.
- *Ordenamiento territorial*: Deberá estar acorde con los programas de ordenamiento turístico general y regional del territorio, que deberá contemplar I. determinar el área territorial a ordenar, II. describir sus recursos turísticos, III. establecer su análisis de riesgos y IV. proponer los criterios para la determinación de los planes o programas de desarrollo urbano, así como del uso de suelo, con el propósito de preservar los recursos naturales y aprovechar de manera ordenada y sustentable los recursos turísticos respectivos.

c) Cuando los municipios entreguen la información y esta sea validada por el ejecutivo de la Sectur, los municipios tendrán derecho a los siguientes beneficios (tomado de la Ley de Turismo de Veracruz):

- Participar en la implementación del programa de ordenamiento turístico del estado.
- Integrar a los operadores de servicios turísticos del municipio al programa “Moderniza” (distintivo M).
- Recibir cursos de capacitación en “cultura turística” para personal de primer contacto de los municipios.

- Inscribir proyectos para los "convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos".
- Acceder a la difusión en medios de comunicación, publicidad y eventos promocionales donde participe el gobierno del estado, así como recibir el apoyo necesario para el diseño, implementación y operación de un sitio de internet exclusivo para su promoción turística.

d) Los municipios estarán obligados a (tomado de la Ley de Turismo de Veracruz):

- Implementar en el municipio el estudio de perfil y grado de satisfacción de sus visitantes.
- Elaborar su inventario turístico, para alimentar el registro estatal de turismo.
- Destinar recursos presupuestales para el fomento de la actividad y el desarrollo de infraestructura turística, así como participar en el financiamiento del programa de ordenamiento turístico de su territorio.
- Instalar, operar y actualizar de manera permanente un sitio de internet exclusivo para su promoción turística.

e) Fortalecer e implementar las medidas necesarias para el registro estatal de turismo, de acuerdo con la metodología planteada por Sectur Guanajuato, así como colaborar de manera directa con el Observatorio de Turismo del Estado de Guanajuato.

f) Una vez recabada la VT de cada municipio, establecer las regiones turísticas del estado, basadas en las similitudes del paisaje cultural, de la proximidad, de los atractivos turísticos de cada municipio (pudiendo integrarse a otros municipios), sean tangibles o intangibles, o del segmento turístico que se disponga y declare, conformando así la VT del estado.

g) Resulta altamente operativo y garantiza continuidad que la mitad de los integrantes del consejo consultivo estatal y municipal se renueven cada cuatro años, ya que de esta manera no se pierden los objetivos planteados en el mediano y largo plazo. En su primera integración la mitad de los consejeros deberán ser nombrados por dos años, y la otra mitad por cuatro; en lo sucesivo, la mitad se nombrarán por cuatro años.

Referencias

Antón Clavé, S. (2005). *Parques temáticos: más allá del ocio*. Barcelona: Ariel.

Ballesteros, M.U., & Santafé, S.V. (2017). Los problemas para la Definición de Problemas en Políticas Públicas de Bardach a Noël-Roth. *Revista Criterio Libre Jurídico*, *14*(2), 127-134.

Bermúdez Grande, R. (2021). *El neoinstitucionalismo como solución a la discusión sobre la intervención del estado vista desde el debate entre Keynes y Hayek* (Master's thesis).

Boullón, R.C. (2006). *Espacio turístico*. México: Trillas.

Cardona, S.L.M. (s.f.). *Retos Regulatorios de Colombia Frente a la OCDE: Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)*.

Casado-Montilla, J., & Pulido-Fernández, J.I. (2021). How to measure the tourism vocation of a territory? Proposal for a composite index. *International Journal of Tourism Research*, *23*(3), 253-267.

Del Vecchio, P., & Passiante, G. (2017). Is tourism a driver for smart specialization? Evidence from Apulia, an Italian region with a tourism vocation. *Journal of destination marketing & management*, *6*(3), 163-165.

Guanajuato (2022). Conoce los atractivos del estado de Guanajuato. En: Conoce los atractivos del estado de Guanajuato. *Boletines.*

Hinojosa, C.G., Molinar, C.M.A., & Velásquez, R.M. (2014). Diseño de una metodología para establecer la vocación turística de un destino. Caso Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. *Teoría y Praxis*, 75-100.

Llinàs, M.S. Miguel Seguí L., & Servera (2001). La vocación turística del territorio. En Diego A. Barrado Timón, *Geografía mundial del turismo* (pp. 61-90). España: Síntesis.

López Zapata, L.V., Gómez Gómez, J.S., Sepúlveda, W.M., & Ochoa Vélez, A. (2017). Propuesta metodológica para la medición y valoración de la vocación turística dentro de una ciudad: Estudio de caso en las ciudades de Medellín y Bogotá, Colombia. *Estudios Socioterritoriales*, *21*, 71-89.

Milenio. (23 de marzo de 2022) Buscan reactivar economía de sector turístico en Guanajuato con eventos nacionales e internacionales. Redacción. *Milenio.* https://www.milenio.com/negocios/buscan-reactivar-economia-sector-turistico-guanajuato

Olavarría Gambi, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Documentos de Trabajo. Chile: Departamento de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública.

OMT (2015). *Manual práctico de gestión integral de la calidad de los destinos turísticos: Conceptos, implementación y herramientas para autoridades, instituciones y gestores de destinos*. https://www-e-unwtoorg

_____ (2022). Turismo internacional y covid-19. https://www.unwto.org/

Petrizzi, R. (2011). *El Genius Loci y la vocación turística de un destino*. http://ramiropetrizzi.blogspot.com/

Rondón-de Medina, V.A., Rivas-Torres, F.E., & Obando-Uzcátegui, L.A. (2021). El neoinstitucionalismo sociológico como referente para los estudios organizacionales. *Catálogo Editorial*, *1*(63), 39-64. https://journal.poligran.edu.co/index.php/libros/article/view/3127/3386

Sectur. (2002). *Serie de documentos técnicos de competitividad: Identificación de potencialidades turísticas en regiones y municipios/Sectur*. Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos. https://cedocvirtual.sectur.gob.mx/janium-bin/pdfview.pl?Id=20220516171242&r=15665&t=p

Schedler, A. (2000). Neoinstitucionalismo. En L. Baca, J. Bokser-Liwerant, F. Castañeda, I. H. Cisneros & G. Pérez Fernández del Castillo, *Léxico de la Política* (pp. 472-476). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Secretaría de Educación Pública/Fondo Sectorial para Investigación y Desarrollo Tecnológico en Energía/Heinrich Böll S.

Subirats, J., & Gomà, R. (1994). *Evaluación de políticas públicas. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración pública.

Leyes consultadas

Ley número 251 Estatal de Turismo de Sonora. (2021). Última Reforma publicada en el Boletín Oficial: 4 de mayo de 2021. Ley publicada en el Número 25, Secc. IV, del *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, el lunes 29 de marzo de 2021.

Ley número 494 de Fomento y Desarrollo Turístico para el Estado y los Municipios de Guerrero. (2017). Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 11 de abril de 2017. Ley publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, el martes 11 de noviembre de 2014.

Ley número 843 de Turismo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2021). Última Reforma publicada en la *Gaceta Oficial*: 13 de mayo de 2021. Ley publicada en el Número Extraordinario a la *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, el martes 10 de agosto de 2010.

Ley de Fomento al Turismo del Estado de Nayarit. (2021). Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 18 de marzo de 2021. Ley publicada en la Sección Cuarta del *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit*, el miércoles 4 de mayo de 2005.

Ley de Fomento al Turismo del Estado de Nuevo León. (2021). Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 5 de junio de 2020. Ley publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, el lunes 4 de septiembre de 2006.

Ley de Turismo del Estado de Aguascalientes. (2021). Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial: 24 de mayo de 2021. Ley publicada en la Primera Sección del *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, el lunes 16 de abril de 2007.

Ley de Turismo del Estado de Baja California. (2021). Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial: 14 de septiembre de 2021. Ley publicada en la Sección I del *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, el viernes 3 de abril de 2009.

Ley de Turismo para el Estado de Baja California Sur. (2022). Última Reforma Publicada en el *Boletín Oficial*: 30 de junio de 2022. Reglamento publicado en el *Boletín Oficial del Estado de Baja California*, el lunes 20 de diciembre de 2010.

Ley de Turismo del Estado de Campeche. (2022). Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial: 10 de mayo de 2022. Ley publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Campeche*, el viernes 4 de marzo de 2011.

Ley de Turismo para el Estado de Chiapas. (2021). Texto Original. Ley publicada en el número 202 del *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, el viernes 31 de diciembre de 2021.

Ley de Turismo del Estado de Chihuahua. (2022). Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 28 de mayo de 2022. Ley Publicada

en el Folleto Anexo del *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*, el sábado 19 de mayo de 2012.

Ley de Turismo del Distrito Federal. (2014). Última reforma publicada en la *Gaceta Oficial*: 28 de noviembre de 2014. Ley publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el lunes 30 de agosto de 2010.

Ley de Turismo del Estado de Coahuila de Zaragoza. (2021). Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 29 de enero de 2021. Ley publicada en la Tercera Sección del *Periódico Oficial del Estado de Coahuila*, el viernes 27 de diciembre de 2019.

Ley de Turismo del Estado de Colima. (2020). Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 25 de junio de 2022. Ley publicada en el Suplemento número 8 al *Periódico Oficial del Estado de Colima*, el sábado 23 de septiembre de 2006.

Ley de Turismo del Estado de Durango. (2021). Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 31 de marzo de 2022. Ley publicada en el *Periódico Oficial de Estado de Durango*, el jueves 3 de marzo de 2016.

Ley de Turismo Sostenible y Desarrollo Artesanal del Estado de México. (2021). Texto Original. Ley publicada en la Sección Primera al número 4 de la *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, el miércoles 6 de enero de 2021.

Ley de Turismo para el Estado de Guanajuato y sus Municipios. (2018). Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 29 de mayo de 2018. Ley Publicada en la Segunda Parte del *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, el viernes 24 de diciembre de 2010.

Ley de Turismo Sustentable para el Estado de Hidalgo. (2021): Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 23 de mayo de 2022. Ley publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, el lunes 10 de diciembre de 2012.

Ley de Turismo para el Estado de Jalisco y sus Municipios. (2021): Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 29 de julio de 2021. Ley publicada en la Sección VI al Número 46 del *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, el martes 5 de junio de 2018.

Ley de Turismo del Estado de Michoacán de Ocampo. (2019): Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 28 de agosto de 2019. Ley publicada en la Quinta Sección al *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*, el martes 3 de mayo de 2011.

Ley de Turismo del Estado de Morelos. (2017). Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 6 de diciembre de 2017. Ley publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Morelos*, el miércoles 10 de diciembre de 2008.

Ley de Turismo del Estado de Oaxaca. (2021). Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 20 de noviembre de 2021. Ley publicada en la Séptima Sección del *Periódico Oficial Gobierno del Estado de Oaxaca*, el sábado 12 de noviembre de 2016.

Ley de Turismo del Estado de Puebla. (2022). Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 26 de noviembre de 2019. Ley publicada en la Trigésima Segunda Sección del *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, el viernes 31 de diciembre de 2010.

Ley de Turismo del Estado de Querétaro. (2021). Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 30 de septiembre de 2021. [N. de E. contiene la fe de erratas publicada en el *Periódico Oficial* del 8 de octubre de 2021.] Ley publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Querétaro*, el viernes 31 de julio de 2009.

Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo. (2021). Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 19 de octubre de 2021. Ley publicada en el Extraordinario del *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, el lunes 28 de junio de 2010.

Ley de Turismo del Estado de San Luis Potosí. (2022). Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 8 de junio de 2022. Ley publicada en la Edición Extraordinaria del *Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí*, el sábado 22 de octubre de 2011.

Ley para el fomento del Turismo en el Estado de Sinaloa. (1988). Texto Original. Ley publicada en la Segunda Sección del *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*, el viernes 8 de julio de 1988.

Ley de Desarrollo Turístico del Estado de Tabasco. (2006). Texto original. Ley publicada en el Suplemento G al *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, el sábado 30 de diciembre de 2006.

Ley de Turismo del Estado de Tamaulipas. (2021). Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 14 de julio de 2021. Ley publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas*, el jueves 3 de julio de 2014.

Ley para el Fomento y Desarrollo del Turismo en Yucatán. (2019). Última Reforma publicada en el Diario Oficial: 31 de julio de 2019. Ley publicada en el *Diario Oficial del estado de Yucatán*, martes 26 de julio de 2011

Ley de Turismo del Estado de Zacatecas. (2020). Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 8 de junio de 2022. Ley publicada en el Suplemento 3 al número 19 del *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, el miércoles 7 de marzo de 2018.

Poder Legislativo. Decreto No. 107. Ley de Turismo del Estado de Tlaxcala. (2022).

La dimensión cultural y el desarrollo de la Agenda 2030, acciones para el mejoramiento de su implementación en el estado de Guanajuato

The Cultural Dimension and the Development of the 2030 Agenda, Actions to Improve its Implementation in the State of Guanajuato

Oscar Sevilla Herrera

Sumario: 1. Introducción. 2. Vínculos entre cultura y desarrollo. 3. Construcción de las políticas culturales. 4. Análisis de la dimensión cultural en la Agenda 2030. 5. Instrumentos internacionales como referencia para la implementación y las buenas prácticas de la dimensión cultural en el estado de Guanajuato. 6. Conclusiones. 7. Referencias.

Resumen

El desarrollo de la Agenda 2030 debe tomar en consideración a la dimensión cultural para conseguir sus objetivos. A través del presente artículo se busca evidenciar los vínculos entre cultura y desarrollo para la construcción adecuada de políticas culturales en la materia. De igual forma, se pretende entender como los objetivos del desarrollo sostenible poseen una dimensión cultural dispersa dentro de sus metas y la manera de robustecerlos a través de normativa internacional.

Palabras clave: políticas culturales, Agenda 2030, políticas públicas, desarrollo, cultura

Abstract

The development of the 2030 Agenda must take into consideration the cultural dimension to achieve its objectives. Through this paper, we seek to demonstrate the links between culture and development for the adequate construction of cultural policies in the matter. Similarly, the document shows how the objectives of sustainable development have a dispersed cultural dimension within their goals and how to strengthen them through international regulations.

Keywords: Cultural Policies, 2030 Agenda, Public Policies, Development, Culture

Introducción

El presente trabajo busca aportar un panorama para entender los vínculos latentes entre los factores culturales y las vías de desarrollo conforme a lo estipulado en los objetivos de la Agenda 2030. Debemos admitir que la dimensión cultural muchas veces se ha dejado de lado, e incorporado de forma secundaria o, incluso, omitida, reduciendo su importancia trasladándola a un segundo plano. La creación de esta agenda ha caído en este último supuesto, ya que no toma en consideración de forma directa los elementos que la cultura aporta al desarrollo.

Para comenzar, dilucidaremos las relaciones entre cultura y desarrollo, puesto que las consideraciones a lo largo del tiempo parecen favorecer situaciones economicistas, sosteniendo que alcanzar las condiciones económicas óptimas son la evidencia del desarrollo. No se niega la importancia del apartado económico; sin embargo, no es el único que se necesita para obtener un desarrollo completo, pues aquí radica la importancia de la cultura como uno de los muchos factores que influyen para llegar a un estado de bienestar social.

Lo segundo será entender cómo se construyen las políticas culturales; si bien conocemos el ciclo que recae sobre las políticas públicas, entender a la cultura como un problema público, con todas las vicisitudes que ello implica, nos atrae a un entendimiento diverso. Desgranar la integración que supone cumplimentar la cultura a través del accionar gubernamental como tarea primordial es poner de manifiesto un escenario, en el cual conviven diversos actores y agentes, alcanzando con ello una hibridación entre los componentes sociales, económicos y culturales necesarios para sustentar sus conexiones.

Pasaremos a un análisis de la Agenda 2030, enfocándonos en cómo se sostiene la dimensión cultural dentro de sus metas y objetivos. Recordemos que no la integra de forma directa; por ello, es necesario pormenorizar los grados de integración a través de sus postulados, aportando un análisis crítico sobre la manera en que la cultura tiene reconocimiento dentro de esta agenda, así como cuales son los puntos prioritarios y como debería establecerse una integración idónea.

Finalmente, se dará una propuesta directa sobre las directrices de actuación en las políticas públicas del estado de Guanajuato que se planeen realizar en materia cultural, buscando establecer buenas prácticas de implementación. Para alcanzar este objetivo, nos enfocaremos en los puntos focales de la Agenda 2030, que ya prevén dimensiones culturales, para robustecerlos sustentándonos en tratados internacionales, así como en guías o agendas que se centran en alcanzar vías de mejoramiento para la ejecución de prácticas adecuadas de políticas culturales.

Vínculos entre cultura y desarrollo

Las relaciones entre cultura y desarrollo son intrínsecas, y representan una unidad más importante de lo que aparenta. Colocar la cultura como factor relevante del desarrollo es una tarea pendiente, que ha tomado posicionamientos significativos gracias a los avances académicos y administrativos. En el pasado, "la idea de desarrollo ha estado determinada por visiones economicistas, eurocéntricas y androcéntricas" (Basail, 2020, p. 74). Es una situación que permeó durante bastante tiempo en la construcción de la idea de desarrollo, condicionando todo el concepto a una modernización desarrollista (Martín Barbero, 2010, p. 27).

En épocas contemporáneas, la teorización entre cultura y desarrollo ha encontrado "intersecciones en un campo dinámico, [como]testigo de acercamientos y rupturas, y de nuevas propuestas que evidencian relaciones en doble vía y a través de diversos canales" (Abello, Aleán & Berman, 2010, p. 75). La propia profundización de ambos conceptos ha dejado entrever la necesidad de vínculos que motiven su progreso. Los posicio-

namientos de la cultura y el desarrollo han encontrado ser definitorios y compatibles; por ello, "la cultura es hoy en día una dimensión fundamental del desarrollo" (Abello, Aleán & Berman, 2010, p. 78).

La faceta de modernidad que invoca la idea de desarrollo no es una idea distante, pues lo erróneo es dejar fuera la dimensión cultural de dicha ecuación. Entonces, la cultura se ha expandido de una manera impresionante que en la actualidad tiene repercusión en el ámbito político y económico (Yúdice, 2002, p. 23). Los nuevos escenarios de desarrollo ponderan el factor humano como génesis de la competitividad y la capacidad de innovación; aquí recae una de las funciones principales de la cultura, ya que "la innovación tiene que ver con la cultura de forma directa" (Pardo, 2010, p. 100). La capacidad creativa de las personas es proclive a los proyectos de mejora constante, consiguiendo nuevas y mejores vías de desarrollo.

Concepto y contenido del desarrollo han evolucionado, transformándose en una amalgama que concentra interiormente diferentes dimensiones con una importancia jerárquica similar. Entre todas estas dimensiones encontramos la cultural, que se coloca como "importante e imprescindible en la evolución del concepto de desarrollo en sus diferentes enfoques" (Martinell, 2010, p. 1). No se niega la importancia de las dimensiones económica, social y política, sino que, por el contrario, son igual de significativas. Lo alarmante es que no se coloque en igualdad de circunstancias a la dimensión cultural, ya que sus aportes son igual de significativos.

La cultura lentamente realiza una trayectoria constante que sensibiliza a los responsables políticos y a los agentes culturales para su incorporación particularizada en las agendas (Martinell, 2010). Los nuevos horizontes conceptuales y políticos exigen "un cambio radical en la nueva concepción de desarrollo" (Martín Barbero, 2010), para tomar en consideración los modos y ritmos de inserción de las poblaciones, sus sociedades y sus elementos culturales. Continuando con la idea del factor humano, "las dimensiones culturales de la vida humana son consideradas posiblemente más esenciales que el crecimiento económico" (Kovács, 2010, p. 52). Creemos que un desarrollo distante del contexto humano y la dimensión cultural es un crecimiento en solitario; no obstante, el enriquecimiento cultural debe trascender a la economía sin negarla, al dejar de visualizar a la cultura como un simple medio para la obtención de fines y posicionarla como fin que constituye las bases sociales.

Concebir a la cultura como facilitadora de un desarrollo económico (Abello, Aleán & Berman, 2010, p. 81) es otorgarle una condición únicamente de medio, cuando debe ser un fin a la par de la economía. La cultura tiene que valorarse en sí misma, alcanzando con ello libertades y derechos sociales. No es correcto que recaiga sobre ella una visión reduccionista, puesto que su complejidad exige un desenvolvimiento propio, y sus metas son igual de relevantes que cualquier otra dimensión del desarrollo. Revalorizar el sentido cultural dentro del desarrollo debe ir acompañado de un conocimiento y una aplicación científica, para desgranar todas sus ramificaciones y dotarles de un sentido realista en los diversos contextos sociales de actuación.

Dichos contextos extrapolan su posición para ver que la cultura es un "recurso medular del desarrollo contemporáneo en dos direcciones: la elevación de la calidad de vida y el crecimiento económico" (Basail, 2020, p. 86). Sus repercusiones en los contextos sociales van más allá del sentido de innovación y creatividad subjetiva, y el enriquecimiento cultural también tiene un sentido de colectividad.

Hasta el momento es imposible negar que existen conexiones entre cultura y desarrollo, pero ¿cómo aporta la cultura al desarrollo? Esta interrogante fue propuesta por Amartya Sen (2004), en un artículo con título homónimo. Para el autor, estas conexiones pueden resumirse de la siguiente manera:

1. La cultura representa una parte constitutiva del desarrollo, por enfocarse dentro de sus directrices.
2. Los objetos y actividades culturales son económicamente remunerativos.
3. Los factores culturales influyen sobre el comportamiento económico.
4. El desarrollo cultural también fomenta la participación política.
5. Proyecta un aumento en la solidaridad y asociación social.
6. Produce rememoración de herencia histórica.
7. Recae sobre una formación, evolución y generación de valores.

En esas conexiones podemos advertir que la cultura y el desarrollo se complementan, e inclusive que dichas formas de complementarse van más allá del sentido económico; también se encuentran en lo social y lo político. Relacionarse es un factor suficiente para entender que se necesitan de manera recíproca. Existe otra forma de vinculación que ahonda

más en la importancia que tiene la relación entre ambos conceptos. Nos referimos a la contribución, entendiéndola como la forma en que la cultura abona con su contenido a los fines del desarrollo.

La contribución de la cultura al desarrollo se da mediante diferentes enfoques que, de acuerdo con Martinell (2010), pueden configurarse a partir de siete escenarios plausibles, siendo los siguientes:

1. Contribución al conocimiento y al entendimiento del desarrollo humano.
2. Libertad en los derechos fundamentales individuales o colectivos a partir de la participación cultural.
3. Impacto en el desarrollo socioeconómico y la creación de bienestar.
4. Las prácticas y el acceso a la cultura permiten crear un clima de confianza mutua, libertad y relaciones de respeto a la diversidad expresiva.
5. La función de capital humano para obtener poder y reconocimiento social y político.
6. Incidencia en el aumento de oportunidades sociales, influyendo en la educación, el empleo y el uso del tiempo libre.
7. La cultura es imprescindible para una perspectiva integral del desarrollo sostenible.

Para alcanzar el desarrollo es necesario saber incorporar la cultura, pues tiene un papel imprescindible. No es una tarea sencilla. En palabras del mismo autor, es necesario "encontrar nuevas prácticas que consigan entrelazar un amplio tramado entre los diferentes factores que inciden en la creación de condiciones para el desarrollo" (Martinell, 2010, p. 7). La consigna recae en realizar un proceso de adecuación idóneo y sustancial, en el cual todos aquellos factores que tienen incidencia sobre el desarrollo se implementen de forma correcta, incluyendo el factor cultural.

Es importante aclarar que no se trata solamente de construir nuevas direcciones políticas para la cultura (Vich, 2005, p. 65), sino de situar el problema desde una dimensión diferente, y entender mediante un análisis particular el posicionamiento que tiene y ha tenido la cultura, sobre todo su condición actual y sus nuevas formas de vislumbrase e incorporarse.

Todos los elementos que incorpora el desarrollo deben tener la misma importancia y cada dimensión debe trabajarse bajo un tratamiento diferenciado sin que se interpongan jerarquías valorativas, evitando trasladarlas a un segundo plano. Para nuestro tema, "la dimensión cultural del desarrollo engloba el conjunto de componentes psico-sociológicos que concurren, con el mismo derecho que los factores económicos, tecnológicos y científicos" (Kovács, 2010, p. 47), ya que la importancia recae en aportar una mejora a las condiciones de vida de las personas, a la par de generar un éxito técnico en los planes y proyectos del desarrollo.

Nos referimos a dotar de validez la práctica del desarrollo, y para lograrlo es necesario pensar en la cultura como un problema público entendiéndole como aquella condición insatisfecha de las colectividades pero, a su vez, teniendo en cuenta que dicha insatisfacción no está completamente reconocida por la sociedad, como si no se dieran cuenta de ello. Pensar la cultura de esta manera podría incentivar la ampliación del término que ayudaría en que "además de ver a la cultura como un conjunto de problemas sociales consensuados y legitimados por los diversos sectores de la sociedad, pensar lo público conlleva no solo a involucrar al Estado y a la sociedad, sino también pensarlos como espacios de heterogeneidad, disputas y tensiones" (Lacarrieu, 2020, p. 40), incentivando la intervención de agentes desde múltiples acepciones y pertenencias. La lucha simbólica que esta acción implicaría sería una *deconstrucción de las políticas culturales* (Lacarrieu, 2020); es decir, darle un nuevo giro a la forma de construir las políticas públicas, ya que se tiene entre manos un tema con una diversidad tan amplia que invoca un tratamiento sumamente diferenciado.

Cerramos el presente apartado con la siguiente frase: "La cultura ya no es una variable ni un contexto para el desarrollo, es el fin valorado" (Abello, Aleán & Berman, 2010, p. 75). La cultura tiene un papel constitutivo en términos de desarrollo, dotándole de la importancia sustantiva suficiente donde ya no se le perciba como un enfoque opcional. La cultura posee una dimensión propia que tiene mucho que abonar para conseguir que las vías del desarrollo lleguen a las condiciones óptimas; el fin valorado son los objetivos del desarrollo y el enriquecimiento cultural debe ser reconocido.

Construcción de las políticas culturales

Hablar de políticas culturales en los escenarios actuales resulta complejo, desde su concepción, el concepto de política cultural estuvo asociado de manera directa con el proyecto de modernidad (Nivón, 2013, p. 25). Sin

demeritar la condición de modernidad, pensar que este factor es el único asociante cuando trabajamos con políticas culturales, es cerrar todo el contenido real que refiere esa red simbólica de identidades y sentidos.

Se entiende que fueron muchos los motivos que orillaron a que el debate teórico girara entorno a la idea de modernidad, desde la falta de acercamiento al tema cultural hasta la escasa preparación académica de los agentes creadores y ejecutores de las políticas culturales. Debemos entender que la cultura llega a ser un tema incómodo y atemorizante, debido en gran parte al desconocimiento de su tratamiento; asimismo, "hoy la cultura se redefine y resignifica antes en el discurso que en las prácticas institucionales" (Lacarrieu, 2020 p. 32).

Los pasos de la cultura en su desarrollo son más rápidos que la atención que las políticas culturales pueden prestarles. Las problemáticas culturales llegan a evolucionar con mayor velocidad a la profundización que el aparato burocrático estatal puede atender. Jiménez afirma que "las políticas culturales no han respondido con la misma agilidad a la complejidad social y a la diversidad cultural que caracteriza a la sociedad mexicana" (2006, p. 32). Dicha problemática no se presenta únicamente en México, sino que es una condicionante repetitiva en todo el mundo, siendo atendida de forma prioritaria por organismos internacionales como la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura); aun así, los avances de atención no han sido los suficientes.

En gran parte, se debe a una falta de fortalecimiento institucional. Es una situación que ha centrado la política cultural en aparatos institucionales definidos con debilidad normativa, lo que conlleva a "abrir un frente de inestabilidad e ineficiencia" (Nivón, 2020, p. 48) respecto a las políticas culturales. Detectar que el descuido recae no solo en los actores desde los niveles de competencia sino a su misma estructura institucional, supone mayores dificultades para construir aparatos de gestión gubernamental sólidos y legitimados, que sostengan un desplazamiento competente que satisfaga las necesidades y priorice las problemáticas culturales.

Al construir los proyectos de políticas culturales, nos debemos asegurar de "modular las desigualdades socioculturales como medio para mejorar la calidad de vida de las colectividades y para la realización digna del hombre" (Basail, 2020, p. 89). La tarea principal al estructurar las políticas culturales es la provisión y distribución de bienes y servicios que fomenten el crecimiento humano en sentido individual y colectivo. Este tipo de políticas se convierten en uno de los componentes clave para las estrategias de desarrollo.

Estas políticas deben incluir proyecciones que anticipen toda la perplejidad que rodea el tema, debido a que "el campo de la cultura vive atado al pasado en pos de diseñar el presente-futuro como parte de la política no parece ser un factor preponderante" (Lacarrieu, 2020, p. 35). Hemos revisado los múltiples impedimentos en la actuación de la política cultural en tiempos futuros y cómo aturden de forma contemporánea. Como menciona Jiménez, los rasgos más importantes a tomar en cuenta para la actualización de las políticas culturales recaen desde la actualización de las bases teóricas y sociopolíticas, las formas de interculturalidad, la mezcla de intercambios y hasta procesos culturales (2006, pp. 26-27). Además de los ya mencionados con la llegada de la modernidad a la actuación institucional, podemos anexar los procesos de hibridación cultural, la inclusión de formas digitales de acceso, fomento y difusión e inclusive los procesos de aculturación, entre otros.

Por ese tipo de condiciones, las políticas culturales no deben estar limitadas al arte y al patrimonio, sino que "deben vincularse con otros ámbitos de la vida y concebidas como un elemento de relevancia transectorial del desarrollo" (Kovács, 2010, p. 60). Los proyectos de creación de las políticas deben ser conscientes de los valores universales y del reconocimiento de las diversidades culturales. Como puntos de inflexión en la actuación gubernamental, el contenido y su vinculación realmente sobrepasan a solo concebir a la cultura como lo artístico o lo tradicional, pues deben estar conscientes de que la cultura implica formas, modos y contextos que se despliegan alrededor de los individuos.

Su función más allá de la implementación es de estructuración de las relaciones sociales: "las políticas culturales deben tener como objetivo comenzar a reconfigurar estas relaciones a partir de nuevos paradigmas" (Vich, 2005, p. 276). Para ejecutar de forma correcta la temática cultural desde una perspectiva política es de vital importancia romper con ese canon de rigidez. Siguiendo a Vich, se hace presente la necesidad de criticar al pensamiento unitario y unidireccional, desestabilizar las identidades saturadas, construir una nueva hegemonía cultural y rearticular la búsqueda de igualdad económica (2005). Para este nuevo siglo es prudente dejar de

soslayar la actualidad cultural con visiones del pasado que sirvan de condicionantes para la implementación adecuada, además de articular a los diversos actores en el espacio social para dotar a los proyectos de políticas culturales con suficiente legitimación.

Es prudente esclarecer que entendemos por política cultural, por lo cual, consideramos que la perspectiva de Nivón es la más actualizada para cubrir los enfoques; así pues, entiende este concepto como: "la construcción del encaje simbólico de lo político que consiguió dar sentido al nuevo Estado, en cuanto un aparato legítimo de transformación de la realidad social que merecía apoyo y adhesión de la mayoría de los ciudadanos, especialmente delos trabajadores del campo y la ciudad" (2020, pp. 35-36). Definición que consideramos pertinente, pues presta atención a los términos de legitimación y espacio social propios de las políticas culturales. No tratamos solamente con problemáticas que puedan resolverse de forma estadística y sobre papeles de contabilización; nos enfrentamos a un campo extenso que se llena con contextos diversos y realidades divergentes, que se enfrenta con alteridades y negaciones además de fluir en espacios físicos y simbólicos. Esta reflexión se robustece con las palabras de Jiménez cuando menciona: "La investigación de la cultura y de las políticas culturales se enriquece desde la praxis, dándole una buena dosis de realidad" (2006, p. 15). Es una situación que sirve de motor de acción, ya que es de suma importancia asentar la realidad de las sociedades en las políticas culturales desde la formulación, desarrollo, implementación y evaluación.

Por estos motivos se vive una situación complicada alrededor de estas políticas que ha sido calificada como una crisis, debido a que no se adaptan con facilidad a las grandes transformaciones que sufren las sociedades contemporáneas. Magnset (2018) sostiene que existen desafíos comprometedores en este ámbito, mismos que establece a través de siete escenarios problemáticos entorno a las políticas culturales. Si bien sus postulados están enfocados a países occidentales sin hacer referencia a México, mencionaremos dichos escenarios respecto a su aplicabilidad en el contexto local. Son los siguientes:

1. *Dificultad de alcanzar la democratización cultural*: De cierta forma se han realizado avances en término de democracia cultural, reconociendo la diversidad, fortaleciendo la vida democrática y propiciando la participación; en lo que concierne a la democratización cultural nos hemos visto desfasados, en cuanto a las acciones de multiplicación para crear oportunidades de acceso a las mayorías, procurando el enriquecimiento cultural de todas las regiones; esto quiere decir que mientras la teoría y burocracia de la cultura avanzan, en la práctica como realidades de los contextos se hace latente el rezago.
2. *Apoyo de las autoridades respecto a instituciones culturales posiblemente obsoletas*: Este escenario gira entorno al discurso que ya mencionamos sobre la rapidez en la evolución de las problemáticas culturales respecto a la adaptación de las acciones institucionales.
3. *Los artistas profesionales viven en condiciones de precariedad económica a pesar de los planes de apoyo público*: Por un lado, los factores de desigualdad desde hace tiempo han mermado el pleno desarrollo de los artistas, estableciendo que la cultura y las artes muchas veces sean una actividad más de ocio que productiva, menospreciando el enriquecimiento cultural; por otro lado, pese a la amplia gama de expresiones culturales y artísticas, muchas veces la crítica genera monopolios entorno a ellas, posicionando unas actividades sobre otras conforme a criterios elitistas y sesgados.
4. *Las políticas públicas de cultura son predominantemente nacionales*: En este punto es preciso aclarar que se refiere más que nada a un contexto occidental donde ya se han establecido las bases para que la cultura se acepte y adapte con plenitud dentro de las instancias gubernamentales. En cierta medida han fortalecido lo suficiente sus políticas culturales internas que buscan robustecerlas desde el exterior. No obstante, para el caso de México, es preciso primero sostener estas bases nacionales de la política cultural y, posteriormente, realizar un análisis sobre lo que la globalización puede aportar.
5. *Las autoridades públicas justifican el incremento de las subvenciones a la cultura en razón de los efectos benéficos que el arte y la cultura podrían tener más allá del propio campo cultural*: Este escenario se debe a una visión hermética de la cultura, la cual considera que los apoyos se quedan únicamente en este campo. Sin embargo, es necesario visualizar la cultura desde una postura más amplia, entendiendo que los efectos de su crecimiento extrapolan a otros campos sociales.
6. *Encarcelar la cultura en una jaula de hierro burocrática*: La cultura es un concepto amplio, complicado y a veces incómodo de tratar. Una razón de ello es su imposibilidad de limitarlo a moldes burocráticos rígidos, una situación que ha desembocado en el sector cultural público. Al trabajar con manifestaciones y expresiones culturales se debe fluir en un entorno de mayor flexibilidad a diferencia de otras políticas públicas.

7. *El estancamiento de las competencias púbicas*: La medida de capacidad legítima de acción de cada órgano administrativo se ha visto focalizado a su conjunto de funciones positivas, volviendo a la imposibilidad de los moldes rígidos; por ello, las potestades atribuidas y autorizadas para ejercitarse en las instancias deben ser más amplias cuando se trate con temas culturales, de modo que con su accionar eviten su estancamiento.

Estos escenarios problemáticos nos aportan motivos que justifican la existencia de una crisis de las políticas culturales, pero no dejan de ser solamente un panorama en términos generales. Como hicimos alusión, algunos de estos postulados o parte de estos poseen cierta distancia en relación con la realidad de escenarios como el de México o Latinoamérica, por lo cual, necesitamos argumentos sobre la crisis que se deriven de un contexto de mayor cercanía a la realidad social de nuestro entorno; así pues, de acuerdo con Lacarrieu (2020), las crisis de las políticas culturales en los escenarios de Latinoamérica se materializan de la siguiente manera:

1. *La permanencia de las estructuras institucionales*: El sostenimiento de estructuras institucionales obsoletas provocan un rezago para el avance de las políticas culturales.
2. *La distancia y ajenidad de los avances conceptuales académicos y la política cultural*: Distanciamiento entre agentes políticos y académicos conlleva ajenidad de los temas, propiciando que, por un lado, los avances de las investigaciones se queden únicamente sobre papeles como medios de consulta, sin que verse sobre ellos la práctica que les dé validez; y por otro lado, que la instrumentación de proyectos sea concertada una y otra vez por personas sin especialización en la temática cultural.
3. *La brecha entre los conceptos complejos de la cultura y la concepción antropológica*: La cultura en sí es un tema complejo, y enfocarse solamente a la concepción antropológica sería cerrarse y estandarizar el comportamiento de los grupos sociales.
4. *La inclusión en la agenda cultural de programas asociados a la cultura comunitaria*: La inclusión de las problemáticas culturales en las agendas ha sido un recorrido tormentoso. Las acciones de cultura comunitaria son aún más distantes; sin embargo, el espectro cultural no se limita a las zonas conurbadas y, por ello, se deben implementar acciones de acceso, exposición y revalorización sobre las expresiones propias de cada sector social.
5. *La desconexión de las instituciones culturales respecto de las necesidades, demandas, reivindicaciones de la ciudadanía*: Volvemos al análisis sobre realidades y contextos. Pese a ser la institución gubernamental la encargada de propiciar la cercanía con los pobladores, muchas veces sus actuaciones se guían en posturas rígidas completamente distantes a lo que realmente se requiere.
6. *Las políticas culturales como matriz colonizada y hegemónica omiten desigualdades*: Sobre la cultura han recaído posturas de separación tendientes a colocar estratificaciones respecto a las manifestaciones. Esta lucha de posicionamiento simbólico que genera jerarquías culturales tiene que dejarse de lado y llevarse a cabo un proceso de revalorización que auxilie en la equidad e igualdad de las personas con sus respectivas culturas.

El análisis de estas crisis en las políticas culturales pareciera un tema novedoso; no obstante, ha sido una interrogante constante. Uno de los cuestionamientos más significativos fue: "¿qué formas de organización de las políticas culturales habremos de adoptar en los próximos años, hacia dónde caminar en este intrincado laberinto?", planteado por Jiménez (2006), quien llega a la conclusión de que existen tres vías, que son las siguientes:

1. Ratificar la responsabilidad del Estado en el trazo de una política pública.
2. Protección y difusión de nuestro patrimonio cultural.
3. Mecanismos de coordinación y participación social, mayor atención a los estados de la República, entre los más importantes; es necesario frenar la tendencia hacia la reducción presupuestal.

A nuestro criterio las vías expuestas se pueden complementar con las siguientes:

1. La legitimación de la estructura institucional con moldes que permitan la flexibilidad en los procesos.
2. Generación de vínculos entre los agentes políticos y los estratos académicos con miras a la innovación y el perfeccionamiento.
3. Inclusiones cada vez más amplias de las acciones culturales comunitarias, propiciando la construcción de ejes de democratización cultural.
4. Vinculación de las instituciones culturales con las sociedades, tomando en consideración que las realidades y contextos no pueden ser lejanos de las políticas públicas y de las instituciones.
5. Una visión más cercana en la construcción de las políticas culturales, que no sean ciclos repetitivos de discursos colonizadores o globalizadores con facetas de violencias invisibles, sino que presten atención a las realidades y contextos que alienten la identidad, la comunidad y la armonía de las

comunidades. Alentar la cultura propia y dotarle la importancia debida es un acto de revitalización constante.

Otra de las cuestiones que generan crisis en las políticas culturales es la dificultad de medir el impacto de la cultura en los modelos de desarrollo. En muchas ocasiones sin indicadores resulta problemático justificar cualquier inversión de un proyecto; sin embargo, "los instrumentos de medición tienen, forzosamente, que ir más allá de las instituciones y opiniones" (Yúdice, 2002, p. 30). Su sostenimiento no puede versar solamente en las cuestiones estadísticas o los resultados palpables con prontitud. El crecimiento cultural se refleja en tiempos distantes; por ello, los efectos que producen estos impactos son "intrínsecos, medibles y registrables, pero también de carácter extrínseco e indirecto relacionados con el desarrollo económico general, la competitividad y la calidad de vida de los ciudadanos" (Pardo, 2010, p. 102). Así se denota la dualidad que implican los resultados de los proyectos culturales, pero atrayendo una complejidad enorme en cuanto a su cuantificación.

Para cerrar este apartado, las políticas culturales se consideran a la fecha como un escenario de incertidumbre (Lacarrieu, 2020). Su enfoque, que se establece en los lugares habituales de la cultura y las mismas estructuras que le rodean, mantiene una evolución tardía. Para los agentes creadores de las políticas públicas surgen preocupaciones por la generación de vínculos entre cultura y Estado, sobre todo una inquietud permanente por la ausencia de la dimensión cultural directa en los objetivos del desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

Análisis de la dimensión cultural en la Agenda 2030

La Agenda 2030 representa ese consenso multilateral entre gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y la academia para convertirse en una herramienta de utilidad internacional que permita contribuir mediante la elaboración de políticas públicas al desarrollo sostenible. Esta agenda se conforma de 17 ODS (objetivos de desarrollo sostenible) con metas propias, que se enfocan en tomar las medidas necesarias para articular una amplia agenda política y social de acción. La visión de su implementación es una vertiente de transformación a largo plazo.

La Agenda 2030 no ha incluido de forma directa a la cultura, pese a ser un referente significativo en las sociedades, dada su interacción y horizontalidad en diferentes sectores de la vida social. Es necesario seguir generando espacios de consulta y contraste, que produzcan un pensamiento crítico en los habitantes a fin de obtener narrativas que vinculen la Agenda 2030 con la cultura.

La falta de una dimensión cultural en este documento ha sido una situación preocupante para diversas organizaciones alrededor del mundo que catalogan dicho descuido como una tensión histórica, como es el caso de la Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS). Dicha organización presenta una formación básica sobre la Agenda 2030 enfocada en su aplicación al sector cultural. Sus objetivos son demostrar que la sostenibilidad de la cultura es crucial para alcanzar las metas que plantean los ODS y lograr las transformaciones sociales necesarias que resulten beneficiosas para el enriquecimiento colectivo.

La REDS ha trabajado en un documento que presenta una lectura transversal sobre los *Objetivos de desarrollo sostenible y sus metas desde la perspectiva cultural* (2021). En dicho documento plasman que la falta de la cultura en la Agenda 2030 se debe a discursos erróneos que posicionan a este ámbito de forma muy general, ambigua y poco concreta. Asimismo, reconocen la dificultad de su tratamiento debido a las múltiples acepciones del concepto, los diferentes enfoques ideológicos, y los diversos modelos de crecimiento, bienestar, libertad y progreso que construyen una imagen de lo que representa la cultura; sin embargo, son tajantes al reconocer que las relaciones entre cultura y desarrollo son evidentes.

Otra organización que resulta relevante es la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Unidos (CGLU), con sede en Barcelona, España, quienes se presentan como una red global de ciudades y gobiernos locales comprometidos a representar, defender y amplificar sus voces para no dejar a nadie ni a ningún lugar atrás. Para la CGLU, la falta de la dimensión cultural en los ODS también resulta preocupante, inclusive organizaron el primer Fórum Universal de las Culturas (2004), un evento que mediante diversas actividades y prácticas académicas tenía como objetivos la implementación de políticas culturales focalizadas en la defensa de la cultura de la paz, el desarrollo sostenible y la diversidad cultural.

Precisamente, a través de este foro salió a la luz el documento de referencia para la elaboración de políticas culturales, conocido como Agenda 21 de la Cultura (2004), el cual es una apuesta por establecer las bases de un compromiso por parte de las ciudades y los gobiernos locales para el desarrollo cultural basándose en los principios de diversidad cultural y el respeto por los derechos humanos, así como para propiciar el diálogo intercultural y fomentar la democracia participativa, la sostenibilidad y las vías de paz. Del análisis de este documento nos encargaremos más adelante. En este apartado trabajaremos con el documento titulado *La cultura en los objetivos de desarrollo sostenible: Guía práctica para la acción local* (2018), que como bien indica su nombre se trata de una guía que particulariza las perspectivas culturales de cada uno de los ODS, incluyendo un ejemplo de acción.

Recordemos que la Agenda 2030 traza sus acciones sobre una ruta global tendiente al mejoramiento de las sociedades, pues es difícil poseer un documento totalizador e idóneo que abarque todos los temas pendientes; por ello, puede entenderse que la cultura no sea un elemento central en su contenido. Sería injustificable una omisión total, pero como ya dimos cuenta no es el caso. Lo que se debe trabajar es que la esfera cultural se perciba como una esfera más de la sostenibilidad.

Se trata de alinear poco a poco la institución cultural con los ODS, ya que el desarrollo sostenible incorpora aspectos sociales, económicos y de gobernanza. Para lograr alinear esta institución, la REDS (2021) plantea los siguientes pasos para la adecuada incorporación: primero, identificar los retos de la cultura alrededor de la sostenibilidad mediante un diagnóstico del sector cultural; segundo, propiciar la formación del desarrollo sostenible de los diversos actores adaptada al ámbito cultural; tercero, fomentar la apropiación de la esfera cultural en todos los sectores de las comunidades con un carácter holístico y colaborativo del desarrollo sostenible; y cuarto, trabajar una fase de integración del nuevo paradigma de sostenibilidad en las prácticas culturales.

Hemos dado cuenta de que no existe un ODS específico para la cultura al interior de la Agenda 2030. Esta falta es una preocupación latente por un sinfín de organizaciones en todo el mundo. No obstante, la Agenda 2030 no ha sido del todo omisa en reconocer la dimensión cultural, puesto que establece diferentes directrices para una estrategia de sostenibilidad cultural, no en un objetivo sino dispersa alrededor de las metas.

Las metas que poseen una dimensión cultural las encontramos en los ODS 2, 4, 8, 11 y 12; de igual manera, para el correcto funcionamiento y desenvolvimiento de las acciones locales es vinculante el ODS 16, que a nuestro criterio representa en forma indirecta una dimensión cultural. Para establecer de mejor manera la forma en la que cada uno de estos ODS establecen estrategias para el fortalecimiento de la dimensión cultural, es necesario trabajarlos de manera individual, ya que representan un dinamismo que vincula la cultura con la Agenda 2030 como una vía de transversalidad en concordancia con el desarrollo sostenible.

Es momento de trabajar el análisis de los ODS y sus metas desde la perspectiva cultural, estableciendo las relaciones entre cultura y desarrollo, y reconociendo el valor de la cultura en las sociedades actuales y la interdisciplinariedad que le atañe en diferentes ámbitos.

A continuación, señalaremos los ODS.

ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

El primer ODS con el que trabajaremos es el 2, el cual está orientado a fines de seguridad alimentaria, y una de las propuestas para lograr la sostenibilidad de acuerdo con este objetivo se basa en exigir sistemas sostenibles de producción de alimentos y prácticas agrícolas resilientes, y también un acceso equitativo a las prácticas agrícolas y una diversidad en los modelos de cultivo.

La meta de este ODS que se relaciona con la dimensión cultural es la 2.5, que se reproduce a continuación:

> 2.5. Para 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y su distribución justa y equitativa, como se ha convenido internacionalmente.

La dimensión cultural de esta meta resalta en las últimas palabras cuando se mencionan los conocimientos tradicionales, puesto que el acervo

patrimonial de técnicas y estrategias de cultivo tradicionales representan valores intangibles que han sido perfeccionados a través de la transmisión hereditaria. Los conocimientos tradicionales están relacionados con la preservación de los recursos genéticos, ya que mantienen la diversidad genética de semillas y promueven prácticas de sostenibilidad alimentaria, además de fomentar una participación equitativa entre las comunidades.

Es necesario integrar los factores culturales en las estrategias de sostenibilidad alimentaria, preservando y difundiendo los conocimientos y las prácticas tradicionales siempre que se cuente con el debido respeto y autorización de los pueblos portadores. Un proceso de identificación, valorización y resguardo debe aplicarse utilizando la dimensión cultural para la gestión de recursos genéticos y de bancos de semillas y plantas, así como de sus respectivas técnicas agrícolas.

ODS 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

El siguiente ODS es el 4, cuyo motivo es la educación de calidad. Este objetivo tiene un enfoque referente a la mejora del sistema educativo, desde la incorporación de una educación acorde a las realidades y contextos, y los fomentos de la inclusión como forma de inhibición de las desigualdades y el potencial de la educación no formal e informal.

La dimensión cultural en este ODS tiene relación con los elementos complementarios que la cultura aporta para generar capacidades de desarrollo sostenible. Educar la diversidad de expresiones y conocimientos en todos los ámbitos educativos es un incentivo que desarrolla un pensamiento crítico, fomenta la participación cultural de todo tipo de públicos de manera inclusiva y valora las oportunidades que tienen la educación y la innovación como vías para la promoción de la cultura.

El apartado cultural de este objetivo lo encontramos en su meta 4.7, la cual señala lo siguiente:

> 4.7. De aquí a 2030, garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

Su enfoque se sostiene en fomentar la diversidad cultural mediante la educación artística, los idiomas y el rol en que los aspectos culturales contribuyen al desarrollo sostenible; es necesario que se vincule la política educativa con la cultural. Las tareas principales versarían en generar el impulso de la educación cultural como mecanismo efectivo de sensibilización en los usuarios del sistema educativo, divulgar las capacidades culturales en diversos grupos sociales, para potenciar las prácticas sostenibles y la creación y rediseño de mallas curriculares que incorporen la cultura como eje fundamental.

ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

El ODS 8 tiene un enfoque meramente económico, su dimensión cultural se basa en la consideración de este sistema como un sector socioeconómico, identificando cómo potencializar la dimensión económica del desarrollo sostenible aplicando metodologías novedosas. También está la influencia de las características del empleo cultural como medidas de apoyo y promoción de la economía sostenible, donde incluir formas de empleo sostenibles desde la cultura significa dignificar las condiciones laborales.

Se requiere establecer medidas de protección para el empleo cultural de los artistas, creadores y trabajadores del sector evitando precarizaciones. La cultura puede propiciar espacios laborables sostenibles y condiciones óptimas que mejoren la calidad de vida de las personas a cualquier escala, además de conformar escenarios de solvencia para las empresas culturales. Para su mejor implementación, el sistema cultural requiere políticas de incentivo como las inversiones, el capital de riesgo o el correcto manejo de tratamientos fiscales.

Este ODS es uno de los puntos de mayor amplitud en la realidad de las sociedades y, a su vez, representa los medios para mantener el estilo y la calidad de vida; por ello, es el único que posee dos metas con dimensión cultural directa. La primera es la 8.3, que dice:

> 8.3. Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

Aunque no se mencionen la cultura o alguna de sus variantes, la creación de puestos de trabajo decentes para los actores culturales es una tarea preeminente. Hay que redefinir el modelo de financiación del sistema cultural y acatar su potencial de cara al desarrollo sostenible. Se debe pensar en un diagnóstico del estado actual de las condiciones laborales y entablar perspectivas de crecimiento, fomento y dignificación, evidenciando una necesidad de reformar la legislación.

La segunda meta es la 8.9, que establece lo siguiente:

> 8.9. De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.

Damos pauta de un concepto novedoso como es el turismo sostenible, ya que muchas veces, este se considera como un factor de riesgo para las condiciones culturales y que puede llegar a afectar los modos de vida tradicionales, provocando perdidas en el patrimonio cultural. Sin embargo, no se debe ver al turismo como un enemigo, siempre y cuando se empleen las herramientas adecuadas para su ejecución. Esta meta tiene como finalidad concretar políticas de retorno de ingresos generados por el turismo que auxilien a la vida cultural de los residentes, así como promover y mantener buenas prácticas turísticas que no repercutan de forma negativa en la esfera cultural de las comunidades receptoras del turismo, consolidando nuevos modelos de turismo relacionados con el desarrollo sostenible que valoricen de forma apropiada los diversos elementos culturales.

Explorar estos nuevos modelos supone vías para aumentar el potencial de los sectores culturales, además de ser beneficioso para el turismo local volviéndolo sostenible y equilibrado con el factor cultural. Se correlaciona con la meta 8.3, ya que puede llegar a crear áreas propicias para el empleo inclusivo, equitativo y sostenible, garantizando condiciones laborales dignas.

ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Con este objetivo nos encontramos ante una de las mayores preocupaciones de la situación contemporánea: la necesidad de aumentar la urbanización inclusiva y sostenible. Nos enfrentamos ante retos geográficos, espaciales, políticos, urbanísticos y sociales en un conjunto altamente polarizado. La gran diversidad de factores y actores que fluyen al interior de las ciudades y asentamientos urbanos poseen una carga cultural increíblemente amplia.

Es imposible desvincular la vida cultural de la vida en las ciudades, pues sus conexiones son fuertemente íntimas. La vida cultural se presenta como una de las variables históricas en la construcción de asentamientos humanos que se convierten en las grandes ciudades, además de ser un condicionante para su progreso. A través de sus manifestaciones, la cultura da vitalidad a los espacios públicos de las ciudades; por este motivo, alcanza un gran protagonismo en la proyección e imagen de las ciudades favoreciendo la circulación de activos culturales.

Para este ODS, analizaremos una de las metas más directas a la dimensión cultural, que es la 11.4, la cual establece:

> 11.4. Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.

Su contenido es claro. Refiere a una obligación directa sobre acciones de protección al patrimonio cultural. Recordemos que el patrimonio cultural posee enfoques materiales e inmateriales, ambos disueltos en una gran cantidad de manifestaciones. Todos estos espectros se encuentran inmersos en los espacios urbanos que conforman las ciudades. Podemos concluir que los factores culturales determinan el rumbo y comportamiento de los asentamientos humanos.

Proteger el patrimonio cultural debe promover el entendimiento de que es una función para alcanzar el desarrollo sostenible. Muchas acciones de salvaguarda de las culturas locales tienen que ver con la implementación de una evaluación de impacto cultural en el marco de las políticas de planificación urbana, en la elaboración de un inventario patrimonial actualizado y en la revitalización de centros históricos para evitar fenómenos de gentrificación.

Fomentar el estudio y mantenimiento del patrimonio cultural es otra acción necesaria para promover, ubicar y valorar todo lo que este concepto conlleva. Asimismo, se requiere la elaboración de marcos normativos idóneos como vía de protección. Se necesita además un análisis pormeno-

rizado de todos los ámbitos y sectores que conforman el patrimonio cultural, con miras a generar en la población procesos de sensibilización y de entendimiento de que estas manifestaciones inciden en la sostenibilidad.

ODS 12: Garantizar modalidades de consumo y de producción sostenible.

En este ODS tocamos un tema bastante alarmante y, si lo canalizamos a la dimensión cultural, estaría enfocado a la producción y a la constante implementación de prácticas sostenibles de consumo, sin dejar de preocuparse por la calidad de las manifestaciones y en la satisfacción de las necesidades culturales de toda la población. La producción cultural debe buscar puntos de armonía entre la creación y el acceso de las manifestaciones culturales para todas las personas, respetando sus derechos fundamentales y las buenas prácticas de sostenibilidad, e identificando nuevos modelos de acción sociocultural que se reflejen en un consumo respetuoso.

En este ODS ocurre una situación interesante. La meta que refiere la dimensión cultural es la 12.b, que dice:

> 12.b. Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.

Nos percatamos de que su contenido es prácticamente idéntico a lo que refiere la meta 8.9. La única diferencia es la implementación de instrumentos de vigilancia como directrices que promuevan la producción y el consumo de los productos locales, fomentando un turismo respetuoso. Para efectos de no ser redundantes, dejaremos hasta aquí el comentario.

ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Para cerrar este apartado de la investigación es necesario trabajar con el ODS 16. Si bien, no menciona de manera directa la dimensión cultural ni se encuentra en el consenso general de muchos autores como un ODS con incidencia cultural, a nuestro criterio la construcción de sociedades pacíficas e inclusivas son fines claros que permiten el flujo cultural sin barreras. Lograr este tipo de sociedades no depende únicamente del apartado social, sino que también influye el apartado político para reforzar las instituciones gubernamentales, burocráticas y administrativas.

Para este ODS no trabajaremos con una meta específica, sino en su conjunto, ya que fortalecer las instituciones y reducir considerablemente la corrupción son alicientes de una correcta gobernanza. Esto tendrá un efecto positivo en los activos culturales, puesto que en sociedades sostenibles se encontrarán los medios convenientes para desenvolverse. Se fomentaría la participación ciudadana en la planificación, implementación y evaluación de programas y políticas públicas relacionadas con la cultura, situando así a los derechos culturales en el centro de la acción política y reconociendo el potencial de la cultura como eje de paz para la resolución de conflictos.

La cultura tiene mucho que aportar en la cohesión social pacífica y en la construcción de instituciones transparentes; además, mediante sus manifestaciones se fomenta la inclusión en todos los niveles. Los elementos del sistema cultural deben servir como herramientas que permitan educar y sensibilizar a las sociedades creando actitudes, aptitudes y valores que propicien buenas prácticas de gobernanza y administración, que se verán reflejadas en la construcción de instituciones eficaces, inclusivas, confiables y sobre todo sin corrupción.

Concluimos con este apartado dejando de manifiesto que la Agenda 2030 sí posee una dimensión cultural a pesar de no haber dedicado un ODS exclusivo. Lo siguiente por trabajar es la forma en que esta dimensión cultural se debe implementar en la sociedad guanajuatense.

Instrumentos internacionales como referencia para la implementación y buenas prácticas de la dimensión cultural en el estado de Guanajuato

La Agenda 2030 sí posee una dimensión cultural dentro de sus objetivos y metas. Sin embargo, conocer este detalle no es suficiente para una correcta implementación en el estado de Guanajuato. Es necesario adentrarnos en diferentes instrumentos internacionales que tienen como propósito difundir buenas prácticas en la relación entre cultura y desarrollo sostenible. Nuestro objetivo será desarrollar un panorama que responda a la pregunta: ¿Cómo implementar correctamente la dimensión cultural de la Agenda 2030 en el estado de Guanajuato? Para ello, nos auxiliaremos de diversos documentos elaborados por diferentes organizaciones que han

dedicado tiempo y esfuerzo a reforzar esta dimensión como parte de la sostenibilidad.

Antes de comenzar hacemos la advertencia de que el orden en que mencionaremos los instrumentos internacionales no se basa en ningún grado de importancia jerárquica, ya que todos ellos poseen la misma relevancia. Dicho lo anterior, el primer documento es el siguiente.

Agenda 21 de la Cultura

Como se ha referido, este documento versa sobre una vocación mundial para establecer las bases de las ciudades y gobiernos locales para el desarrollo cultural. Su enfoque es conseguir que la cultura sea una dimensión clave en las políticas urbanas, creando una visión a largo plazo como pilar fundamental del desarrollo de las ciudades.

Los contenidos de la Agenda 21 de la Cultura se dividen en 67 artículos y 5 ejes temáticos, que son los siguientes: 1. cultura y derechos humanos, 2. cultura y gobernanza, 3. cultura, sostenibilidad y territorio, 4. cultura e inclusión social, y 5. cultura y economía. Para nuestro estudio de caso resalta el número 2, ya que propone una nueva centralidad de la cultura en la sociedad que legitime las políticas culturales; para ello, es necesaria una imbricación entre las políticas culturales y las demás políticas públicas. Se debe entender que la cultura es una responsabilidad conjunta entre la ciudadanía y los gobiernos. Por lo tanto, apuesta por implementar mejoras en los mecanismos de evaluación en materia cultural, en las redes de cooperación internacional y en la participación de los programas nacionales.

Entre los artículos más destacables que sirven como referencia para una correcta implementación de la dimensión cultural en el ámbito de las políticas públicas en Guanajuato, destacamos los siguientes explicando su contenido.

Tabla 1

Implementación de la dimensión cultural en el ámbito de las políticas públicas

Artículo	Contenido
5	Sobre como el desarrollo cultural se apoya en la multiplicidad de agentes para una adecuada evaluación de los programas y proyectos.
8	Refiere a la importancia del ordenamiento jurídico como rector fundamental.
10	Destaca el carácter central de las políticas culturales y su exigencia en las sociedades actuales con reconocimiento y viabilidad.
11	Busca encontrar los puntos de equilibrio de las políticas culturales entre el interés público y privado.
16	Concepción de los espacios públicos como bienes colectivos y el respeto de las normas de convivencia.
17	Garantiza la amplitud de la oferta cultural y evitar posiciones hegemónicas, fomentando la presencia de todas las culturas.
18	Se basa en ampliar y mantener los bienes y servicios culturales buscando la universalización del acceso.
19	Garantiza la participación democrática de todos los ciudadanos en la formulación, ejercicio y evaluación de políticas culturales.
23	Sobre la promoción, desarrollo y continuidad de las culturas locales originarias.
25	Busca la implementación de nuevas formas de evaluación del impacto cultural.
27	Necesidad de descentralizar las políticas culturales de las periferias, legitimando la originalidad y la actividad creativa de los recursos destinados al área cultural.
30	Busca ampliar el potencial estratégico de las industrias culturales.
33	Garantiza la libertad de expresión.
34	Respeta y garantiza los derechos morales de los autores.
38	Generar instancias de coordinación entre las políticas culturales y su inclusión en el sector educativo.
43	Establece instrumentos legales e implementa acciones de protección del patrimonio cultural.
44	Fomenta el libre descubrimiento del patrimonio cultural para revalorizar el potencial de todas las culturas.

Fuente: elaboración propia con base en la Agenda 21 de la Cultura.

Declaración de Hangzhou

Aprobada por la UNESCO el 13 de mayo de 2013, en la República Popular China, busca ser un referente para situar la cultura en el centro de las políticas de desarrollo sostenible. Su intención es reafirmar que la cultura debe considerarse como un factor fundamental de la sostenibilidad siendo su motor, ya que la cultura es proclive a impulsar la creatividad e innovación de las personas y a enriquecer los contextos locales.

Reconoce que no es posible que exista un modelo único para todas las diferentes perspectivas culturales, pero acepta que existen diferentes sendas del desarrollo cultural por aplicar, generando una plena integración mediante diversas estrategias, programas y prácticas. Hace un llamado a todos los gobiernos para incorporar la cultura en sus políticas de desarrollo tomando en consideración las siguientes acciones.

Tabla 2

Acciones para la incorporación de la cultura en sus políticas de desarrollo

Acción	Comentario
Integrar la cultura en todas las políticas y programas de desarrollo	El desarrollo se configura gracias a los vínculos entre la cultura y el contexto local; su importancia es tal que la dimensión cultural se integra de manera sistemática en todas las agendas gubernamentales.
Movilizar la cultura y el entendimiento mutuo para propiciar la paz y la reconciliación	Ante un contexto globalizado resultan indispensables el diálogo intercultural, el reconocimiento y el respeto por la diversidad cultural para forjar sociedades incluyentes, estables y resilientes.
Garantizar los derechos culturales para todos a fin de promover el desarrollo social incluyente	Establecer las medidas idóneas para el ejercicio de los derechos culturales provocaría un enriquecimiento en las sociedades para satisfacer sus necesidades culturales.
Valerse de la cultura para reducir la pobreza e impulsar el desarrollo económico incluyente	La cultura es un capital de conocimiento y un recurso para proveer a las necesidades de las sociedades; se debe aprovechar el potencial de las industrias creativas y de la diversidad cultural alcanzando un desarrollo económico incluyente.
Basarse en la cultura para promover la sostenibilidad ambiental	Como medio de difusión serviría para promover pautas de producción y consumo ecológicamente sostenible y amable con el diseño urbano.
Fortalecer la resiliencia a los desastres y combatir el cambio climático mediante la cultura	Una conservación adecuada del entorno y respetuosa del patrimonio cultural, en sinergia con otros conocimientos científicos, refuerza la resiliencia de las comunidades.
Valorar, salvaguardar y transmitir la cultura a las generaciones futuras	Garantizar esta protección y a la par crear una consciencia crítica en las comunidades, que revalorice su posicionamiento en los contextos locales salvaguardando la transmisión de las expresiones culturales.
Valerse de la cultura como recurso para lograr el desarrollo y la gestión sostenible de las zonas urbanas	Se debe reforzar la infraestructura cultural para el aprovechamiento de los espacios públicos como medios de diálogo e inclusión social.
Aprovechar la cultura para favorecer modelos de cooperación innovadores y sostenibles	El contexto global necesita de redes de cooperación internacionales que se presenten a través de modelos alternativos y sostenibles

Fuente: elaboración propia con base en la Declaración de Hangzhou.

Declaración de Florencia

Pronunciada por la UNESCO, el 4 de octubre de 2014, en Florencia, Italia, tiene como objetivo el fomento de la cultura, la creatividad y su relación con la sostenibilidad a través de las industrias culturales, sirviendo de puente de conexión entre la dimensión económica y cultural. Parte de reconocer la importancia de cuantificar la cultura y la creatividad en el desarrollo sostenible, de modo que sigan ocupando un espacio prioritario de atención en las agendas políticas, y reconociendo que la cultura es tanto un facilitador como un motor del desarrollo sostenible.

La intención de la Declaración de Florencia es implementar metas e indicadores explícitos sobre la contribución de la cultura en la dimensión económica. Para lograr su objetivo este instrumento se divide en dos grandes apartados. El primero de ellos son los principios y las prioridades básicas que rigen la instrumentalización de las industrias culturales, que se presentan a continuación.

Tabla 3

Principios y prioridades básicas de la Declaración de Florencia (primer apartado)

Principio	Comentario
La plena integración de la cultura en las políticas y las estrategias de desarrollo sostenible	Inspirándose en instrumentos normativos internacionales y promoviendo el respeto a los derechos humanos, la diversidad cultural y la apertura multicultural.
Un desarrollo económico y social inclusivo requiere sistemas de gobernanza de la cultura y la creatividad que respondan a las exigencias y las necesidades de las personas	Lo prioritario en este caso son los sistemas transparentes, incluyentes y bien fundamentados de gobernanza en materia cultural.
Las zonas urbanas y rurales son laboratorios vivientes del desarrollo sostenible	Por ser los espacios donde fluye y se transforma la cultura, tomando en consideración el respeto por el patrimonio cultural, la diversidad y el turismo sostenible.
El potencial creativo está uniformemente repartido por todo el mundo, aunque no todas las personas pueden aprovecharlo plenamente	Fomentar la igualdad de oportunidades que garantice el acceso, disfrute y aprovechamiento de la vida cultural para toda la población, acercándole bienes y servicios culturales de calidad.
Para conseguir una educación de calidad inclusiva y equitativa y oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida, se debe invertir a la vez en la cultura y en la creatividad para todos	Fincar los medios para que todas las personas puedan desarrollar su potencial creativo en igualdad de oportunidades.
Debe aprovecharse todo el potencial de las industrias culturales en las que se asienta la economía creativa, para estimular una innovación enfocada en el crecimiento económico, el empleo pleno y productivo y el trabajo digno para todos	Las industrias culturales son entes que revitalizan las economías nacionales, fomentando la generación de empleos, estimulando el desarrollo local, la creatividad y la innovación.
Para garantizar unos patrones sostenibles de consumo y producción, se debe tener plenamente en cuenta la cultura en lo referente a la utilización de bienes y de recursos escasos	Se basa en el poder transformador de la innovación, al reconocer el impacto en la creación de nuevos productos con estándares más amigables ante la escasez de bienes y recursos, creando con ello nuevas formas de vida con un mayor aprovechamiento de los bienes creativos.
La creatividad contribuye a forjar sociedades abiertas, socialmente inclusivas y pluralistas cuando se liberan y estimulan diferentes fuentes de inspiración e innovación	Es necesario un acceso y aprovechamiento correcto de los bienes y recursos culturales que fomenten la inspiración e innovación.

Fuente: elaboración propia con base en el apartado de principios y prioridades de la Declaración de Florencia.

El segundo apartado se basa en las medidas que se deben tomar a escala mundial para promover los entornos, procesos y productos creativos, los cuales, de manera resumida, son los siguientes

Tabla 4

Medidas a escala mundial para promover los entornos, procesos y productos creativos (segundo apartado)

Principio	Comentario
Fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales.	Generar el enriquecimiento humano necesario y entablar una conexión holística con la cultura y el desarrollo sostenible.
Fortalecimiento de los entornos jurídicos y políticos.	Entornos sanos provocan ambientes idóneos para el surgimiento de industrias creativas, turismo respetuoso, laboratorios de creatividad e innovación y salvaguarda del patrimonio cultural.
Nuevos modelos de asociación y estrategias de inversión innovadoras.	Apoyar la innovación y la investigación de los bienes y servicios culturales propiciaría redes de asociación fuertes y vinculantes con repercusión en los mercados nacionales e internacionales.

(*Continúa*)

(*Continuación*)

Programas, proyectos y actividades de sensibilización.	Se enfocaría en la repercusión social y en la necesidad de crear procesos de revalorización de la dimensión cultural.
La elaboración y utilización constantes de indicadores de referencia e impacto.	La creación de indicadores propios, que evalúen el impacto real de la cultura en la sociedad y establezcan nuevas rutas de mejora.

Fuente: elaboración propia con base en el apartado de medidas de la Declaración de Florencia.

Declaración de Aichi-Nagoya

Su enfoque se centra en la educación para el desarrollo sostenible, recordando que el sector educativo es propiamente parte de la dimensión cultural. Esta declaración elaborada del 10 al 12 de noviembre de 2014, en Japón, establece que mediante una educación de calidad se puede otorgar a las futuras generaciones las herramientas para satisfacer sus necesidades. A la par de las dimensiones económica, social y ambiental se debe integrar la dimensión cultural en los factores educativos como un elemento central del desarrollo sostenible.

La distribución del documento versa sobre las recomendaciones enumeradas, cada una de ellas con un enfoque distinto en la relación entre educación y desarrollo sostenible. Para los fines de nuestra investigación resultan relevantes las siguientes, ya que mencionan directamente alguna parte de la dimensión cultural y su enfoque educativo.

Tabla 5

Distribución de la Declaración Aichi-Nagoya

Numeral	Contenido
6	Se afianza en el reconocimiento internacional de la educación como un elemento esencial y transformador, posicionando a la educación como un motor del desarrollo sostenible.
8	La educación debe servir como medio transformador de las personas al desarrollar conocimientos, aptitudes y valores necesarios para una ciudadanía mundial.
9	Se basa en la estructuración del sector educativo para la promoción de economías y sociedades equitativas, buscando reducir la pobreza y las desigualdades.
10	Redobla esfuerzos para el reconocimiento de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, fomentando el respeto por la diversidad cultural, el conocimiento local y tradicional, la sabiduría y las prácticas indígenas.
15	Este numeral se subdivide y es en su inciso *b*) donde plasma la necesidad de no dejar que estos principios se queden sobre el papel y llevarlos a la práctica creando las capacidades institucionales.

Fuente: elaboración propia con base en la Declaración de Aichi-Nagoya.

Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural

Elaborada el 21 de octubre de 1972, en París, Francia, versa sobre la necesidad de proteger al patrimonio y todas sus vertientes ante la gran variedad de riesgos que pueden propiciar su desaparición. Este documento dedica un artículo para destacar la relevancia de la política en sus objetivos. Es el artículo 5 inciso a), cuyo contenido se reproduce a continuación:

> Artículo 5. Con objeto de garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en las condiciones adecuadas a cada país, cada uno de los Estados parte en la presente Convención procurará dentro de lo posible: a) adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general.

Lo interesante es que, ante la propia condición evolutiva de las problemáticas en temas relacionados con el patrimonio cultural, se ha mantenido una actualización constante sobre esta declaración mediante las sesiones de la Asamblea General de los Estados Parte. Para efectos de nuestra investigación, trabajaremos con la sesión WHC/17/21.GA/10, llevada a cabo del 14 al 15 de noviembre de 2017, en París, en la que uno de los puntos del día fue el establecimiento de condiciones para mejorar el vínculo entre patrimonio mundial y desarrollo sostenible. Dentro del proyecto de resolución de la sesión destacamos los siguientes puntos.

Tabla 6

Puntos para mejorar el vínculo entre Patrimonio Mundial y Desarrollo Sostenible

Resolutivo	Contenido
3	Insta a dar seguimiento y avance a las políticas de desarrollo sostenible.
4	Necesidad de lograr un equilibrio e integración entre la protección del patrimonio cultural y la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible.
5	Se insta a todos los Estados parte a aumentar los intentos para implementar de forma adecuada la Agenda 2030.
6	Promueve el incremento en la financiación a nivel internacional, nacional y regional para complementar la protección del patrimonio cultural a la par de la sostenibilidad.
7	Hace un llamamiento para apoyar los programas y actividades de fortalecimiento destinados a mejorar, crear e implementar metodologías y herramientas para la conservación del patrimonio cultural en los marcos del desarrollo sostenible.

Fuente: elaboración propia con base en la sesión WHC/17/21.GA/10.

De esta manera, culminamos con el análisis de los instrumentos internacionales, mencionando que no son los únicos que pueden servir de sugerencia para implementarlos en el estado de Guanajuato, pero son los que para nuestra finalidad resultaban con mayor pertinencia. Cerramos el último apartado destacando que la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible vinculados a la dimensión cultural necesita de constantes alicientes, para lograr afianzarse de forma significativa en las sociedades. Su estructuración, elaboración, implementación y gestión pueden acompañarse con los puntos de vista expertos especializados para cada temática abordada.

Conclusiones

Como mencionamos, la presente investigación busca aportar un panorama sobre la dimensión cultural, sus relaciones y la forma en que se desenvuelve dentro las vías del desarrollo. Debemos reconocer que, aunque en muchas ocasiones ha sido dejada de lado o incluso ignorada, su importancia es real y refleja una necesidad para el correcto enriquecimiento de las ciudades. La cultura debe reconocerse como el cuarto pilar de la sustentabilidad (Hawkes, 2001), ya que sus aportes son sumamente necesarios para contrarrestar los obstáculos que el desarrollo sostenible puede encontrar.

Fue importante durante la investigación escindir las relaciones que existen entre cultura y desarrollo, demostrando que sus vínculos son latentes, inherentes y sobre todo necesarios para que ambos conceptos puedan llegar a su plenitud. La cultura es un factor importante para aportar al desarrollo, e inclusive debe ser considerado como un motor del desarrollo sostenible. Los planes de desarrollo tienen que contemplar a la dimensión cultural dentro de sus ejes de acción, ya que la integración de los elementos culturales en cualquier tipo de política pública o agenda de gobierno legitima sus acciones.

La construcción de las políticas públicas debe tener en cuenta la dimensión cultural como factor preponderante para cualquier ámbito; pero también se necesita que se desarrollen políticas culturales de forma particularizada, donde convivan sus diferentes agentes y actores. Pese a existir cierto desconocimiento en su tratamiento y que sea un tema que resulte complejo, es necesario un correcto estudio de la dimensión cultural para el desarrollo de políticas públicas que satisfagan de manera adecuada las necesidades culturales. Construir políticas culturales puede ser un paso atemorizante, ya que muchas veces los problemas culturales llegan a evolucionar con mayor rapidez que los aparatos burocráticos, además de que no deben ser limitativas al sector artístico y patrimonial; por lo tanto, hay que incluir anticipaciones dentro de toda la perplejidad que rodea el tema.

Se analizó la Agenda 2030, demostrando que, si bien no se tomó a consideración un apartado para la cultura dentro de sus objetivos, al desgranar cada una de sus metas dimos cuenta de que posee una dimensión cultural, y no solamente de forma explícita, como fue en los apartados de turismo respetuoso o protección del patrimonio cultural, sino que también existen indicios de una dimensión cultural implícita, como el estudio del objetivo 16 y sus repercusiones.

No es suficiente reconocer la existencia de una dimensión cultural dentro de la Agenda 2030, sea implícita o explícita, sino que, para una correcta implementación en el estado de Guanajuato, es necesario apoyarnos de

otros instrumentos que se hayan enfocado en temas culturales. Aportamos una serie de instrumentos normativos de carácter internacional que sirven como guía para apoyar la implementación oportuna de la Agenda 2030. Este tipo de medidas de cooperación son necesarias para dotar de eficacia y eficiencia a los programas y proyectos para el desarrollo sostenible trayendo a colación a la dimensión cultural, ya que no es posible visibilizar un correcto desarrollo si dejamos de lado a la cultura.

Referencias

Abello, A., Aleán, A. & Berman, E. (2010). Cultura y desarrollo: Intersecciones vigentes desde una revisión conceptual reflexiva, en A. Martinell (coord.). *Cultura y desarrollo* (pp. 75-90). Madrid: Fundación Carolina.

Basail, A (2020). Desarrollo y políticas culturales. Adagio al discurso y al recurso de la cultura. *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos, 63*(1), 74-99.

CGLU (2004). Agenda 21 de la Cultura, *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.* Versión en español. https://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/ag21_es_ok.pdf

_____ (2018). La Cultura en los objetivos del desarrollo sostenible: Guía Práctica para la Acción Local, *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.* https://www.agenda21culture.net/sites/default/files/culturaods_web_es.pdf

Hawkes, J. (2001). *The Fourth Pilar of Sustainability. Culture´s Essential Role in Public Planning.* Melbourne: Cultural Development Network.

Hernández Martí, G. (2008). Un zombi de la modernidad: El patrimonio cultural y sus límites. *La Torre del Virrey. Revista de Estudios Culturales, 5*(2), 27-37.

Kovács, M. (2010). La dimensión cultural del desarrollo. Evolución de los planteamientos de cultura y desarrollo a nivel internacional. En A. Martinell (coord.), *Cultura y desarrollo* (pp. 43-74). Madrid: Fundación Carolina.

Lacarrieu, M. (2022). Políticas culturales en crisis. Desafíos a partir de la cultura como problema público. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos, 26*, 28-46.

Mangset, P. (2018). The end of cultural policy? *Journal of Cultural Policy, 3*(26), 389-411.

Martín-Barbero, J. (2010). Desarrollo y cultura o la globalización desde abajo. En A. Martinell (coord.). *Cultura y desarrollo* (pp. 25-42). Madrid: Fundación Carolina.

Martinell, A. (2010). Aportación de la cultura al desarrollo y a la lucha contra la pobreza. En A. Martinell (coord.). *Cultura y desarrollo* (pp. 1-23). Madrid: Fundación Carolina.

Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.* https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

_____ (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe.* https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf

Nivón Bolán, E. (2013). Las políticas culturales en América Latina en el contexto de la Diversidad. En E. Nivón Bolán (coord.), *Hegemonía cultural y políticas de la diferencia* (pp. 23-45). Buenos Aires: CLACSO.

_____ (2020). Crisis en las políticas públicas de cultura. La planeación cultural del gobierno de López Obrador. *Alteridades, 60*, 35-49.

Pardo, J (2010). Reflexiones sobre cultura y desarrollo en el contexto de crisis. En A. Martinell (coord.). *Cultura y desarrollo* (pp. 91-115). Madrid: Fundación Carolina.

REDS (2021). Hacia una cultura sostenible. Guía práctica para integrar la Agenda 2030 en el sector cultural. *Red Española para el Desarrollo Sostenible.* https://reds-sdsn.es/publicacion-hacia-una-cultura-sostenible-guia-practica-para-integrar-la-agenda-2030-en-el-sector-cultural

_____ (2021). Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas desde la perspectiva cultural. *Red Española para el Desarrollo Sostenible*. https://reds-sdsn.es/wp-content/uploads/2022/02/OBJETIVOS-DE-DESARROLLO-SOSTENIBLE-Y-SUS-METAS_web.pdf

Sen, A. (2004). ¿Cómo importa la cultura en el desarrollo? *Letras Libres, 63*(VI), 23-30.

UNESCO (1972). Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. *Convenciones y Acuerdos Normativos de la Or-*

ganización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Segundo Protocolo. https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf

_____ (2013). Declaración de Hangzhou: Situar la cultura en el centro de las políticas de desarrollo sostenible. *Biblioteca Digital de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000221238?posInSet=1&queryId=3c135288-a56b-4060-b71d-41f695889381

_____ (2014). Declaración de Aichi Nagoya sobre la Educación para el Desarrollo Sostenible, *Biblioteca Digital de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.* https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231074_spa?posInSet=1&queryId=d1318bdf-0e42-4a56-8060-550f523bb5b5

_____ (2014). Declaración de Florencia: Cultura, Creatividad y Desarrollo Sostenible. Investigación, Innovación, Oportunidades. *Biblioteca Digital de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.* https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000230394_spa?posInSet=1&queryId=b29156a9-a41d-44cc-8967-2798c3ca737e

_____ (2017). Patrimonio Mundial y Desarrollo Sostenible, Asamblea General de los Estados Partes en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. *Biblioteca Digital de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.* https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261497_spa?posInSet=1&queryId=635f09cc-9123-4ba0-b448-39a51703af0c

Vich, V. (2005). Las políticas culturales en debate: Lo intercultural, lo subalterno y la dimensión universalista. En V. Vich (comp.). *El Estado está de vuelta: Desigualdad, diversidad y democracia* (pp. 265-278). Lima: CLACSO.

Yúdice, G. (2002). *El recurso de la cultura. Usos de la cultura en la era global.* Barcelona: Gedisa.

Violencia de género y medidas de atención institucional: el caso de las mujeres madres guanajuatenses en medio del confinamiento por la covid-19

Gender Violence and Institutional Care Measures: The Case of Guanajuato's mothers in the Midst of covid-19 Confinement

Sandra Martínez Hernández

Sumario: 1. Introducción. 2. Identificación del problema público. 3. La violencia enfrentada por las *madresposas*. 4. Origen del problema público. 5. Metodología. 6. Acciones institucionales en materia de atención y cuidado en Guanajuato. 7. Propuesta de alternativa de solución: "Vivienda para Nosotras". 8. Conclusiones. 9. Referencias. 10. Anexos.

Resumen

El presente documento identifica y analiza acciones de atención institucional, en materia de protección, cuidado y reparación de daño, que han logrado responder a la violencia de género vivida por las mujeres guanajuantenses durante el confinamiento por la covid-19. En dichas acciones se identifican restricciones en temas de capacitación de personal, confidencialidad y dificultades que encuentran las mujeres una vez que han salido de los espacios de violencia. Frente a ello, se propone una acción en materia de política pública que busca una atención integral y en diferentes etapas para hacer frente a problemas, como el triple aislamiento que enfrentan las mujeres en situación de violencia, de desempleo y de falta de vivienda.

Palabras clave: violencia de género, acciones institucionales, pandemia

Abstract

This document identifies and analyzes actions of institutional attention, in terms of protection, care and reparation of damages, which have been able to respond to the gender violence experienced by women from Guanajuato during the confinement of COVID-19. These actions have identified restrictions in terms of staff training, confidentiality, and the difficulties that women encounter once they have left the places of violence. In response to this, a public policy action is proposed that seeks comprehensive attention in different stages to address problems such as the triple isolation faced by women in situations of violence, employment, and housing.

Keywords: Gender Violence, Institutional Actions, Pandemic

Introducción

Los desastres naturales y las enfermedades causadas por virus impactan en distintas esferas, como la social, la económica, política, cultural y territorial, en las cuales se acentúan las desigualdades sociales por la condición de los ingresos, la etnia y el género de las personas. Particularmente, en este documento me enfoco en las desigualdades de género: en específico en el tema de violencia hacia las mujeres.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha destacado dos casos que ilustran el efecto diferenciado de los desastres naturales, pues resalta que "Nueva Zelanda experimentó un aumento del 53 % en los casos de VCM [violencia contra las mujeres][1] tras un gran terremoto, mientras que Estados Unidos registró casi el doble de casos tras el huracán Katrina" (BID, 2020). Las cifras dan cuenta del aumento de un problema público ya presente. Asimismo, este hecho se presenta en la propagación del virus, como el caso del ébola en África Occidental, donde se observó un aumento de la violencia hacia las mujeres y niñas en Sierra Leona (UNDP, 2015), sobre todo en quienes viven una situación de precarización.

Estos casos –que presentan un cambio de dinámica en los núcleos familiares, comunitarios y regionales– muestran un aumento de violencia hacia las mujeres, quienes históricamente han enfrentado una vulnerabilidad en los diferentes ámbitos de la vida.

Frente a ello, se hacen urgentes los análisis de políticas públicas que hagan frente a tales eventos. Precisamente, este documento analiza la violencia contra las mujeres, en especial de quienes son madres, durante el confinamiento por la COVID-19 y las medidas institucionales de protección y cuidado ante este problema público.

Identificación del problema público

La vivencia del confinamiento por la COVID-19 tuvo repercusiones que acentuaron las desigualdades sociales que diferentes grupos ya enfrentaban, como las disparidades de género. Al respecto, Mateos señala:

> La pandemia muestra como hombres, mujeres y otras identidades no binarias afrontan de manera desigual los confinamientos, los cuales suponen un riesgo añadido para mujeres y otras personas en situaciones de especial vulnerabilidad social. (2021, p. 117)

Esa desigualdad puede observarse en el trabajo no remunerado, la pérdida de empleos y la violencia de género, en la cual me concentraré.

Para comenzar, planteo la definición de violencia de género contra las mujeres empleada en este *policy paper*, la cual se entiende como las acciones y omisiones que agreden y denuestan a las mujeres de forma física, sexual, económica, psicológica, digital, simbólica y política. Dichas acciones resaltan por una jerarquización donde las mujeres se encuentran en una posición de sujeción ejercida por la figura masculina y las instituciones del Estado (Osborne, 2009, citado en Justo, 2011; Lagarde, 2006), y porque tienen un carácter estructural; es decir, las instituciones y la sociedad las han avalado histórica y culturalmente.

Es importante resaltar el carácter estructural, pues "potencia un concepto que ya en los análisis feministas se venía trabajando de tiempo atrás, el de continuum de violencia sexual, ya que destaca la conexión existente entre las distintas expresiones de violencia sexual contra las mujeres como parte de un continuum y no como problemas inconexos a manera de unidades discretas" (Osborne, 2008, p. 38). En esta investigación, el con-

[1] Los corchetes son de la autora.

tinuum comprende la vinculación entre los diferentes tipos de violencia y los lugares donde se reproduce.

Para continuar, las consecuencias del confinamiento por la COVID-19 se presentaron de forma inmediata. En materia de violencia contra las mujeres, uno de los primeros reportes se dio en la provincia de Hubei, China –donde se presentó por primera vez el virus causante de la COVID-19 y en la que se iniciaron las medidas de aislamiento. En dicha provincia se triplicó el número de informes sobre violencia doméstica en la comisaría de la localidad (Freire et al., 2020; Rojas, 2021). Esto se replicaría en diferentes países.

Según el reporte Measuring Shadow Pandemic: Violence Against Women During COVID-19, basado en encuestas de 13 países del mundo, 7 de cada 10 mujeres señalaron que el abuso verbal y físico por su pareja se había vuelto más frecuente; 58 % indicó que había experimentado violencia o tenía conocimiento de que otra mujer la había enfrentado; y 56 % de mujeres dijeron que se sentían menos seguras desde la pandemia (UN Women, 2021).

Particularmente en México, la violencia dentro del hogar alcanzó el segundo lugar en delitos registrados en las averiguaciones previas y carpetas de investigación abiertas, con un alza de 5.3 % entre 2019 y 2020 (INEGI, 2022).

Asimismo, según EQUIS, Justicia para las mujeres (2021), en abril de 2020, las llamadas de emergencia a la línea de atención 911 por violencia contra la mujer se incrementaron un 42 % en comparación con abril de 2019. Esto se puede ampliar con la "Línea de mujeres", que forma parte de Locatel y recaba los datos del mes de mayo de 2020, los cuales registraron un crecimiento de 97 % en comparación con el año anterior.

Otro indicador que amplía la información es la saturación de los refugios y sus centros de atención externa, casas de emergencia y casas de transición en los meses de marzo y abril de 2020, pues se observó un alza en la demanda de sus servicios del 77 %, en comparación con 2019 (EQUIS, Justicia para las mujeres, 2021). Ante ello, resulta imprescindible concentrarse en la violencia de género hacia las mujeres en el contexto del confinamiento por la COVID-19.

Ahora bien, el confinamiento implica quedarse en casa con la familia, con quien se supondría un resguardo. Sin embargo, el espacio familiar "resulta ser un indicador importante, pues denota que a nivel nacional es el ámbito en el que más se vive la violencia y en el municipio de León, de acuerdo con datos estadísticos del Inmujeres de enero a septiembre de 2018, se brindaron 2 548 atenciones jurídicas y psicológicas a las mujeres; el ámbito es coincidente" (Méndez & Valenzuela, 2019, p. 71).[2] Por ello, me concentro en este espacio.

La violencia enfrentada por las *madresposas*

La violencia de género no impacta de forma igualitaria a todas las mujeres, ya que quienes son madres enfrentan más violencia que aquellas que no lo son, pues 21 % de las primeras reporta haber vivido violencia física, en comparación con 17 % del segundo grupo; además, que 41 % de las mujeres madres ha enfrentado violencia psicológica, mientras 37 % de mujeres sin hijos e hijas la ha experimentado (Orozco & Jiménez, 2022).

La situación se torna todavía más compleja para las mujeres que se encuentran unidas con una pareja y con hijos e hijas, ya que acuden en menor medida con familiares (Vargas et al., 2019, p. 50). Al respecto, la maternidad ha sido estudiada como un papel tradicional que conlleva fuertes relaciones de poder y estereotipos sobre lo que debe ser una mujer. Marcela Lagarde planteó la categoría de *madresposas,* que significa una relación dual: la de ser madre y esposa al mismo tiempo.

La autora explica: "ser madre y ser esposa consiste para las mujeres en vivir de acuerdo con las normas que expresan su ser –para y de– otros, realizar actividades de reproducción y tener relaciones de servidumbre voluntaria, tanto con el deber encarnado en los otros, como con el poder en sus más variadas manifestaciones" (Lagarde, 2014, p. 363). Bajo este marco teórico, las *madresposas* lideran el trabajo de cuidados y tareas en el hogar no como algo natural, sino como parte de un sistema social que divide según el género de las personas.

Ahora bien, las *madresposas* que enfrentan violencias físicas, psicológicas, económicas y sexuales también viven otro tipo de violencia: el aislamiento de sus grupos de socialización –como la familia, amistades, equipo

[2] Según el INEGI (2022), la violencia familiar alcanzó el segundo lugar en delitos, solo después del robo.

de trabajo y vecinos– por parte de la figura masculina, una característica propia de la dinámica de la violencia de género.

En relación con lo anterior, Data Cívica propone la categoría de "triple aislamiento", la cual consiste en el aislamiento al "que ellas mismas se imponen, al que las someten las parejas y el que proviene de su entorno social" (Data Cívica, 2021, p. 150), porque socialmente se ha afianzado la idea de que los "problemas privados se resuelven en casa". Por lo tanto, otras personas no interceden.

Ante ello, los espacios institucionales se vuelven indispensables. Orozco y Jiménez reportan que las mujeres madres tienden a solicitar más ayuda institucional que quienes no tienen hijos e hijas (Orozco & Jiménez, 2022). Sin embargo, las medidas gubernamentales de distanciamiento social obligaron "a las agencias gubernamentales y a las organizaciones de la sociedad civil a reducir la oferta y ajustar las modalidades de los servicios de VCM" (BID, 2020), así que la situación de las mujeres madres y en unión, víctimas de violencia de género, se agravó.

Además, hay que sumar los problemas internos de las instituciones donde "a pesar de las leyes aprobadas, aún atienden a las mujeres con un enfoque de violencia intrafamiliar y delitos sexuales, y no con un enfoque de igualdad de género y derechos humanos" (Vargas et al., 2019, p. 58). De ahí la necesidad de *policy papers* que estudien y analicen las medidas institucionales de protección y cuidado en el contexto de la COVID-19.

En resumen, luego de esta revisión, delimito el problema público de la siguiente manera: la violencia de género –psicológica, física, sexual y económica– enfrentada por las mujeres madres guajuatenses de entre 15 y 45 años, que viven en unión con una pareja y tiene hijos e hijas menores de edad, durante el confinamiento por la COVID-19.

Asimismo, ante a la urgencia de medidas gubernamentales, por la propia demanda de las mujeres, planteo la siguiente pregunta que guía a este documento: ¿Cuáles han sido las acciones de atención institucional, en materia de protección y cuidado, que han logrado responder a la violencia de género vivida por las mujeres guanajuantenses durante el confinamiento de la COVID-19?

Origen del problema público

La violencia de género contra las mujeres no nace en el confinamiento, sino que aumenta en ese momento, pues México ya enfrentaba este problema público. Según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2022), en México 70.1 % de las mujeres ha enfrentado al menos algún tipo de violencia de género (simbólica, física, sexual) a lo largo de su vida. Particularmente, Guanajuato registró 68.1 % de violencia contra las mujeres, un dato que lo acerca al promedio del país.

Asimismo, este problema público a nivel nacional se puede reflejar en el número total de alertas de violencia de género contra las mujeres (AVGM) activadas, pues actualmente de las treinta y dos entidades que constituyen al país, veintidós han declarado la AVGM (Inmujeres, 2021).

Para continuar, es imprescindible señalar que el aislamiento ante la pandemia por la COVID-19 no causa *per se* un entorno de violencia hacia las mujeres. Más bien se presentan cambios en las dinámicas de los hogares que lo acentúan.

Ejemplos de ello son el estrés económico, la inestabilidad laboral, la reducción de apoyos, los espacios reducidos en las casas, entre otros (Rojas, 2021; Freire et al., 2020). Asimismo, sumo la organización de cuidados y de tareas educativas entre personas adultas frente a las clases desde casa.

En específico, la inestabilidad laboral se reflejó en la tasa de desocupación, pues en el primer trimestre de 2020 se registró 3.4 % para ambos géneros; mientras para el tercer trimestre del mismo año las mujeres alcanzaron 4.8 % y los hombres 5.3 % (INEGI, 2022). Asimismo, el trabajo no remunerado del hogar –que comprende las actividades de reproducción, como son la comida y limpieza– y de cuidados se vio afectado, sobre todo para las mujeres madres con hijos e hijas menores de seis años, pues realizaron tres veces más trabajo no remunerado que los hombres, lo cual se mantuvo en 2019 y 2020 (INEGI, 2022).

Esta interrelación de precariedades –cultural, económica, social y política–, acentuadas en la pandemia, permite comprender que la violencia de género contra las mujeres se sostiene por los mandatos de género –comprendidos como aquellos estatutos y reglas que asignan roles y estereotipos según el género de las personas–, así como por las disparidades económica y cultural, por mencionar algunas.

En este documento, el efecto de dicha interrelación es la violencia de género –psicológica, física, sexual y económica– enfrentada por las mujeres madres guajuatenses de entre 15 y 45 años, con hijos e hijas menores de edad, durante el confinamiento de la COVID-19.

Dicha violencia tiene múltiples efectos, como el triple aislamiento (Data Cívica, 2021), que se agudiza con la pandemia, una inseguridad dentro del hogar y la ausencia de la autonomía en los recursos económicos.

Ante un problema público complejo, como el descrito, es necesaria una propuesta de política pública integral. Para estudiar las acciones ya implementadas, y proponer una política pública, es necesario delimitar las intervenciones estatales, entre las que se encuentran la prevención, atención, sanción y erradicación, ejes establecidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. He optado por la atención, dado que el confinamiento fue un momento de crisis internacional y, en consecuencia, los servicios de resguardo subieron (EQUIS, Justicia para las mujeres, 2021).

Sin embargo, los servicios de atención siguen como una respuesta gubernamental amplia, ya que cubren desde trámites hasta el aseguramiento de medidas de protección. Por ello, propongo el concepto de acciones institucionales en materia de atención y cuidado, definido para este documento como todas aquellas medidas impulsadas, promovidas y financiadas por el Estado en conjunto con otros actores sociales, que aseguren a las mujeres víctimas de violencia de género y a sus hijos e hijas un espacio de resguardo para vivir y comer, y donde se tomen medidas para su recuperación física y emocional, es decir, donde prime un enfoque de apoyo durante el momento de mayor crisis, hasta que las mujeres hayan construido una autonomía y un plan de vida.

Metodología

Con el objetivo de conocer cuántas y cuáles son las acciones institucionales en materia de atención y cuidad que se han desarrollado en Guanajuato en el periodo COVID-19, realicé solicitudes de información a nivel nacional en el Portal de Transparencia. Específicamente lo hice a los institutos estatales de las mujeres y a los gobiernos de cada entidad. Si bien el caso de estudio que tomo es Guanajuato, comparé la información con el resto de los estados para ubicar el avance de la entidad.

Asimismo, es importante destacar que, si bien las solicitudes de información se consideran una fuente directa, pues las instituciones estatales proporcionan los datos, también debe considerarse un posible sesgo, ya que el personal encargado puede omitir reportes. En segundo lugar, Tlaxcala, Tamaulipas y Nayarit no reportaron acciones en esta materia.

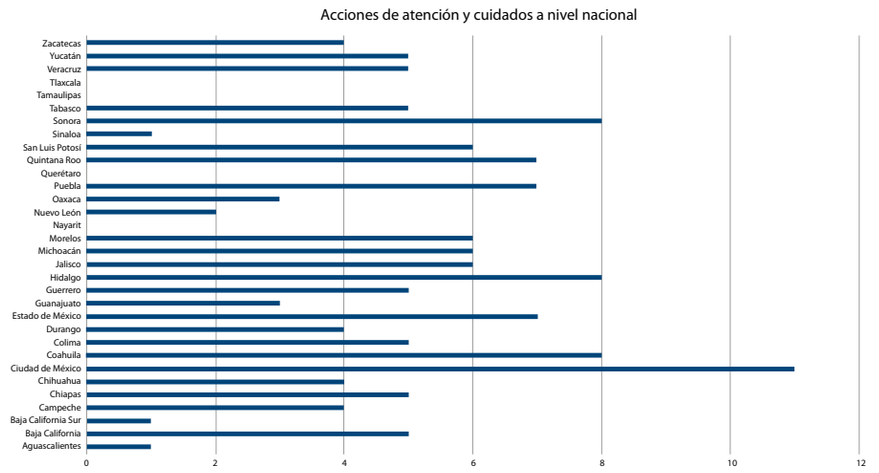
Como resultado, obtuve 414 observaciones a nivel nacional en un periodo de 2019 a 2022. Posteriormente, elaboré una tabla de contingencia y figuras de estadística descriptiva, las cuales presento en conjunto con el análisis.

Acciones institucionales en materia de atención y cuidado en Guanajuato

Para comenzar, el promedio del número de acciones institucionales en materia de atención y cuidado en todo el país en el periodo de 2019 a lo que va de 2022 es 4.73. Particularmente Guanajuato se coloca por debajo de la media con tres, como se observa en la figura 1.

Figura 1

Promedio del número de acciones institucionales en materia de atención y cuidad 2019-2022



Fuente: elaboración propia.

Las acciones reportadas por Guanajuato se concentran en los servicios terapéuticos, jurídicos y educativos, además de una acción interinstitucional llamada hoteles-refugio del Programa de Apoyo a Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas (PAIMEF). Dicho programa inició en el marco de la pandemia por la COVID-19 y en la actualidad opera en diecinueve entidades del país, de manera que resulta una acción que responde al contexto planteado.

Las instancias coordinadoras de dicha acción pertenecen al sector público: Inmujeres, Indesol, Conavim y los tres niveles de gobierno. Del sector privado participan Grupo Posadas y City Express; finalmente, también se encuentran las agencias de Naciones Unidas, UNFPA y Unicef (Carrillo, 2022). Lo anterior resalta una participación de diferentes actores sociales que puede sumar en recursos humanos y materiales.

Actualmente, el programa hoteles-refugio tiene un registro de atención a nivel nacional de 345 mujeres, 436 niñas, niños y adolescentes; y 11 acompañantes. La acción responde a situaciones de emergencia de violencia de género contra las mujeres. En específico, otorga refugio en uno de los hoteles de las empresas mencionadas hasta por siete días a las mujeres, hijos, hijas y personas dependientes para, luego, canalizarlas a los centros de justicia e instancias especializadas (Unicef, 2020).

Derivado de este programa, León, Guanajuato, creó "Mujer a Salvo", acción liderada por el municipio de León, Guanajuato. Dicha iniciativa ha creado una "Red de Espacios Seguros para las Mujeres", donde participan hasta el momento trece hoteles, los cuales fungen como un refugio para mujeres víctimas de violencia de género. Asimismo, se encuentra coordinado por el Instituto Municipal de las Mujeres de León.

Si bien ese programa destaca por brindar un espacio seguro, he identificado puntos ciegos respecto de temas de seguridad y protección. El primero de ellos es que, particularmente en León, han hecho públicos los hoteles, incluso se les han pegado un engomado en las entradas para que las mujeres los identifiquen como espacios seguros,[3] lo que podría derivar en que las personas agresoras busquen a las mujeres víctimas porque se está descuidando el principio de confidencialidad.

En segundo lugar, se implementaron capacitaciones al personal de hoteles respecto a este tema, aun cuando no son profesionales y sus actividades salen del marco de atención hacia mujeres que enfrentan violencia de género. Lo anterior afecta a las mujeres porque no solo necesitan un espacio seguro, sino también un acompañamiento profesional.

En tercer lugar, estos espacios están pensados únicamente en el momento de mayor crisis, es decir, cuando las mujeres salen de sus hogares y no cuentan con lugares seguros; sin embargo, no se refleja una planeación para las mujeres que se encuentran en una etapa posterior y buscan una vida autónoma con sus hijos e hijas. Para confirmar dicho planteamiento, realicé un segundo análisis descriptivo para conocer cuántas y cuáles acciones se enfocan en una temporalidad posterior a la del momento de violencia. Frente a ello, retomo la categoría de reparación de daños.

La reparación de daños se refiere a todas aquellas actuaciones públicas que buscan subsanar el daño en materia de violencia de género, lo cual incluye a las mujeres víctimas y a sus familiares, específicamente a hijas e hijos. Si bien expresamente la reparación de daños no forma parte de uno de los ejes mencionados anteriormente –prevención, atención, sanción y erradicación– sí tiene como base el artículo 38 VII que asienta que el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres buscará "diseñar programas de atención y capacitación a víctimas que les permita participar plenamente en todos los ámbitos de la vida".

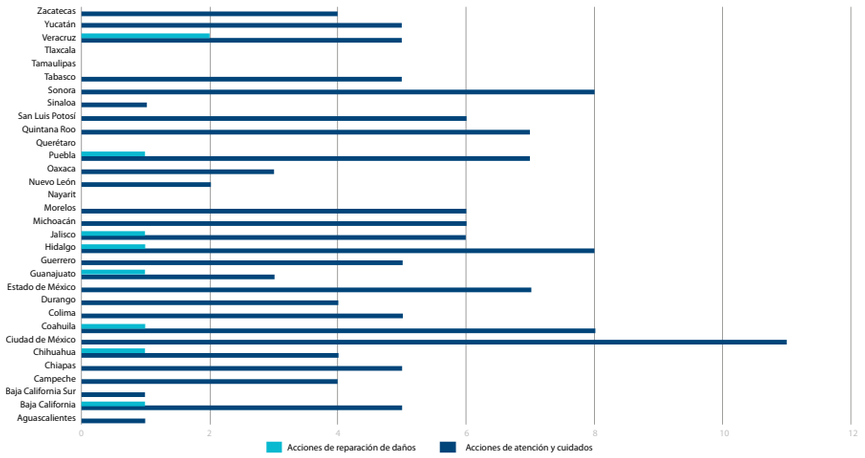
Al respecto, dicha atención no solo debe concentrarse en el momento que se vive la violencia sino también en los momentos posteriores a ella, y tiene que dirigirse no solo a las mujeres víctimas sino también al resto de mujeres, así como a las hijas e hijos.

Derivadas de los resultados de la fuente de investigación, entre las acciones de reparación del daño plateo las siguientes: estipendios económicos para víctimas directas e indirectas de feminicidio, espacios terapéuticos y acompañamiento de duelos, promoción de derechos humanos y redes seguras que promuevan la participación de las propias víctimas. Luego de identificar dichas acciones en la fuente de información, obtuve los siguientes datos a nivel nacional.

[3] Véase Morales, K. (2022). Cada vez son más hoteles que se unen al programa "Mujer a Salvo", proyecto entre la Asociación de Hoteles y Moteles de León y el Instituto Municipal de las Mujeres. Disponible en https://www.debate.com.mx/estados/Se-suman-16-hoteles-mas-a-la-lista-del-programa-Mujer-a-Salvo-en-Leon-Guanajuato-brindan-apoyo-20220507-0309.html

Figura 2

Acciones en materia de atención y reparación de daños a nivel estatal



Fuente: elaboración propia.

El primer punto por resaltar es que a nivel nacional solo ocho estados del país enviaron información acerca de las acciones de reparación de daños, entre ellos Guanajuato, el cual cuenta con una acción en la materia. Esto obedece a que las acciones para atender a las mujeres víctimas de violencia de género se planearon para una temporalidad que abarque el momento específico de la violencia, pero ¿qué sucede cuando ya han transitado esa etapa?

Las mujeres víctimas de violencia de género, particularmente para este documento las *madresposas*, una vez que se encuentran en una etapa "posviolencia" siguen requiriendo atención psicológica, jurídica, educativa, acompañamiento en la inserción laboral y en los espacios seguros para vivir, así como en la recuperación y formación de redes en sus círculos de socialización. Ante ello, ¿cómo responden las autoridades estatales?

En específico, Guanajuato lleva a cabo una acción llamada "Grupo Terapéutico para Mujeres Víctimas de Violencia", implementada desde 2019 hasta la fecha, y que consiste en brindar un espacio de atención grupal con enfoque psicodramático y terapia grupal analítica a mujeres sobrevivientes de violencia. Si bien la parte psicológica resulta fundamental para la reparación de daños, no basta solo con esta área pues, al contrario, debe consolidarse con una propuesta integral que contemple vivienda, empleo, educación y fortalecimiento en derechos humanos a través de redes.

Frente a ello, la propuesta en materia de política pública que propongo se basa en los dos ejes mencionados: atención y reparación de daños.

Propuesta de alternativa de solución: "Vivienda para Nosotras"

Con base en artículo 15 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que establece los componentes del modelo de atención –comprendido como el conjunto de servicios integrales y especializados a las víctimas– en la propia atención, sensibilización, reeducación, rehabilitación y capacitación, que permitan a las mujeres participar plenamente en la vida pública, privada y social, propongo el programa "Vivienda para Nosotras".

Origen

La propuesta de acción que planteo en "Vivienda para Nosotras" se basa en el programa estatal "Mujeres con Vivienda Segura" desarrollado por el gobierno de Mérida,[4] donde se otorga a las mujeres que hayan enfrentado violencia de género, especialmente para quienes se encuentren en el proceso de salida de un refugio, un monto mensual destinado a renta para vivienda. El programa no es el primero en su tipo, pues en 2016 operó *Reinserción Social para Mujeres y Mujeres Trans-víctimas de Violencia Familiar de la* CDMX, que se ubica como un antecedente.

Objetivo del programa

Asegurar una reparación de daños e inserción social a las mujeres guanajuatenses que hayan enfrentado violencia de género.

[4] Véase Semujeres (2021). *Mujeres con vivienda segura*. Disponible en https://www.yucatan.gob.mx/ciudadano/ver_programa.php?id=95

Objetivos específicos

- Asegurar un estipendio mensual para vivienda a las mujeres, y a sus hijos e hijas, que han enfrentado violencia de género.
- Acompañar a las mujeres y a sus hijas e hijas con espacios jurídicos y psicológicos para la recuperación de las redes y vínculos sociales.
- Generar capacitaciones laborales y vincular a las mujeres con empresas que les aseguren un trabajo digno.

Cabe resaltar que estos son los objetivos específicos del programa, pero el fin mayor es el bienestar integral de las mujeres del estado de Guanajuato, como se ilustra en el Anexo 2.

Población objetivo

Mujeres guanajuatenses e hijos e hijas que hayan enfrentado violencia de género.

Para acceder al monto económico en Mérida, y en el antiguo programa de la CDMX, las personas necesitan comprobar que provienen de refugios. Sin embargo, ¿qué sucede con mujeres que han tomado otras medidas para salir de hogares violentos y que también se encuentran en la etapa resolutiva? Si no se comprueba que se habitó en refugios, quedan fuera, de manera que no se contempla parte de la población objetivo que no tomó los canales gubernamentales.

Frente a ello, en "Vivienda para Nosotras" no se solicitará que las mujeres comprueben haber vivido en refugios. El procedimiento residirá en las áreas de trabajo social y psicología, las cuales se encargarán de realizar un historial y los estudios socioeconómicos.

Coordinación intersectorial

Para el desarrollo de este programa se propone un trabajo interinstitucional. En primer lugar, el tema de logística, administrativo y presupuestario residirá en los institutos de las mujeres estatal y municipal, así como en la Secretaría de Gobernación. Las evaluaciones periódicas y anuales del programa serán lideradas por agencias de la ONU (como ONU Mujeres, UNFPA y Unicef) y la iniciativa privada se encargará de ofrecer capacitaciones en materia de empleo y promover vacantes que aseguren un empleo digno, es decir, con seguridad social.

Presupuesto

El desarrollo de este programa se puede ubicar en el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), el cual se sostiene con un presupuesto etiquetado y busca empoderar a las mujeres en situación de violencia.

Para mayor detalle de la propuesta, puede revisarse el marco lógico del Anexo 3.

Conclusiones

En este *policy paper* busqué identificar las acciones de atención institucional, en materia de protección y cuidado, que han logrado responder a la violencia de género vivida por las mujeres guanajuantenses durante el confinamiento por la COVID-19. Luego de analizar los resultados descriptivos, examiné las acciones emprendidas por el gobierno guanajuatense, las cuales respondieron a la situación de crisis vivida.

Entre las acciones destacó el acompañamiento jurídico y psicológico a las mujeres, así como la integración de un programa, específicamente en León, que surge de una acción a nivel nacional implementada por autoridades gubernamentales, la ONU y la iniciativa privada. Si bien dicha acción responde a la demanda de espacios seguros en la pandemia por COVID-19, no cubre el principio de confidencialidad, además de no contar con el personal necesario.

Aunado a lo anterior, este programa solo se enfoca al momento en que las mujeres viven la violencia, pero ¿qué sucede después?, ¿cuáles son las acciones de atención en materia de reparación de daños?

Para responder las preguntas, que en un principio no planteé, sino que fueron resultado de los datos y el análisis realizado, identifiqué las acciones de reparación de daños a nivel nacional, donde Guanajuato destaca por una intervención de acompañamiento en espacios terapéuticos.

Al identificar una ausencia de acciones en materia de atención, cuidado y reparación de daños que procuren todo el proceso de las mujeres víctimas de violencia de género, y sus hijas e hijos, propuse un programa integral llamado "Vivienda para Nosotras", el cual busca un espacio seguro que proporcione a las mujeres autonomía; acompañamiento psicológico, jurídico y capacitación laboral; y vinculación con empresas que puedan ofrecer vacantes de trabajo con seguridad social.

Asimismo, dicho programa integra un tema recuperado en la identificación del problema: el triple aislamiento enfrentado por las mujeres madres en situación de violencia (Data Cívica, 2021). Precisamente, dicha categoría me posibilitó identificar problemáticas específicas de las mujeres madres e integrarlas a la propuesta de política pública.

Asimismo, propongo integrar acciones institucionales con el apellido "de reparación de daños" para atender a las mujeres de una manera integral, es decir, que se resalte que no solo han sido vulneradas físicamente sino también en su autonomía y seguridad para construir un plan de vida.

Finalmente, planteo que las acciones de atención, cuidado y reparación de daños frente a la violencia de género contra las mujeres, en el contexto de la pandemia, deben fortalecerse y ampliarse, dados los vacíos identificados y el problema público complejo que representa la violencia de género.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). Violencia contra las mujeres (VCM) en el contexto de COVID-19. *Lecciones y herramientas para América Latina y el Caribe*. https://publications.iadb.org/es/violencia-contra-las-mujeres-vcm-en-el-contexto-de-covid-19-lecciones-y-herramientas-para-america

Carrillo, Balama-ha (2022). *Hoteles refugio para mujeres que sufren la violencia doméstica en México*. ONU. https://news.un.org/es/story/2022/06/1510412

Data Cívica. (2021). *Diagnóstico para la implementación del Programa. Hacia un nuevo entendimiento del feminicidio: Detentando y previniendo la violencia feminicida en Nuevo León*. https://s3.us-east-1.amazonaws.com/media.datacivica.org/assets/pdf/InformeDiagnosticoFeminicidiosUSAID.pdf

EQUIS, Justicia para las mujeres, Intersecta y Red Nacional de Refugios. (2021). *Las dos pandemias. Violencia contra las mujeres en México en el contexto de COVID-19*. https://equis.org.mx/projects/las-dos-pandemias-violencia-contra-las-mujeres-en-mexico-en-el-contexto-del-covid-19/

Freire Constante L.F., Yandún Burbano, E.D., Castro García, S.R., Corella Gaibor, A.D. & Flores Díaz, J.C. (2020). Violencia de género: incidencia en la etapa de confinamiento por COVID-19. *Revista Killkana Sociales*, *4*(2), pp.1-8.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. (2015). *Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México*. https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/291273234-Diagnostico-sobre-los-refugios-en-la-politica-publica-de-atencion-a-la-violencia-contra-las-mujeres-en-Mexico.pdf

INEGI. (2017). *Panorama de Violencia Contra las Mujeres en el Distrito Federal, ENDIREH 2016*. México: INEGI.

_____ (2022). *La COVID-19 y su impacto en las mujeres en México*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2021/doc/endireh2021_presentacion_ejecutiva.pdf

Inmujeres. (2021). *Alerta de violencia de Género contra las Mujeres*. https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739

Juárez, D. (2022). Refugios "no desaparecerán", afirma Conavim; siguen sin recursos. *La Silla Rota*. https://lasillarota.com/lacaderadeeva/refugios-no-desapareceran-afirma-conavim-siguen-sin-recursos/666289

Justo Suárez, C. (2011). Apuntes sobre violencia de género, Raquel Osborne. *Política y Sociedad*, *48*, 403-405.

Lagarde, M. (2014). *Los cautiverios de las mujeres. Madresposas, monjas, putas, presas y locas.* México: Siglo XXI Editores.

_____ (2006). El derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia. En V. Maquieira (coord.). *Mujeres, globalización y derechos humanos (*pp. 826-919). Madrid: Cátedra.

Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e

Hijos, para el Ejercicio Fiscal 2022. 29 de diciembre de 2021. *Diario Oficial*.

Mateos Casado, C. (2021). La pandemia en la sombra. Mujeres víctimas de violencia de género confinadas a una doble amenaza en la COVID-19. *Historia y comunicación social*. Madrid, *6*, 107-119.

Méndez Morales, M.M., & Valenzuela Balderas, C.A. (2019). Redes de mujeres sin violencia: empoderamiento y transformación social desde los derechos humanos de las mujeres. *Ágora*, *6*(11), 63-86.

Morales, K. (2022). Cada vez son más hoteles que se unen al programa "Mujer a Salvo", proyecto entre la Asociación de Hoteles y Moteles de León y el Instituto Municipal de las Mujeres. https://www.debate.com.mx/estados/Se-suman-16-hoteles-mas-a-la-lista-del-programa-Mujer-a-Salvo-en-Leon-Guanajuato-brindan-apoyo-20220507-0309.html

ONU-Mujeres-Colegio de México (2020). Violencia contra las mujeres y las niñas en el contexto del confinamiento por la pandemia de COVID-19 en México. Estudio cualitativo. https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2020/Diciembre%202020/Resumen%20Ejecutivo%20COLMEX.pdf

Orozco, M., & Jiménez, G. (2022). La paradoja de la maternidad. *Pájaro Político*. https://www.animalpolitico.com/el-foco/la-paradoja-de-la-maternidad/

Pérez, P., & Pérez Álvarez, L. (2018). Imaginario social y subjetividades en refugios de atención a la violencia de género en México. *Trayectorias Humanas y Trascontinentales*, *3*, 124-134.

Red Nacional de Refugios (2020). OSC's impulsan acción urgente para que el estado mexicano garantice recursos a programas que atienden violencias de género. https://rednacionalderefugios.org.mx/comunicados/osc-impulsan-accion-urgente-para-que-el-estado-mexicano-garantice-recursos-a-programas-que-atienden-violencia-contra-las-mujeres/

Rojas González, E.P. (2021). Violencia de género ante el confinamiento e intervención policial por causa de la COVID-19 en Ciudad Juárez, Chihuahua. *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, *10*(19).

Semujeres. (2021). Mujeres con Vivienda Segura. https://www.yucatan.gob.mx/ciudadano/ver_programa.php?id=95

Unicef. (2020). Hoteles-refugio en México para mujeres y sus hijas/os víctimas de violencia. https://www.spotlightinitiative.org/es/news/hoteles-refugio-en-mexico-para-mujeres-y-sus-hijasos-victimas-de-violencia

UNDP. (2015). *Asssessing Sexual and Gender Based Violence during the Ebola Crisis in Sierra Leone*. https://www.researchgate.net/publication/330085671_Gender-Based_Violence_Among_Adolescent_Girls_and_Young_Women_A_Neglected_Consequence_of_the_West_African_Ebola_Outbreak_Medical_Anthropological_and_Public_Health_Perspectives

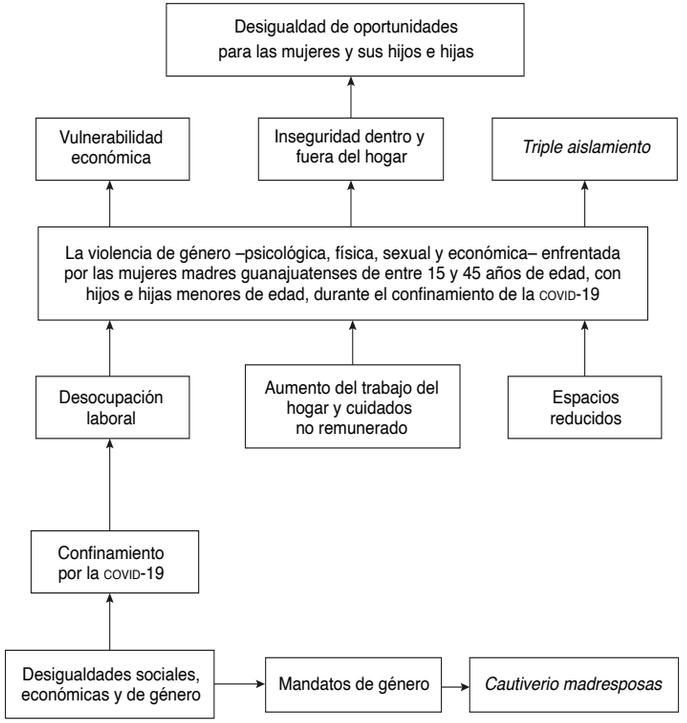
UN Women. (2021). *Measuring The Shadow Pandemic. Violence Against Women During COVID-19*. https://data.unwomen.org/publications/vaw-rga

Vargas Rosas, R. León-Andrade M., Hernández-Ortega, A., & Rodríguez-Haros, B. (2019). El quehacer de las instituciones gubernamentales en Guanajuato, en torno a la violencia de género de macia mujeres rurales. Análisis a través de un estudio de caso. *Agricultura, sociedad y desarrollo*. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722019000100043

Vázquez Alarcón, J. (2015). *Evaluación del diseño de la política pública de los refugios para mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos*. [tesis maestría]. Flacso, México.

Anexo 1

Árbol de problemas



Fuente: elaboración propia.

Anexo 2

Árbol de objetivos

Fuente: elaboración propia.

Anexo 3

Matriz del marco lógico

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin	Bienestar integral de las mujeres guanajuatenses.	1. Disminución porcentual de mujeres que hayan enfrentado violencia de género en el estado. 2. Conservar o aumentar el presupuesto en esta materia.	ENDIREH del INEGI Conavim Reportes de hacienda	Las mujeres acceden a una igualdad de oportunidades. Se asegura el presupuesto para la igualdad de género.
Propósito	Asegurar una reparación de daños e inserción social a las mujeres guanajuatenses que hayan enfrentado violencia de género.	1. Aumenta el número de mujeres en situación de violencia que han sido atendidas por el Estado. 2. Incremento en el número de mujeres en el empleo formal. 3. Incremento de atención a niñas, niños y jóvenes en situación de violencia.	ENDIREH del INEGI Inmujeres Conavim ONU Mujeres Unicef	Las mujeres en situación de violencia de Guanajuato cuentan con una atención integral. La violencia de género comprende diferentes etapas y demandas por ser un problema complejo.
Componentes	Presupuesto del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF). Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Asignación presupuestal al programa social.	Hacienda Inmujeres	Se asegura el presupuesto para la igualdad de género.
Actividades	Otorgar un estipendio mensual a las mujeres que hayan enfrentado violencia de género. Acompañamiento jurídico y psicológico para fortalecer redes y vínculos sociales de las mujeres. Capacitaciones laborales. Vincular laboralmente a las mujeres.	Número de mujeres, hijos e hijas beneficiadas. Número de grupos de terapia en grupo e individuales. Número de capacitaciones. Número de mujeres que se hayan insertado a espacios laborales. Número de empresas "amigas" que abran espacios laborales.	Padrón del Instituto de las Mujeres del estado. Padrón de la Secretaría del Trabajo del estado. INEGI Inmujeres	Se impulsa la erradicación y atención a las mujeres que hayan enfrentado violencia de género. Se impulsa el empleo de mujeres que hayan enfrentado violencia de género.

Fuente: elaboración propia.

Maestro José Alberto López Damián

Título del artículo: *Servicio Civil de Carrera para la profesionalización de las legislaturas locales*

Edad: 48 Reside en: Guadalajara, Jalisco.
Adscripción institucional actual: Congreso del Estado de Jalisco/Centro de Investigaciones Legislativas.
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctorado en Derecho Electoral.
Otorgado por: Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral.
Estatus de grado: estudios concluidos, titulación en trámite.

Trayectoria profesional

Actualmente soy jefe de Investigadores del Centro de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Jalisco. He trabajado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la entonces Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y llevo 15 años laborando para el Poder Legislativo de Jalisco, donde me he desempeñado como asesor parlamentario, coordinador general de asesores de fracción parlamentaria, secretario técnico de la Junta de Coordinación Política, de la Mesa Directiva y de la Secretaría General. En la LXI Legislatura fungí como secretario general.

Aunado a lo anterior, soy autor de la iniciativa y respectivo dictamen del proyecto de Reglamento Civil de Carrera para el Congreso de Jalisco, que está en discusión.

Maestro Alberto Silvestre Pineda

Título del artículo: *Derecho al voto para personas en prisión preventiva en Guanajuato*

Edad: 34 Reside en: CDMX

Adscripción institucional actual: UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctorado en Ciencia Política.
Otorgado por: Universidad Nacional Autónoma de México.
Estatus de grado: cursando.

Trayectoria profesional

Alumno del programa de posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Entre sus publicaciones se encuentra el libro *Candidaturas para gobernador en México: un modelo analítico*, publicado por el Instituto Electoral del Estado de México en 2019. Ha impartido conferencias en congresos nacionales e internacionales sobre temas electorales. Sus líneas de investigación son: gobernanza electoral, partidos políticos y sistemas electorales.

Correo electrónico: alberto.silvestre@politicas.unam.mx

Doctor José Manuel Ledezma Rosas

Título del artículo: *Presupuesto participativo. Mecanismo de participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito municipal de Guanajuato*

Edad: 39 Reside en: León, Guanajuato.
Adscripción institucional actual: Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno del Campus Guanajuato.
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctor en Derecho.
Otorgado por: Universidad Autónoma de Nayarit.
Estatus de grado: titulado.

Trayectoria profesional

Licenciado en Derecho, maestro en Justicia Constitucional y maestro en Derechos Humanos por la Universidad de Guanajuato. Actualmente es investigador adscrito a la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato, mediante estancia posdoctoral del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con línea de investigación y generación del conocimiento en Derecho Constitucional y Derechos Humanos.

Ha impartido diferentes asignaturas, entre las que destacan las materias de Derecho Procesal Constitucional, Derecho Internacional Público y Privado, Legislación Social, Introducción a la Ciencia Política, Política Comparada, Derecho y Economía, Control de Convencionalidad y Nuevos Constitucionalismos.

Cuenta con diferentes publicaciones en revistas arbitradas, así como con capítulos de libro sobre temas de constitucionalismo, gobernanza, democracias latinoamericanas, derechos humanos y participación ciudadana.

Correo electrónico: jm.ledezmarosas@ugto.mx

Maestro Daniel Ricardo Martínez Domínguez

Título del artículo: *Viabilidad sociodemográfica y jurídica para la diputación migrante en Guanajuato*

Edad: 45 Reside en: León, Guanajuato.
Adscripción institucional actual: Tribunal Estatal Electoral del Estado de Guanajuato.
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: maestría en Derecho Constitucional y Administrativo.
Otorgado por: Universidad De La Salle Bajío.
Estatus de grado: estudios concluidos, titulación en trámite.

Trayectoria profesional

Para obtener el grado de maestro por la Universidad De La Salle Bajío realice la tesis “La Constitución sujeta al control de convencionalidad”, en donde se postula que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como creación humana y, por lo tanto, falible debe estar sujeta a la reflexión y la confrontación con criterios alternos de pensamiento, lo que se logró con la reforma al artículo 1° de la Constitución del 10 de junio de 2011.

En coautoría

Doctora Isis Nevai Albarrán García

Título del artículo: *Viabilidad sociodemográfica y jurídica para la diputación migrante en Guanajuato*

Adscripción institucional actual: Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato.
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctorado interinstitucional de Investigación en Derecho.
Otorgado por: Universidad de Guanajuato.
Estatus: titulado.

Trayectoria profesional

Se ha desempeñado en el sector público en instituciones como la Agencia Estatal de Investigaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua y el Sistema del Desarrollo Integral de la Familia. Ha sido integrante honoraria de Consejo del Capítulo México del Instituto Internacional de Derechos Humanos, presidenta del Comité de Igualdad Laboral y de Género del Tribunal Electoral de Guanajuato. Fue coautora del libro *En torno a la Jurisdicción indígena en México*; coordinadora del libro *Rumbo a las elecciones 2018*; coautora en el capítulo "Los Derechos Humanos y la protección de la niñez. La obligación de los Estados Unidos de América de garantizar el acceso a la justicia de la niñez migrante" del libro *Temas actuales y derechos humanos*; coautora en el capítulo "Políticas públicas que garanticen la identidad de las minorías étnicas. Un tema pendiente del Estado democrático" del libro *Serie Estudios en Ciencias Penales y Derechos Humanos,* tomo VI. En homenaje a Antonio Sánchez Galindo; coautora del capítulo "Políticas Públicas en un Estado Democrático" del libro *Seguridad y políticas públicas*; coautora del capítulo "Políticas públicas e identidad de las minorías étnicas. Un tema pendiente del Estado mexicano" del libro *La tanatopolítica.*

Por otro lado, también posee la coautoría de los artículos "Los límites del ejercicio del derecho indígena desde la perspectiva del Estado constitucional de derecho" y "El ámbito penal de la jurisdicción plena de los pueblos originarios: elementos para su análisis desde el marco del constitucionalismo garantista".

Ha sido ponente en coloquios internacionales como el V Congreso Internacional sobre el Hambre y la Miseria en las Américas, "Los derechos injuriados", del Instituto Internacional de Derechos Humanos Capítulo Americano, VI Coloquio Internacional de Investigación en Derecho, de la Universidad de Salento y el V Coloquio Internacional de Investigación en Derecho, de la Universidad de Valladolid.

Maestra Adriana Díaz Santacruz

Título del artículo: *Prevención, atención y erradicación de las violencias contra las mujeres. Análisis del cumplimiento del deber de debida diligencia por el Instituto de las Mujeres Guanajuatenses*

Edad: 40 Reside en: Fresnillo, Zacatecas
Adscripción institucional actual: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas /Universidad de Guanajuato.
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctorado iberoamericano en Derechos Humanos.
Otorgado por: Universidad de Guanajuato.
Estatus de grado: cursando.

Trayectoria profesional

Actualmente, es visitadora de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas y docente de la Universidad Autónoma de Durango y de la Consultoría en Psicología Clínica y Forense. Es maestra en Derecho Penal, por la UNID; miembro de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales A.C. (AMEI); colaboradora especialista de World Justice Project. Cuenta con una certificación en Protocolo de Estambul en la Práctica Jurídica Forense, por la Consultoría en Psicología Forense y Clínica y el Instituto Colimense de Ciencias Forenses. Ha realizado cursos relacionados con la enseñanza del derecho. Ha realizado cursos y diplomados con temática de derechos humanos de las mujeres, niñez, personas privadas de su libertad, comunidad LGBT+ y personas con discapacidad, entre otros.

Ha cursado seminarios sobre interpretación y argumentación jurídica, mecanismos alternativos de solución de controversias, nuevo sistema de justicia laboral, estrategias de litigación oral y amparo, entre otras. En años recientes, se ha especializado en temas de género, violencias contra las mujeres, acceso a la justicia de las mujeres. Ha sido docente suplente en la maestría en Ciencias Forenses de la Universidad de Guanajuato. Fue conferencista en el segundo Congreso en línea "Psicología Forense y Violencia de Género", organizado por la Consultoría en Psicología Forense y Clínica y el Instituto Colimense de Ciencias Forenses. Ha participado como conferencista e instructora en diversos cursos de capacitación en materia de derechos humanos, impartidos a servidores públicos de los tres niveles de gobierno, así como a la población civil en general.

Doctor Francisco Javier Álvarez Torres

Título del artículo: *¿Qué busca un joven universitario en su primer empleo*?

Edad: 39 Reside en: Guanajuato, Guanajuato.
Adscripción institucional actual: Universidad de Guanajuato.
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctorado en Ciencias Administrativas.
Otorgado por: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
Estatus de grado: titulado.

Trayectoria profesional

Es un emprendedor con un espíritu crítico y propositivo. Un apasionado en el uso de tecnología con fines sociales, educativos y empresariales. Amante del montañismo y del desarrollo humano.

En 2018 recibió el grado de doctorado en Ciencias Administrativas en la Universidad Autónoma de Aguascalientes con mención *summa cum laude,* por la elaboración de un modelo matemático para determinar los efectos de la orientación emprendedora y las redes de colaboración en la PYME guanajuatense.

A partir de 2019 se desempeña como profesor-investigador de tiempo completo de la Universidad de Guanajuato, y es candidato al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) desde 2020. De igual forma, es coordinador de la maestría en Gestión e Innovación Tecnológica. Asesor virtual de la Universidad Virtual del Estado de Guanajuato en áreas de negocios, emprendimiento y capital humano.

Su interés primordial es especializarse en áreas de innovación social, estrategias gerenciales en PYME, emprendimiento, innovación tecnológica con aplicaciones educativas y ecosistemas digitales en las dinámicas sociales. Le interesa la mejora continua y el intercambio horizontal de conocimiento entre sus compañeros, estudiantes, gerentes y pares académicos.

Maestro José de Jesús Velázquez Hernández

Título del artículo: *La sustentabilidad de la industria de la construcción en Guanajuato: análisis y propuestas*

Edad: 48 Reside en: León, Guanajuato.
Adscripción institucional actual: Universidad Virtual de Guanajuato (UVEG).
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctorado en Innovación.
Otorgado por: Universidad Virtual del Estado de Guanajuato.
Estatus de grado: cursando.

Trayectoria profesional

Actualmente soy el jefe del programa Académico de la licenciatura en Derecho de la de la UVEG, soy docente universitario, investigador, y tengo experiencia en materia ambiental y ordenamiento territorial.

Doctora María Alicia Zavala Berbena

Título del artículo: *Inserción laboral de las y los jóvenes egresados de los programas profesionales en la modalidad flexible*

Edad: 60 Reside en: León, Guanajuato.
Adscripción institucional actual: Universidad De La Salle Bajío.

Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctorado en Educación.
Otorgado por: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
Estatus de grado: titulada.

Trayectoria profesional

Actualmente soy directora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad La Salle Bajío. He impartido más de 112 cursos universitarios en pregrado y posgrado, y asesorado 45 tesis de licenciatura, 18 de maestría y seis de doctorado. En mi función como investigadora, comencé con el tema de equidad educativa en la atención de alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes. Me especialicé en sistemas de evaluación e identificación y en la construcción de instrumentos de medida. He publicado cinco libros, 14 capítulos de libro, 22 artículos y cuento con más de 1 000 citas a mis trabajos. Soy miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

Doctora Beatriz Estrella Arreola Martínez

Título del artículo: *Evaluar el impacto de la transferencia de tecnología en productores agrícolas*

Edad: 38 Reside en: Guanajuato.
Adscripción institucional actual: Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario núm. 34.
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctorado Programa Multidisciplinario de Ciencias ambientales.
Otorgado por: Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
Estatus de grado: titulada.

Trayectoria profesional

Bióloga por la Universidad Nacional Autónoma de México, con maestría y doctorado en Ciencias Ambientales por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Realizó una estancia en el Colegio de Posgraduados para desarrollar modelos geoestadísticos para predecir la probabilidad de ingreso de plagas exóticas. Becaria del Laboratorio Nacional de Geoprocesamientos de Información Fitosanitaria (LANGIF). Desde su formación en el posgrado ha tenido la oportunidad de trabajar de cerca con comunidades vulnerables, lo cual le ha permitido aprender que los problemas ambientales son complejos y, por lo tanto, deben analizarse de manera multidisciplinaria y desde lo local, para generar soluciones lo más integrales posibles, que permitan considerar a todos o la mayoría de los actores involucrados.

Doctora Lorena Vázquez Correa

Título del artículo: *Paridad y representación sustantiva en el Congreso de Guanajuato: ¿en dónde estamos y hacia dónde vamos?*

Edad: 34 Reside en: CDMX
Adscripción institucional actual: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctorado en Derecho
Otorgado por: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM).
Estatus de grado: título en trámite.

Trayectoria profesional

Investigadora legislativa en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (México); doctora en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; maestra en Estudios Sociales (procesos políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana; licenciada en Filosofía por la misma universidad; y especialista en Justicia Electoral por la Escuela Judicial Electoral del TEPJF. Sus líneas de investigación son la representación sustantiva de las mujeres, paridad, agenda feminista y violencia política. Participa en diferentes grupos de investigación como el Seminario de Estudios Empíricos del Derecho (IIJ-UNAM) y el proyecto *La calidad de la representación política en los congresos locales en México* (FCPYS-UNAM).

Licenciada Ana Patricia Arroyo Gámez

Título del artículo: *Punitivismo en Guanajuato: el enfoque selectivo hacia grupos vulnerables*

Edad: 32 Reside en: CDMX
Adscripción institucional actual: Flacso México.
Nombre del Programa de posgrado que cursa o posee: maestría en Políticas Públicas y Género.
Otorgado por: Flacso México.
Estatus de grado: cursando.

Trayectoria profesional

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y maestrando en el posgrado de Políticas Públicas y Género en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) México. Cuenta con amplia experiencia en el diseño e implementación de proyectos y políticas públicas a nivel local, así como en la transversalización de la perspectiva de género. Ha trabajado, principalmente, desde la sociedad civil en distintas entidades federativas, tales como Michoacán, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Estado de México, entre otras, facilitando a las y los servidores públicos estrategias de consolidación de política pública y ejecución de procesos. En los últimos años ha realizado estudios e investigación aplicada enfocados al Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, la justicia transformativa, el antipunitivismo, el acceso a la justicia y la igualdad de género. Actualmente, se desarrolla como especialista en políticas públicas en seguridad y justicia en LAB-CO, organización de la sociedad civil en Ciudad de México.

Doctora Yamile Rangel Martínez

Título del artículo: *La resiliencia urbana frente a los riesgos de desastre en las ciudades del estado de Guanajuato: análisis desde el enfoque de política pública*

Edad: 47 Reside en: Pachuca, Hidalgo.
Adscripción institucional actual: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctorado en Ciencias Ambientales.
Otorgado por: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
Estatus de grado: titulada.

Trayectoria profesional

Doctorada en Ciencias Ambientales, master en Urbanismo y licenciatura en Arquitectura. Integrante del SNI-Conacyt, nivel candidato 2022-2024, reconocimiento a Perfil Deseable, Promep-SEP 2022-2025 y doctorado *honoris causa* por el Instituto Kinneret de México. Labora en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo desde 2006, como profesor-investigador en nivel licenciatura y posgrado. Coordinadora de la licenciatura en Planeación y Desarrollo Regional (2018 a la fecha). Miembro del cuerpo académico consolidado, denominado "Planeación y Análisis Territorial", línea de generación del conocimiento acerca del cambio climático, desarrollo sostenible y resiliencia urbana.

Doctora Talina Merit Olvera Mejía

Título del artículo: *La resiliencia urbana frente a los riesgos de desastre en las ciudades del estado de Guanajuato: análisis desde el enfoque de política pública*

Adscripción institucional actual: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración.
Otorgado por: Universidad Complutense de Madrid, España.
Estatus: titulado.

Trayectoria profesional

Licenciada en Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, España. Actualmente es profesora-investigadora de tiempo completo en el área académica de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, donde también coordina el doctorado en Políticas Públicas. Ha publicado diversos artículos en libros y revistas, así como participado en diversos congresos con temas relativos al análisis de políticas públicas, la evaluación, los sistemas de monitoreo y evaluación y las políticas sociales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, nivel I.

Correo electrónico: talina_olvera@uaeh.edu.mx

Doctor Erick López Vázquez

Título del artículo: *La resiliencia urbana frente a los riesgos de desastre en las ciudades del estado de Guanajuato: análisis desde el enfoque de política pública*

Edad: 41
Adscripción institucional actual: profesor de cátedra en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y profesor-investigador en la Universidad Politécnica de Pachuca.
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctorado en Química.
Otorgado por: la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, avalado en el padrón de excelencia de Conacyt.
Estatus de grado: titulado.

Trayectoria profesional

Se ha desempeñado como profesor en los niveles medio superior y superior, en instituciones como la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y el Colegio de Bachilleres del Estado de Hidalgo. Ha sido coautor de cinco publicaciones en el campo de la química, en 2019 fue candidato a investigador nacional por Conacyt, participó en el Quinto Simposio de Ciencias Ambientales y Biotecnología en la Universidad de San Martín, Buenos Aires, Argentina con el cartel *Análisis de la actividad antioxidante y de contenido en betaglucanos en tres setas silvestres del Estado de Hidalgo*. También participó en el Congreso de la Academia de Ciencias Ambientales con la presentación del Estudio de Metales Tóxicos Cd, Cr, Pb en setas comestibles y tóxicas del Estado de Hidalgo.

Doctor Juan Bacilio Guerrero Escamilla

Título del artículo: *La resiliencia urbana frente a los riesgos de desastre en las ciudades del estado de Guanajuato: análisis desde el enfoque de política pública*

Adscripción institucional actual: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctorado en Ciencias Sociales y doctorado en Ciencias Actuariales.
Otorgado por: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y Universidad Anáhuac.
Estatus: titulado.

Trayectoria profesional

De nacionalidad mexicana. Tiene licenciatura en Economía, maestría en Matemáticas y estudios de doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y doctorado en Ciencias Actuariales por la Universidad Anáhuac México, así como una especialidad en Probabilidad y Estadística por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con un diplomado en Econometría Aplicada y posdoctorado en Matemáticas por el Instituto Politécnico Nacional (IPN). En la actualidad, se desempeña como profesor-investigador titular B en la UAEH. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I. Su línea de investigación son las matemáticas aplicadas.

Maestra Alma Liliana García Becerril

Título del artículo: *El juicio político en México como herramienta para combatir la corrupción, a partir del estudio comparado de las 32 entidades federativas*

Edad: 33 Reside en: Celaya, Guanajuato.
Adscripción institucional actual: Tecnológico Nacional de México en Celaya.
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctorado en Derecho.
Otorgado por: Universidad Nacional Autónoma de México.
Estatus de grado: cursando.

Trayectoria profesional

Licenciada en Derecho por la Universidad de Celaya, graduada con mención honorífica. Licenciada en Contaduría Pública, graduada por excelencia académica en el Instituto de Estudios Superiores del Bajío; y maestra en Derecho por la UNAM, graduada con mención honorífica con la tesis "Bases para una metodología de la conectividad normativa a partir de la teoría reticular del sistema jurídico (con referencia especial a la legislación sobre el Sistema Nacional Anticorrupción y los ejes de gobierno abierto)", actualmente cursa el doctorado en Derecho en la UNAM.

Es miembro activo del Colegio de Abogados de Celaya A.C.; docente desde hace más de cuatro años en el Tecnológico Nacional de México en Celaya, y colaboradora en un despacho jurídico. Cuenta con experiencia como abogada en Sistema Municipal DIF de Celaya, Guanajuato, en el Centro Multidisciplinario para la Atención Integral de la Violencia CEMAIV, además ha sido auxiliar de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, excatedrática del Tecnológico Nacional de México en Celaya en la Extensión Apaseo el Grande.

Actualmente sus intereses de investigación son combate a la corrupción, participación ciudadana para el control del poder público y género.

Correo electrónico: almalilianagb@gmail.com

Maestro Enrique Blancarte Fuentes

Título del artículo: *Envejecimiento saludable. Una política pública transversal e interinstitucional alcanzable en Guanajuato*

Edad: 37 Reside en: Celaya, Guanajuato.
Adscripción institucional actual: Universidad de Guanajuato.
Nombre del Programa de posgrado que cursa o posee: doctorado en Administración.
Otorgado por: Universidad de Celaya.
Estatus de grado: estudios concluidos, titulación en trámite.

Trayectoria profesional

Licenciado en Enfermería, maestro en Administración de Instituciones de Salud, candidato a doctor en Administración, candidato a especialista en Métodos Estadísticos, profesor-investigador en la Universidad de Guanajuato, enfermero especialista en el Instituto de Salud Pública de Estado de Guanajuato, diplomas, artículos y ponencias diversas, distintos puestos, experiencia en investigación y formación de recursos humano en salud.

Maestra Estela García Patlán

Título del artículo: *La evaluación de los programas de prevención social del delito: entre lo institucional y lo ciudadano*

Edad: 36 Reside en: Silao, Guanajuato.
Adscripción institucional actual: sin adscripción.
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: maestría en Gestión, Desarrollo y Gobierno
Otorgado por: Universidad de Guanajuato.
Estatus de grado: titulada.

Trayectoria profesional

Licenciada en Administración Pública y maestra en Gestión, Desarrollo y Gobierno por la Universidad de Guanajuato. Investigadora indepen-

diente sin adscripción universitaria, participante de diversas conferencias, seminarios y talleres. En educación continua en temas de seguridad ciudadana, prevención social del delito y métodos de investigación.

Doctor Agustín Ruiz Lanuza

Título del artículo: *Determinación de la vocación turística, una mirada legislativa*

Edad: 50 Reside en: Guanajuato.
Adscripción institucional actual: Universidad de Guanajuato.
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctorado en Geografía.
Otorgado por: Universidad Complutense de Madrid.
Estatus de grado: titulado.

Trayectoria profesional

Cuenta con estudios posdoctorales en la Universidad de Jaén, España. Es doctor en Geografía por la Universidad Complutense de Madrid. Maestro en Turismo y Gestión Hotelera por la Escuela Superior de Marketing y Administración, Barcelona, España. Licenciado en Hotelería y Turismo por la Universidad del Bajío. León, Gto., México. Diplomado en Estrategias de Gestión Turística Municipal Integral, Organización de los Estados Americanos (OEA), Washington, Estados Unidos.

Actualmente es profesor de tiempo completo en el Departamento de Gestión y Dirección de Empresas de la Universidad de Guanajuato. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, a la Red de Investigadores y Centros de Investigación (RICIT). Ha sido distinguido como miembro activo del ICOMOS mexicano. Es evaluador Coordinador del Consejo Nacional para la Calidad de la Educación Turística (CONAET), con más de 40 procesos de certificación a universidades nacionales.

Es el enlace Institucional de la Universidad de Guanajuato ante la Organización Mundial del Turismo (OMT). Pertenece a la Asociación Guanajuato Patrimonio de la Humanidad de la ciudad de Guanajuato. Es consejero propietario del Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIMAPAG). Es miembro del Consejo de Administración del Parque Guanajuato Bicentenario. Ha participado activamente en proyectos de investigación de diversos países con financiamiento de diversos organismos internacionales. Ha sido invitado como profesor externo en diversas cátedras UNESCO. Es consultor de diversos proyectos de UNESCO México.

Maestro Oscar Sevilla Herrera

Título del artículo: *La dimensión cultural y el desarrollo de la Agenda 2030, acciones para el mejoramiento de su implementación en el estado de Guanajuato*

Edad: 29 Reside en: Guanajuato, Gto.
Adscripción institucional actual: Universidad de Guanajuato.
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctorado en Protección del Patrimonio Cultural.
Otorgado por: Universidad de Santiago de Compostela.
Estatus de grado: Cursando.

Trayectoria profesional

Es licenciado en Derecho y maestro en Nueva Gestión Cultural en Patrimonio y Arte por la Universidad de Guanajuato. Actualmente cursa el doctorado en Protección del patrimonio cultural en la Universidad de Santiago de Compostela, España, trabaja las líneas de investigación de derecho a la cultura, políticas culturales, implicaciones jurídicas de la gestión cultural y protección jurídica del patrimonio cultural inmaterial.

Es profesor de la asignatura de Políticas y Normatividad del Patrimonio Cultural en el Departamento de Estudios Culturales de la Universidad de Guanajuato. Ponente en congresos internacionales organizados por la Universitat de Barcelona (España) y la Universidad Nacional de la Plata (Argentina). Cuenta con artículos publicados en revistas indexadas de la Universidad de Guanajuato y la Universidad Autónoma de Querétaro; además de capacitaciones internacionales en desarrollo cultural emitidas por la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá (Colombia).

Maestra Sandra Martínez Hernández

Título del artículo: *Violencia de género y medidas de atención institucional: el caso de las mujeres madres guanajuatenses en medio del confinamiento por la* COVID-*19*

Edad: 32 Reside en: CDMX.
Adscripción institucional actual: Flacso México.
Nombre del programa de posgrado que cursa o posee: doctorado en Ciencias Sociales, con especialidad en Sociología.
Otorgado por: Flacso México.
Estatus de grado: cursando.

Trayectoria profesional

Maestra en Sociología Política por el Instituto Mora. Doctorante en Ciencias Sociales.

He participado y escrito sobre la participación de las mujeres en el movimiento de 1968 (Colegio de Jalisco), el acoso sexual en espacios públicos (Instituto Electoral de la Ciudad de México) y el caso de los muxes y su participación política (Comisión Estatal Electoral de Nuevo León).

ethel
Editorial