

DESARROLLO, SUSTENTABILIDAD Y GESTIÓN PÚBLICA.

Aportes teóricos y casos prácticos

COORDINADORES

Hugo Amador Herrera Torres

René Colín Martínez

Manuel Ricardo Romo de Vivar Mercadillo



DESARROLLO, SUSTENTABILIDAD Y GESTIÓN PÚBLICA.
APORTES TEÓRICOS Y CASOS PRÁCTICOS



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN
NICOLÁS DE HIDALGO**

Dr. Raúl Cárdenas Navarro
Rector

L.E. Pedro Mata Vázquez
Secretario General

Dr. Orépani García Rodríguez
Secretario Académico

M.E. en M.F. Silvia Hernández Capi
Secretaria Administrativa

Dr. Marco Antonio Landavazo Arias
Coordinador de la Investigación Científica

Dra. Rosa Elva Norma del Rio Torres
Coordinadora General de Estudios de
Posgrado

Dr. Rodrigo Gómez Monge
Tesorero General

Dr. Héctor Pérez Pintor
Secretario de Difusión Cultural y Extensión
Universitaria

FACULTAD DE ECONOMÍA

**Dr. Manuel Ricardo Romo de Vivar
Mercadillo**
Director

M.C. Erika Jenny González Mejía
Secretaria Académica

I.S.C. Paulina Ramírez Vital
Secretaria Administrativa

Coordinadores

Hugo Amador Herrera Torres
René Colín Martínez
Manuel Ricardo Romo de Vivar Mercadillo

Dictaminadores académicos

Adolfo Lizárraga Gómez
Arturo Álvarez Toledo
Beny Oliver Barajas Pérez
Carlos Federico José Cabrera Tapia
César Bravo Cervantes
Erandi Maldonado Villalpando
Francisco Gerardo Becerra Ávalos
Ibrahim Villaseñor Santacruz
Jorge Martínez Aparicio
Juan Carlos Hidalgo Sanjurjo
Katia Beatriz Villafán Vidales
María Carmen Mejía Argote
María de la Luz Martín Carbajal
Pablo Manuel Chauca Malásquez
Raymundo Puebla Calderón
René Colín Martínez
Rodolfo Aguilera Villanueva
Rubén Salazar Jasso
Sigfrido Macías Alemán
Yadira Cira Gómez
Yadira Noemí Rodríguez Martínez

Desarrollo, sustentabilidad
y gestión pública.
Aportes teóricos y casos prácticos

Hugo Amador Herrera Torres
René Colín Martínez
Manuel Ricardo Romo de Vivar Mercadillo
Coordinadores

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Facultad de Economía “Vasco de Quiroga”
División de Estudios de Posgrado

Desarrollo, sustentabilidad y gestión pública.
Aportes teóricos y casos prácticos

Primera edición, 2019
Morelia, Michoacán, México
Derechos reservados conforme a la ley

© D.R. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Facultad de Economía “Vasco de Quiroga”
División de Estudios de Posgrado

© D.R. Editorial Morevalladolid

ISBN: 978-607-424-685-8

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del titular, en términos de la Ley Federal de Derechos de Autor, y en su caso, de los tratados internacionales aplicables. La persona que infrinja esta disposición, se hará acreedora a las sanciones legales correspondientes.

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

CONTENIDO

Presentación	9
Resúmenes	13

PRIMERA PARTE. APORTES TEÓRICOS

Análisis comparativo a partir de la eco-eficiencia y del eco-espacio de la política ambiental <i>Hugo Amador Herrera Torres</i> <i>Erick Cantillo Sánchez</i> <i>René Colín Martínez</i>	25
Desarrollo humano local y organizaciones asistenciales como actores: evaluación de su desempeño y madurez <i>Sergio García Huerta</i>	41
Democracia deliberativa y educación cívica: un recorrido hacia la democracia comunicativa <i>Adolfo Lizárraga Gómez</i>	61
Feminismo y ecología: vertientes teóricas y metodológicas <i>María Carmen Mejía Argote</i>	89

SEGUNDA PARTE. CASOS PRÁCTICOS

Pobreza hídrica, manejo del agua en la agricultura y gestión en torno a la contaminación. El caso de los productores en la cuenca baja del lago de Cuitzeo, México <i>Viridiana Martínez Ruiz</i> <i>Jorge Martínez Aparicio</i>	109
--	-----

<p>El desarrollo urbano sustentable: un acercamiento teórico desde la responsabilidad social y el desarrollo local</p> <p><i>María de la Luz Zavala Villagómez</i></p> <p><i>Salvador García Espinosa</i></p>	131
<p>El cumplimiento de la evaluación del impacto ambiental de la inversión pública en el estado de Michoacán (2005-2015)</p> <p><i>Manuel Ricardo Romo de Vivar Mercadillo</i></p> <p><i>César Fernando Flores García</i></p>	151
<p>El mercado de cambio de Pátzcuaro, Michoacán. Economía popular, racionalidad reproductiva, instituciones y género</p> <p><i>Juan Carlos Hidalgo Sanjurjo</i></p> <p><i>Josefina Cendejas Guízar</i></p> <p><i>Yaayé Arellanes Cancino</i></p>	175
<p>Modelo Triple Hélice: gobierno, industria y academia en la región oriente de Michoacán</p> <p><i>Moisés Salvador Becerra Medina</i></p> <p><i>Rosalía López Paniagua</i></p>	197
<p>Desempeño técnico-administrativo de la Dirección de Seguimiento de Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas y Administración del estado de Michoacán</p> <p><i>Federico Doyle González</i></p> <p><i>Daniela Arias Torres</i></p>	215
<p>VARIABLES DE GESTIÓN HACIA UN MODELO DE SEGURIDAD PÚBLICA SUSTENTABLE EN MICHOACÁN</p> <p><i>Arón García Torres</i></p>	235
<p>Implementación y gestión de un sistema de calidad en programas inscritos en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología</p> <p><i>Francisco Javier Mondragón Albarrán</i></p> <p><i>José Manuel González Pérez</i></p>	255

PRESENTACIÓN

HUGO AMADOR HERRERA TORRES
RENÉ COLÍN MARTÍNEZ

El presente libro, sobre desarrollo, sustentabilidad y asuntos públicos, pretende difundir investigaciones “que en estas áreas” han realizado académicos(as) de la Facultad de Economía (FE) de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), en particular, de la División de Estudios de Posgrado. La mayoría de los capítulos incluidos han sido trabajados por investigadores(as) en colaboración con alumnos(as) o exalumnos(as) del Doctorado en Ciencias en Desarrollo Sustentable (hoy Doctorado en Desarrollo y Sustentabilidad), de la Maestría en Ciencias en Desarrollo Local (hoy Maestría en Desarrollo y Sustentabilidad) y de la Maestría en Gestión Pública de la Sustentabilidad. Estos Programas son ofertados por la FE.

Los coordinadores del libro abrieron una convocatoria para recepción de contribuciones en la cuarta semana de marzo de este año, se recibieron más de veinte propuestas, que fueron sometidas a un proceso de dictamen bajo el sistema de doble ciego. Doce investigaciones pasaron la evaluación. Al inicio del libro se presentan los resúmenes de éstas para rápida identificación de sus contenidos, indican objetivo, método de investigación y resultados obtenidos.

Cuatro de los trabajos se agruparon en la sección de aportes teóricos: 1) Hugo Herrera, Erick Cantillo y René Colín comparan las consideraciones económicas y comerciales que la eco-eficiencia y el eco-espacio emplean para la definición del contenido de la política ambiental, 2) Sergio García examina los vínculos entre desarrollo local y organizaciones asistenciales, 3) Adolfo Lizárraga realiza un recorrido desde la democracia deliberativa y la educación cívica hasta la democracia comunicativa, y 4) Carmen Mejía hace un análisis

teórico del feminismo e identifica sus diferentes posturas. Estos cuatro trabajos “hasta cierto punto” tienen en común enfoques alternativos al desarrollo convencional.

Las ocho contribuciones restantes proporcionan evidencia empírica de factores que han detonado procesos de desarrollo y de aspectos que los han bloqueado. Viridiana Martínez y Jorge Martínez exploran la manera en que los productores de Cuitzeo despliegan su capacidad de gestión ante la contaminación del agua del lago de la comunidad; María Zavala y Salvador García discurren sobre el rápido crecimiento urbano de las últimas décadas en Morelia y cómo ha sobrepasado las capacidades gubernamentales. En este trabajo se hacen aportaciones teóricas específicas, también se hubiera podido colocar, por ende, en la primera sección del libro. Manuel Romo y César Flores, por su parte, revisan los instrumentos de gestión ambiental de México y su aplicación por parte del gobierno; Juan Hidalgo, Josefina Cendejas y Yaayé Arellanes estudian el mercado de cambio de Pátzcuaro, lo muestran como un nodo articulador de un subsistema territorial de economía popular; Moisés Becerra y Rosalía López emplean el modelo de la triple hélice para determinar el estado actual de la vinculación y articulación municipal en una región de Michoacán; Federico Doyle y Daniela Arias detectan las variables que explican el desempeño de una unidad administrativa estratégica del sector gubernamental de la entidad; Arón García muestra las variables de gestión para un sistema de seguridad pública sustentable; finalmente, Francisco Mondragón y José Manuel González analizan los procesos de transmisión del conocimiento a través de centros educativos. Algunos de estos trabajos encajan en el esquema de economía del desarrollo, otros en enfoques alternativos al desarrollo, unos más son propios de gestión pública, y hay investigaciones relacionadas directamente con el desarrollo local.

El cuerpo académico de la División de Estudios de Posgrado (DEP) la FE de la UMSNH reconoció que las teorías del desarrollo no podían estudiarse de forma lineal y mecánica, pues son construcciones que se retroalimentan permanentemente y que, además, los contenidos de unas a veces contradicen los argumentos de otras (Guerrero, *et al.*, 2018, p. 11). La reconstrucción del objeto de análisis del desarrollo ha sido constante por las críticas de los diversos movimientos sociales a la orientación de los procesos de desarrollo que se han venido implementando en las últimas décadas (Gutiérrez y González, 2010,

p. 11; Juré y Fittipaldi, 2013, p. 63). Los(as) profesores(as) de los posgrados de la FE, como se muestra en este libro, identificaron un abanico amplio de imaginarios sociales y de posturas teóricas sobre el desarrollo y la sustentabilidad; subrayaron el carácter interdisciplinario y holístico que implica el análisis de estas categorías analíticas (Guerrero, *et al.*, 2018, p. 11).

La sustentabilidad en las teorías del desarrollo implica articulación del crecimiento económico, equidad social (redistribución del ingreso y de la riqueza) y conservación del ambiente natural. La mayoría de las propuestas teóricas y metodológicas del desarrollo se han centrado en el crecimiento y la equidad. Estas propuestas siguen siendo parciales, pues no presentan el cambio conceptual y político que se considera en el desarrollo sustentable (Gutiérrez y González, 2010, p. 11).

El desarrollo y la sustentabilidad son categorías dinámicas en el debate académico contemporáneo, son categorías que multiplican los modos de crear conocimiento. No obstante, las formas académicas de abordarlas no han ido avanzado de manera paralela con los cambios socio-ambientales (Guerrero, *et al.*, 2018, pp. 12-14). Este libro busca precisamente disminuir el atraso, presenta trabajos que explican, ya sea de forma extensiva o intensiva, fenómenos de las categorías.

La sustentabilidad supone la participación de hacedores de políticas desde la gobernanza e implica una amplia concientización social, para dar sustento y orientación a las distintas dimensiones que la componen. Se trata de un proceso social y político (Guerrero, *et al.*, 2018, pp. 12-14). Los agentes económicos, el gobierno y los actores sociales son considerados entonces como colectivos que asumen roles particulares en el espacio público. Varios de los capítulos del presente documento se encuadran en el estudio de la gestión del gobierno.

La compilación se suma a la colección editorial que la División de Estudios de Posgrado (DEP) de la FE ha venido formando desde inicios de la década pasada. Éste es el libro doce. Los coordinadores agradecen la colaboración de los(as) académico(as) de diversas universidades y centros de estudios que intervinieron en el proceso de dictamen. Los coordinadores, por último, tienen la expectativa que las investigaciones reunidas sustenten algunas líneas de conocimiento del desarrollo sustentable y de la gestión pública. La DEP de la FE —con este trabajo— reitera su compromiso con el auditorio especializado en el estudio de los fenómenos económicos, sociales y políticos.

Fuentes de referencia

- Guerrero, Hilda, Hugo Herrera, René Colín, Rodrigo Gómez, Manuel Romo, Francisco Mondragón, Carlos Cabrera y Rosalía López (2018). *Plan de Estudios de la Maestría en Desarrollo y Sustentabilidad*, Morelia: DEP-FEVAQ-UMSNH.
- González, P. (2004). *Las nuevas ciencias y las humanidades*. De la academia a la política. Barcelona: IIS-UNAM / Anthropos.
- Juré, G., y Fittipaldi, I. (2013). “Del origen y tratamiento de la cuestión ambiental a la propuesta de desarrollo sustentable”, en *Introducción al desarrollo sustentable*. A. Carpinetti (coordinador). Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Gutiérrez, E., y González, E. (2010). *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable*. México: Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma de Nuevo León.

RESÚMENES

PRIMERA PARTE. APORTE TEÓRICOS

Análisis comparativo a partir de la eco-eficiencia y del eco-espacio de la política ambiental

Hugo Amador Herrera Torres

Erick Cantillo Sánchez

René Colín Martínez

El objetivo del capítulo consiste en identificar las diferencias teóricas entre las políticas ambientales derivadas del eco-espacio y de la eco-eficiencia. El diseño de estas políticas, independientemente de la corriente en que esté soportada, busca generar procesos productivos sustentables. La forma de lograr estos procesos es diferente, incluso, opuesta. Desde la eco-eficiencia, los métodos del eco-espacio limitan la instrumentación de políticas que permita la coherencia entre crecimiento económico y conservación de recursos naturales. A partir del eco-espacio, la eco-eficiencia puede convertirse en una estrategia para continuar con las políticas económicas convencionales. Las empresas y la propia población “hasta este momento” ponen mayor atención en las políticas construidas en el marco de la eco-eficiencia. Las empresas y la masa consumidora tienen poco interés en adoptar la racionalidad del eco-espacio.

Desarrollo humano local y organizaciones asistenciales como actores: evaluación de su desempeño y madurez

Sergio García Huerta

Se aborda la importancia de las organizaciones civiles (OSC) de asistencia social para la atención a personas vulnerables, en el marco del desarrollo humano local (fundamento teórico). Son expuestas como actores para el desarrollo que contribuyen a mitigar la desigualdad e inciden en la formación del tejido social; a partir de la disposición de acervos públicos, son diagnosticadas y evaluadas. Con el propósito de identificar y cuantificar el margen de desempeño y madurez de las OSC en la aplicación de recurso, la investigación implicó un diagnóstico participativo de la situación de las organizaciones analizadas, y la construcción y aplicación de un modelo de retorno social de las inversiones (SROI) expuesto en los resultados. Se aborda a las OSC como parte relevante en el desarrollo humano local, desde la introducción, se plantea el desarrollo local para exponer el desarrollo de estas organizaciones a través del SROI, los resultados implican la necesidad de un mayor acercamiento en comprensión de fenómenos sociales que atienden las OSC. La conclusión, considera la necesidad de crear mecanismos enfocados al desarrollo de capacidades, vincular a los actores locales, sumar experiencias, neutralizar los efectos de la desigualdad social y la atención a las personas vulnerables del Estado de Michoacán, México.

Democracia deliberativa y educación cívica: un recorrido hacia la democracia comunicativa

Adolfo Lizárraga Gómez

Esta exposición trata de manera sintética de la relación entre el modelo de democracia deliberativa y la educación cívica, de una manera en cierto modo evolutiva, haciendo un recorrido desde su surgimiento, hasta la obra de Jürgen Habermas y, entre los intentos de superación de esta obra, el modelo que Adela

Cortina ha llamado “democracia comunicativa”. La hipótesis es que éste último modelo, supera –en el sentido hegeliano de negar conservando– la teoría de Habermas, guiados por el concepto de democracia radical. En este sentido, la exposición lleva desde el ámbito político, cruza por el normativo y llega al aspecto ético completando la teoría de la democracia deliberativa.

Feminismo y ecología: vertientes teóricas y metodológicas

María Carmen Mejía Argote

El objetivo del trabajo es realizar un análisis teórico del feminismo y sus diferentes posturas; a partir de esta diversidad, cuestionamos ¿cómo y en qué forma aquellas se entrelazan con la ecología en dos grandes temas: el cuidado de la vida y el cuidado de la naturaleza? Desde esta coincidencia temática se van conformando las diferentes vertientes del ecofeminismo. Algunas ponen en el centro del análisis a las mujeres como cuidadoras innatas de la vida y de la naturaleza; otras resaltan las cuestiones estructurales, como el mal desarrollo, y también existen aquellas que señalan que la categoría género es relevante para entender la relación entre las mujeres, los hombres y la naturaleza. Además, se toma en cuenta el territorio y los diferentes niveles de análisis en que se lleva a cabo esta relación. Encontramos que las vertientes del ecofeminismo se quedan en el terreno ideológico del análisis de las mujeres y la naturaleza, en tanto que la vertiente de Género, Medio Ambiente y Desarrollo (GMD) propone cinco indicadores básicos para el análisis del género y la sustentabilidad en contextos locales: 1) división sexual del trabajo y las responsabilidades, 2) derechos de propiedad, 3) instituciones, 4) la economía política y 5) el contexto ecológico, en donde las relaciones ambientales de hombres y mujeres se llevan a cabo.

SEGUNDA PARTE. CASOS PRÁCTICOS

Pobreza hídrica, manejo del agua en la agricultura y gestión en torno a la contaminación. El caso de los productores en la cuenca baja del lago de Cuitzeo, México

Viridiana Martínez Ruiz

Jorge Martínez Aparicio

Los agricultores son clave para el desarrollo y la sustentabilidad; transfieren su esfuerzo a la tierra y agua para sostener su familia (metabolismo rural), así como proveer de alimentos a otras poblaciones. La relevancia del documento reside en explorar cómo los productores del Módulo de Riego III sobreviven y despliegan su capacidad de gestión ante la contaminación de sus aguas. El estudio se realizó en calidad de observación no participante y participante, y entrevistas a profundidad con integrantes de la Asamblea de Delegados y trabajadores de la organización, para comprender lo que implica llevar el agua negra a la parcela. Se encontró que los productores asumen altos costos durante la apropiación, a consecuencia de diferentes residuos tóxicos que afectan los suelos y su salud, a causa del inadecuado manejo de las aguas residuales de los municipios, áreas (semi) urbanas e industrias de la cuenca. Se concluye que la contaminación no contribuye al desarrollo de la vida rural, pues los campesinos sólo cultivan granos y forrajes (por razones de inocuidad), no recuperan sus costos al insertarse en el mercado capitalista, y prevalecen el desánimo y la desorganización, debilitando su capacidad de gestión y de poder político. No obstante, subsisten para mantener su derecho al agua y la vida.

**El desarrollo urbano sustentable: un acercamiento teórico desde la
responsabilidad social y el desarrollo local**

*María de la Luz Zavala Villagómez
Salvador García Espinosa*

Durante las últimas décadas, las ciudades en el país han crecido exponencialmente, principalmente las ciudades medias, como lo es el caso de Morelia, esto se debe al crecimiento demográfico, la migración del campo a la ciudad, el sismo de 1985, entre otros fenómenos sociales, que han sobrepasado las capacidades gubernamentales para dar un ordenamiento al desarrollo urbano, ocasionado que el crecimiento de la mancha urbana se realice de forma desordenada, sin contar con la dotación de servicios públicos e infraestructura que permita otorgar a la población de condiciones urbanas adecuadas. La investigación plantea una propuesta del desarrollo urbano sustentable con base en las teorías de Desarrollo local y de la Responsabilidad Social, con el fin de abonar a la solución de la problemática generada por el crecimiento urbano de la ciudad, partiendo de los actores e instituciones y sus actuaciones para fomentarlo, tomando como caso de estudio la ciudad de Morelia, Michoacán, México.

**El cumplimiento de la evaluación del impacto ambiental
de la inversión pública en el estado de Michoacán (2005-2015)**

*Manuel Ricardo Romo de Vivar Mercadillo
César Fernando Flores García*

A pesar de la importancia formal que se le ha dado al desarrollo sustentable, en términos prácticos, el deterioro ambiental no se ha detenido. El trabajo se aproxima a la revisión de los instrumentos de gestión ambiental de México, en particular a la Evaluación del Impacto Ambiental, desde la perspectiva relacionada con el cumplimiento del sector público. El análisis se centra en

determinar qué tanto cumple el Gobierno Estatal, como entidad generadora de obra con las propias disposiciones que son obligatorias para el resto de los actores en materia de impacto ambiental. Los resultados muestran que en el caso de Michoacán durante los últimos años se ha tenido un bajo nivel del cumplimiento de la evaluación del impacto ambiental. Más que proponer mejoras al instrumento de evaluación de impacto ambiental, es condición indispensable que sea el propio Estado quien asuma el papel que le corresponde y eleve los niveles de cumplimiento de la ley.

**El Mercado de Cambio de Pátzcuaro, Michoacán.
Economía popular, racionalidad reproductiva,
instituciones y género**

*Juan Carlos Hidalgo Sanjurjo
Josefina Cendejas Guízar
Yaayé Arellanes Cancino*

El presente capítulo tiene como objetivo describir y analizar el Mercado de Cambio de Pátzcuaro como parte y nodo articulador de un subsistema territorial de economía popular. En un primer plano se aborda la descripción y análisis del funcionamiento del mercado, y en un segundo momento su integración como nodo articulador de un subsistema territorial de economía popular, destacando la participación preponderante de las mujeres en una perspectiva de género. Se postula la idea de que este mercado permite la continuidad y viabilidad de formas económicas y productivas tradicionales que no tienen condiciones para competir en los mercados asociados al sistema productivo y económico convencional. El estudio está basado en una investigación de tipo exploratorio-descriptivo, apoyado en entrevistas, grupos focales, historias de vida y observación de campo, en el que se destacan prácticas y valores como la cooperación y la solidaridad, que contrastan con la racionalidad que rige los mercados convencionales capitalistas.

**Modelo Triple Hélice: gobierno, industria
y academia en la región oriente de Michoacán**

Moisés Salvador Becerra Medina

Rosalía López Paniagua

En el contexto actual México, sus entidades federativas y municipios hacen esfuerzos por mejorar las condiciones sociales y económicas de la población, que permitan incrementar su calidad de vida y su nivel de bienestar social. Los ayuntamientos en turno son cada vez más exigidos a ser competitivos condicionados a incrementar su productividad y generar empleos a expensas del agotamiento de los recursos de su territorio, el deterioro ambiental o incluso el despoblamiento de sus lugares de origen y residencia. El objetivo de esta investigación es presentar el modelo de la Triple Hélice (TH) seleccionando una serie de indicadores agrupados en las dimensiones de gobierno, industria y academia (G-I-A) que genere un índice de la TH y permita establecer el estado actual de la dinámica de la vinculación y articulación en los municipios de la región oriente del estado de Michoacán de Ocampo con G-I-A. Los datos obtenidos reflejan una relación entre la concentración de la población y los indicadores de gobierno con la procuración y gestión de servicios para la sociedad, la infraestructura económica para la industria y los servicios básicos para todos los niveles educativos.

**Desempeño técnico-administrativo de la Dirección de Seguimiento
de Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas y Administración
del estado de Michoacán**

Federico Doyle González

Daniela Arias Torres

El capítulo tiene como objetivo determinar en qué medida el desempeño técnico-administrativo de la Dirección de Seguimiento de la Inversión Pública

(DSIP), de la Secretaría de Finanzas y Administración (SFYA), del gobierno del estado de Michoacán de Ocampo, durante el periodo 2015 al 2018, se explica por la innovación administrativa y de organización (IAO), la capacidad instalada (CI) y la administración de los recursos humanos (ARH). El trabajo se fundamentó realizando una vinculación del objeto de estudio con los diversos modelos de gestión pública, pasando desde el modelo clásico de la burocracia de Max Weber, hasta modelos de gestión pública contemporáneos, como lo son, la nueva gestión pública, la gobernanza y el gobierno abierto. Aplicando el Coeficiente de Correlación de Spearman, se obtuvo como resultado que el desempeño técnico-administrativo tuvo una correlación positiva muy fuerte (0.78) con la IAO, la CI y la ARH. El Coeficiente de Determinación indica que el desempeño técnico-administrativo de la DSIP se explica en un 61% por la IAO, la CI y la ARH.

Variables de gestión hacia un modelo seguridad pública sustentable en Michoacán

Arón García Torres

El presente capítulo se realizó con el objetivo de determinar las variables de gestión para una seguridad pública sustentable en Michoacán partiendo de puntualizar las características de dicho concepto. Tales variables son las siguientes: 1. Enfoque de la seguridad como un derecho humano y una necesidad humana básica; 2. Marcos jurídicos adecuados; 3. Profesionalización y capacitación para el servicio y la gestión pública; 4. Evaluación permanente y continúa de procesos y personal; 5. Condiciones laborales dignas y justas; 6. Gestión estratégica y participativa; 7. Sensibilidad al contexto con enfoque humano y bases comunitarias; 8. Transparencia y rendición de cuentas en las estrategias operativas y en el uso de los recursos; y 9. Un perfil policial adecuado a las condiciones locales. A las cuales se llegó a partir del análisis de los distintos conceptos de seguridad desarrollados y de experiencias internacionales acerca de modelos exitosos en contraste con las acciones implementadas y los resultados

obtenidos con los modelos y estrategias de gestión implementadas por el gobierno para atender los problemas de inseguridad en Michoacán.

**Implementación y gestión de un sistema de calidad
en programas inscritos en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad
del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología**

*Francisco Javier Mondragón Albarrán
José Manuel González Pérez*

Considerando que el crecimiento y desarrollo de un país está estrechamente ligado a la evolución de su sociedad y derivado de los acelerados cambios de todos los ámbitos de la vida humana, se hace necesario que el preservar y transmitir el conocimiento a través de los centros educativos se fortalezca con la implementación de esquemas, estrategias y modelos que ayuden a mejorar el proceso educativo y la formación de recursos humanos. Es innegable la importancia y relación que existe entre la institución educativa, el crecimiento y desarrollo económico; al mejorar las habilidades de la sociedad, las investigaciones, la difusión del conocimiento y la cultura, adquieran un papel importante en la elaboración de propuestas que den respuesta a las necesidades, ejemplo de ello es el diseño e implementación de políticas públicas que contribuyan a optimizar eficientemente los recursos naturales, humanos, tecnológico e infraestructura, lo anterior permite incrementar los indicadores de competitividad. En las Instituciones de Educación Superior (IES), el sistema de calidad forma parte de la estrategia educativa, ya que ayuda en la formación de los profesionistas a desarrollar al máximo las habilidades y capacidades acorde a la etapa de la sociedad del conocimiento, así como lo es el cumplir con los requisitos que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, como agente supervisor del Programa Nacional de Posgrados de Calidad, implementa para alcanzar las metas y objetivos.

PRIMERA PARTE
APORTES TEÓRICOS

ANÁLISIS COMPARATIVO A PARTIR DE LA ECO-EFICIENCIA Y DEL ECO-ESPACIO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

HUGO AMADOR HERRERA TORRES¹

ERICK CANTILLO SÁNCHEZ²

RENÉ COLÍN MARTÍNEZ³

Introducción

La sustentabilidad es uno de los mayores retos que enfrenta la humanidad: 1) por la forma de operación técnica del sistema económico dominante, y 2) por el patrón de consumo de gran parte de la sociedad. Los procesos de producción necesitan orientarse por modos alternativos que impliquen la preservación de los recursos naturales. La aparición del desarrollo sustentable, al menos en el discurso, ha venido exigiendo cambios en la manera de articular crecimiento económico, equidad social y naturaleza (Gutiérrez y González, 2010).

Los problemas ambientales se manifestaron con fuerza en la posguerra. La fuerza aumentó durante la década de 1950. Los primeros argumentos sobre las causas de estos problemas se trazaron primero en relación con el crecimiento demográfico y, luego, con el modelo de producción. No es difícil inferir que el sistema económico imperante está estrechamente ligado con el supuesto referido al crecimiento económico ilimitado con su consecuente uso intensivo de recursos naturales. Diversos tipos de políticas –generadas principalmente en escenarios académicos– intentaron responder al contexto. Estas políticas se basaron en –al menos– seis corrientes: 1) capacidad de carga, 2) economía del estado

¹ UMSNH, hugoht@fevaq.net

² Estudiante del Doctorado en Ciencias en Desarrollo Sustentable, UMSNH, ecantillo27@hotmail.com

³ UMSNH, rcolin@fevaq.net

estacionario, 3) eco-espacio, 4) huellas y mochilas ecológicas, 5) Producto Interno Bruto (PIB) verde, y 6) eco-eficiencia (Gutiérrez y González, 2010).

La mayoría de los problemas ambientales quedó entonces como consecuencia directa de la producción industrial. Hay advertencias sobre incrementos de la complejidad de estos problemas por la existencia de empresas multinacionales. La jerarquía se da cuando éstas se insertan en un territorio, controlan la producción, la comercialización y el financiamiento de las actividades económicas locales, generando prácticas intensas de manejo de recursos naturales en el corto plazo.

En este trabajo se intenta trazar las diferencias teóricas, en especial, en materia productiva y comercial, entre las políticas ambientales derivadas de la eco-eficiencia y del eco-espacio. La eco-eficiencia intenta re-configurar a partir de sistemas locales de innovación los esquemas productivos convencionales y el eco-espacio pone límites a los procesos productivos. Por sustentabilidad se entiende, en este capítulo, siguiendo a Jiménez (2000, citado por Gutiérrez y González, 2010), el conocimiento que ayuda a tejer relaciones sociales armoniosas entre los seres humanos, que promueve el crecimiento económico con equidad (desarrollo económico), y que garantiza una actitud respetuosa con la naturaleza en busca de conservar en el largo plazo la vitalidad y diversidad de la Tierra.

El capítulo se divide en cuatro partes. Primera, se analizan las corrientes que han servido de plataforma teórica para formular políticas ambientales. Gutiérrez y González (2010) presentaron una sistematización de estas corrientes. La autora y el autor, arrastraron, de manera adecuada, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, un ordenamiento de las perspectivas teóricas planteadas en las últimas décadas y, posteriormente, explicaron los alcances y limitaciones de éstas. Segunda, se examina cómo la eco-eficiencia propone a través de sus políticas fomentar procesos productivos sustentables. En esta parte, se subraya la importancia de los sistemas locales de innovación en la eco-eficiencia. Tercera, se estudia de qué manera se construyen procesos productivos sustentables en la perspectiva del eco-espacio. Herrera y Toledo (2014) expusieron con el nombre de marco de acción política lo que pudiera denominarse eco-espacio. En trabajos posteriores, Herrera (2014, 2015 y 2018) perfecciona, en la medida de lo posible, dicho marco. Cuarta, se delinear las diferencias de los conceptos empleados por la eco-eficiencia y el eco-espacio

en la estructuración de políticas ambientales. Al final del documento, se presentan algunas conclusiones y se listan las fuentes de referencia bibliográficas que fueron consultadas.

Consideraciones productivas y comerciales para la política ambiental

En la lógica de intercambio centro-periferia (Cardoso, 1970; Furtado, 1964 y 1970; Sunkel, 1969), los países periféricos producen materias primas (normalmente del sector agrícola) para la elaboración de bienes terminados. La manufactura y distribución de estos bienes se realiza en mayor proporción por empresas multinacionales con sede en los países centrales y, dado que en la lógica del capitalismo dichas empresas tienen como objetivos la obtención de alta rentabilidad y el control de mercados y de cadenas de valor, la sustentabilidad pasa a un segundo plano.

Los procesos productivos cada vez se encuentran más sumergidos en la globalización. Uno de los rasgos que caracteriza a la globalización es la creciente interdependencia entre los países. La interdependencia implica políticas económicas que afectan de manera considerable a los territorios (Albuquerque, 2004; Vázquez, 2005), pero con mayor impacto en aquellos donde se impulsan producciones agrícolas. Estas políticas además favorecen la operación y expansión de las empresas multinacionales.

Los entornos empresariales están marcados por la gobernanza de cadenas de valor global. Las multinacionales encontraron un contexto funcional para su extensión y dominio, ejerciendo una gobernanza donde tienen cautivos a los proveedores pequeños, los mantienen monitoreados y sujetos. Este tipo de gobernanza no requiere grandes niveles de innovación tecnológica; más bien, necesitan organización, carteras de contactos comerciales, flujos de capital y fuertes capacidades de logística en transacciones de comercio internacional (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005).

Los efectos de las políticas orientadas al sector agrícola se han manifestado de forma negativa (Morales, 2004; Waters, 1995). Una proporción importante de productores agrarios no ha sido irradiada por los supuestos elementos positivos de la globalización. El sector agrícola, como resultado de esta situación, se ha desarticulado en sus cadenas de valor. En las poblaciones rurales, la población ha emigrado a centros urbanos u otros países, se han perdido, por

ende, elementos culturales que cohesionan a los territorios. Estas políticas tampoco han logrado concretar una organización progresiva entre los productores agrarios ni articulaciones con otros sectores económicos (Morales, 2004).

Algunas políticas ambientales han buscado desvanecer las características de las actuales cadenas de valor global y, a la vez, fomentar las cadenas de valor local, han intentado desviar los enfoques productivos convencionales propios de la globalización hacia patrones de producción locales. Esto ha permitido construir el argumento de que una parte considerable de las cadenas de valor global se vincula con procesos productivos no sustentables y que muchas cadenas de valor local han suscitado procesos productivos sustentables. Las políticas ambientales han tenido entonces relaciones directas con las formas de producción y con aspectos comerciales. Estas políticas se han derivado de diversas corrientes: capacidad de carga, economía estacionaria, eco-espacio, huella y mochilas ecológicas, PIB verde, y eco-eficiencia (Gutiérrez y González, 2010). En la tabla 1, se presentan las consideraciones productivas y comerciales de estas corrientes.

Tabla 1. Consideraciones en materia productiva y comercial de corrientes ambientales-económicas

Consideraciones \ Corrientes	Capacidad de carga	Economía estacionaria	Eco-espacio	Huella y mochilas ecológicas	PIB verde	Eco-eficiencia
Producción	Decisiones gobernadas por la viabilidad económica, social, técnica de las alternativas.	Economía de no crecimiento, tecnología de mínimo gasto.	Tecnologías eco-eficientes en economías sin crecimiento.	Las economías de países centrales están en estado de sobreconsumo. La clave del cambio es la eco-eficiencia (desmaterialización).	El crecimiento económico es un falso objetivo divorciado del bienestar humano.	La mejora de la eficiencia de los recursos es clave para un crecimiento económico sustentable.
Comercio	No específicas. Los compromisos internacionales pueden tener creciente impacto sobre el comercio en tecnologías limpias y derechos de propiedad intelectual.	Desaliento del comercio sobre el mínimo necesario para el suficiente mantenimiento del estándar de vida.	Cambios en el flujo de comercio, pero la naturaleza de estos cambios es incierta.	Comercio reducido a verdaderos excedentes ecológicos. La desmaterialización implica flujo reducido de materias primas a los países centrales.	Revaluación de los materiales comercializados, crearían barreras al comercio y a oportunidades de negocio.	La demanda aminorada o de creciente demanda de energía impactaría en los exportadores. Las tecnologías eficientes generarían nuevos mercados de exportación. Probable desequilibrio centro - periferia.

Fuente: OCDE (1997, tomado de Gutiérrez y González, 2010).

La capacidad de carga tiene un enfoque científico (cuantitativo), se inclina por alternativas que presentan, en su conjunto, mayor viabilidad económica, social, técnica y ambiental. La economía ambiental –hasta cierto punto– acepta las consideraciones de la capacidad de carga para el diseño de políticas (véase tabla 1). La economía estacionaria va por una dirección contraria a la corriente anterior, hace énfasis en la falsedad del supuesto de disposición ilimitada de recursos naturales. Este modelo coloca –como requisito para transitar hacia producciones sustentables– la transformación de la orientación del progreso económico mediante la sustitución del crecimiento cuantitativo por el crecimiento cualitativo. La economía estacionaria limita el comercio al mínimo necesario (véase tabla 1) (Gutiérrez y González, 2010).

El eco-espacio indica la cantidad de recursos naturales que puede usarse del ecosistema sin sobrepasar su capacidad de carga ni comprometer la capacidad de que las generaciones futuras dispongan de la misma cantidad de recursos naturales. El espacio económico, en el eco-espacio, tiene límites. Esta corriente establece la necesidad de fijar los ingresos mínimos que necesitan las personas para satisfacer sus necesidades. La postura implica tecnologías limpias en economías sin crecimiento, así como disminución de los flujos de comercio (véase tabla 1) (Gutiérrez y González, 2010). El eco-espacio tiene vínculos directos con la economía estacionaria.

El enfoque de “hacia una economía para la vida” de Hinkelammert y Mora (2013) considera –hasta cierto punto– la noción de eco-espacio. El ser humano sólo puede actuar considerando los límites que le marca el entorno natural, la satisfacción de sus necesidades físicas y las relaciones sociales. Las acciones humanas, aun cuando son posibles cuantitativamente, se hacen imposibles si entran en contradicción con cualquiera de los límites. Los límites forman un marco. Los diversos puntos de variación que se forman dentro de ese marco hacen posible la regeneración de la vida humana y de la naturaleza (Herrera, 2015). Este marco corresponde al eco-espacio.

La corriente que opera la huella ecológica determina 1) la superficie ecológicamente productiva, 2) la cantidad y tipo de consumo, y 3) la emisión de residuos. Estos tres cálculos los hace con base en la capacidad de carga y en el espacio ambiental disponible. Con la mochila ecológica se determinan los flujos de materiales requeridos para producir una unidad de producto final. Esta corriente advierte que las economías de los países centrales se hallan en

estatus de sobreconsumo (Gutiérrez y González, 2010). El cambio económico, siguiendo la huella y mochila ecológica, apunta hacia la disminución del flujo de materias primas de los países periféricos hacia los países centrales. Estas dos herramientas contribuyen a definir el nivel de dependencia que tienen los países del capital ambiental importado (véase tabla 1).

El PIB verde ajusta al PIB en función de los costos del agotamiento y degradación de los recursos naturales (Gutiérrez y González, 2010), señala una separación cualitativa y cuantitativa entre crecimiento económico y bienestar humano; en respuesta, demanda revaluación de los materiales comercializados, solicitando, por ende, aumentar las barreras arancelarias (véase tabla 1). Finalmente, la eco-eficiencia intenta obtener eficiencia económica a través de eficiencia ecológica. La corriente potencia la idea de una cultura administrativa donde las unidades económicas asuman 1) responsabilidades con la población, 2) mayor compromiso ambiental, y 3) más nivel de competitividad vía innovación productiva (Gutiérrez y González, 2010). La eco-eficiencia busca reducir el consumo de recursos y la generación de emisiones contaminantes por unidad de producto generada. Los gobiernos sientan gran parte de sus bases institucionales en las propuestas de esta corriente (véase tabla 1).

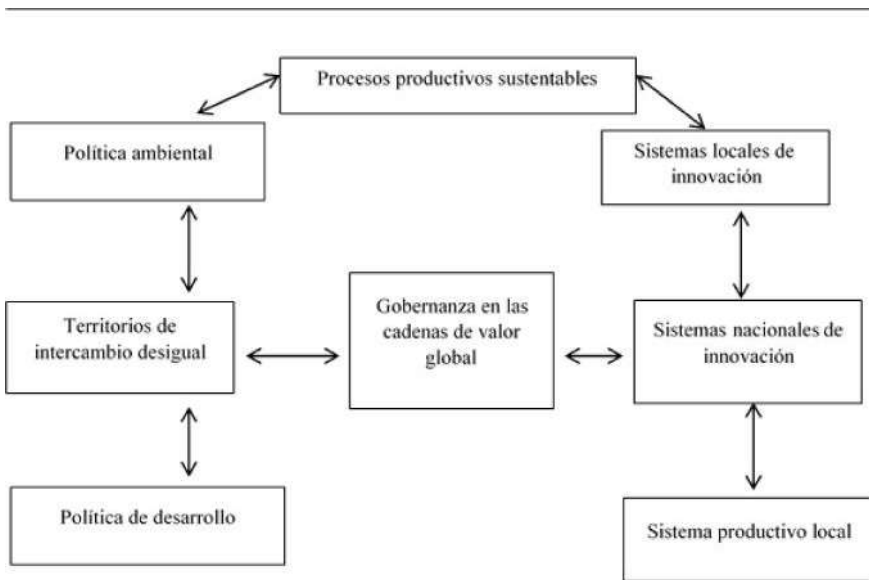
Eco-eficiencia, políticas ambientales y procesos productivos sustentables

Las consideraciones productivas y comerciales para la instrumentación de políticas ambientales, en el marco de la eco-eficiencia, se encuentran interrelacionadas entre sí y resultan además complejas por las diversas interpretaciones teóricas y empíricas que tienen. La relación entre políticas ambientales y procesos productivos sustentables, por tanto, es compleja. En consecuencia, para dar consistencia analítica a las categorías que comprende la producción social sustentable es necesario identificar las relaciones circulares de estas categorías y ubicar los niveles en que están ubicadas. Los sistemas complejos propuestos por García (2006) ayudan a la consecución de tales objetivos.

En la figura 1, en el primer nivel y como resultado de la interacción de las categorías del segundo y tercer nivel, están la política ambiental y los sistemas locales de innovación (SLI), cuyas interrelaciones, según la eco-eficiencia,

pueden provocar procesos productivos sustentables. En el tercer nivel, se hallan categorías que suscitan cambios significativos en el plano de políticas nacionales de desarrollo y que suelen estar alineadas con la dinámica de los mercados internacionales. En el tercer nivel se pone a la política de desarrollo y a los sistemas productivos locales, dado que a partir de estas categorías se introducen variaciones que, a su vez, provocan modificaciones no solo en las categorías de este nivel, sino en el sistema en su conjunto.

Figura 1. Niveles de análisis de categorías.



Fuente: elaboración propia con base en García (2006).

Al segundo nivel también se le llama metanivel, funciona como enlace de niveles (intraniveles). Para efectos del análisis de relaciones categóricas, se han puesto los términos de intercambio desigual (enmarcados en la lógica centro-periferia), así como los sistemas nacionales de innovación, los cuales se encuentran en congruencia con el sistema productivo local. Este metanivel implica relaciones circulares, es decir, los términos de intercambio desigual entre países producen efectos en las negociaciones internacionales (comercio)

y en dimensiones sociales, políticas y ambientales. Los efectos, además, se expresan en una doble dirección: alteran las políticas de desarrollo de países centrales y periféricos, e influyen en los diversos sistemas nacionales de innovación.

En el sistema de análisis existen relaciones de causalidad, pero no hay linealidad en ellas, pues éstas pueden darse de arriba hacia abajo, de abajo hacia arriba y de manera transversal. Las decisiones y los sucesos históricos a los que están expuestos los niveles y las categorías pueden moverse; esto cambiaría el orden, la relación y los efectos del sistema.

El diseño de la política ambiental, usando sistemas complejos y conceptos de eco-eficiencia, puede re-orientar los objetivos de las actividades de las unidades económicas, promoviendo cambios en la cultura empresarial, en la organización y en las prácticas. Esta versión es positiva desde la perspectiva de la sustentabilidad. El núcleo de la propuesta está en los sistemas locales de innovación (SLI). No obstante, la eco-eficiencia también puede derivar como política de gerenciamiento para obtener significativos ahorros de costos en el proceso productivo y elevar las ventajas competitivas en el mercado (Pérez, 2007, citado por Gutiérrez y González, 2010). Esta versión es negativa en el enfoque de la sustentabilidad, ya que el mantenimiento de recursos naturales no es la primera prioridad.

Los SLI son heterogéneos y con diversidad en cuanto a su complejidad estructural, dependen del número, características, naturaleza, origen e interacciones formales e informales de los actores que los componen. Un SLI, en sí, se refiere al espacio de cooperación y colaboración entre empresas, grupos de la sociedad, instituciones educativas, institutos de investigación y gobierno, que abona a la hechura de políticas ambientales incluyentes (Yoguel y Boscherini, 2001). Los SLI son parte central de los sistemas productivos de los territorios.

En economías que se desenvuelven en un contexto globalizado y con alta participación de multinacionales, las iniciativas de SLI deben estar sujetas a evaluaciones y modificaciones periódicas, realizadas por los mismos actores del SLI. Las políticas eco-eficientes potencian los SLI porque la organización y cohesión de los actores en un territorio pueden disminuir la presencia dominante de empresas multinacionales y su gobernanza en las cadenas de valor global (Cohen y Levinthal, 1990; Kaplinsky, 2000; Gereffi, Humphrey y Sturgeon,

2005; Maggi, 2006; Pietrobelli y Rabelotti, 2006). Sin embargo, la construcción de vínculos productivos que impliquen capacidades de absorción de conocimiento y que deriven en una mayor capacidad de generación de valor agregado por parte de las redes de empresas locales, es un reto para los países periféricos, debido a la carencia de recursos humanos de alto nivel, la falta de infraestructura de investigación, y de empresas locales innovadoras (Artola, 2000; Kaplinsky y Readman, 2001; Pietrobelli y Rabelotti, 2011; Guimón 2017; Narula y Wahed, 2017).

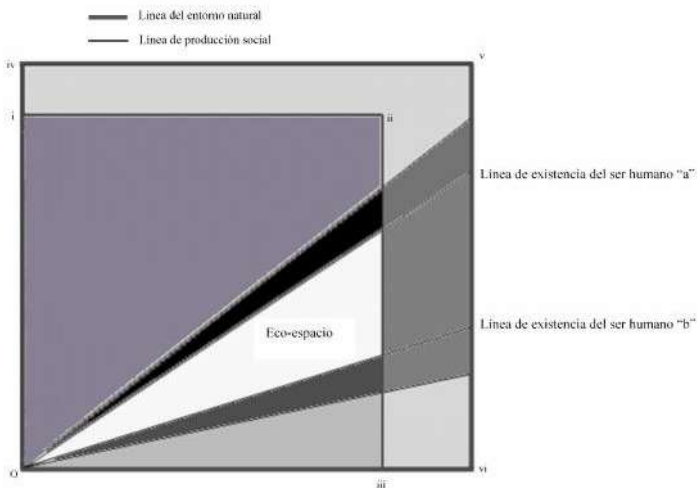
Eco-espacio, políticas ambientales y procesos productivos sustentables

El eco-espacio fija límites para la producción social. En la figura 2 se establecen los límites naturales y humanos que señalan las consideraciones del eco-espacio. Las cuatro líneas del entorno natural, unidas forman un cuadrante (véase figura 2). Se trata del cuadrante con los puntos O, iv, v, vi. Todo quehacer humano tiene que desarrollarse dentro de este cuadrante (naturaleza), que es finito. Las líneas de la producción social forman otro cuadrante (O, i, ii, iii), que también es finito. Mediante la producción social se obtiene la mayoría de los medios para satisfacer las necesidades del ser humano. La producción que se hace dentro del cuadrante es sustentable. En la figura se marca, además, la línea de existencia del ser humano “a” y la línea de existencia del ser humano “b”. La existencia física está determinada por la satisfacción de las necesidades. Solo en el espacio que está por debajo de la línea de existencia del ser humano “a”, se garantiza la satisfacción de sus necesidades (Herrera y Aguirre, 2018; Herrera, 2018; Herrera, 2015; Herrera, 2014; Herrera y Toledo, 2014).

Los límites que determinan la acción del ser humano “a” en tanto busque regenerarse físicamente son las mismos que condicionan la acción del ser humano “b”. La existencia de “a” necesita de la existencia de “b” y la existencia de “b” necesita de la existencia de “a”. El eco-espacio se representa entonces mediante el triángulo formado por las intersecciones O, F, G (espacio blanco). La cantidad de excedente que llegará a tener “a” del producto social para satisfacer sus necesidades es la misma cantidad que le pudiera faltar a “b” para satisfacer las suyas. Se trata de un juego suma-cero (producción social limitada) (Herrera y Aguirre, 2018; Herrera, 2018; Herrera, 2015; Herrera, 2014; Herrera y Toledo, 2014).

El ser humano debe realizar sus acciones lo más cercano posible al centro del eco-espacio. Es falsa la afirmación de que el ser humano puede variar su quehacer entre cero (intersección O en la figura 2) y un máximo abierto (Hinkelammert y Mora, 2005). Las políticas ambientales son las encargadas de guiar las acciones de los seres humanos hacia el eco-espacio.

Figura 2. Límites del eco-espacio.



Nota. La imperfección del conocimiento humano impide determinar con exactitud los límites del entorno natural, de la producción social y las líneas de existencia de los seres humanos, solo se pueden hacer aproximaciones. Moverse sobre los límites puede superarlos y llevar a puntos de no retorno. Para intentar asegurar la sustentabilidad, se deja un espacio después de los límites. Estos espacios se conocen como campos críticos.

Fuente: Herrera y Aguirre (2018); Herrera (2018), Herrera (2015), Herrera (2014), Herrera y Toledo (2014), y Hinkelammert y Mora (2005).

Comparación de políticas ambientales

La política ambiental, tanto en la eco-eficiencia como en el eco-espacio, busca el cuidado de los recursos naturales en el marco de las actividades productivas predominantes en un territorio. La producción experimenta más alteraciones en el eco-espacio. De acuerdo con Haskamp (1984), Braat y Lierop (1987),

Dietz y Straaten (1992), Faucheux, *et al.*, (1994) y Bergh (1995), existen ejes sustanciales en la política ambiental (independientemente de la corriente):

- Preponderancia de la conservación de los recursos naturales.
- La producción máxima debe estar en función de la satisfacción de las necesidades de los seres humanos.

La política ambiental conlleva, por consiguiente, a mirar de otra forma el crecimiento económico, sugiere una relación circular, que va de ida y vuelta, busca equilibrar la relación entre recursos naturales y modo de producción (Martínez y Roca, 2013; Pujol, 2010; Tomassino, Foladori y Taks, 2001; Verdejo 2000; Calvente, 2007). El crecimiento económico se vincula frecuentemente con los procesos de industrialización y expansión de inversiones (Lewis, 1954; Hirschman, 1967; Becattini, 1990 y 2005; Porter, 1990; Garofoli, 1994; D'Arcy y Giussani, 1996; Bianchi, 1998; Bianchi y Miller, 2000). No obstante, los esquemas productivos y sus efectos en el ambiente no pueden concebirse como ajenos al crecimiento económico, tampoco como asuntos exclusivos del gobierno; más bien, es necesario comprenderlos como compromisos de responsabilidad compartida entre actores económicos, políticos y sociales (Gil, 2007).

La política ambiental, desde la eco-eficiencia y el eco-espacio, tiene diferencias marcadas sin ambigüedades. La política ambiental, en la eco-eficiencia, concibe congruencia en el corto y mediano plazo entre crecimiento económico y mantenimiento ambiental; coloca a las empresas como agentes claves en su implementación, de igual manera, potencia a los SLI y subraya la importancia de los incentivos que establezca el gobierno; sigue colocando a la productividad como eje rector. Las unidades económicas y la misma población prestan atención a este tipo de políticas. El gobierno las fomenta. El comercio internacional puede sobre llevar su dinámica en este contexto.

La política ambiental, en el eco-espacio, implica disminución del crecimiento económico para lograr la conservación del medio ambiente; solicita un marco regulatorio fuerte para establecer límites a la producción y cambios en los estilos de vida; no pondera a la productividad como punto nodal, pero sí a la equidad. La masa consumidora tiene poco interés en adoptar su racionalidad. Las empresas, por su parte, tienen renuencia a sustituir la operación convencional. El gobierno adopta en baja medida la postura del

eco-espacio. Los flujos comerciales experimentan modificaciones sustanciales. Finalmente, los resultados obtenidos en materia económica y ambiental con la ejecución de ambos tipos de políticas definirán —con menor grado de error— el posicionamiento que deben adoptar gobierno y demás actores.

Conclusiones

El diseño de políticas ambientales que permita crecimiento económico con mayor conservación de recursos naturales, al tiempo que facilite la inserción de economías locales en un contexto global de fuerte competencia y con mejores términos de intercambio comercial, es complejo. La primera tarea para los planificadores está en precisar qué tipo de políticas se requiere.

En la eco-eficiencia, el contenido de las políticas apuesta por los SLI, subraya que la tecnología es la principal herramienta para gestionar los problemas ambientales. La funcionalidad adecuada de los SLI también activa a los actores económicos involucrados en los procesos productivos: cadenas de valor local. El asunto de la propuesta, en sí, está en ganar productividad contaminando menos y reduciendo los insumos provenientes de la naturaleza. Esto se puede traducir en mayores ventajas competitivas para las empresas. Algunas corrientes aseveran que las políticas eco-eficientes no representan una respuesta suficiente al contexto actual, incluso, explican que mal estructuradas pueden elevar los patrones de producción y consumo vigentes.

En el eco-espacio, la sustancia de las políticas se encuentra en el establecimiento de límites a los procesos productivos, derivado de restricciones impuestas al uso de recursos (disminución de la dotación de insumos). La producción se desarrolla en un espacio finito, el cual se encuentra insertado en un entorno natural, que también es finito. En efecto, la producción corre el riesgo de no crecer; no obstante, se asegura la calidad ambiental. El eco-espacio tiene nexos directos con la economía estacionaria. Las políticas eco-espaciales no representan propiamente estancamiento económico, intentan obtener metas programadas, dimensionan de otra manera el progreso técnico. El estancamiento económico es producto de fracasos de políticas. El eco-espacio, en medida alta, se opone a la eco-eficiencia. Los adeptos a las políticas eco-espaciales sostienen que la necesidad de fijar límites a la producción es cada vez más evidente.

Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local en América Latina. *Revista de la CEPAL*, núm. 82, pp. 157-171.
- Artola, N. (2000). Small-Scale Producers and Sesame Commodity Chains under Structural Adjustment. Ruben, R. and Bastiaensen, J. (editors), *Rural Development in Central America, Market, Livelihoods and Local Governance*, London: Macmillan.
- Becattini, G. (1990). The Marshallian Industrial District as socio-economic notion. Pyke, F., Becattini, G., y Sengerberger, W. (editors), *Industrial district and inter-firm cooperation in Italy*, Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Becattini, G. (2005). *La oruga y la mariposa. Un caso ejemplar de desarrollo en la Italia de los distritos industriales*, Prato: Publicaciones de la Universidad de Valladolid.
- Bergh, J. (1995). *Ecological Economics and Sustainable Development: Theory, Methods and Applications*, Aldershot: Edward Elgar.
- Bianchi, G. (1998). Requiem for the third Italy? Rise and fall of a too successful concept, *Entrepreneurship and Regional Development*, vol. 10, pp. 93-116.
- Bianchi, P., y Miller, L. (2000). Innovación, acción colectiva y crecimiento endógeno: un ensayo sobre las instituciones y el cambio estructural. Boscherini, F., y Poma, L. (coordinadores), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global*, Madrid: Editorial Miño y Dávila.
- Braat L., y Lierop W. (1987). *Economic-Ecological Modeling*, Amsterdam, North-Holland.
- Cardoso, F. (1970). ¿Teoría de la dependencia o análisis de situaciones concretas de dependencia?, *Revista latinoamericana de ciencia política*, vol. 1, núm. 3.
- Cohen, W., y Levinthal, D. (1990). Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation, *Administrative Science Quarterly*, núm. 35, pp. 128-152.
- Calvente, A. (2007). *El concepto moderno de sustentabilidad*, Argentina: UAI.
- D'Arcy, E., y Giussani, B. (1996). Local economic development: changing the parameters?, *Entrepreneurship and Regional Development*, núm. 8, pp. 159-178.

- Dietz F, y Straaten J. (1992). Rethinking environmental economics: missing links between economic theory and environmental policy. *Journal of Economic*, vol. 26, pp. 27-51.
- Faucheux S., Froger, G., y Munda, G. (1994). Des outils d' aide à la decision pour la multidimensionalité systémique: une application au développement durable. *Revue Internationale de Systémique*, 8, pp. 495-517.
- Furtado, C. (1964). *Development and Underdevelopment*, Berkeley: University of California Press.
- Furtado, C. (1970). *Economic Development in Latin America*, London: Cambridge University Press.
- García, R. (2006). *Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, Barcelona: Ed. Gedisa.
- Garofoli, G. (1994). Economic development, organization of production and territory. Garofoli, G., y A. Vázquez (eds.), *Organization of production and territory: Local models of development*, Pavia: Gianni Luculano.
- Gereffi, G., Humphrey, J., and Sturgeon T. (2005). The governance of global value chains, *Review of international political economy*, núm. 12, pp. 78-104.
- Gil, M. (2007). *Crónica ambiental: gestión pública de políticas ambientales en México*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Guimón, J. (2017). Policies to Attract R & D-related FDI in Small Emerging Countries: Aligning Incentives with Local Linkages and Absorptive Capacities in Chile. *Journal of International Management*, vol. 24, núm. 2, Pp. 165-178.
- Gutiérrez, E., y González, E. (2010). *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable*. México: Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Hafkamp, W. (1984). *Economic-Environmental Modelling in a National-Regional System*, Amsterdam: North-Holland.
- Herrera, H. y Aguirre, J. (2018). El marco de acción política y sus límites. Análisis desde la perspectiva de Hinkelammert y Dussel, *Las Torres de Lucca. International Journal of Political Philosophy*, vol. 7, núm. 12, pp. 239-261.
- Herrera, H. (2018). Desarrollo y realismo político. Bases teóricas para la praxis, Ortiz, C., Ayvar, F., y García, J. (coordinadores), *Perspectivas, desafíos y configuraciones del desarrollo regional en México*, Morelia: ININEE, UMSNH.

- Herrera, H. (2015). *Realismo político y realpolitik. Hacia una re-conceptualización de lo político. Contrastes entre Carl Schmitt y Franz Hinkelammert*, Morelia: UMSNH.
- Herrera, H. (2014). *El concepto de lo político según Carl Schmitt. Lectura desde el realismo político de Franz Hinkelammert*, Tesis del Doctorado en Ciencias Políticas, La Habana, Cuba: Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana.
- Herrera, H., y Toledo, A. (2014). La política como arte de lo posible. Delimitación del marco de acción política a partir del realismo político de Franz Hinkelammert, *Crítica Contemporánea. Revista de Teoría Política*, núm. 4.
- Hinkelammert, F., y Mora, H. (2013). *Hacia una economía para la vida. Preludio a una segunda crítica de la economía política*, Morelia: UMSNH y EUNA.
- Hinkelammert, F., y Mora, H. (2005). *Hacia una economía para la vida*, San José de Costa Rica: DEI.
- Hirschman, A. (1967). *The Principle of the Hiding Hand*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Kaplinsky, R. 2000. Globalisation and Unequalisation: What Can Be Learned from Value Chain Analysis? *Journal of Development Studies*, vol. 37, núm. 2, pp. 117–146.
- Kaplinsky, R., y J. Readman. (2001). *How Can SME Producers Serve Global Markets and Sustain Income Growth?* University of Brighton and University of Sussex.
- Lewis, A. (1954). *Economic Development with unlimited supplies of labour*, Manchester: The Manchester School of Economic and Social Studies.
- Maggi, C. (2006). The Salmon Farming and Processing Cluster in Southern Chile. Pietrobelli, C., y Rabellotti, R. (Comps.), *Cluster book*. Washington D.C.: Harvard University.
- Martínez, J., y Roca, J. (2013). *Economía ecológica y política ambiental*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Morales, J. (2004). *Sociedades rurales y naturaleza. En busca de alternativas hacia la sustentabilidad*. Tlaquepaque: ITESO/ Universidad Iberoamericana.
- Narula, R., y Wahed, M. (2017). The Dominant Presence of MNE's in Agro-Food GVC's: Implications for the Developing Countries. Mergos, G., y Papanastassiou, M. (editors), *Food Security and Sustainability*, London: Palgrave Macmillan.

- Pietrobelli, C., y Rabellotti, R. (2006). Clusters and Value Chains in Latin America: In search of an Integrated Approach. Pietrobelli, C., y Rabellotti, R. (Comps.), *Upgrading to compete: global value chains, clusters and SMEs in Latin America*, Washington, D.C.: Harvard University.
- Pietrobelli C., y Rabellotti R. (2011). Global Value Chains Meet Innovation Systems: Are There Learning Opportunities for Developing Countries?, *World Development* 9, pp. 1261–1269.
- Porter, M. (1990). *The competitive advantage of nations*, New York: The Free Press.
- Pujol, R. (2010). *Sociedad de consumo y problemática ambiental*, Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Sunkel, O. (1969). National development policy and external dependence in Latin America, *The Journal of Development Studies*, vol. 6, Issue 1.
- Tommassino, H., Foladori, G., y Taks, J. (2001). La crisis ambiental contemporánea. Folador, G., y Pierri, N. (coordinadores), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. México: Porrúa.
- Vázquez, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Madrid: Ed. Antoni Bosch.
- Verdejo, M. (2000). *Desarrollo sustentable y sostenido: un reto para la economía. Reflexiones y avances hacia un desarrollo sustentable en México*. México: SEMARNAT.
- Waters, M. (1995). *Globalization*. London: Routledge.
- Yoguel, G., y Boscherini, F. (2001). El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas y el rol del sistema territorial. *Desarrollo económico*, vol. 41, núm. 161.
- Yoguel, G., Robert, V., y Erbes, A. (2009). Capacities, innovation and feedbacks in industrial firms in Argentina. *Economics of Innovation and New Technology*. Londres: Taylor & Francis.

DESARROLLO HUMANO LOCAL Y ORGANIZACIONES ASISTENCIALES COMO ACTORES: EVALUACIÓN DE SU DESEMPEÑO Y MADUREZ ¹

SERGIO GARCÍA HUERTA²

Introducción

Enfrentar los fenómenos sociales requiere entender la realidad local, por lo que el estudio y abordaje de este texto se justifica al identificar el potencial que las OSC tienen en la posible atención a través de la asistencia social y privada, existe la necesidad de difundir el conocimiento referente a la forma y objetivos que las organizaciones sociales pretenden compartir, en un enfoque de solidaridad, trabajo social, responsabilidad comunitaria y vigilancia de derechos de sectores vulnerables y poblaciones marginadas.

Son diversos los estudios para medir, analizar y caracterizar, la desigualdad, la marginación y exclusión social, que buscan comprender ¿por qué existen y se configuran los grupos sociales derivados de la pobreza? (Ortiz y Ríos, 2013). A la vez, en la medida en la que el sistema económico crea constantemente nuevas formas de desigualdad, es necesario la construcción de mecanismos de inclusión y democracia (Subirats, *et al.*, 2004). Es importante involucrar a la sociedad en la atención de los fenómenos derivados de pobreza, siendo así una opción la acción social colectiva a través de las OSC.

En el contexto del Estado de Michoacán y en torno de la organización denominada Junta de Asistencia Privada (JAP), cabe analizar su labor en la

¹ Se agradece la participación significativa del Dr. Jorge Martínez Aparicio en la construcción completa de este capítulo. El Dr. Martínez Aparicio fue del Director de tesis, en el marco de la Maestría en Ciencias en Desarrollo Local, de donde se desprende el presente documento.

² Maestro en Ciencias en Desarrollo Local, UMSNH, segarh@gmail.com

búsqueda del desarrollo humano local, en la asistencia orientada a cerrar brechas de desigualdad y su búsqueda por proveer oportunidades a sectores desfavorecidos y vulnerables de la sociedad.

Como entidades que se ven envueltas en la necesidad de procurar recursos y gestionar medios para desarrollar sus actividades, las OSC y sus actividades están sujetas a entornos de competitividad que obedecen a la lógica del sistema mercantil; y a su vez, a una valoración funcional como unidades económicas sujetas del escrutinio público y privado. Son organismos que se encuentran enclavadas en entornos de mercados competitivos y en una inminente inequidad económica (Castro, Pedraza y Ortiz, 2012). Los escenarios de competitividad provocan la necesidad de que las organizaciones sociales en cada localidad generen variadas respuestas e iniciativas, a fin de fortalecer su actividad y capacidad de organización y autogestión.

La posibilidad del desarrollo local aparece en la medida en que los órganos civiles se constituyen, a través de su contribución, en pequeños proyectos que tienen el potencial de transformar las condiciones de la población; la calidad de vida se beneficia al cerrar brechas de desigualdad (Costamagna y Pérez, 2015).

En general, las OSC contempladas en la investigación presentan una limitada capacidad de impacto social, se consideran pequeñas y deficientes, aspecto comprobado en los resultados; se buscó conocer a las OSC, que luchan por subsistir en la búsqueda de que su razón fundacional permanezca vigente y les permita seguir asistiendo a grupos diversos en el Estado de Michoacán.

Amartya Sen ve la prioridad del desarrollo centrado en las personas y sus libertades, por lo que la productividad del sistema debe encontrar factores de medición enfocados a la salud, la educación, los derechos fundamentales y el aprovechamiento de las oportunidades de ejercicio de las libertades humanas para su propio bienestar social (Sen, 1998).

Es así que, en tanto que las OSC coadyuvan a la inclusión, cabe identificar sus alcances, limitaciones y responsabilidades como promotores de la participación y organización ciudadana, que a través de la identidad y adscripción cultural que estimule el valor del quehacer social y el ejercicio y producción de civilidad (Subirats, *et al.*, 2004).

En este texto primeramente se aborda a las OSC en el marco del desarrollo humano local, siendo necesario el asentamiento del concepto de desarrollo, de

desarrollo local y del mismo desarrollo humano, esto a fin de contextualizar la importancia de establecer las mecánicas que permitan justificar el análisis de estas organizaciones a través de la investigación como un reflejo de su actuar local en pro de la garantía de oportunidades a poblaciones vulnerables en el territorio en el que asisten.

En la estimación del impacto de las OSC en el desarrollo humano local (segundo apartado), se aborda a las OSC desde la perspectiva del desarrollo local y el desarrollo humano, se identificaron a las OSC a fin de analizarlas en cuanto al impacto de sus acciones; así como, con relación a los procesos de colaboración entre los actores de la administración pública gubernamental, las OSC y el sector privado, en la búsqueda de integrar un espacio público abierto, democrático y constructivo.

Se exponen alternativas de medición en torno al desarrollo local humano, mediante la evaluación del grupo de organizaciones consideradas en la investigación; a su vez que se presenta el sustento teórico de los instrumentos y métodos experimentales utilizados para la medición de la madurez y del desempeño, aspectos que se presentan en el apartado de resultados.

En los resultados de la investigación, para el caso de las OSC participantes, se relacionó a las entidades participantes con el nivel de madurez y evidencia histórica de la información sobre su desempeño, fueron evaluadas como sujetos morales, actores del desarrollo humano local, identificadas a través de sus proyectos de trabajo y el modo en que orientan a sus órganos rectores, en la búsqueda de reducir la brecha de desigualdad entre la población atendida. Se expone una discusión final sobre las deducciones del análisis, indicando las potencialidades necesarias, con base a una concientización social sobre la situación de la realidad, para estimular un cambio de actitud frente a los problemas que hoy enfrenta la población vulnerable en Michoacán.

Desarrollo, desarrollo local y humano

Los diversos enfoques del desarrollo implican una diversidad de posturas que, en general, convergen en el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población. Las versiones más comunes son las que se derivan de la visión economicista que iguala el desarrollo con el crecimiento; otros hacen énfasis en la resolución de las diversas necesidades sociales y humanas como criterio

del desarrollo; otros más, dan mayor relevancia al medio ambiente desde las posturas de la sustentabilidad, en general las diferentes propuestas hablan de restricciones relacionadas con los recursos, su distribución y aprovechamiento para el consumo y satisfacción de necesidades (Costamagna y Pérez, 2015).

Hablar de desarrollo parte del pensamiento económico del desarrollo, con un enfoque en el comercio a fin de satisfacer las necesidades (Hidalgo, 1998); sin embargo, la perspectiva del desarrollo se relaciona con la institucionalización de la economía, traducida en la motivación por la búsqueda de la calidad de vida (Acemogul y Robinson, 2013). Es necesario entender que existen efectos de la psicología de masas relacionados con fenómenos secundarios que afectan el equilibrio del sistema económico (Shumpeter, 1944); por ello, la sociedad tradicional satisface sus necesidades a través del consumo y para ello de la producción (Gutierrez, 2003); por lo que surge la necesidad de entender el desarrollo como libertad, más allá del vivir bien la posibilidad de decidir sobre el curso de la vida que ejercemos en las alternativas del plano social (Sen, 1999).

El desarrollo local implica la referencia específica a un lugar y por ende el aprovechamiento de los recursos propios (endogenismo), atendiendo a varias dimensiones que permitan incrementar las posibilidades de generar procesos integrales en beneficio de la comunidad, a través de la participación social (Carbajal, 2011).

Desarrollo implica el involucramiento de los diferentes actores a través de sus propias iniciativas y con base en los recursos disponibles, integran—mediante la institucionalización—sus expectativas y esfuerzos para el desarrollo, con base en la cultura, la política y la economía, que caracteriza la situación social del lugar (Costamagna y Pérez, 2015). La dimensión local privilegia los procesos participativos frente a las necesidades y los problemas sociales; que son jerarquizados por el conjunto de actores que confeccionan los diagnósticos y alternativas para mejoramiento de la vida. A su vez, se requieren instituciones que potencien y dinamicen las iniciativas que se gestan en la población (Arocena, 2002).

El desarrollo local adquiere significado territorial, con la integración de dinámicas culturales, económicas, políticas, institucionales, naturales y ambientales; así mismo, con al marco regulador de las organizaciones y redes de relaciones sociales (Costamagna y Pérez, 2015); lo territorial como una

configuración cultural e institucional, derivado en lo endógeno como factor determinante del desarrollo, considerando una interpretación del desarrollo humano en los procesos del desarrollo local (Vázquez, 2007).

El desarrollo local es un proceso temporal y espacial con subprocesos relacionados que dinamizan los alcances más allá del crecimiento económico (Díaz y Ascoli, 2006). El enfoque sistémico del desarrollo permite la identificación de los actores, logrando establecer las finalidades del mismo desarrollo, evidencia la relación entre las personas y permite identificar la responsabilidad de los actores, en la administración, gestión, planeación y ejercicio del desarrollo local (Costamagna y Pérez, 2015).

Enfatizar el carácter humano del desarrollo local implica orientar hacia la satisfacción plena de las necesidades de las personas, permitiendo una vida digna y productiva, valorando al ser humano y no a los acervos materiales; promueve la gestión de recursos en la cantidad adecuada para el desarrollo de las capacidades y la reproducción de la vida (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016).

El Desarrollo Humano Local (DHL) se expone por un lado como el fortalecimiento de las relaciones comunitarias con el Estado y las interacciones de mercado desde la complejidad social para lograr mayor simetría de oportunidades; por otro lado, la posibilidad de crear procesos democráticos potenciando el desarrollo de capacidades que permitan una planeación de desarrollo desde abajo, buscando la justicia social (Alberdi, 2014).

El DHL impulsa a la interacción sinérgica para un desarrollo humano integral, por lo que las poblaciones son las principales beneficiadas, e implica la cooperación y reciprocidad, con el propósito de compartir objetivos comunes y finalidades complejas en varios niveles. La dimensión humana del desarrollo local, relaciona las capacidades sistémicas para lograr fines compartidos, logrando el aprovechamiento de los recursos humanos, económicos, institucionales y culturales (Baquero y Rendón, 2011).

Si bien es cierto que los avances al desarrollo dependen de las capacidades sistémicas de la localidad para aprovechar los recursos endógenos, es necesario conocer a los actores que ejercen el poder en la toma de decisiones y sus efectos en las poblaciones atendidas por los proyectos de desarrollo local.

Si el fin es el desarrollo local, el reto es crear una estrategia adecuada para el impulso de la cooperación, a través de los principales actores

socioeconómicos de la localidad; la planeación, acompañada con la participación de los actores en la esfera política, económica, social, cultural y natural, de las iniciativas del desarrollo, define prioridades compartidas, facilita la suma de esfuerzos y la selección de objetivos, por lo que se orienta a la superación de problemas como la pobreza o la inseguridad, en una estrategia territorial (Costamagna y Pérez, 2015); esto implica desarrollar la capacidad de gestión pública y privada, a fin de entender a la sociedad como comunidad y crear una visión compartida de un futuro viable y planificado.

El enfoque transdisciplinar del DHL es esencial para identificar a los actores locales desde la comprensión de sí mismos y ante sus necesidades, como parte de la investigación al definir y caracterizar la problemática y la jerarquía de las soluciones (Coraggio, 2018).

El desarrollo humano se entiende como un proceso para la ampliación de las oportunidades, acceso a una vida decente (Hidalgo, 1998); es necesario contemplar a las personas al centro del desarrollo y las expectativas transformadoras de este, siendo las capacidades humanas las potenciales herramientas que enfrenten los fenómenos de la pobreza más allá del crecimiento económico (Vázquez, 2007). Por lo anterior es necesaria la identificación de la exclusión y desigualdad de comunidades, de los lugares y espacios donde lo político, social y económico crean diferenciaciones de participación social (André y Rego, 2003).

Los actores constituidos a través de la organización institucionalizada e integrados a la comunidad, para la gestión del desarrollo local, son los que ejercen su residencia, ciudadanía y participación en la toma de decisiones; son a la vez, beneficiarios de su capacidad de generación de bienestar colectivo (Costamagna y Pérez, 2015). Es primordial, la voluntad funcional y fundacional de los proyectos de desarrollo local desde los actores, gestores y agentes del desarrollo a fin de integrar una visión holística de los fenómenos, sus efectos y posibles soluciones; en esa medida, el desarrollo corresponderá con la voluntad fundacional del proyecto mismo.

Lo actores involucrados en las redes de relaciones sociales e institucionales que generan y permite el aprovechamiento de los recursos y oportunidades, actúan como sujetos en los procesos de cambio y en la generación del bienestar de la sociedad local, por lo que deben ser legitimados para su participación y contemplación en la planeación (Pérez, 2002).

En la constitución de las organizaciones de la sociedad civil, que inciden en la propagación de saberes, experiencias, aptitudes, para el DHL, es indispensable generar instrumentos analíticos para valorar sus acciones como condición y base de los procesos de cambio y desarrollo (Dubois, Guridi y López, 2011). La inclusión y participación ciudadana, a través de la organización con un propósito proactivo, impactan necesariamente la vida de la colectividad social.

La percepción del bienestar será cualitativa e interpretada desde la identidad social, la cual genera subjetividades en los actores sociales, por lo que los sujetos en el proceso investigativo tendrán que ser considerados con base a rol de actores desde sus rasgos y autodeterminaciones, la identidad se refleja en la determinación del sujeto a organizarse (Giménez, 1992).

La colectividad refleja la creación de capital social (lazos de reciprocidad social), e implica la capacidad para impulsar proyectos enfocados al bienestar de la sociedad, derivados de necesidades y objetivos colectivos, de redes de colaboración, logrando la cohesión y la identidad y alianzas. Se trata de la cooperación con fines específicos a lograr a través de la movilización de proyectos, organización y creación de necesidades de gestión social (Costamagna y Pérez, 2015).

La madurez y desempeño de las OSC frente al desarrollo local

En el actual contexto de la modernidad, la competencia se constituye como el medio para estimular y promover la capacidad de gestión y evaluación de diversos elementos de la vida pública; adquieren centralidad, el conocimiento, los procesos administrativos, la tecnología, la comunicación, las acciones estratégicas, entre otros aspectos.

El entorno del mercado orienta a la creación de competencias, aun buscando —a contracorriente— el bien común, la autogestión, la igualdad, la participación democrática y la proactividad de los actores. Se busca, no obstante, fortalecer la participación social en el marco de una diversidad de opciones, de servicios y productos. Implica desafíos que requieren de la planeación estratégica, como base sólida que ordene las expectativas del desarrollo local (Díaz y Ascolí, 2006).

Es desde la competitividad y en la asimilación de las reglas del mercado, donde las organizaciones han de tomar decisiones en pro de un manejo eficiente de los recursos públicos disponibles y, entonces, de sus finanzas, a fin de evidenciar la rentabilidad social de sus acciones. Como finanzas se considera, en la lógica convencional, el valor dinerario como elemento preponderante para la toma de decisiones; es necesario empatar los valores a los efectos esperados para la rentabilidad de los proyectos; es pertinente aplicar “proxios financieros” que permitan cosificar, monetizar e instrumentar el cálculo de los costos sobre la evaluación de los proyectos.

Los márgenes entre los que opera el potencial de competitividad de las organizaciones son internos, con respecto de los ámbitos local y macroeconómico (Bonales, Zamora y Ortíz, 2015). Es decir, desde el interior de la organización social se asimila la institucionalización y la constitución del orden social, político y económico; se crean las alianzas para impulsar los procesos sociales; la cualidad (por no decir calidad) de la vida, emerge al promover derechos universales, fundamentales y básicos, a través de la gestión social y un enfoque de rentabilidad social con fundamento en la sustentabilidad, y prever que su cobertura perdure en esta y en futuras generaciones (Díaz y Ascoli, 2006).

En el marco del desarrollo humano local, los proyectos deben de estar sujetos a la valoración en pro de la reproducción de la vida de las personas en la comunidad. En términos de Amartya Sen, en su propuesta sobre el desarrollo y la libertad, “el desarrollo depende totalmente de la libre agencia de los individuos”, apunta que el proceso de desarrollo y su evaluación se dan de acuerdo con el aumento de las libertades; así, se desprende la necesidad de una valoración y evaluación de los procesos en función de la expansión de libertades (Sen, 2000).

Es así que los procesos de competitividad no solo generan capital económico, también capital social. Además del acceso y promoción de recursos económicos, provoca la gestión y propagación de alianza en la participación y consecución de las iniciativas del desarrollo. No obstante, es necesario reconocer las restricciones e incapacidades funcionales, operacionales, tecnológicas, entre otras, para lograr una adecuada vinculación en los círculos de competitividad (Díaz y Ascoli, 2006).

La madurez de las organizaciones se deriva de la calidad y eficiencia del desempeño de sus actividades como procesos, en el fruto e importancia que representan los costos y el tiempo; así como la capacidad para enfrentar, manejar, mitigar y reaccionar a los riesgos y sucesos derivados del entorno (Arévalo y Nieto, 2014). La madurez organizacional supone la posibilidad de la permanencia, en la capacidad de gestión y alcanzar las directrices que le permitan afrontar nuevos retos y enfrentarse a nuevos desafíos.

Un modelo de la evaluación de la madurez representa un enfoque multidisciplinario de los procesos de la organización, su mejora evolutiva, proveyendo escalas de mejora y experiencia para la organización (Valdés, 2008). A su vez, cuando se enfrentan restricciones para valorar la madurez de las organizaciones aparecen limitaciones en la planeación de la mejora; así como en la posibilidad de asumir buenas prácticas para su desempeño; al no contar con elementos de requeridos, los procesos y posibilidades de innovación son opacos (Arias, Lozada, y Perdomo, 2016).

El desempeño de los procesos impacta, entonces, en la economía de las organizaciones, al absorber los costos no previstos, una deficiente economía limita el desarrollo del personal a cargo, convirtiéndose en un ciclo. Desde esta perspectiva, se logra la correspondencia entre la mejora necesaria con la productividad, la calidad de vida, laboral, la salud, la satisfacción de los usuarios internos y externos, así como trascender hacia propósitos más amplios del sistema organizacional (Rodríguez y Pérez, 2016). El análisis del desempeño organizacional, es un procedimiento de diagnóstico para entender a las organizaciones como grupo social, dicho conocimiento expone las causas de la fragilidad de las organizaciones e identifica oportunidades a desarrollar, puede derivarse posterior a una evaluación de capacidades (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2019).

Las evidencias de las variables e indicadores de madurez y desempeño de las organizaciones, implican el conocimiento de presupuestos, métricas financieras y contables, costos por actividades, manejo de la calidad. Así mismo, los modelos de gestión deberán de responder a las capacidades organizacionales y la estrategia deberá amoldarse a la estructura. Sin embargo, ante variables incontrolables el nivel de institucionalidad puede no ser el adecuado, lo mismo que la valoración con base en una determinada metodología (del Castillo y Vargas, 2009).

Estimar el impacto de los esfuerzos en pro del DHL implica disponer de información sistemática, contable y comparable, sobre los resultados; aunque, en general, se carece de prácticas y normas que registren y ordenen puntualmente las acciones desplegadas. Así mismo, están ausentes las rutinas de evaluación institucionalizadas, a la vez que se requiere de la adaptación de modelos que sean funcionales y de utilidad. La falta de datos obligó a generar información confiable y objetiva, a provocar acercamientos con los actores, a fin de organizar y sistematizar un diagnóstico participativo, para sustentar el ejercicio de la investigación en el contexto local y del desarrollo humano, como una propuesta de trabajo.

A partir del diagnóstico participativo se generó un modelo para la evaluación y análisis de la actividad de las OSC, en el marco del DHL; así mismo, se propone el diseño de estrategias de adaptación, necesaria a cualquier tipo de organización, formal o informal, con el propósito de adecuarse a los cambios implicados en el entorno, como un reto para la permanencia funcional en el supra sistema. La instrumentación para la evaluación de las organizaciones implicó aspectos cuantitativos y cualitativos de los procesos y proyectos de asistencia a la población vulnerable, atributos que pueden ser medibles por su efecto directo en la vida de las personas.

En la medida en que las OSC son continuamente sujetas a la evaluación y valoración, generalmente se estratifica y valora su situación, en primera instancia, desde los ojos e intereses del evaluador, y que en ocasiones puede ser parcial. No obstante, bajo principios de confianza y la participación social y aprovechando las múltiples interacciones y efectos sinérgicos, es pertinente recoger y sistematizar las percepciones de los actores; y justificar el acceso a los recursos monetarios, materiales, tecnológicos, a fin de prestar sus servicios a la población. En esa medida, las OSC pueden ser revaloradas en el entorno local.

Las evaluaciones a las OSC es un potencial institucional ante la gestión de recursos, de ejercerlos con transparencia, de prestar un modelo de atención y una organización responsable, apegada a los esperados valores de humanidad; con capacidad de trascender a la vida y desarrollo humano local de las poblaciones marginadas, excluidas, relegadas, sobajadas, limitadas, indeseadas, explotadas, entre diversos adjetivos que en pro del DHL deberán dejar de usarse como bandera para la apropiación de recursos derivados de la política social, y a través del DHL.

El retorno social de las inversiones (SROI) para la valoración de proyectos de desarrollo

El objetivo del análisis SROI, como metodología, es definir datos cuantitativos a partir del análisis de las cualidades (Pineda, 2014). Se trata de la instrumentación de un procedimiento que permite acceder a los datos derivados de variables no financieras de los proyectos, y con el propósito de una percepción cualitativa y social.

Es decir, se proporciona un indicador numérico (*proxy* financiero, como dato *a priori* que envuelve aspectos a entender en su exposición) a partir de la información cualitativa obtenida de la experiencia empírica del proyecto. Es necesario entender que este número, no es un valor de mercado, es una representación del impacto potencial con referencia al apoyo de una iniciativa que la organización evalúa (ECODES, 2018).

Una de las bases de la metodología está radicada en la teoría de los *stakeholders*, que busca la implicación de los actores en la construcción y descripción del proyecto, para asignar su valor. Los *stakeholders*, como grupos objetivo e implicados, trascienden a la funcionalidad, misión y visión, así como a las responsabilidades de la empresa, el gobierno, el estado y la sociedad civil (Sáenz y Ventura, 2016); se complica su análisis al ser necesario detectar las implicaciones en el caso de las OSC, con limitaciones funcionales y regulatorias.

En la metodología es necesario entender el valor intrínseco de la interacción funcional y del potencial de mejora, a través de la búsqueda de bienestar común. El aprovechamiento de los recursos está implícito, ya que deberán ser optimizados y valorados a través del análisis de potencialidades de las organizaciones en la misma metodología.

El bienestar, incorpora los bienes que poseen las personas y las organizaciones (clima organizacional). Entender la amplitud del bienestar, implica suponer el control que se tiene sobre el desempeño, la capacidad, las ventajas y otros factores, como la satisfacción, que no pueden ser medidos, pero que promueven la mejoría en el funcionamiento de las personas (Sen y Nussbaum, 1996).

Resultados de la investigación

Morelia, como ciudad capital del estado de Michoacán presenta el potencial de ser analizada en los resultados de la investigación siendo la entidad albacea de la información y disponibilidad de materiales, fuentes y registros pertinentes para el desarrollo del trabajo de campo, siendo la ciudad con mayor representación de OSC en el Estado de Michoacán, según el directorio de la JAP del Estado de Michoacán.

La investigación desarrollada fue compleja tomando en cuenta los momentos de inducción, aprobación de objetivos, capacitación, desarrollo de materiales para su valoración, difusión, agenda de recogida de datos, convocatoria, ejecución, sistematización, análisis y exposición de resultados. Siendo así, las estrategias para la integración de la información a través de la experiencia con los actores, implican una planeación incluyente y participativa; la recogida de datos y su utilización se determinó en gran medida por la suma de esfuerzos durante la investigación, la organización interesada y los grupos objetivo a evaluar.

Es necesario entender que la construcción de proyectos entre las OSC, en pro de la igualdad y la inclusión, permite el ejercicio de una titularidad de derechos; los cambios estructurales, intereses en conflicto, alternativas, recursos implicados y efectos potenciales entre los sujetos, requiere de acuerdos entre las partes para lograr la viabilidad y la continuidad de proyectos, es decir construir un cambio (Ceccini, Filguera, Martínez, y Rossel, 2015).

La implicación de los actores fue a través de la participación directa de la Junta de Asistencia Privada del Estado de Michoacán (JAP), organismo descentralizado del gobierno estatal que permitió la instrumentación de la propuesta de investigación.

Con base en lo anterior, se acordó con el órgano regulador convocar, con el propósito de la inclusión y democratización del proceso investigativo, al grueso de las 240 OSC inscritas en el padrón y distribuidas en el estado y ubicadas en 12 municipios, que atienden seis diferentes rubros asistenciales, según lo indica, permite y regula la Ley de Asistencia Privada del Estado de Michoacán.

Se tuvo una afluencia de 45 OSC, de las cuales 27 se integraron y concluyeron, de manera pertinente y completa, el estudio diagnóstico. Después del diagnóstico participativo y en consideración a la información disponible y

de mayor representatividad, se decidió definir a la localidad de Morelia como la demarcación geo territorial de la investigación, se procedió, entonces, a evaluar a las once OSC pertenecientes a la ciudad mediante el análisis SROI. Como se ha mencionado anteriormente, la ciudad de Morelia tiene el mayor número de OSC representadas en el estudio, es albacea de los documentos y fuentes primarias de información, teniendo lugar las oficinas de la JAP del Estado, por lo que los registros y procesos permiten la recolección de la evidencia de mejor manera.

En el presente apartado se describen los resultados contrastando la variación obtenida de la muestra completa de 27 OSC, contra los datos obtenidos en la delimitación local realizada, con el fin de observar, si en el ejercicio de las actividades asistenciales existe una ventaja por parte de las organizaciones pertenecientes a la ciudad capital de Estado.

En el cuadro *Resultados de la Evaluación SROI de la Madurez de las OSC Participantes*, se describe la situación de las organizaciones consideradas en la investigación. A partir del *SROI Esperado*, se compara la madurez *Total* de las OSC que participaron de los diferentes municipios del Estado de Michoacán con relación al comportamiento de las organizaciones *Muestra* de la ciudad de Morelia. Los datos se muestran de modo separado por cada grupo de asistencia, se expresan cifras exactas para congruencia de cálculo a dos dígitos.

Se observó que no existe una diferencia significativa o ventaja real, del total de organizaciones a cuenta de las unidades que pertenecen a Morelia. Es decir, que se expresa un comportamiento similar y simétrico entre los diferentes municipios, por lo que la heterogeneidad de la muestra no implica distinciones.

En general, e independientemente de las poblaciones que atienden, las organizaciones presentan problemas similares, al observarse dificultades y oportunidades de desarrollo compartidas. Por consiguiente, se consideró pertinente que se generen convocatorias abiertas a todos los grupos asistenciales.

Existe una diferenciación positiva entre aquellas OSC que se ocupan del rezago comunitario, por lo que se consideró pertinente tomarlas como referencia en pro de la creación de redes de conocimiento.

Resultados de la evaluación SROI de la madurez de las OSC participantes. Michoacán, México, 2018

Comportamiento del grupo que atiende a niños y jóvenes		
SROI Esperado	Estadísticos descriptivos de la Madurez	
	Total	Muestra
\$5.10: \$1.00	Promedio = 56.80	Promedio = 50.97
Cinco pesos con diez centavos por cada peso invertido	Mediana = 54.76	Mediana = 49.70
	Desv. Est. = 19.71	Desv. Est. = 24.01
Comportamiento del grupo que atienden a ancianos		
\$0.17: \$1.00	Promedio = 53.18	Promedio = 40.89
Diecisiete centavos por cada peso invertido	Mediana = 55.32	Mediana = Dato único
	Desv. Est. = 16.74	Desv. Est. = No aplica
Comportamiento del grupo de atención médica y a personas con discapacidad		
\$1.42: \$1.00	Promedio = 54.44	Promedio = 55.92
Un peso con cuarenta y dos centavos por cada peso invertido	Mediana = 54.69	Mediana = 64.35
	Desv. Est. = 16.01	Desv. Est. = 23.35
Comportamiento del grupo que atienden rezago comunitario		
\$7.51: \$1.00	Promedio = 62.95	Promedio = 67.72
Siete pesos con cincuenta y un centavos por cada peso invertido	Mediana = 71.58	Mediana = 73.29
	Desv. Est. = 15.45	Desv. Est. = 12.91

Fuente: elaboración propia con base a los resultados de la investigación de campo. Los valores estadísticos son considerados puntos de 0 a 100 en la escala evaluada. Promedio: representa la media muestral promediada con base en los datos observados. Mediana: representa el valor de la mediana de los datos muestrados. Desv. Est.: representa la desviación estándar con relación al promedio observado.

Se observó que el desempeño con mayor eficiencia en la aplicación de los recursos, fue el registrado por las OSC implicadas en la atención al rezago comunitario; mientras que, las que atienden al anciano deben de incrementar el potencial de sus recursos, dado que su desempeño promedio, respecto a las demás del grupo integrado, no se desplazó más de una desviación estándar (la desviación estándar del total de OSC es 16.50 puntos).

Las variaciones estadísticas llegaron a ser significativas por la amplitud de la muestra, considerando que tiende de 0 a 100 posibles puntos resultantes de observación; sin embargo, la distribución referida es de característica *t-student*, en el rango expuesto en el centro de una curtosis de -0.5313, lo cual indicó que los datos tienden ser dispersos en la muestra.

Los resultados apuntaron a que no existe un patrón que permita homogenizar el comportamiento de las OSC en cuanto al cumplimiento de buenas prácticas, que como mínimo les permita exponer una madurez superior al 70 por ciento. De lograrse comportamientos análogos, podrían, en su conjunto, ser consideradas como parte de un proyecto (expresión *a priori*) de desarrollo, para ser donatarias autorizadas y emitir comprobantes deducibles de impuestos. En tanto persista esta heterogeneidad representaría un riesgo, dada la incapacidad funcional, operativa y de administración, tal como se muestra en el cuadro que condensa los resultados.

Conclusión

En torno a las OSC estudiadas de la ciudad de Morelia y tomando en consideración a las organizaciones participantes de los diferentes municipios, a través del diagnóstico participativo con base en la convocatoria abierta, pueden sintetizarse algunas observaciones.

La Junta de Asistencia Privada enfrenta varios retos, en temas de gobernanza y auto gestión, con relación al cumplimiento normativo —mínimo— para el ejercicio pleno de los derechos de las OSC. Es una limitante para el desarrollo humano local, el hecho de que las organizaciones queden al margen de las instrucciones, que por ley se derivan de los incumplimientos observados en el archivo oficial.

Las OSC requieren de mayor sensibilización respecto de los beneficios de ser regidas bajo principios normativos y de la legalidad, regulatorios; así como de las buenas prácticas, a fin de incrementar su potencial y su visibilidad en la sociedad.

La situación de vulnerabilidad de algunos sectores de la población es de gran relevancia, por lo que los gobiernos (federal, estatales y municipales) y la sociedad civil, requieren integrarse y coordinarse, mediante la intervención ordenada, permanente y sistemática. El colmo, es que se carece de estadísticas sobre las poblaciones vulnerables, ya que no se encontraron datos oficiales de tales problemas atendidos en la localidad muestreada.

En ese sentido, el desarrollo local tiene como sustento esencial los procesos de la gestión social, se requiere de gestores por vocación, capaces de desarrollar las estrategias y normas institucionales en pro de los beneficiados; la

responsabilidad de desarrollar la gestión social es compartida, tanto del sector público como del privado (Moreno y Godoy, 2011).

El desarrollo local, si bien es delimitado por las características propias del lugar, se encuentra articulado con la globalidad, por lo que la apropiación y asimilación de experiencias puede lograrse al crear redes que puedan compartir objetivos, y orientadas a la cooperación (Costamagna y Pérez, 2015). La responsabilidad en la construcción de las redes de trabajo, que permitan el incremento de capacidades humanas, organizacionales, funcionales y sociales, es compartida.

Así mismo, desde el ámbito académico podría implementarse el seguimiento al trabajo de las instituciones y las organizaciones, de las iniciativas y de proyectos para el desarrollo local, a fin de contener los efectos devastadores del sistema económico y de las fallas de las políticas públicas. Ante la dinamización de las tensiones sociales en el país, el desempleo, la pobreza, la articulación de redes delictivas, la proliferación de drogas, la inseguridad, el abandono de comunidades, es menester la vinculación, la investigación e intervención desde las universidades.

En ese sentido, el desarrollo humano local es una responsabilidad colectiva, formar capacidades e incrementar los esfuerzos de organizaciones que atienden a la población vulnerable. Las OSC participantes y analizadas en esta investigación se esfuerzan en dignificar la vida de la sociedad con su humilde labor.

En estas líneas se reconoce y demuestra que se tiene un camino por delante: cerrar brechas de desigualdad y generar desarrollo humano, a fin de crear, desde el interior de la Junta de Asistencia Privada del Estado de Michoacán, oportunidades a los beneficiarios y a la sociedad en su conjunto.

Asumir que el desarrollo humano local es solo responsabilidad del Estado, a través de los programas sociales; o exclusivamente responsabilidad social del sector empresarial, no es precisamente una postura que aporte soluciones. Es la acción colectiva y coordinada, a través de la gestión de proyectos encaminados a evidenciar las necesidades de la población, y que puede apuntalar hacia las reformas institucionales que permitan la creación de entornos de desarrollo humano en las localidades, de acuerdo con las necesidades y capacidades de cada lugar.

Se trata de conjuntar esfuerzos de los actores, materializados en las OSC, que trabajan por la dignificación y garantía de derechos de las víctimas de la exclusión social, por la concientización a propósito de mejorar las formas de vida, y de conocer otras alternativas posibles, con la suma de voluntades.

Referencias bibliográficas

- Acemogul, D. y Robinson, J. (2013). *Por qué fracasan los países*, CRÍTICA.
- Alberdi, J. (2014). *Aspectos socio políticos del Desarrollo Humano Local: Nuevas claves de análisis para la participación democrática y las interacciones público-privadas*. Bilbao, HEGO.
- André, I. y Rego, P. (2003). *Redes y desarrollo local: la importancia del capital social y de la innovación*, Boletín de la A.G.E. (36), 117-127.
- Arévalo, W. J., y Nieto, J. A. (2014). *Grado de madurez organizacional en la gestión de proyectos de la empresa constructora Inversiones Boyacá Ltda*. Bogotá, D.C., Universidad Católica de Colombia.
- Arias, J. E., Lozada, N. E., y Perdomo, G. (2016). Diagnóstico de capacidades de innovación desde la perspectiva de los modelos de madurez. *Orinoquia*, 87-96. Recuperado el 10 de abril de 2019, de <http://ref.scielo.org/z9v3y4>
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Uruguay. Taurus-Universidad Católica.
- Baquero, M. I., y Rendón, J. A. (2011). Desarrollo humano local: la alternatividad para el buen vivir. *Revista Universidad de La Salle*, 67-86.
- Bonales, J., Zamora, A. I., y Ortiz, C. F. (2015). Variables e Índices de Competitividad de las Empresas Exportadoras, utilizando el PLS. *CIMEXUS*, 13-32.
- Carvajal, A. (2011). *DESARROLLO LOCAL. Manual Básico para Agentes de Desarrollo Local y otros actores*. Málaga, eumed.net.
- Castro, F. J., Pedraza, O. H., y Ortiz, C. F. (2012). *Innovación productiva forestal y desarrollo local: enfoque desde la gobernanza de bienes comunes en la comunidad indígena de Nuevo San Juan Parangaricutiro*. Morelia, ININEE.
- Ceccini, S., Filguera, F., Martínez, R., y Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Coraggio, J. L. (7 de mayo de 2018). Universidad Nacional de Quilmes. Obtenido de <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/coraggio-.pdf>
- Costamagna y Pérez, (2015). Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: los aprendizajes desde ConectaDEL. Buenos Aires, Programa ConectaDEL.
- del Castillo, C., y Vargas, B. (2009). El proceso de gestión y el desempeño organizacional, una aproximación a la nueva gestión pública desde el ámbito de los gobiernos locales. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, [en línea]. Recuperado el 10 de abril de 2019, de <http://www.redalyc.org/html/3607/360733606003/>
- Díaz, J. C., y Ascoli, J. F. (2006). Reflexiones sobre el desarrollo local y regional. Guatemala, Universidad Rafael Landívar - KFW.
- Dubois, A., Guridi, L., y López, M. (2011). *Desarrollo humano local: De la teoría a la práctica. Los casos de la reconversión azucarera en Holguín (Cuba) y de los campamentos saharauis de Tindouf*. Bilbao, HEGOA.
- ECODES. (31 de marzo de 2018). Medición del impacto social, ambiental y socioeconómico de las entidades, empresas y proyectos (Metodología SROI). Obtenido de <http://ecodes.org/responsabilidad-social/retorno-social-de-la-inversion-sroi#.Wseg44jOW01>
- Giménez, G. (1992). La identidad social o el retorno del sujeto en sociología. Versión, 183–205.
- Gutierrez, R. (2003). Walt W. Rostow: Réquiem por un historiador económico, *Ciencia Ergo Sum*, pp- 295-303, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- Hidalgo, A. (1998). *El pensamiento económico sobre desarrollo: de los mercantilistas al PNUD*, Universidad de Huelva.
- Moreno Briceño, F., y Godoy, E. (2011). Gerencia Social Local: El Reto Ético para la Participación. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 106-119. Recuperado el 10 de abril de 2019, de <http://www.spentamexico.org/v6-n1/106a119.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2019). <http://www.fao.org>. Obtenido de Fortalecimiento de capacidades: <http://www.fao.org/capacity-development/resources/practical-tools/analyse-organizational-performance/es/>

- Ortiz Galindo, J., y Ríos Bolívar, H. (2013). “La pobreza en México, un análisis con enfoque multidimensional”, *Análisis económico*, 189-218.
- Pérez, M. (2002). Los actores sociales en el desarrollo rural. (P. y. Ministerio de Agricultura, Ed.) Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y la Unión Europea, 83-94. Recuperado el 10 de abril de 2019.
- Pineda, P. (25 de febrero de 2014). Periódico *El Economista S.A. de C.V.* Obtenido de <http://eleconomista.com.mx/industrias/2014/02/25/medir-impacto-social-circulo-virtuoso>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). Informe nacional de desarrollo humano. Recuperado el 25 de agosto de 2018, de <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/>
- Rodríguez, Y., y Pérez, E. (2016). Diagnóstico macroergonómico de organizaciones colombianas con el Modelo de madurez de Ergonomía. *Revista Ciencias de la Salud*, 11-25. doi:<https://dx.doi.org/10.12804/revsalud14.especial.2016.01>
- Sáenz A., C., y Ventura E., J. (2016). El retorno social de la inversión: ¿se puede medir el impacto de la difusión de un proyecto de responsabilidad social empresarial? *Universidad & Empresa*, 31-64. doi:dx.doi.org/10.12804/rev.univ.empresa.26.2014.01
- Schumpeter, J. (1944) “Análisis del cambio económico”, en: *Ensayos sobre el ciclo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sen, A. (1998). Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. *Cuadernos de Economía*, 73-100. Recuperado el 01 de abril de 2019, de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/11497>
- Sen, A. (1999). Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo, recuperado de: <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Sen%20pobreza%20e%20infancia.htm>, el 01 mayo de 2019.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires, Planeta.
- Sen, A., y Nussbaum, M. (1996). *La calidad de vida. México*. Fondo de Cultura Económica.
- Subirats, J., Riba, C., Giménez, L., Obradors, A., Giménez, M., Queralt, D., Rapoport, A. (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona, Fundación “la Caixa”.

- Valdés, G. (2008). Modelo de Madurez y Capacidad de Implementación de Gobierno Electrónico en Instituciones Públicas. Valpariso, Chile: Universidad Técnica Federico Santa María. Recuperado el 10 de abril de 2019, de https://www.researchgate.net/profile/Gonzalo_Valdes4/publication/267256750_Modelo_de_Madurez_y_Capacidad_de_Implementacion_de_Gobierno_Electronico_en_Instituciones_Publicas/links/5858e70408ae3852d2555118/Modelo-de-Madurez-y-Capacidad-de-Implementacion-de-
- Vázquez, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial, *Investigaciones Regionales*, pp. 183 a 210.

DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y EDUCACIÓN CÍVICA: UN RECORRIDO HACIA LA DEMOCRACIA COMUNICATIVA

ADOLFO LIZÁRRAGA GÓMEZ¹

Introducción

Esta exposición trata de manera sintética de la relación entre el modelo de democracia deliberativa y la educación cívica, de una manera en cierto modo evolutiva, haciendo un recorrido desde su surgimiento, hasta la obra de Jürgen Habermas y, entre los intentos de superación de esta obra, el modelo que Adela Cortina ha llamado “democracia comunicativa”. La hipótesis es que éste último modelo, supera –en el sentido hegeliano de negar conservando– la teoría de Habermas, guiado por el concepto de democracia radical. En este sentido, la exposición lleva desde el ámbito político, cruza por el normativo y llega al aspecto ético completando la teoría de la democracia deliberativa.

En México, conceptos fundamentales para la democracia deliberativa, han llegado a través del plan de Cultura Cívica que el gobierno se propuso implementar en el período 2017 – 2023, desde el Instituto Nacional Electoral (INE), estos conceptos son los de espacio público y deliberación, lo que debería mover al debate, al que es probable que este trabajo pueda aportar. La propuesta del INE, echa mano de teorías de destacados filósofos y científicos políticos para definir aquellos conceptos, tales como Nora Rabotnikof y Alberto Olvera, pero, al margen de esas definiciones, concibe que el espacio público servirá para supervisar que el gobierno cumpla con determinados valores y normas que el propio INE proporcionará a quienes participen en él, sin que tengan la posibilidad de crearlos, como propone la teoría de la democracia deliberativa. Este es el

¹ UMSNH, alizarraga@fevaq.net

tema de fondo de este trabajo que, como se anuncia al final del párrafo anterior, tendrá tres apartados generales: en el primero, se expondrá la propuesta original y general de la democracia deliberativa. El segundo expondrá la teoría de Habermas y, en el tercero, la “democracia comunicativa”, centrado en la atención que estas teorías ponen en el tema de la educación cívica.

Origen y propuesta de la democracia deliberativa: superación del modelo representativo y educación cívica deliberativa

Origen

Es conocido que este concepto de “democracia deliberativa” —como muchos otros— lo debemos al pensamiento occidental antiguo, en particular a Aristóteles (Arenas-Dolz y Pérez Zafrilla 2010; Guariglia 2011). Pero, contemporáneamente, se reconoce que se desarrolla una teoría de la “democracia deliberativa” luego de la acuñación de ese concepto por parte del filósofo Joseph Bessette en 1980 (Bohman 1998, Sancho 2003, Cortina 2011, entre otros). Algunos autores, lo acompañan con el de “democracia participativa” de Carole Pateman, tal fue el caso de Jane Mansbridge (1983), Benjamín Barber (1984) y Robert Dahl (1985) o desde la perspectiva constitucionalista, Bruce Ackerman (1980) y Cass Sunstein (1985), que influyeron en autores destacados como Joshua Cohen, (Cohen 1997: n1), Habermas menciona a Sunstein (Habermas 2005: 350), y Rawls a Ackerman (Rawls 1996: 76). Habermas y Rawls, finalmente, se erigieron como los grandes referentes actuales de esta teoría (Cohen 1989, Bohman 1998, Benhabib 1996 y 2002, McCarthy 1997, Vallespín 1998, Blondiaux 2004, Wernecke 2005, Cortina 2011, entre otros).

El contexto del surgimiento de esta teoría tiene dos antecedentes. El primero, es la búsqueda que hacían algunos teóricos importantes en Estados Unidos por dar respuesta a vacíos que observaban en la democracia representativa con relación a la toma de decisiones, la elección de gobernantes y la participación de la sociedad en la política. El segundo, coincide con la emergencia del neoliberalismo en el Reino Unido hacia 1979, y en vísperas de instalarse por completo en Estados Unidos con Ronald Reagan en 1981 (Cohen 1989a, Bohman & Regh 1997 introducción, Dryzek 2000), sobrepasando el Estado de bienestar que demostraba su agotamiento (Offe 2001), y exigiendo

una clara separación entre la política y la economía. La teoría de la democracia deliberativa, pone atención, en general, en el aspecto político y pretende superar las limitaciones del modelo democrático liberal-representativo (Wolfe 1986; Mansbridge 1999, 2003 y 2004; Manin 1995; Habermas 1998), así como la ética-republicana (Manin s/f; Cohen 1989; Bohman 1998 y 2006; Habermas 1998 y 2005; Sancho 2003; Parkinson 2003; Hunold 2004; Papadopoulou 2005; Arrimada 2011; Mejía 2011). Es probable que en este sentido se haya concebido al modelo deliberativo como un ideal para alcanzar la democracia plena (Sunstein 1985; Cohen 1989; Bohman 1998 y 2006; Martí 2006 y 2006a).

Propuesta: espacio público y creación de normas y valores

El modelo deliberativo, por supuesto, cuenta con tan diversos contenidos como autores que se inclinan por esta alternativa de democracia. Sin embargo, además de lo dicho en el apartado anterior, destaca que coinciden en que se trata de un proceso de toma de decisiones ciudadana en el que los políticos de oficio deberán participar subordinadamente a la colectividad. Se busca alcanzar un consenso en una actividad dialógico-discursiva, no elitista y mediante argumentos con base en intereses y necesidades individuales y sociales, que afectan esencialmente la vida cotidiana (Dryzek 2005, Mejía 2011, Depner 2012, entre muchos otros). Mediante “términos justos de cooperación política” (Gutmann-Thompson 2002: 153, traducción mía, ALG), podrían crearse normas que den forma a un sistema jurídico respetuoso de valores universales y específicos sin afectar la especificidad cultural (Gutmann 1994, Benhabib 1996, Martí 2006 y 2006a; Cortina 2011). La deliberación ha de realizarse en espacios abiertos y públicos. De esta manera, es un proceso de formación de individuos y sociedades política, jurídica y éticamente.

A la definición del procedimiento deliberativo le falta precisión, ya sea por indefinición del “espacio público”, ya por la del tipo de personas que deben participar en él. Pero hay coincidencia en que ese proceso superará vacíos en la democracia representativa que resultan en acciones arbitrarias, como la de concebir el voto ciudadano como autorización plena para utilizar el cargo público a voluntad, como lo sugiere Woldenberg (2002), o inculcar que, en fin, algo anónimo e impersonal como el voto, sea el medio de toma de decisiones como tal; el modelo deliberativo, al contrario, propone “suplementar” y no

“suplir” las decisiones ciudadanas (Crocker 2003), en beneficio social y no únicamente individual.² De aquí, entonces, la dificultad por definir al tipo de participantes en el procedimiento deliberativo. La democracia deliberativa acude, en esto, al concepto de formación.

La educación cívica

La definición del procedimiento deliberativo, entonces, lleva a la de “espacio público”, al que, al tratar de definir a sus participantes, llegamos al punto de que se trata de ciudadanos que tomarán decisiones sobre aquello que sea benéfico para todos. Ante esto, surge el tema de la educación. Pero, para el modelo deliberativo, ésta surge de este mismo proceso, como se expondrá a continuación, como proceso de formación.

Deliberación y educación como formación

Para Bernard Manin (s/f), el proceso deliberativo, en tanto actividad colectiva de toma de decisiones mediante un consenso, es, al mismo tiempo, una actividad educativa de los ciudadanos, en un debate en el que deben argumentar políticamente y justificar intereses e imperativos. En ese proceso, se crea un lenguaje *ad hoc* interno, que rechaza naturalmente que provenga de fuera o de un modelo pedagógico creado por personas que las convertiría en élites, restando así a la deliberación uno de sus fundamentos: dar igual valor a toda participación en la deliberación. El proceso deliberativo, de esta manera, sería básico, incluso, para la formación de agrupaciones que tienen cierto grado de separación de la sociedad y que requieren de ella, como los partidos políticos, para la formación de voluntad.

Crocker, por su parte, con Richardson, habla de “learning by doing”. Para Crocker en el espacio público los individuos adquieren capacidades para el proceso deliberativo, convirtiéndolo en un movimiento de empoderamiento cívico (Crocker 2004: 22). En este sentido, los teóricos de la democracia participativa, concibieron que los individuos desarrollan y fortalecen

² “La necesidad de dar un contenido a la expresión “gobierno del pueblo” en comunidades democráticas que ya han aceptado el sistema representativo y, sin embargo, son conscientes de que no basta con la elección de representantes para hablar de democracia.” (Cortina 2011: 16).

capacidades para tratar asuntos políticos mediante la participación política (Wolfe 1986: 1). La participación en la toma de decisiones colectivamente, superaría la división cada vez más clara de la política y la sociedad, pues convierte al individuo en ente realmente activo, orienta al individuo al pensamiento público y, así, lo forma cívicamente, en una actividad ciudadana; es, en suma, una actividad educativa en lo político. De esta manera, se elabora un lenguaje adecuado al consenso y en esto consiste, para Barber (1984), la educación cívica, que fortalece la democracia, lucha contra el subjetivismo (*self-regarding*) y la tiranía, que requieren, por su parte, de la “pasividad política”. Mediante la participación colectiva en la toma de decisiones, la política se convierte en la forma de conocer el quehacer político mismo y forma la ciudadanía. Los líderes deben, según Barber, facilitar la participación fomentando el mutualismo y la unidad entre los individuos. Se unen, así, educación cívica y fortalecimiento de la democracia.

Las dificultades que presenta el planteamiento de Barber en lo operativo, pueden enfrentarse con la teoría de Dahl (1985), para quien, el proceso educativo de la práctica deliberativa, debe iniciar como un autogobierno que se fortalece, haciendo que los ciudadanos se sientan responsables de su propia actividad. Esto podría iniciar con el intento por superar los antagonismos entre grupos sociales y hacer que esta práctica conciliatoria se amplíe cada vez más. Esto brinda la posibilidad de una autorregulación colectiva. De esta manera, se alecciona racionalmente a la ciudadanía sobre una democracia sustentada en la equidad política, el acuerdo común y en estándares de justicia. Intereses y valores privados, se reconocen aquí, según Dahl, como fin y como medio, el fin social es el proceder democrático, y el medio la realización de este procedimiento en el Estado. La participación contribuye, así, a desarrollar una función educativa y una función protectora por parte del Estado.

Dahl no aclara si se impondrán valores provenientes de la actividad y si situación económica de los participantes, podría llevar a una educación cívica para el conformismo.³ Tampoco lo hace Estlund, para quien la auto-educación debe ser entendida sobre la base del respeto y protección de valores y con *apertura* para aprender. Esta apertura consiste en depositar una esperanza en la actividad que se emprende, de que se alcanzarán beneficios gracias a ella y que

³ Sobre este tipo de sociedad cívica conformista, cf. T.S. Marshall 1997.

podrá derivar también en un aprendizaje para el que participe en ella (Estlund 1995: 83-4).

En esta indefinición de valores, las críticas al modelo deliberativo tienen campo nutricio. Así, Claus Offe (2004) dice no ver cómo se pueda resolver el egoísmo liberal y su traducción en preferencias políticas. Analizando la obra de Cass Sunstein, Offe ve en la teoría deliberativa una versión del liberalismo que propone resolver problemas mediante la educación, cuyo contenido son los derechos y obligaciones de los ciudadanos y esta educación sería responsabilidad del Estado.⁴ La dificultad de esta tesis, según Offe, es determinar si a las decisiones egoístas, en este sentido, se les declarará como “prepolíticas”; la solución a este problema, sostiene Offe, se reduciría a incluir el “bien” como parte de la democracia liberal. Para Offe la totalidad de la propuesta deliberativa de Sunstein tiende al adoctrinamiento, más que al estímulo de la capacidad del enjuiciamiento autónomo, pues no se definen todavía derechos y obligaciones que transmitiría el Estado; tampoco resuelve la probable desconfianza de determinados grupos sociales en la instrucción que se ofrezca o, en fin, en la propia deliberación (Offe 2004: 315).

Hasta aquí, entonces, la educación cívica como educación para la política, en la perspectiva deliberativa queda unida a la perspectiva participativa y encuentra dificultades cuando busca encontrar alternativas a los vacíos del liberalismo. Su propuesta es, por lo pronto, que la educación debe evitar ser una actividad que tienda a formar élites o al adoctrinamiento, es una educación para el debate argumentativo, como medio, y el consenso como fin. Siguiendo a Offe, pareciera que siguen intactos los preceptos liberales y republicanos, pues le falta una definición propia de derechos y obligaciones, y sólo difiere en el procedimiento. Por ello, como se expondrá a continuación, habrá que dar un siguiente paso: la deliberación como creación de normas.

Educación y liberalismo deliberativo

Veamos, ahora, cómo la teoría deliberativa enfrenta objeciones como las de Offe pero, sobre todo, cómo supera su probable apego al liberalismo y no ser una forma de aquel.

⁴ Offe se refiere a Sunstein, C. 1991 “Constitutionalism, Prosperity, Democracy” *Constitutional Political Economy* 2: 371-394.

Gutmann (1994), ve las cosas en sentido inverso a Offe: el liberalismo debe echar mano de la alternativa deliberativa para que, en materia de identidad y derechos, pueda cumplir con sus postulados: “La dignidad de seres libres e iguales requiere de que las instituciones democrático liberales no sean represivas, discriminatorias y que sean deliberativas” (Gutmann 1994: 12, traducción mía, ALG), directamente, el liberalismo no tendría mejor opción: “Una sociedad que reconoce la identidad individual será una sociedad deliberativa, democrática, porque la identidad individual es en parte constituida por diálogos colectivos.” (Gutmann 1994: 7, traducción mía, ALG).

Mediante la educación, la deliberación se apropia de las ventajas del liberalismo, pues promueve los valores liberales de libertad e igualdad. En este sentido, el carácter de la educación es formativo y menos académico, pues apela a su ejercicio efectivo en la vida de ciudadanos en condiciones de libertad e igualdad, para lo cual leer libros será insuficiente. El Estado deberá garantizar la realización de este proceso combatiendo, por ejemplo, la discriminación y nacionalismos, contribuyendo, así, en la construcción de ciudadanía universal. Los textos –continúa Gutmann– de ser tomados como medio de comunicación y de unidad intercultural, profundizando el secularismo y superando las formas que niegan la diversidad cultural. En este sentido, Charles Taylor –sin apoyar la deliberación–, considera que las universidades son ejemplo de confluencia cultural, de respeto a valores e intereses, ahí se discute cómo poder vivir mejor sin trastocar los beneficios de tales valores e intereses y de cómo esto sea un producto de la socialización (Taylor 1994: 25-75; Wolf 1994).

Gutman y Taylor transitan de la educación informal –que confluye con la teoría “participacionista”– a la formal, y nos ponen ante la posibilidad de dar respuesta a las objeciones de Offe 2004. En este sentido, un estudio experimental elaborado por Johnston *et al.* 2002, deja ver las posibilidades de la deliberación política y las virtudes de la educación para la deliberación, que dejan al descubierto las inconsistencias y riesgos del liberalismo. Johnston y colaboradores piden reconocer, en primer lugar, lo infrecuente de la discusión pública y el debate, debido a límites impuestos por la aplastante cultura política liberal-privatizadora, que hizo exclusivos los espacios de deliberación a ciertos sectores de la población, fomentando las élites. Mediante el sistema educativo desalienta la deliberación, ya que orienta esos espacios al oficio del político, como una especialidad discriminante. Esto hace necesario un sistema educativo

alternativo, que abra y prepare a los ciudadanos para la deliberación. Es una educación cívica, que inculca el debate público como una actividad no sólo obligatoria, sino, incluso, de placer (Johnston *et al.* 2002: 59); habrá que impulsar a los ciudadanos a aprender de las discusiones en defensa de sus recursos y argumentos en público (Johnston *et al.* 2002: 60). La deliberación enfrenta, así, los vicios del liberalismo individualista y especializante. Sin embargo, es posible que aún se requiera de cierta distancia entre deliberación y educación. Iniciemos este tema, Viendo cómo la obra de Habermas posibilita la superación total de las objeciones de Offe.

Política deliberativa y liberalismo

Hasta aquí, la definición del procedimiento deliberativo, ha puesto la atención en quiénes deben participar en él, lo que nos llevó al contenido, que son los valores que el liberalismo posibilitó y que, a la vez, obstaculiza al profundizar el individualismo, que lleva a la especialización y las élites, es decir, contraviene sus propios principios. La deliberación rescata estos principios. En este sentido, Jürgen Habermas, uno de los referentes del modelo deliberativo de democracia, ha teorizado sobre el cómo sería posible superar estos obstáculos liberales y aún los comunitario-republicanos, poniendo énfasis en el procedimiento.

Habermas habla particularmente de “política deliberativa”, con lo que demanda un proceso deliberativo permeado por la espontaneidad de la participación social, formando sociedades que, separadas del poder estatal pero institucionalizadas por éste, hacen posible una coparticipación estatal-social que refleje un sólido proceso deliberativo y democrático. Esto, como puede advertirse, se opone a que quien participe en este proceso, deba hacerlo con conocimiento del debate político. La “política deliberativa”, alude, así, a una “democracia radical”, en la que la deliberación cobra un carácter propiamente político y normativo, haciendo de la política la base de la vida cotidiana o “mundo de la vida”, por lo que los participantes en el proceso de deliberación serán ciudadanos en abstracto que, al defender sus intereses en público, posibilitarán que broten argumentos para justificarlos, y que se afinan en ese mismo proceso de argumentación. De aquí Habermas deriva una “teoría del discurso”.

Teoría del discurso de Habermas: el procedimiento liberalizador

Así, la política deliberativa es un “concepto procedimental” de la democracia (Habermas 2005: cap. VII). Habermas habla de un procedimiento político en el que, a su vez, se produzca derecho y, de esta unidad, el producto será un Estado de derecho legitimado. Este procedimiento político-jurídico tiene por contenido argumentos razonados expuestos en espacios públicos institucionalizados. Son estas las bases para una “teoría del discurso” (Habermas 1999).

Esta “teoría del discurso”, si bien abreva del liberalismo y del republicanismo, considera necesario combatir la formación de los subsistemas económico y político, que provienen del desarrollo de aquellos modelos de democracia: el económico, del liberalismo, el político, del republicanismo (Habermas 2005: capítulos VIII y IX). Además, en ambos casos, el derecho aparece también como medio de legitimar ambos sistemas, por lo que, igualmente, es necesario desmistificarlo (Habermas 1991: 76-95; 1999: caps. 7 y 8; Habermas 2005: caps. VII-IX).

Los modelos liberal y republicano, según Habermas, crearon las condiciones para el procedimiento deliberativo: la esfera pública, protegida y garantizada institucionalmente, provee la independencia de los individuos del Estado y los valores de igualdad, libertad y solidaridad, lo que propicia que las personas puedan expresar sus opiniones espontáneamente conforme a sus intereses, valores y razonamiento sin cortapisa, con un sentido de comunidad y unidad social. La teoría del discurso toma esos elementos y espera que de este proceso se genere “una interna conexión entre *negociaciones, discursos de autocomprensión y discursos referentes a la justicia*, y cimienta la presunción de que bajo tales condiciones se alcanzan resultados racionales o equitativos.” (Habermas 1999: 240).

La “teoría del discurso”, también muestra mayor interés en la práctica epistémica del uso de la esfera pública que la racionalidad liberal y la ética republicana, (Habermas 2006), pues, la primera, propende a que los individuos actúen conforme al sometimiento del interés general por el privado y, la segunda, al contrario, sometiendo el interés individual al general (Habermas 1999 y 2005), lo que posibilitaría la emergencia de los mencionados subsistemas. La “teoría del discurso” propone la cooperación (Habermas 2006: 413), mediante

la comunicación a través de discursos espontáneos (“libre de obstáculos” o “unconstrained” dice Dryzek 2005: 233), en la esfera pública.

El éxito de la “teoría del discurso” depende de que, mediante la comunicación discursiva, la sociedad se organice superando los acuerdos basados en “intereses privados contrapuestos”, por una parte, y/o por la comunidad ética republicana, generalmente, nacionalista (Habermas 1999: 238).⁵ La deliberación, según Habermas, permite despojarse de esos sometimientos, dando paso libre a la razón. Por el contrario, sobre la base del sometimiento, la deliberación en los modelos liberal y republicano es posible en espacios cerrados institucionalizadamente: en parlamentos y en elecciones generales (Habermas 1999: 239-240 y 242). Para la “política deliberativa”, en tanto están en juego derechos fundamentales y un Estado de derecho fuerte, la formación de opinión y voluntad debe ser espontánea, y ocupar, de esa forma, el lugar de los procesos legislativos y de toma de decisiones electorales, de manera institucionalizada.

Sobre esta base liberalizadora, surgen, por ejemplo, organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil, que podrían fortalecerse con el proceso deliberativo, una vez que se desembarazan del liberalismo que tiene base económica (Habermas 2005: cap. VIII), y un Estado convertido en mera administración pública al servicio de intereses privados y hace de la solidaridad una fortaleza del carácter privado de los individuos, sobre la base de necesidades materiales (“sustrato material” le llama Habermas 2002: 366-401) y no sobre bases comunicativas para alcanzar —en espacios públicos— la formación de una opinión pública (Habermas 1999, 2002 y 2005). Como sociedad civil, la sociedad se descentraliza del Estado en la esfera pública, despojada del carácter administrativo y subjetivo de poder, y opera con fines de beneficio propiamente sociales (Habermas 1999: 245 y Habermas 2005: capítulo VIII). Su movilización es social y su medio democrático es la comunicación deliberativa institucionalizada. Convertida en espacio de deliberación, la organización de la sociedad civil, transforma el lenguaje cotidiano en su punto de partida, y el cívico independiente de los subsistemas político y económico, en su resultado, alejándose del republicanism y el liberalismo (Habermas 2005: 528-9). Para lograr este objetivo, se requiere de una cultura democrática, no jurídica —como

⁵ Cohen & Fung 2004: 169-70, lo refieren sólo al republicanism de Rousseau.

el contrato económico o político—, sino de relaciones sociales basadas en los valores modernos de igualdad, libertad y de participación abierta conforme a intereses, valores y razones.⁶

De esta “liberación” de los límites económicos y políticos, liberales y republicanos, Habermas lleva, en suma, a la formación de una sociedad civil, que tiene valores y no más norma que el someterse a un proceso de comunicación en el que su lenguaje cotidiano se transformará en lenguaje cívico. Con esto, en cierto modo queda respondida la objeción de Offe: no es el mismo liberalismo, sino su superación mediante valores y condiciones que se cumplen efectivamente. ¿Qué lugar tiene aquí la educación? Ya se adelantó algo.

Política deliberativa y educación

El tema de la educación no es algo que trate Habermas de manera particular (Terren 2003). Él se refiere más al concepto de “formación”, una formación de voluntad y de opinión (Habermas 1998a, pp. 170-177) y, en raras ocasiones, utiliza el término “aprendizaje”.

El fracaso de diversos intentos (sobre todo en Iberoamérica) de encontrar una teoría de la educación en Habermas (cf. Radl 1998, Miranda 1991, García 1993, Maestre 2009, Garrido 2011, son algunos ejemplos), se debe a que Habermas busca, por el contrario, la comunicación sobre bases informales y “metateóricos” (Habermas 2005: prefacio⁷). En este sentido, Habermas concibe a los individuos actuales como hacedores de una vida propia que ya no se preocupa sólo por ser anti-sistémica (“modelo de asedio”), sino por apropiarse de las condiciones liberales y estatales para utilizarlas en favor de una vida democrática radical (“modelo de esclusas”), sobre esta base se daría la “formación de voluntad y de opinión” en el marco de la “teoría del discurso” (Habermas 1998: pp. 57-62). Es un “mundo de la vida” que se construye

⁶ Bohman (1998) reconoce esta propuesta como teoría de “two tracks” de Habermas.

⁷ “En efecto, en cierto modo la unidad de la razón está *a tergo* ya siempre realizada en la acción comunicativa —esto es, de tal modo que obtengamos un conocimiento intuitivo de ello. Una filosofía que quiera llevar esta intuición a un nivel conceptual debe recuperar las huellas dispersas de la razón en las mismas prácticas comunicativas, sin importar lo sordas que puedan ser.” (Habermas 2001, 334).

cotidianamente. De esta manera encuentran los discursos la espontaneidad que se opone constantemente a una formación dada por la instrucción, que puede degenerar en poder político, mediante espacios institucionales como los partidos políticos o la escuela o la vida económica promotora del individualismo (Habermas 1997⁸). Según Habermas, entonces, la educación deliberativa se parece menos a la instrucción, que hace que se pierda la espontaneidad del acontecer cotidiano que impulsaría la necesidad y la razón que se expresarían en opiniones en espacios públicos. La instrucción se expresa en poder en escenarios como el intelectual, por ejemplo, haciendo del espacio de debates un “territorio de profesionales” (Michelmann 1997: 161; Bohman 1997: 325-332; McCarthy 2001: 290; Sitton 2006: 144 y ss.), que dan e imponen dirección a los intercambios de opinión, de valores, de temas o de ideas, etc. (Habermas 2006: 421).

Habermas cierra la posibilidad de la instrucción y abre la del aprendizaje. Para ello, Habermas recurre al concepto de “situación ideal del habla”. Para llegar a esta, es necesario alcanzar acuerdos concretos en espacios concretos de deliberación.⁹ El problema que aquí debe superarse, es que la informalidad y la espontaneidad que el proceso deliberativo reclama, alude a una “sociedad débil” (Fraser), a la que Habermas llega a llamar “salvaje” (aunque así entrecomillada, Habermas 2005: p. 385), que requiere de derechos que les liberen de restricciones para expresar opiniones. Es una comunidad ideal que se da en una “sociación” [*Vergesellschaftung*], en un encuentro en espacios y tiempos determinados por algunos presupuestos:

1. Es una comunidad comunicativa “pura”.
2. Hablará un lenguaje común.
3. Esgrimirá argumentos comprensibles para todos.
4. Participará en comunidad con igualdad y libertad.
5. Se alcanzarán acuerdos razonadamente.
6. Esos acuerdos serán benéficos para quien participe en la deliberación.

⁸ Me refiero aquí al texto “Popular Sovereignty as Procedure”, publicado en Bohman y Rehg 1997: pp. 35-65. Pero, como seguramente es ya sabido, este texto forma parte de los anexos de Habermas 2005.

⁹ Sobre el carácter no ficticio del término “ideal” en este concepto de Habermas, cf. Bohman 1997, Radl 1998, Chambers 2003: apartados “Public Policy” y “Empirical Research”; Lafont 2011, Cebrián 2012.

7. Los acuerdos reflejarán el consenso alcanzado sin imposiciones.
8. Basados en la auto-organización social, entre otros.

Este proceso exige apertura, incluso de tradiciones, lo cual proporciona condiciones de aprendizaje con un componente liberal que, yendo más allá de los dogmas, permite un discurso social (Habermas 2005: p. 403; Cohen 1997: apart. II). Este proceso de aprendizaje es propositivo, la convivencia social, entonces, es variable y busca estrategias y escenarios mejores que los que se tienen en el momento de cada debate.

Este proceso de educación, como formación y aprendizaje, podrá crear un tipo de ciudadanía que, alejada de la instrucción institucional, fortalece su voluntad y, así, dará legitimidad al proceso deliberativo y a sus resultados: las normas de convivencia cotidiana (Habermas 1998a: 174-177). De esta manera, la deliberación consolida una efectiva soberanía popular, que conecta al derecho con el poder político y propicia la actuación de las instituciones en torno a espacios de deliberación. Ahora, es posible señalar, al menos, la ciudadanía que forma esta educación cívica.

La ciudadanía deliberativa de la teoría del discurso

Con su concepto de ciudadanía deliberativa Habermas, busca un “individuo universal”. Al sustituir al liberalismo, el republicanismo concibió la base de esta construcción: individuo como miembro libre de un Estado nacional (Habermas 1996 y 2005a). Este republicanismo, flexibilizó el marco jurídico que sostiene al Estado-nacional, y dio, así, al ciudadano la posibilidad de pasar a un nuevo estatus, reflexivamente, y, por ello, a una nueva “situación, posición o condición jurídica material” (Habermas, 2005a: 626). Este estatus que sería una superación (en el sentido hegeliano de “negar manteniendo”) del Estado nacional por parte de la ciudadanía, puede alcanzarse al conformar un Estado democrático de derecho, basado en el derecho y la política nacional e internacional, concreto y diverso a la vez, pero con necesidad de la comunidad.

Con esas condiciones que le permiten ser un sujeto provisto de derecho, local y universal, el ciudadano puede proponer modificaciones para su vida individual en comunidad. Sólo le falta el aspecto ético, como otro pilar de la comunidad, que se hace necesario al reconocer que la relación en comunidad

requiere de valores, como el de tolerancia, libertad, igualdad, solidaridad y comunicación, que garanticen a la comunidad. La perspectiva deliberativa, precisa de estos pilares en el siguiente sentido.¹⁰

- o Garantizando la autodeterminación (Habermas 2005a: 623-634). La ciudadanía se libera del límite que representa la “identidad nacional”. La deliberación democrática le proporciona al individuo la posibilidad de forjarse una soberanía legislativa, mediante el consenso. Sobre esta base, ese individuo pudo cambiar reflexivamente “su situación, posición o condición jurídica material”. Con ello, el aspecto ético tiene una base firme que le fortalece en una red de relaciones de reconocimiento recíproco, que posibilitaría, también, una conexión sobre premisas racionales con la “Administración pública” y el “sistema económico”.
- o El espacio público. La ciudadanía del modelo de Habermas, debe redefinir el quehacer político, pues la integran individuos que actúan en un “espacio público político” sin intenciones de conquistarlo y dominarlo, y sin ser sometido a los “sistemas”: ni incrustado como “persona privada en el mercado”, ni reconstruido por el Estado social (Habermas 1998: 159), sino dotado de “libertades comunicativas” y, desde ellas, de un procedimiento que hace a los individuos “colegisladores políticos” en “debates públicos”. La institucionalización de estos hechos servirá para la producción democrática de derecho. Se promoverían, así, los principios que llevan a “la constitución jurídica de la comunidad política”, que posee y expresa fundamentalmente una “conciencia moral universalista” y un “Estado democrático de derecho” (Habermas, 2005: 59), que consolida la democracia radical.
- o El principio del discurso. Según Habermas, al reconstruirse racionalmente, la ciudadanía adquiere autonomía política (Habermas 2005: 169). Esta reconstrucción comienza con el uso y/o creación de derechos y un “sistema jurídico” validado y legitimado por la formación política de ciudadanos en público.¹¹ Con estos derechos, la ciudadanía crea normas para “regular su convivencia” y las instituciones

¹⁰ Como puede advertirse, no se habla de la disyuntiva “bien” o “mal”, como afirma Lechner 1997, sino de practicar valores que dan sustento social y comunitario. Más bien, se cuestiona aquí—como sugieren Offe y Schmitter 1995— a las presuntas bondades de la democracia moderna.

¹¹ Puede superarse el cosmopolitismo del riesgo y del conflicto planteado por Balivar 2008.

garantizarían la comunicación para esta regulación. Este proceso requiere de un “principio de discurso” que adopte “la forma de un «principio democrático»” que legitime esta “producción del derecho” (Habermas, 2005: 187). Sobre esta base, se establece, luego, un código jurídico que regula “la pertenencia a una *determinada* asociación de sujetos jurídicos” y, también, la diferencia entre miembros y no miembros de esa comunidad jurídica, como ciudadanos y extraños (Kastoryano 1998). Paralelamente a este proceso deliberativo, entonces, se conforma en un poder ligado al administrativo posibilitando un Estado democrático de derecho producido discursivamente por ciudadanos. Como productores de derecho, los ciudadanos enfrentan colectivamente el carácter concreto ético-político y superan el aspecto liberal, pues, así, ponen en cuestión su esencia de “sujetos privados” y determinan la dirección política que tomaría el poder.¹² El republicano Estado nacional, va flexibilizándose, en tanto que este proceso que presenta al individuo como portador de derechos tiende a la ciudadanía universal (McCarthy 2001a y 2006).

En suma, la política deliberativa al menos tendría dos efectos en su formación de ciudadanía:

1. Encauzaría una lógica en la que los poderes legislativo y judicial, controlan efectivamente al ejecutivo (Habermas 2005: 314), dando un carácter normativo a la vida cotidiana, sobre la base de acuerdos colectivos.
2. Previene la confrontación Estado-ciudadano, creando un marco constitucional de un Estado democrático de derecho, en el que el ciudadano aparece dotado de autonomía, de valores y derechos, que propician una relación social horizontal.

Queda, pues, superado, primero, un modelo liberal que promueve el poder económico y social que obstaculiza la formación efectiva del ciudadano. En segundo lugar, la “teoría del discurso”, supera el republicanismo, pues da a la comunicación y a la argumentación el peso mayor para concebir la democracia

¹² Sobre los problemas de la relación entre nacionalismo y modelo liberal, cf. Beiner 1997.

que permite que la autonomía ciudadana pase del carácter puramente ético, a la aplicación del derecho. Sólo es cuestión de institucionalizar el procedimiento para superar liberalismo y republicanismo.

La formación cívica como unidad ética-normatividad: la consolidación del modelo deliberativo

Hasta aquí, se ha expuesto un empoderamiento del individuo que se ciudananiza en torno al proceso deliberativo. Habermas nos dejó ante la necesidad de superar el aspecto ético-republicano por el deliberativo-normativo, como condición de la comunidad democrática radical, con lo que contribuyó a superar la objeción de Claus Offe de que el modelo deliberativo no es sino una variante ya sea del liberalismo ya del republicanismo. En este apartado, veremos que se podría lograr la superación deliberativa de las objeciones de Offe, sin renunciar a la ética y a la normatividad, digamos, “sin adjetivos”. Esto llevará a superar incluso las limitaciones de la propuesta de Habermas que prefiere evitar el aspecto económico y el político, antes que verlos como espacios sociales y enfrentarlos desde su interior. En este sentido, la propuesta de “democracia comunicativa” de Adela Cortina, ofrece una alternativa, teniendo como punto de referencia a la educación, como educación cívica o formación de ciudadanía.

Cortina concibe que el proceso de deliberación es insuficiente a la formación para el debate, la educación para la deliberación también requiere de la escuela. Esta formación se materializa en “un conjunto de destrezas y de virtudes” (Cortina 2011: 27), con lo cual se abre la posibilidad de que instituciones y especialistas participen en esta formación sin temor a las élites, como Manin, o a la “instrucción”, como Habermas. Esta inclusión no se opone *naturaliter* a la enseñanza mediante la argumentación, la armonización de propuestas y la persuasión no manipuladora, que dan sentido a la deliberación. Este proceso estaría permeado por un “*éthos* del ciudadano democrático” que contendría valores a los que para darle mayor fuerza y siguiendo a Hegel, Cortina llama indistintamente “virtudes”, entre las que destacan “el respeto mutuo, la integridad cívica y la magnanimidad cívica”, que –según ella– tienen un sentido práctico. El respeto mutuo sigue el “principio de reciprocidad”, que es uno de los fundamentos de la teoría de Cortina, a la que ella reconoce como “ética de la razón cordial” (Cortina 2008). Sobre este fundamento es posible la

creación de ciudadanía, con un componente nuclear ético-deliberativo inclusivo. De esta suerte, “integridad cívica”, es actuar con convicción en la apertura, el reconocimiento y valoración de las posiciones opuestas y argumentos diferentes de los demás, “buscar la economía del desacuerdo” y evitar el “conflicto innecesario buscando puntos de convergencia”, esto es, el acuerdo. Estos principios —que Cortina toma de Gutmann y Thompson— son las metas que deben alcanzarse en un proceso deliberativo ideal, y la educación le daría herramientas complementarias. De esta manera, se forma una sociedad compuesta por sujetos autónomos, que se expresa políticamente con el lenguaje adecuado; sobre esta base del reconocimiento recíproco, será posible incluir en el proceso ético-político, democrático, actividades como la económica y la política como oficio, en la medida en que sean reconocidas como actividades sociales.

La democracia deliberativa, así, desecha todo tipo de discriminación y busca constituir un sistema de derechos que fortalezca las diferencias, y combata las inequidades sociales, que lastiman al propio proceso de socialidad. En esto, Cortina sigue a Amartya Sen, pero se desliga de él, pues éste devuelve la responsabilidad de la educación cívica al Estado.

Para Cortina, la educación para la participación política, se realiza de dos maneras que exigen el sometimiento del Estado a ella: el proceso deliberativo y la participación estatal-institucional en el proceso educativo. La educación cívica del modelo deliberativo concibe al proceso educativo como formación de voluntad y de ciudadanía con sus propios recursos, y el Estado dota de otros como parte de sus obligaciones para con la ciudadanía. La estrategia general de la educación, en este sentido, incluye despertar el interés por debatir sobre temas que sean comunes a todos y la posibilidad de aceptar que se imponga la propuesta mejor argumentada y justificada, lo que implica una actitud tolerante ante la diferencia, respeto al disenso y a los valores de quienes participan en el proceso. Esta propuesta, además, difiere de la concepción de participación sufragista de educar con vistas al sufragio el día que indiquen los organizadores y operadores del proceso electoral y reducir a ese acto su participación en política.

En resumen, para Habermas la ética queda resuelta en el proceso de deliberación mediante argumentación razonada en comunicación intersubjetiva. Cortina concibe que la ética debe vincular afectivamente a los

sujetos, y motivar fundamentalmente la conexión entre ellos. Cortina llama a esta actitud “cordialidad”, a la que acompaña la “compasión” (Cortina 2008), y entran en juego las capacidades de comunicación afectivas y las de justicia, que posibilitan el reconocimiento del otro en uno mismo.

A las capacidades ciudadanas de comunicación, habrá que agregar el reconocimiento de sus organizaciones, como instituciones en las que se toman decisiones “racionalmente justificadas” (Cortina 2009a), aunque escapen del ámbito jurídico y del parlamentario, y se atengan a una base ética que “*ob-liga*” a unos con otros, dando paso a una ética cívica separada de los profesionales de la política: razón y ética se une aquí de manera práctica, dando legitimidad a un proceso y espacios de toma de decisiones que pueden influir en la agenda política.

Desde esta perspectiva democrática, la economía no puede ya ser considerada como el mundo de los intereses privados inamovibles. Incluso esos intereses pueden ser modificados en la comunicación deliberativa, en la búsqueda de intereses universales y “universalizables”, cuando se es consciente de que los intereses individuales no pueden ser abstractos e impermeables a la comunidad. Como actividad social, la economía requiere ser incluida en el “mecanismo” de la democracia deliberativa, como sector creativo al que le faltaría el aspecto ético. La actividad económica, también es espacio concreto de construcción de valores y de ética, sobre una base moral, y más allá de la base normativa legal. Falta determinar el interés por deliberar de los individuos, y aquí es donde la educación encuentra un espacio central.

Se trata de una educación ética, que surge del impulso hacia la comunidad que naturalmente despliegan los seres humanos. El valor fundamental que resulta de este proceso educativo, es el de la justicia, que, a su vez, posibilita el interés por participar colectivamente en procesos de deliberación, en la medida en que se determina ahí lo que es “valioso en sí” y lo “valioso para”, tendentes a convertirse en virtudes.

La propuesta ética, en suma, impulsa la superación del mero individualismo y la formación de una comunidad ético-deliberativa, formando, a la vez, individuos en la comunicación y la creación de normas y valores.

Conclusiones

Podemos, en suma, concluir lo siguiente:

- a. La educación cívica se construye en la participación de los individuos en la vida pública.
- b. Este es un proceso de participación política dialógico-comunicativo, tendente al consenso, creando, así, normas y valores que rigen la vida social cotidiana.
- c. El resultado, es un proceso democrático comunicativo sobre el que se forman contextos de vida inclusivos de toda actividad propiamente social y comunitaria, es decir, una vida ciudadana determinante.

Referencias bibliográficas

- Ackerman, B. (1980). *Social Justice in the Liberal State* (New Haven: Yale University Press).
- Arenas-Dolz, F. y Pérez Zafrilla, P.J. (2010). “Retórica deliberativa y racionalidad práctica. La rehabilitación de la argumentación pública en la vida política”, en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 22, marzo 2010, pp. 29-48.
- Arrimada, L. (2011). “Sin frenos ni contrapesos. Democracia deliberativa: mucho más allá del presidencialismo y parlamentarismo”, en García Jaramillo, L. (coord.) *La democracia deliberativa a debate*, Medellín, Colombia, Universidad EAFIT, Cuadernos de Investigación, colección Bibliográfica, pp. 75-95.
- Balivar, E. (2008). “Del cosmopolitismo a la cosmopolítica”, en *RIFP/31*, pp. 85-100.
- Barber, Benjamin 1984 *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*;
- Beiner, R. (1997). “Liberalismo, nacionalismo, ciudadanía: tres modelos de comunidad política”, en *Revista Internacional de Filosofía Política (RIFP)* 10, Madrid.
- Benhabib, S. (1996). “Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy”, en Benhabib, Seyla (ed.): *Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political*. New Jersey, Princeton University Press, pp. 67-94.

- Benhabib, S. (2002). *The claims of culture. Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton University Press, pp. 105-146.
- Bessette, J. M. (1980). “Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government”, en R. A. Goldwin, & W. A. Schambra (eds.) 1980: *How Democratic is the Constitution?*, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 102-116.
- Blondiaux, L. (2004). “Prendre au sérieux l’idéal délibératif : un programme de recherche”, en Papadopoulos, Y. et al. *Débat: Délibération et action publique*, en Swiss Political Science Review 10(4): 158-169.
- Bohman, J. (1997). “Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities” en Bohman, J. and Rehg, W. ed. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Massachusetts Institute of Technology, pp. 321-348.
- Bohman, J. (1998). “Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy”, *Journal of Political Philosophy*. Volume 6, issue 4, p. 400-425, December 1998. On line: http://pages.uoregon.edu/koopman/courses_readings/phil123net/publicness/bohman_delib_dmcy.pdf.
- Bohman, J. (2006). “Deliberative Democracy and the Epistemic Benefits of Diversity”. *Episteme: A Journal of Social Epistemology*, volume 3, Issue 3, 2006, pp. 175-191.
- Bohman, J. and Rehg, W. ed. (1997). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Massachusetts Institute of Technology
- Cebrián Zazurca, E. (2012). “La filosofía de Jürgen Habermas como fundamento de la democracia deliberativa” en *Derechos y libertades* n° 27, Época II, junio 2012, pp. 141-175.
- Cohen, J. (1989). “Deliberation and democratic legitimacy”, on Bohman, J. and Rehg *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, pp. 67-91.
- Cohen, J. (1989a). “The economic basis of deliberative democracy”, *Social Philosophy and Policy*, vol. 6, 1989, pp. 25-50.
- Cohen, J. (1997). “Procedure and Substance in Deliberative Democracy”, en Bohman, J. and Rehg, W. ed. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Massachusetts Institute of Technology, pp. 407-437.
- Cohen, J. & Fung, A. (2004). “Radical Democracy” en Papadopoulos, Y. et al., *Débat: Délibération et action publique*. Swiss Political Science Review 10(4),

- pp. 169-180. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1662-6370.2004.tb00044.x/pdf>.
- Cortina, A. (2009). *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza Editorial.
- Cortina, A. (2009^a). “La política deliberativa de Jürgen Habermas: virtualidades y límites”, en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), Núm. 144, Madrid, abril-junio (2009), pp. 169-193.
- Cortina, A. (2011). “Ciudadanía democrática: ética, política y religión. XIX Conferencias Aranguren”, en ISEGORIA. Revista de Filosofía Moral y Política N.º 44, enero-junio, 2011, pp. 13-55.
- Cortina, A. (2013). *¿Para qué sirve realmente...? La ética*, Barcelona, Paidós.
- Crocker, D. (2004). “Tolerance and Deliberative Democracy”, en línea <http://terpconnect.umd.edu/~dcrocker/Courses/Docs/CrockerTolerance%20and%20Deliberative%20Democracy.pdf>.
- Crocker, D. (2007). “Deliberative Participation in Local Development,” *Journal of Human Development*, 8, 3: 431-55.
- Chambers, Simone (2003). *Deliberative Democratic Theory*. In: *Annu. Rev. Polit. Sci.* 6: 307-26.
- Dahl, Robert (1985). *A Preface to Economic Democracy*,
- Depner, W. (2014). *The Effectiveness and Legitimacy of Federal Minority Governments in Canada Since 1945. Against How Political Education had been use by Politicians*. Thesis for the degree of doctor of philosophy.
- Dryzek, J. (2000). “Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy”, conferencia pronunciada en *The Conference on Deliberating About Deliberative Democracy, University of Texas, Austin, 4-6 February 2000* en línea <http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/Democracy/W15.pdf>, y publicada en *Political Theory* Vol. 29, No. 5 (Oct., 2001), pp. 651-660.
- Dryzek, J.S. (2005). “Deliberative Democracy in Divided Societies: Alternatives to Agonism and Analgesia” en *Political Theory*, pp. 218-242.
- ENCCIVICA (2017). *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*, México. INE.
- Estlund, D. (1995). “Making truth safe for democracy” in: *The idea of democracy*, edited by David Copp, Jean Hampton, and John E. Roemer, Cambridge University Press, pp. 70-100.

- García Carrasco, J. (1993). “Acción pedagógica y acción comunicativa. Reflexiones a partir de textos de J. Habermas”, en *Revista de educación* núm. 302 (1993), págs. 129-164, Ministerio de Educación de España.
- García-Marzá, D. (1996). “Un modelo deliberativo de democracia participativa”, en *Arbor* núm. 608, tomo CLIV, agosto, Madrid, pp. 97-121.
- García-Marzá, D. (2008). “Sociedad civil: una concepción radical”, en *RECERCA, Revista de Pensament i Anàlisi*, núm. 8, pp. 27-46.
- Garrido Vergara, L. (2011). “Habermas y la teoría de la acción comunicativa”, en *Razón y palabra Primera Revista Electrónica en América Latina Especializada en Comunicación* número 75 febrero - abril 2011 http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/ultimas/38_Garrido_M75.pdf
- Guariglia, O. (2011). “La Democracia en América Latina: la alternativa entre populismo y democracia deliberativa” en *ISEGORÍA. Revista de Filosofía Moral y Política* N.º 44, enero-junio, 2011, 57-72.
- Green, Phillip (1985). *Retrieving Democracy: In Search of Civic Equality*. Rowman & Littlefield Publishers. Canada.
- Gutmann, A. (ed.) (1994). *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*. Princeton University Press. Introduction.
- Gutmann, A. and Thompson, D. (2002). “Deliberative Democracy Beyond Process, en *The Journal of Political Philosophy*, volume 10, núm. 2, pp. 153-174.
- Habermas, J. (1991). “El filósofo como verdadero maestro del derecho”, en Habermas, J. *La necesidad de revisión de la izquierda*. Madrid, Tecnos, pp. 76-95.
- Habermas, J. (1996). “Kampf um Anerkennung im demokratischen Rechtsstaat”, en *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, pp. 237-276.
- Habermas, J. (1997). “Popular Sovereignty as Procedure” en Bohman, J. and Rehg, W. ed. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Massachusetts Institute of Technology, pp. 35-65.
- Habermas, J. (1998). *Más allá del Estado nacional*. México, FCE.
- Habermas, J. (1998^a). *Die postnationale Konstellation*. Politische Essays. Frankfurt am Main, Suhrkamp.

- Habermas, J. (1999). “¿Qué significa “política deliberativa””, en Habermas, J. *La inclusión del otro*. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, pp. 229-258.
- Habermas, J. (2001). “Cuestiones y contracuestiones”, en Giddens A. et al. *Habermas y la modernidad*. Madrid, Cátedra, pp. 305-343.
- Habermas, J. (2002). *Teoría de la acción comunicativa, II. Crítica a la razón funcionalista*, Madrid, Taurus.
- Habermas, J. (2005). *Facticidad y validez. Sobre derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Editorial Trotta.
- Habermas, J. (2005a). “Ciudadanía e identidad nacional”, en Habermas, J. *Facticidad y validez. Sobre derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Editorial Trotta, S.A., cuarta edición, pp. 619-643.
- Habermas, J. (2006). “Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research” en *Communication Theory* 16, pp. 411-426, International Communication Association
- Hunold, C. (2004). “Procedural and Substantive Criteria for Democratic Siting Justice” en Papadopoulos, Y. et al. *Débat: Délibération et action publique*, Swiss Political Science Review 10(4): 147-157.
- Johnston Conover, P. et al. (2002). “The Deliberative Potential of Political Discussion”, en *B. J. Pol. S.* 32, 21-62, Cambridge University Press, United Kingdom
- Kastoryano, R. (1998). “La cuestión de la ciudadanía. Más allá de la sangre y la tierra”, en *Revista Internacional de Filosofía Política (RIFP)*, No. 11, UNED-UAM, Madrid-México, pp. 46-65.
- Lafont, C. (2011). “¿Es coherente el ideal de la democracia deliberativa?” en *Cuaderno de Investigación* No. 85, Colección bibliográfica, Medellín, Col., Enero, pp. 21-39.
- Lechner, N. (1997). “El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos”, en Winocur, R. (comp.) 1997 *Culturas políticas a fin de siglo*, México, Flacso-Juan Pablos Editor.
- Maestre Castro, A.B. (2009). “Reflexión sobre la pedagogía crítica”, en revista digital *Innovación y experiencias educativas*, n° 14, enero 2009, Granada, España, http://www.csi-csif.es/andalucia/modules/mod_ense/revista/pdf/Numero_14/ANA%20BELEN_MAESTRE_2.pdf

- Manin, B. (s/f). “Volonté générale ou délibération? Esquisse d’une théorie de la délibération politique”, en línea <http://leuwen.perso.neuf.fr/manin-volonte-ou-deliberation.pdf>, pp. 1-16.
- Manin, Bernard (1995). La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo. Universidad de Chicago. En línea: http://fadeweb.uncoma.edu.ar/academica/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho_politico_II/biblio/unidad3/Manin%20Principios%20del%20gobierno%20representativo.pdf.
- Mansbridge, J. (1983). *Beyond adversary democracy*. Chicago, University of Chicago Press.
- Mansbridge, J. (1999). “On the Idea that Participation Makes Better Citizens.” In Stephen L. Elkin and Karol Edward Soltan, eds., *Citizen Competence and Democratic Institutions*. University Park: Penn. State University Press.
- Mansbridge, J. (2003). “Rethinking Representation: Expanding Normative Analysis to the Promissory, Anticipatory, Self-referential and Surrogate Forms” in *American Political Science Review* 97(1): 515-28. En línea: <https://www.princeton.edu/csdp/events/Accountability2002/mansbridge.pdf>.
- Mansbridge, J. (2004). “Representation Revisited. Introduction to the Case against Electoral Accountability”, in *Democracy & Society*. A Publication of the Center for Democracy and the Third Sector. Volume 2, Issue 1, Fall 2004.
- Mansbridge, J. (2010). “Deliberative Polling as the Gold Standard”, in *The Good Society*, Volume 19, Number 1, pp. 55-62.
- Marshall, T.S. (1997). “Ciudadanía y clase social”, en REIS 79/97, pp. 297-344.
- Martí, J.L. (2006). “The Epistemic Conception of Deliberative Democracy Defended Reasons, Rightness and Equal Political Autonomy”, in: Besson, S & Martí, J.L. *Deliberative Democracy and Its Discontents*, MPG Books, Bodmin, Cornwall.
- Martí, J.L. (2006^a). *La república deliberativa*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A.
- McCarthy, T. (1997). “Constructivismo y reconstructivismo kantianos: Rawls y Habermas en diálogo”, en Gimbernat, J.A. (Ed.), *La filosofía moral y política de Jürgen Habermas*. Madrid, editorial Biblioteca Nueva, pp. 35-62.

- McCarthy, T. (2001). “Reflexión sobre la racionalización en la Teoría de la Acción Comunicativa”, en Giddens, A. *et al. Habermas y la modernidad*. Madrid, Cátedra, pp. 277-304.
- McCarthy, T. (2001a). “On Reconciling Cosmopolitan Unity and National Diversity”, en línea <http://www.philosophy.northwestern.edu/documents/cv-resume/philosophy-people-mccarthy-thomas-cosmopolitan-unity.pdf>.
- McCarthy, T. (2006). “Multicultural Cosmopolitanism: Remaks on the Idea of Universal History” forthcoming in Stephen Schneck, ed., *Letting Be: Fred Dallmayr’s Cosmopolitical Vision* (University of Notre Dame Press, 2006), pp. 188-213. En línea: <http://www.philosophy.northwestern.edu/documents/cv-resume/philosophy-people-mccarthy-thomas-multicultural-cosmopolitanism.pdf>.
- Mejía, O. (2011). “Modelos alternativos de democracia deliberativa. Una aproximación al estado del arte”, en García Jaramillo, L. (coord.) *La democracia deliberativa a debate*, Medellín, Col., Universidad EAFIT, Cuadernos de Investigación, colección Bibliográfica, pp. 97-116.
- Michelmann, F. (1997). “How Can the People Ever Make the Laws? A Critique of Deliberative Democracy” en Bohman, J. and Rehg, W. ed. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Massachusetts Institute of Technology, pp. 135-171.
- Miranda Alonso, T. (1991). “Acción comunicativa y proceso educativo: J Habermas y M. Lipman”, en Revista de la Facultad de Educación de Albacete, núm. 5, pp. 33-46.
- Offe, C. (2001). “Wessen Wohl ist das Gemeinwohl,” in: L. Wingert & K. Günther (eds.) *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit*, (Frankfurt/Main), pp. 459-488.
- Offe, C. (2004). “Micro-aspects of Democratic Theory. What Makes for the Deliberative Competence of Citizens?” in Offe, C. *Herausforderung der Demokratie. Zur Integrations- Und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen*. Frankfurt am Main, Campus, pp. 297-320.
- Offe, C. y Schmitter, P. (1995). “Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal”, en RIFP/6, pp. 5-30.
- Papadopoulos, Y. (2004). “Délíberation et action publique”, en Papadopoulos, Y. et al. *Débat: Délíberation et action publique*, en Swiss Political Science Review 10(4): 147-157.

- Papadopoulou, T. (2005). “Deliberative Demokratie und Diskurs. Eine Debatte zwischen Habermas und Rawls”. Dissertation zur Erlangung der Würde einer Doktorin der Philosophie der Philosophischen Fakultät der Eberhard – Karl – Universität Tübingen.
- Parkinson, J. (2006). *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford University Press.
- Pateman, C. (2012). *Participatory Democracy Revisited*, APSA Presidential Address, vol. 10, núm. 1, March, pp. 7-19.
- Radl, R. (1998). “La teoría del actuar comunicativo de Jürgen Habermas: un marco para el análisis de las condiciones socializadoras en las sociedades modernas”, en *Papers* 56, 1998 103-123
- Rawls, J. (1996). “Réplica a Habermas”, en Habermas, J./Rawls, J. *Debate sobre el liberalismo político*. Barcelona, Paidós I.C.E./U.A.B. Pensamiento contemporáneo 45, pp. 75-143.
- Sancho, C. (2003). “New ways of deeping democracy: the deliberative democracy. An approach to the models of Joshua Cohen and Jürgen Habermas” [en línea], *Ageing Societies, New Sociology. The 6th Conference of the European Sociological Association, Murcia (Spain), September 23-26, 2003*, http://www.um.es/ESA/papers/St9_34.pdf
- Sitton, J. (2006). *Habermas y la sociedad contemporánea*. México, FCE.
- Sunstein, C. (1985). Interest groups in American public law. *Stanford Law Review* 38: 29-87.
- Sunstein, C. (1991). “Constitutionalism, Prosperity, Democracy”, *Constitutional Political Economy* 2: 371-394
- Sunstein, C. R. (2002). “The Law of Group Polarization”, *Journal of Political Philosophy* 10: 175-195
- Taylor, Ch. (1994). “The Politics of Recognition”, in Gutmann, A. (ed.) *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*. Princeton University Press, pp. 25-73.
- Terren, E. (2003). “Habermas y la educación”, en diario *El País*, 3 de junio del 2003.
- Vallespín, F. 1998 Introducción a Habermas, J./Rawls, J. *Debate sobre el liberalismo político*. Barcelona, Paidós I.C.E./U.A.B. Pensamiento contemporáneo 45, pp. 9-37.

- Wernecke, A. (2005). *Rechtsphilosophie Probleme der weltweiten Durchsetzung von Menschenrechten. Eine Untersuchung zu I. Kant, J. Rawls und J. Habermas*. Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH Europäischer Verlag der Wissenschaften.
- Woldenberg, J. (2002). *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés.
- Wolf, S. 1994 “Comment” to Taylor, Ch. *The politics of Recognition*, in Gutmann, A. (ed.) *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*. Princeton University Press, pp. 75-85.
- Wolfe, J.D. (1986). “Varieties of Participatory Democracy and Democratic Theory”, *Political Science Reviewer*, vol. XVI, Fall, pp.1-38.

FEMINISMO Y ECOLOGÍA: VERTIENTES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS

MARÍA CARMEN MEJÍA ARGOTE¹

Introducción

El trabajo se propone analizar los diversos momentos por los que ha transitado el feminismo y su encuentro con la ecología, para conformar las diversas vertientes dentro del ecofeminismo. Estas diferencias en las posturas que asumen las ecofeministas depende de la corriente del feminismo de que parten: el anarco-comunismo, el feminismo socialista, el feminismo de la “diferencia” (conceptos radicales culturalistas), la práctica de mujeres activistas, madres o abuelas (Salleh, 1991). Sin embargo, las feministas coinciden en que las mujeres y la naturaleza comparten el mismo sistema de dominación patriarcal.

Las diversas vertientes en el ecofeminismo ponen en el centro del análisis a las mujeres y su relación con la naturaleza. Sin embargo, la vertiente de Género, Ambiente y Desarrollo (GMD) incorpora el concepto de género para analizarlo como categoría relacional de mujeres y hombres entre sí y su relación con la naturaleza (Velázquez, 2003). Esta corriente emplea elementos de la ecología política feminista y propone que se requiere pensar nuevamente la sustentabilidad incorporando la categoría género. La revisión de estas vertientes permite exponer las diversas posturas metodológicas vinculadas con el género y la sustentabilidad: las dimensiones sociales de la sustentabilidad (GMD), la economía humana (Piëttila, 1997), el tiempo (Mellor, 1997) y el activismo en la comunidad.

¹ UMSNH, cmejia@fevaq.net

Feminismo y ecología

En la lucha de las mujeres se pueden reconocer varios momentos claves; la primera ola del feminismo se puede identificar con la lucha por el sufragio que se dio a mediados del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. El derecho al voto implicaba el obtener la capacidad de tener derechos civiles y políticos, la capacidad de administrar sus bienes, de poder trabajar sin tener que pedir el permiso del marido, la posibilidad de tener estudios profesionales y de poder ejercerlos, en suma, el dejar de ser consideradas menores de edad (Puleo, 2015).

La segunda ola del feminismo se ubica a mediados de los años sesenta y setenta del siglo XX. A partir de la categoría de género se articularon las luchas por la plena igualdad de las mujeres, así como las exigencias por el reconocimiento y respeto de las diferencias de género dentro del marco de la equidad. Las feministas radicales surgidas a mediados de los años setenta:

Estaban redefiniendo lo que se consideraba una buena vida (en tanto anhelo de felicidad), la vida buena como ideal ético y la sociedad justa (una organización política basada en principios, virtudes y valores éticos). De ahí que se incluya al feminismo², a pesar de su larga trayectoria dentro de los llamados nuevos movimientos sociales, junto con el ecologismo. (Puleo, 2015, p. 390).

La tercera ola del feminismo contiene este enlace entre el feminismo y el ecologismo; Puleo (2015) considera que en la actualidad el ecofeminismo es una corriente minoritaria dentro del feminismo, que atrae principalmente a las y los jóvenes, en donde la tesis de la que parten todas las vertientes del ecofeminismo es de que existe una lógica de dominación común, impuesta por el patriarcado, entre las mujeres y la naturaleza no humana. La mayoría de las ecofeministas están de acuerdo con esto, pero llegan a ello desde diferentes posturas que cristalizan en corrientes: el anarco-comunismo, el feminismo socialista, el feminismo de la “diferencia” (conceptos radicales culturalistas), la práctica de mujeres activistas, madres o abuelas (Salleh, 1991).

² El feminismo tiene una larga lucha que proviene desde los orígenes del patriarcado (cinco o seis mil años antes), mientras que la opresión de la naturaleza comenzó a ser visible en el siglo XVI (Gebara, 2000).

Dentro del ecofeminismo, las diversas corrientes dependen de la percepción que se tenga de la relación, más fuerte o débil, de las mujeres con la naturaleza (en función de la rama del feminismo de la que provengan o de la profundidad con la que se toque la temática ambiental), así como de las problemáticas específicas de las mujeres que dependen del contexto histórico y social en que surgen (Pla y Guevara, 2013).

Al ser el ecofeminismo una propuesta teórica en construcción, se puede identificar diferentes posturas; todo depende de si partimos desde el feminismo o desde la ecología. En la primera postura (desde el feminismo), coincidimos con la clasificación de Puleo (2015): el esencialismo, el constructivismo, el análisis de la estructura socioeconómica del capitalismo desde una visión ecofeminista (Salleh y Mellor). Otras parten desde la teología de la liberación (Gebara, 2000), o la filosofía (Plumwood, Warren), o desde la visión de los países pobres del sur (Shiva). También aparecen diferencias en relación a la ética animal (Warren, 1996, Puleo, 2011, citado en Puleo, 2015). Por último, existe lo que puede llamarse una práctica ecofeminista representada por los casos de lucha que a nivel local se dan en la defensa del medio ambiente y que en muchas ocasiones son abanderadas por mujeres, lo que Martínez (2004) denomina el ecologismo de los pobres.

Desde la postura de las ecologistas podemos identificar otra clasificación dentro del ecofeminismo; dependiendo del punto de partida, desde las y los ecologistas y desde las economistas. Con un enfoque ecológico se busca un modelo de desarrollo más holístico que tenga en cuenta los ecosistemas y su resiliencia. En tanto con uno económico se observarían corrientes que, desde la economía ecológica, la ecología humana y la ecología política, tengan en cuenta a los seres humanos, a la naturaleza y los aspectos distributivos. El ser humano y la naturaleza no son independientes, sino que conforman un sistema más amplio que debe gestionarse como un todo. Una mayor comprensión sobre esto ha sido desarrollada por las corrientes de la ecología política, la ecología social, la ecología humana y la ecología profunda (Pla & Guevara, 2013).

Ecofeminismo

El término “eco-feminismo” fue introducido por primera vez por Françoise d’Eaubonne, en 1984, “para describir el potencial de las mujeres para realizar

una revolución ecológica” (D’Eaubonne, 1984, citado en Warren, 2004a, p.63). Ante el reconocimiento del deterioro de la naturaleza en el planeta en los últimos años, el ecofeminismo plantea una respuesta que parte de la idea de que la opresión de la mujer y la destrucción de la naturaleza se encuentran conectados, pues comparten el mismo sistema de dominación, proveniente del patriarcado, que niega la interconexión de todo el cosmos.

El ecofeminismo propone una nueva cosmovisión del universo, una nueva forma de “ver” la realidad, una visión holística de la vida. Se plantea borrar los dualismos impuestos por la visión del patriarcado: bueno-malo, superior-inferior, fuerte-débil, etc. En suma, es un reconocimiento de igualdad entre todos los seres vivos del planeta: entre los humanos y los “otros” no humanos (la naturaleza). Es una nueva cosmovisión de cómo nos consideramos y nos ubicamos en nuestras relaciones entre mujeres y hombres, y entre mujeres, hombres y naturaleza; es una transformación de todas las relaciones sociales (Ress, 2010). “Desde el punto de vista filosófico y teológico, el ecofeminismo puede ser considerado como una sabiduría que intenta recuperar al ecosistema y las mujeres” (Gebara, 2000, p. 18).

Vertientes del ecofeminismo

Las vertientes del ecofeminismo que se desarrollan en este apartado son una combinación de las propuestas de Salleh (1991), Puleo (2015) y Pla y Guevara (2013); el punto en común del que todas las posturas parten es de reconocer la misma lógica de dominación que comparten las mujeres y la naturaleza, poniendo como punto central ya no el sistema capitalista, sino la vida humana y no humana.

1) Una primera vertiente es el ecofeminismo esencialista, en el que se menciona que las mujeres son las más aptas para el cuidado de la naturaleza por estar más cerca de la misma y por tener una disposición innata a los cuidados a los “otros”, a diferencia del hombre, que es competitivo y depredador. Esta corriente fue muy criticada por las feministas, pues señalaron que no solamente las mujeres son capaces de cuidar a los otros seres humanos y a la naturaleza; la misma capacidad la tienen los hombres: son los roles de género lo que lleva a las mujeres a hacerse cargo de estas tareas desde muy pequeñas.

2) La segunda vertiente, el ecofeminismo materialista, se liga con la propuesta de Mellor (1997) y se aparta de la postura esencialista. Para el análisis de esta autora, el trabajo, el tiempo de trabajo y el cuerpo de las mujeres son conceptos importantes. El ecofeminismo materialista retoma elementos de la postura de Ariel Salleh sobre el trabajo productivo y reproductivo de las mujeres; “se logra exponer una concepción del mundo material, ligado a las necesidades biológicas y a los límites ecológicos, que tiene su base en el trabajo y el tiempo proporcionado por las mujeres a los otros de manera gratuita” (Guerra, 2015, p. 383).

El ecofeminismo materialista alcanza más allá del análisis del mercado, al añadir el materialismo histórico marxista y su crítica del capitalismo, el análisis de la división sexual del trabajo y de los límites ecológicos a la reproducción (Mellor, 1997, p.13). El núcleo del análisis ecofeminista materialista hace énfasis en que la crisis del capitalismo no reside solamente en sus contradicciones internas sino en la propia noción de lo económico. El trabajo asalariado puede analizarse desde el materialismo social (las contradicciones internas del modo de producción capitalista), pero también desde la perspectiva del materialismo profundo; es decir, que aspectos del trabajo asalariado satisfacen las necesidades de la corporeidad humana y de su interrelación con los ecosistemas.

Las feministas han argumentado que buena parte de la vida de las mujeres está fuera de la economía formal. Las mujeres tienen poco acceso a los beneficios del sistema económico formal, aunque sí tienen la última responsabilidad en el sector de subsistencia respecto de las necesidades básicas de sobrevivencia de sí mismas y de sus descendientes. En vez de buscar soluciones productivistas basadas en la política del trabajador industrial masculino, una política ecosocialista estaría enfocada en el materialismo profundo de la seguridad y la subsistencia de las comunidades.

Los principios verdes y feministas requieren que el aprovisionamiento material sea lo más local posible. Ese localismo es “verde” porque así las consecuencias ecológicas de los procesos de producción son obvias para los productores y para los consumidores. Ese localismo es “feminista” porque no separa la producción de otros aspectos de la vida de la comunidad. El aprovisionamiento material debe ser igualitario y con base democrática (Mellor, 1997, p.15).

Los verdes y alternativos creen en la necesidad de organizarse desde la base a través de estructuras locales económicas y comunitarias; Mellor (1997) los llama experimentos útiles de vida alternativa. Algunos ejemplos son las cooperativas, las monedas locales, los tianguis de trueque, los esquemas locales de ahorros y crédito. La autora muestra que el intercambio tiene posibilidades de ir construyendo poco a poco una alternativa de relaciones sociales directas en donde todos se benefician y no hay lugar para la explotación. Mies y Shiva argumentan que los sistemas tradicionales de subsistencia deben ser conservados frente al mercado, para así conservar la diversidad de culturas y recursos (Mies y Shiva, 1993, citado en Mellor, 1997, p.17).

Muchos elementos de la infraestructura familiar y comunitaria han sido incorporados en los sistemas económicos modernos, como son la fertilidad de la tierra, las semillas agrícolas, el aire, el agua limpia, los trabajos de las mujeres y los restos de los sistemas familiares y comunitarios. El trabajo ecofeminista de hombres y mujeres es demostrar cómo se puede tener una relación con la naturaleza de forma diferente a la que el capitalismo y el patriarcado postulan: obtener ganancias. Las mujeres comunes representan un modelo de sustentabilidad en su ciclo de trabajo reproductivo; formas de satisfacer las necesidades con un bajo impacto en el medio ambiente y con una dependencia mínima del sistema capitalista (Mellor, 1997).

El tiempo es otro de los temas importantes para Mellor, ya que, al ser sujetos sociales, nuestro ritmo se constituye con base en la relación con los otros seres humanos y la naturaleza; tener tiempo para jugar, para crecer, para cultivar plantas, para la familia y amigos. Es reconectar el reloj al tiempo de la vida y de la naturaleza, reconociendo nuestro cuerpo con limitaciones y necesidades, y nuestra pertenencia al ecosistema local y global (Guerra, 2015).

3) Una tercera vertiente la encontramos en Shiva, quien ubica que el problema es el “mal desarrollo”, a diferencia de las ecofeministas esencialistas que culpan al hombre por mantener la posición de subordinación de las mujeres, con las que no está de acuerdo Shiva (Puleo, 2013). El “mal desarrollo” es el que mantiene en una posición de subordinación a los más débiles de la sociedad: mujeres, niños y ancianos, especialmente los que se encuentran en áreas rurales y dependen de los recursos naturales para el autoconsumo.

“La mujer y la naturaleza son indiscutiblemente creadoras de vida y productividad fuera del marco de los procesos de acumulación de capital” (Mies y Shiva, 1997, citado en Pla & Guevara, 2013, p. 57). En afirmaciones como la

anterior, Shiva se acerca al ecofeminismo esencialista; es por ello que Velázquez (2003) la ubica en esta postura. Shiva se sitúa en el esencialismo cuando enfatiza la importancia de las mujeres para cuidar y luchar por la naturaleza, como si fueran las únicas que lo pueden hacer. Sin embargo, la importancia del trabajo de Shiva en el ecofeminismo se relaciona con llamar la atención de los problemas estructurales que viven los países del sur, generados por el modelo de desarrollo que no tiene en cuenta los límites de la naturaleza.

Shiva retoma la actitud pacifista de Ghandi; en la tradición de la cosmología védica en la que el principio femenino de la Shakti es energía dinámica primordial que se manifiesta en la Prakriti o Naturaleza. No existe una división entre los seres humanos y la Naturaleza, se le entiende como un todo indivisible, en donde todos somos energía (Puleo, 2013). Esta comprensión de la naturaleza y los seres humanos como un principio de energía cósmica está muy cercana a la postura de las feministas de la teología de la liberación desarrollada por Gebara y Ressa (Ressa, 2010); sin embargo, estas últimas parten del cuerpo y de la recuperación/reconstrucción de su sexualidad para llegar a la unión con los demás, pues señalan que el cuidar la ecología interna las llevará al cuidado de la ecología externa. Se visualizan como un conjunto de energía formado por los humanos y la naturaleza, sin divisiones.

4) La cuarta vertiente es el ecofeminismo latinoamericano, representado principalmente por Gebara de Brasil y Ressa de Chile. Estas ecofeministas fueron formadas en las comunidades de base de la Teología de la Liberación (Puleo, 2013, p.72). En el ecofeminismo latinoamericano encontramos una reconstrucción de la relación con Dios, a partir de un reconocimiento y resignificado del cuerpo de las mujeres.

Una ética ecofeminista tiene que darse cuenta que formamos parte de un cuerpo más grande y por eso tenemos que tener en cuenta las consecuencias para todo el cuerpo cuando hacemos nuestras decisiones. Una ética ecofeminista plantea una nueva forma de sentir, pensar, y vivir y, desde aquí cuestionar las normas, las instituciones y las sociedades que imponen una forma de mirar y culpar al cuerpo. Una ética ecofeminista está comprometida con una visión más integral de la vida, entonces cualquier decisión debe tener en cuenta la promoción de relaciones más igualitarias, no solamente dentro de la comunidad humana, sino con toda la comunidad de la vida (Ressa, 2010, p. 121).

Ponen especial atención en el trabajo comunitario como una forma de rescatar las experiencias y la sabiduría del grupo para tomar decisiones a partir de este diálogo.

5) La quinta vertiente es el ecofeminismo crítico, propuesta ética y política de Puleo (2013), que parte de la idea de la igualdad y la autonomía de las mujeres. La autora le llama ecofeminismo crítico en el sentido de mantener las ideas emancipatorias de lucha contra el poder político y religioso del pensamiento ilustrado, pero también hace una revisión crítica del mismo; “un legado ambiguo” (p.404). La intención es ir de la mano en la defensa de la Naturaleza, sin dejar de lado las luchas e intereses de las mujeres.

El feminismo ha de evitar los peligros que encierra para las mujeres la renuncia al legado de la Modernidad. Para ello, tiene que ser un pensamiento crítico que reivindique la igualdad, contribuya a la autonomía de las mujeres, acepte con suma precaución los beneficios de la ciencia y la técnica, fomente la universalización de los valores de la ética hacia los humanos, los animales y el resto de la Naturaleza, aprende de la interculturalidad, y afirme la unidad y continuidad de la Naturaleza desde el conocimiento evolucionista y la compasión” (Puleo, 2013, pp. 403-404).

Se trata de asumir una postura solidaria y de ecojusticia con lo que Martínez (2004) denomina el ecologismo de los pobres, denunciando las prácticas del mal desarrollo. Puleo (2013) reconoce que uno de los puntos en que no se deben hacer concesiones es en el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres: la libre determinación sobre el propio cuerpo. En el feminismo y en la ecología, la Naturaleza es un concepto importante; en el feminismo el cuerpo se relaciona con voltear a ver nuestra Naturaleza interna, mientras que en la ecología es la Naturaleza externa entendida como “el conjunto de los ecosistemas y sus habitantes no humanos” (p. 409).

Género y medio ambiente

El ecofeminismo ha influenciado los postulados de la corriente de Mujer, Desarrollo y Ambiente (MDA) que a mediados de los años ochenta buscaba

incluir los intereses de las mujeres y del medio ambiente en la instrumentación de acciones y en el diseño de política pública, para lograr un desarrollo sustentable.

La perspectiva de género, medio ambiente y desarrollo (GMD) toma distancia de la vertiente de MDA y de las diversas vertientes que conforman el ecofeminismo, sin embargo retoma elementos de éstas, cuestiona que en el matrimonio entre la ecología y el feminismo se habla únicamente de la mujer en forma homogénea, sin considerar que hay una diversidad de mujeres dependiendo de la clase social, la raza, la edad y la etnicidad; todo esto caracteriza las relaciones que se establecen con el otro género y, las que establecen cada uno de estos con la naturaleza. Velázquez (2003) sugiere que la perspectiva de MDA y el ecofeminismo se posicionan en el terreno ideológico; es decir, al enfocar su análisis en la opresión de la mujer por la ideología occidental y patriarcal, dejando de lado los contextos históricos y las causas materiales que dibujan diferencias en las formas de dominación y opresión y que actúan sobre la posición de hombres y mujeres. Por tanto, no toman en cuenta los contextos sociales, económicos y ambientales en los que se desenvuelve la vida cotidiana de hombres y mujeres y sus relaciones con la naturaleza.

Al incluir el género como perspectiva, la corriente de GMD incorpora en el análisis a mujeres y hombres para analizar las dimensiones de género ante los cambios ambientales; para ello Velázquez (2003) señala que hay varios autores que proponen diferentes enfoques metodológicos:

1) El ambientalismo feminista enfatiza la manera en que género y clase estructuran la forma como hombres y mujeres interactúan con la naturaleza. Agarwal (2004) propone el análisis de la relación que mantienen las mujeres con la naturaleza en niveles distintos de la ideología; esto significa indagar en el trabajo que hacen las mujeres y los hombres, la división de la propiedad y el poder según el género. Es importante tomar en cuenta las diferencias de clases, razas y castas de hombres y mujeres, y cómo esto puede influir en su respuesta a la degradación ambiental.

Agarwal formula el término ambientalismo feminista:

Se puede considerar que el vínculo entre las mujeres y el medio ambiente está estructurado por un género, una clase (casta/raza), una organización de la producción, una reproducción y una distribución determinados. Se puede

considerar que las construcciones ideológicas —como género, naturaleza, la relación entre los dos— son una parte interactiva de esta estructuración, más no su totalidad (Agarwal, 2004, pp.249-250).

Explica que las feministas deberían repensar la categoría de género, además de luchar contra la actual división sexual del trabajo, en tanto que las ambientalistas deberían cuestionar la relación de la gente y la naturaleza.

Puleo (2002) debate la postura de Agarwal, ya que las medidas prácticas que propone con relación al cuidado del medio ambiente, a tomar en cuenta el saber tradicional de las mujeres rurales, sustituir el monocultivo industrial por el cultivo tradicional con semillas autóctonas, descentralizar y favorecer la participación de los grupos más débiles en la toma de decisiones. Todo esto retoma el uso de la naturaleza como un recurso del que nos podemos apropiar. El término medio ambiente tiene la connotación de escenario en donde los seres humanos nos movemos apropiándonos de ese medio que nos pertenece de forma natural. Aquí se pierde la propuesta del ecofeminismo esencialista de considerar a la naturaleza como un ser vivo al que hay que cuidar y escuchar.

2) La ecología política feminista, la distribución de los recursos naturales, y el acceso y uso de los mismos por parte de las mujeres y de los hombres son los puntos centrales en este enfoque. Las mujeres tienen un menor acceso a la propiedad de la tierra (comunal, ejidal, privada), al espacio público, a la toma de decisiones sobre los recursos naturales, al derecho jurídico y a la propiedad comunal (usos y costumbres). Se considera que la experiencia que han adquirido las mujeres como cuidadoras del hogar para mantener un ambiente sano se transfiere a nivel del trabajo en la comunidad. Este enfoque incorpora la forma como la clase social, la raza, etnia y cultura interactúan con el género (Pla y Guevara, 2013).

3) La corriente de GMD parte de las dos corrientes anteriores para incorporar la dimensión del género en el diseño e instrumentación de políticas públicas y programas de desarrollo y ambientalistas. Propone el análisis de la sustentabilidad, pero incorpora la perspectiva de género.

La meta estratégica de una política ambiental con enfoque de género debe ser proteger o mejorar el acceso y control de mujeres y hombres a los recursos naturales, apoyando y promoviendo la capacidad de negociación de las mujeres

y, asegurando que las negociaciones por realizar no le resten a las mujeres control, absoluto o relativo, en relación con los varones, sobre los recursos (Velázquez, 2003, p. 93).

Estas tres corrientes han desarrollado varios temas en común que les permiten llegar a formular metodológicamente las dimensiones sociales de la sustentabilidad; el género como un factor importante que debe ser incorporado en el análisis del medio ambiente y la sustentabilidad. Las vertientes definen las relaciones de género “como aquellas dimensiones de las relaciones sociales que crean diferencias sistemáticas en la posición que hombres y mujeres ocupan en diferentes contextos” (Kabber, 1992:17, citado en Velázquez, 2003, p.93). Así, el análisis desde la perspectiva de género proporciona el marco desde el cual se analizan dichas diferencias en contextos locales, en donde las relaciones ambientales de hombres y mujeres se llevan a cabo.

El marco de referencia que construyen estas tres corrientes para el análisis de las dimensiones de género y del cambio ambiental, se integra por cinco indicadores básicos: 1) División sexual del trabajo y las responsabilidades, 2) derechos de propiedad, 3) instituciones, 4) la economía política más amplia (intersección de lo macro y lo micro), y 5) el contexto ecológico (Leach et al., 2004).

Economía feminista ecológica

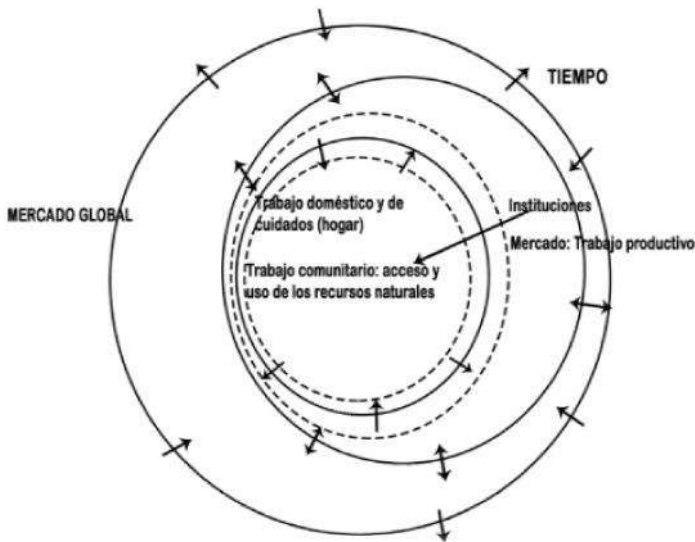
Retomando elementos de la economía ecológica, de la economía feminista, del ecofeminismo, de la ecología política y del socialismo materialista, esta corriente se propone hacer explícita la conexión entre la economía ecológica y el trabajo feminista. Además de ayudar a dar un marco de referencia al problema de la sustentabilidad, las feministas economistas han aportado otras contribuciones conceptuales para la economía ecológica que están relacionadas con la sustentabilidad, éstas son: 1) los modelos, 2) el tiempo y 3) el activismo (Perkins, 2007).

- 1) El modelo de economía humana.

Pietilä (1997) introduce el modelo y concepto de economía humana, entendiéndolo como el significado de todo el trabajo, producción, acciones y

transacciones necesarias para la subsistencia, el bienestar y la sobrevivencia de las personas y las familias, sin importar si ellos aparecen en las estadísticas o cuentan en términos monetarios. Esto implica también un entendimiento básico de las necesidades que requiere la gente en una forma sustentable. Señala que el mayor punto ciego en el pensamiento económico parece ser: 1) La economía del hogar, usado aquí el término para significar el conjunto de personas que tienen una casa en común, sin importar si son de la misma sangre o no, o un grupo de gente viviendo cerca que crean una unidad. Y 2) La economía de la cultivación, que es la producción basada en función del potencial viviente de la naturaleza, que es la interface entre la economía y la ecología, la cultura humana viendo las leyes ecológicas.

Figura 1: El modelo de la economía humana



Fuente: Elaboración propia a partir de Piñtilä, 1997.

El modelo de Piñtilä (1997) se representa como una serie de círculos en cuyo centro económico se encuentra la familia y la producción y reproducción de la comunidad, ya que sin los seres humanos y la sociedad en que ellos viven, la economía no tiene sentido.

El modelo toma como punto de partida el trabajo no pagado, ya que éste es vital para mantener las casas, las relaciones humanas, y las comunidades; sin lo anterior no habría economía. En vista de que en este espacio gran parte de la actividad económica se lleva a cabo sin la necesidad de intercambio monetario, Pietilä lo llama economía libre. Alrededor de la economía libre se encuentran actividades económicas que son controladas por el gobierno; éste es el sector protegido del mercado doméstico. Alrededor de la economía protegida se encuentra la economía amarrada, que es susceptible del comercio y caprichos del mercado mundial. Mientras más lejos se va del centro, más inestable, desconectado, y desarraigado se vuelve la gente, social y ecológicamente.

Pietilä ha discutido las implicaciones de este modelo en los términos de la necesidad de preservar las habilidades, recursos y el saber hacer de la producción familiar, permitir tiempo para actividades familiares y reducir el tiempo invertido en el trabajo fuera de casa, organizar las comunidades en forma separada de tal manera que pueda reflejar de manera central la vida familiar, y adoptar la nueva perspectiva de crecimiento económico que fluye como en el modelo.

2) El tiempo

Este incluye una cuestión teórica, pero también práctica, como son las múltiples tareas y el tiempo que se requiere para ser verde. Quién empleará su tiempo para cuidar y cosechar el huerto familiar, reciclar la basura, etc. Producción y reproducción toman tiempo: la tecnología no puede acelerar el proceso natural de reproducción. El tiempo se considera como algo dado, en la misma forma que se concibe a la naturaleza, como un marco en el que se llevan a cabo acciones y es usado en una forma inconsciente y que no se conceptualiza (Adam, 1998, citado en Perkins, 2007). El tiempo biológico o natural y el tiempo social tienen que ver con la diferencia de roles entre hombres y mujeres. El tiempo y el género están interrelacionados (Mellor, 1997).

3) El activismo

Otra forma en que las feministas continúan haciendo una contribución importante a la sustentabilidad es demostrando cómo el activismo en la

comunidad y el compromiso en el proceso de cambio social son una fuente útil de información para la teoría. Esto, en parte, debido al énfasis puesto en la importancia de los procesos de la comunidad: diferentes formas de conocer, valoración no monetaria o valoración basada en el discurso y el pluralismo metodológico; así, el feminismo económico ecológico significa trabajar con otras personas para aprender acerca de, y cambiar el estado insatisfactorio de las cosas.

En conclusión, podemos encontrar en la propuesta de la economía feminista ecológica tres niveles de análisis: el hogar, la comunidad y lo global; estos niveles están relacionados con tres temáticas fundamentales: el tiempo (considerándolo como el concepto de “trabajo transistémico” usado por Bosch et al., 2005) y la interrelación con la naturaleza. Esto tiene que ser investigado desde la relación que hombres y mujeres tienen con la naturaleza y entre ellos. La propuesta metodológica de esta corriente se acerca más al trabajo realizado por Vandana Shiva en el sentido de trabajar con y para la comunidad.

A manera de conclusión

Se encuentran puntos en común en varias autoras que han desarrollado la relación entre el feminismo y la ecología; el punto central de las diferentes vertientes del ecofeminismo es considerar la centralidad de la vida humana y no humana. A partir de aquí, algunas vertientes que parten desde el feminismo ponen especial atención en el cuerpo de las mujeres (Gebara, 2000 y Ress, 2010), ya que es en el cuerpo de éstas donde físicamente se lleva a cabo el trabajo productivo y reproductivo (Mellor, 1997), o trabajo transistémico (Bosch, et al., 2005), y es en el cuerpo de las mujeres donde se ven los efectos diferenciados en el uso del tiempo entre hombres y mujeres (tiempo social y tiempo dedicado a la sostenibilidad de la vida).

La corriente de GMD toma distancia de las vertientes del ecofeminismo que ponen en el centro del debate a las mujeres únicamente, y propone que el análisis tiene que llevarse a cabo a partir de la categoría género, en la que se puede analizar la relación que entablan hombres y mujeres entre sí y con el entorno de la naturaleza, en contextos locales. Velázquez (2003) menciona que las ecofeministas se quedan en el terreno de la ideología al enfocar el análisis en la opresión que comparten las mujeres y la naturaleza, ejercida por el

patriarcado y el capitalismo, dejando de lado las diferentes expresiones de esta opresión en contextos históricos y materiales, que se manifiestan en formas de dominación y opresión que actúan sobre la posición de hombres y mujeres.

La perspectiva de GMD aporta a nivel metodológico el cruce de dos categorías fundamentales; el género y la sustentabilidad, planteando cinco indicadores para su análisis: 1) La división sexual del trabajo y las responsabilidades, 2) los derechos de propiedad, 3) las instituciones, 4) la economía política y 5) el contexto ecológico.

El modelo de economía humana (Pietilä, 1997) coincide metodológicamente con la perspectiva de GMD en señalar a la unidad doméstica y a la división sexual del trabajo como el centro de partida en que se reproducen todos los días los cuerpos de mujeres y hombres. Las unidades domésticas se encuentran inmersas en comunidades que, de acuerdo al territorio, al sexo, la raza y la clase social, asignan tareas, responsabilidades y poder de decisión y acción a hombres y mujeres, de manera diferenciada. Desde la postura de GMD y de la economía feminista ecológica, las dimensiones de género y sustentabilidad nos van a permitir continuar con el análisis en contextos locales, a partir de los indicadores básicos propuestos.

Referencias bibliográficas

- Agarwal, B. (2004). “El debate sobre género y medio ambiente: lecciones de la India”, en V. Vázquez G, & M. Velázquez Gutiérrez, *Miradas al futuro: Hacia la construcción de sociedades sustentables con equidad de género*, México, D.F., México, CRIM-UNAM, PUEG-UNAM, Colegio de Posgraduados, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CRDI), pp. 239-285.
- Bosch, A., Carrasco, C., & Grau, E. (2005). *Verde que te quiero violeta. Encuentros y desencuentros entre feminismo y ecologismo*. Barcelona, España, El Viejo Topo.
- Gebara, I. (2000). *Intuiciones ecofeministas, ensayo para repensar el conocimiento y la religión*. (G. Pujol, Trad.) Madrid, España, Editorial Trotta.
- Guerra, M.J. (2015). “Ecofeminismos materialistas. Política de la vida y política del tiempo en Mary Mellor”, en A. Puleo (ed.), *Ecología y género en diálogo interdisciplinar*, Madrid, España, Plaza y Váldes editores, pp. 375-387.
- Leach, M., Joekes, S., & Green, C. (2004). “Las relaciones de género y el cambio ambiental”, en V. Vázquez G. y M. Velázquez G., (comps.), *Miradas al*

- futuro: Hacia la construcción de sociedades sustentables con equidad de género*, México, D.F., México, CRIM-UNAM, PUEG-UNAM, Colegio de Posgraduados, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, pp. 289-305.
- Martínez, J. (2004). *El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valores* (3ª ed.). Barcelona, España, Icaria-Antrazyt.
- Mellor, M. (1997). Un socialismo verde y feminista: La teoría y la práctica. *Ecología Política: Cuadernos de Debate Internacional* (14), 11-21.
- Perkins, P. E. (2007). Feminist Ecological Economics and Sustainability. *Journal of Bioeconomics* (9), 227-244.
- Pietilä, H. (1997). “The triangle of the human economy: household-cultivation-industrial production. An attempt at making visible the human economy in toto”, *Ecological Economics* (20), 113-127.
- Pla, I., & Guevara, S. (2013). “Hacia un enfoque integrador de la sostenibilidad: Explorando sinergias entre género y medio ambiente”, *Revista CEPAL* (110), 51-68.
- Puleo, A. H. (2002). “Feminismo y ecología: Un repaso a las diversas corrientes del ecofeminismo”, *El Ecologista* (31), 36-39.
- Puleo, A. H. (2013). *Ecofeminismo para otro mundo posible* (Segunda ed.). Madrid, España: Ediciones Catedra; Universidad de Valencia; Instituto de la Mujer.
- Puleo, A. H. (2015). “El ecofeminismo y sus compañeros de ruta. Cinco claves para una relación positiva con el Ecologismo, el Ecosocialismo y el Decrecimiento”, en A. H. Puleo, *Ecología y género en diálogo interdisciplinar*. Madrid, España, Plaza y Valdez editores.
- Ress, M. J. (2010). Espiritualidad Ecofeminista en América Latina. *Cons-pirando*, 1, 111-124.
- Salleh, A. (1991). “Ecosocialismo-Ecofeminismo”, *Ecología Política. Cuadernos de Debate Internacional* (2), 89-91.
- Velázquez, M. (2003). “Hacia la construcción de la sustentabilidad social: ambiente, relaciones de género y unidades domésticas”, en E. Tuñón Pablos, *Género y medio ambiente*, Ciudad de México, México: ECOSUR-SEMARNAT-Plaza y Valdes editores, p. 393.
- Warren, J. K. (2004). “El poder y la promesa del feminismo ecológico”, en M. M. Valdez, *Naturaleza y valor: una aproximación a la ética ambiental*. México, D.F., México, UNAM-FCE.

Warren, J. K. (2004a). “Feminismo ecologista”. En V. Vázquez G., & M. Velázquez G., *Miradas al futuro: Hacia la construcción de sociedades sustentables con equidad de género*. Cd. México, D.F., México: CRIM-UNAM, PUEG-UNAM, Colegio de Posgraduados, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CRDI).

SEGUNDA PARTE
CASOS PRÁCTICOS

POBREZA HÍDRICA, MANEJO DEL AGUA EN LA AGRICULTURA Y GESTIÓN EN TORNO A LA CONTAMINACIÓN. EL CASO DE LOS PRODUCTORES EN LA CUENCA BAJA DEL LAGO DE CUITZEO, MÉXICO

VIRIDIANA MARTÍNEZ RUIZ¹

JORGE MARTÍNEZ APARICIO²

Introducción

La relación entre la naturaleza y el hombre es uno de los principales problemas de investigación en los últimos tiempos, debido al interés por comprender y exponer la crisis ambiental en diferentes escalas, por ejemplo, la contaminación del agua. Para abordarla, los estudios de orientación técnica se han enfocado en la punta del iceberg, interpretándola como el problema, y no como el resultado de relaciones sociales, lo cual refleja las “soluciones” desde los gobiernos. En contraste, hay aportes en las ciencias sociales que buscan las causas más a fondo, considerando la dimensión política y económica, en una perspectiva crítica. Ambas caben en el marco de la sustentabilidad; referencia de análisis integral para el diálogo entre disciplinas (García, 2006), con la que se sustenta el presente trabajo.

Con esa intención, el concepto de *metabolismo social* es una referencia pertinente para dar contenido a dos conceptos de interés: *manejo* y *gestión* del agua. Este se origina en el pensamiento crítico de Marx, y Toledo (2013) lo retoma para abordar la relación naturaleza-hombre, desde el momento en que el sistema social se apropia de los recursos naturales, hasta que los residuos

¹ Estudiante del Doctorado en Ciencias en Desarrollo Sustentable, UMSNH, virmtz_1406@hotmail.com

² UMSNH, maparic@umich.mx

del proceso se excretan al ambiente. Para estudiar este proceso material cotidiano, se exploró la relación *agua-agricultor* en el contexto de la *cuenca hidrológica*, y así dar cuenta de lo que implica la apropiación del agua contaminada; un trabajo ineludible desde el momento en que lo urbano e industrial se han extendido y generado diversos desechos de sus metabolismos. Además, se busca dar cuenta sobre la capacidad de gestión, y poder político de los actores ante el problema socioambiental, un aspecto inmaterial del proceso metabólico.

Para abordar este problema de investigación, el acercamiento a un gremio social era imprescindible. El módulo de riego III, que abarca una parte de Tarímbaro y Álvaro Obregón, en la Cuenca del Lago de Cuitzeo (CLC), fue la unidad de observación para plantear una investigación participativa. Esta organización formal es representativa de otras unidades de riego de la misma zona; sin embargo, se opta colaborar con ella porque los problemas se agudizan al integrar más de 2500 miembros que trabajan hasta 8800 hectáreas, con 197.7 km de canales y drenes que reciben alrededor de 46 Mm³ de agua residual (64% de la superficie agrícola, aguas abajo Morelia), característica significativa en términos operativos y de gastos. Por otro lado, el interés surge porque aguas arriba de la zona de riego sobre la margen derecha del Río Grande de Morelia se instaló una planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) en 2007, bajo el supuesto de que los agricultores serían beneficiados, lo cual es inviable en el contexto actual.

Lo que se intenta demostrar es que la contaminación del agua es un factor crítico, parteaguas entre un *nivel de desarrollo de bienestar* y otro de *insustentabilidad*, pues el potencial productivo de las tierras se reduce radicalmente, generando crisis socioeconómica y ambiental. Una de las causas es la inadecuada gestión urbana e industrial de las aguas residuales. Los efectos en la calidad de vida de las familias que dependen de su parcela son incalculables; pago por la contaminación, sobreoferta de monocultivos, escasa recuperación de costos de producción y mínimo ingreso o consumo de sus cultivos, agricultura contaminante, migración de familiares y, de lo más crítico y lamentable, las afectaciones a la salud de los agricultores y trabajadores del módulo. Su capacidad de gestión contribuye a aminorar sus gastos; no obstante, la desorganización interna y desconocimiento de sus derechos debilitan en parte su poder político.

Considerando este planteamiento, el trabajo se divide en cuatro partes. En la primera se esboza el marco analítico de la sustentabilidad, a partir del metabolismo social, este último para dar contenido a los conceptos de manejo y gestión del agua; prácticas interrelacionadas y dirigidas a procurar o limitar la satisfacción de las necesidades. Enseguida, se aborda la metodología de investigación basada en un enfoque cualitativo, principalmente, de observación continua, diálogo abierto y participación en la gestión con los agricultores (Fals Borda, 2008; Geilfus, 2002). Luego se exponen y discuten los resultados de los datos recuperados, que responden a la apropiación del agua, y que se complementan bien con un análisis cuantitativo de la calidad del agua y de los costos por manejo de agua residual. La estrategia de investigación puede definirse como mixta y participativa.

Finalmente, se reflexiona sobre los alcances de la investigación y de su potencial apropiación para motivar el diálogo entre actores a nivel de unidad agrícola y a nivel cuenca, ya que en una perspectiva sistémica no sólo la organización de agricultores es vulnerable a la contaminación del agua, como aseguran algunos miembros de la organización: “el agua que nos ensucian se las regresamos en alimentos”.³

Metabolismo social, manejo y gestión del agua en el contexto de la cuenca

El metabolismo social es un proceso de intercambio de materia y energía, en su concepción más general abstracta, que ocurre cuando el sistema social interactúa con el sistema natural para producir *valores de uso*. De esta manera, la reproducción del ser humano es posible, ya que consume la energía que necesita para continuar en la vida, esto mediante el trabajo que él mismo transfiere a los recursos de la naturaleza para transformarlos en diferentes satisfactores. El planteamiento tiene la capacidad de explicar múltiples

³ Se agradece la contribución para la elaboración y revisión de este documento a la Doctora en Ciencias Históricas Rafaela Solís Muñoz, especialista en Corrección de Estilo y Consultoría Editorial, profesora de asignatura del Centro de Autoacceso de la Coordinación de Idiomas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. email: rafasol7@hotmail.com También se agradece a los agricultores del Módulo de Riego III, y a la Comisión Nacional del Agua, dirección local Morelia: Subdirección Técnica, Distrito de Riego 020, Depto. de Calidad del Agua, y al área de Administración del Agua. A mi familia, compañeros y amigos que hicieron posible el presente trabajo.

interacciones entre el ser humano y la naturaleza, que son observables en las especificidades culturales y a escalas diferentes, estableciéndose además relaciones sociales para el intercambio de otros valores de uso producidos (mercado).

El proceso ha sido abordado desde la economía neoclásica, pero sin considerar los límites de la naturaleza; su objetivo se centra en la eficiencia de la producción, distribución e intercambio de mercancías, sin interés alguno de los impactos a los ecosistemas naturales y del ser humano productor, aunque ya últimamente se aproxima desde la economía ambiental. En contraste, desde el pensamiento crítico se reconoce que, en este proceso metabólico, tanto la naturaleza como el ser humano son las dos fuentes de la riqueza (Marx, 1974, pp. 32-33), y, en el contexto de la crisis ambiental, se ha esforzado por ampliar el análisis de las contradicciones del sistema capitalista, que genera mayores flujos de materia y energía a nivel global; es decir, mayor extracción de recursos y desecho de residuos tóxicos, lo que agudiza la crisis ambiental y la desigualdad económica.

Por ello, el concepto de metabolismo social es pertinente para estudiar la relación *agua-agricultores*. Al ser un concepto de orientación interdisciplinaria, es afín al marco de la sustentabilidad que se busca construir. Por un lado, se reconoce la dimensión social al tomar en cuenta el trabajo que el agricultor realiza para transformar la tierra en alimentos, procedimiento en que el agua tiene centralidad como medio de vida y de producción, porque condiciona qué, cuánto y cuándo producir, con el propósito de sostener la familia. Por otro lado, identificar la relación con otros procesos metabólicos alrededor de la unidad observada y, así, prever posibles conflictos por el acceso al agua, tanto en cantidad como en calidad, lo que posibilita abrirse a las perspectivas política, jurídica, técnica, entre otras que forman parte del marco de la sustentabilidad.

Para señalar la interrelación entre más de dos procesos metabólicos, el concepto de *cuenca hidrológica* es necesario, al ser una referencia territorial donde convergen. La cuenca se concibe como el recorte de un espacio geográfico donde confluyen las aguas pluviales, superficiales y subterráneas, así como otros elementos de la biósfera. Cuando se observa la relación *agua-agricultor* en el contexto de la cuenca, se hacen visibles un entorno natural más amplio y complejo, acuerdos sociales para establecer prioridades de uso del agua disponible, las funciones de la misma, el intercambio y consumo de valores

producidos y la excreción de residuos de diferente naturaleza; estos pueden definirse como *determinantes* en torno al agricultor, o niveles de procesos superiores a él (García, 2006). Cada uno de estos aspectos se corresponde bien con las categorías que propone Toledo (2013): apropiación, transformación, circulación, consumo y excreción.

La apropiación y excreción representan los flujos de entrada y salida del sistema social, respectivamente, mientras que la transformación, circulación y consumo son flujos que tienen lugar al interior del sistema. Tales momentos materiales ocurren en cada una de las actividades humanas en la cuenca, entre ellas la agricultura, por tal motivo existe una interdependencia entre todos. Además, dichos flujos simplemente reflejan un proceso vital del ser humano que, por su condición de *sujeto (comunidad) vivo necesitado*, no podría prescindir de la naturaleza, porque él mismo forma parte de ella. Bajo esa premisa, el agua es un elemento fundamental para el agricultor, y de otros usuarios en la cuenca, ya que significa la vida, o la muerte, si no se tiene; de ello depende la posibilidad de que el *sujeto productor* realice la función específica del agua para sus necesidades (Dussel, 2014).

El agricultor requiere el agua en tiempo, *cantidad y calidad*, pero ésta debe ser conducida hasta el sitio donde se transformará, y posteriormente consumirse o intercambiarse, ya como valores de uso, idealmente. En este sentido, el acto de trabajo mediante el cual el agua llega hasta la parcela, para su aprovechamiento futuro como satisfactores, puede definirse como *manejo del agua*. Es decir, el sujeto productor debe, a través de sus propios medios y en acompañamiento o no del *Estado*, encauzar el agua de un sitio a otro cuando sea necesario, con todo lo que eso implique; el agua que llega a la parcela es el producto del trabajo del agricultor que Veraza acertadamente denomina *procedimientos hidróútiles* (PHU), para afirmar que el agua no es ni puede ser una mercancía, sino que sólo se le añade valor a través del esfuerzo humano y sólo se debe pagar lo justo por los PHU necesarios para que el agua llegue a su destino, no más (2007, pp.15, 30).⁴

⁴ Este planteamiento es fundamental, opuesto al enfoque neoclásico que ha convertido a la naturaleza en una *mercancía*, sujeta a la oferta y demanda, lo cual es inapropiado, ya que este argumento incide en las políticas públicas del sector hídrico para que intervenga el sector privado en el otorgamiento de los servicios de agua potable o saneamiento, medio por el cual los costos se incrementan de manera sustantiva.

Por su parte, la calidad del agua es un atributo positivo o negativo que resulta del metabolismo social en la etapa de excreción. Es el resultado de un proceso de arrastre de residuos disueltos y suspendidos en el agua, y que se acumulan en la parte baja de la cuenca. Es decir, si se divide en tres segmentos (cuenca alta, cuenca media y cuenca baja), los usuarios estarán sujetos no solo a una fuente de agua en particular, sino también a una calidad determinada. Para ilustrarlo, el metabolismo urbano e industrial, situado aguas arriba de la cuenca, excreta los residuos de su proceso metabólico cotidiano. Aguas abajo, otros recibirán el resultado de esas excreciones, y por ende el costo de los PHU incrementan de manera significativa. Cabe señalar que, en cada cuenca, habrá una distribución particular de las actividades humanas, en diferentes interacciones por medio de las excreciones de residuos.

El hecho de que en una cuenca se encuentren diferentes relaciones con el agua es motivo de analizar los conflictos que ahí ocurren. En primer lugar, por la cantidad que se asigna a unos y a otros, así como por la calidad de agua susceptible de aprovechar, ambos aspectos definidos por una política hídrica. La interrelación de múltiples actores, niveles de gobierno y sociedad civil como usuarios del agua, incrementa la complejidad del manejo del agua a nivel cuenca y, en consecuencia, los conflictos. La posibilidad de organización, diálogo, participación amplia, acuerdos, toma de decisiones y acciones encaminadas a resolver los conflictos, se define como *gestión del agua*; un acto político donde convergen diferentes opiniones, no siempre convergentes, pues hay de por medio intereses económico-políticos que superan la capacidad o poder político de los actores más vulnerables.

En síntesis, el manejo y gestión del agua constituyen dos procesos indisolubles y visibles en las diferentes actividades de la cuenca, tal como la organización de agricultores. Por un lado, se despliega el esfuerzo humano para llevar el agua a su destino, y finalmente realizarse en las necesidades específicas. Por el otro, se debe decidir a través de quiénes y en qué condiciones ocurrirá ese proceso material, por lo que el Estado deberá regular su asignación, en teoría, y adecuado manejo de residuos. Aun así, su operación puede motivar los conflictos sociales en la medida en que no se respeten derechos básicos, favoreciendo el uso del agua para fines distintos al interés social, y no vigilando las afectaciones a terceros; *poder fetichizado* o alejado del servicio al pueblo (Dussel, 2006).

En ese sentido, el manejo y gestión del agua son prácticas que responden a *principios éticos*, orientados a la sustentabilidad o insustentabilidad. Ampliando, se pueden regir por una *racionalidad reproductiva* o una *racionalidad ambiental* (Hinkelammert y Mora, 2013; Leff, 2004). En contraste, las prácticas pueden determinarse sobre la base de una *racionalidad económica*, crematística, suponiendo que el uso del agua tenga un fin de interés privado por encima del interés social y de la vida de todos los habitantes de la cuenca, entre cuencas, e incluso entre naciones. Así, el manejo y gestión pueden potenciar o encarecer la satisfacción de las necesidades humanas, derivando en un nivel de desarrollo sostenible en el tiempo, o de crisis si no se orientan hacia la vida, respectivamente (Max-Neef, et al., 1998).

Por ello, es fundamental establecer *prioridades del uso del agua* (Arrojo, 2006) para el bienestar de las comunidades bióticas. Partiendo de lo que Max-Neef, et al., (1998) establecen como necesidades humanas, habrá que producirse aquellos satisfactores o valores de uso en cantidad y calidad adecuados para el ser humano. Por ejemplo, promoviendo una política de producción *agroecológica*, pues ha demostrado ser una alternativa sostenible para los núcleos rurales, al recuperar su identidad cultural y la autonomía para decidir qué producir y no depender de circuitos mercantiles extractivistas (Altieri y Toledo, 2011). Enseguida cabe pensar el uso del agua en otras actividades que den valor agregado a las materias primas, o que se orienten a actividades recreativas, e incluso para establecer diferentes servicios o negocios lícitos. La idea es definir democráticamente la apropiación del agua (Shiva, 2013).

Significa que el metabolismo social sea sostenible, partiendo de los límites naturales y necesidades sociales. Así, habrá que construir aquella infraestructura necesaria para garantizar que el agua llegue a todos, en cantidad y calidad suficiente, pagando sólo los PHU, no más, cerrando la oportunidad de privatización. Si se guardan los límites de la naturaleza para extraer el agua necesaria para todos, y se retorna sólo aquello que ella pueda reincorporar a los ciclos biogeoquímicos, se asegura la reproducción de la vida. Es una vía de establecer una relación *hombre-naturaleza* simbiótica, de reciprocidad, y sostén a lo largo de generaciones.

Resumiendo, el marco de la sustentabilidad expresado a través de las categorías de metabolismo social para comprender el manejo y gestión del agua, es una oportunidad para comprender la relación *agua-agricultor*, así como

la relación con otros en la cuenca. A través de dichos conceptos se puede identificar el proceso desde que el agua se extrae de la naturaleza, hasta que se desecha a la misma, y también, la circulación de valores de uso al interior del sistema social. Se logra, además, visibilizar el grado de (in)sustentabilidad por el impacto de este proceso material en la calidad de vida de los pobladores por el grado de satisfacción de sus necesidades básicas y derechos. De no ser posible, queda por explorar la capacidad de gestión para convertir la *carencia* en *potencia*, como para afirmar su derecho a la vida. estrategia

Diálogo participativo con actores como estrategia de investigación

Los estudios de *metabolismo social* se han enfocado en la cuantificación de los flujos de materia y energía en el sistema social, y han dejado de lado las relaciones sociales y de poder que determinan dichos flujos; es decir, el análisis de la dimensión inmaterial (Toledo, 2013). La cuantificación de los flujos de agua es una parte importante para el análisis del manejo del agua, considerando las horas que el agricultor dedica para consumir el agua en su parcela; no obstante, es necesario vincular este aspecto con la gestión, debido a que la política hídrica en México ha definido prioridades de uso que no protegen a la agricultura de subsistencia, aunque se diga que su consumo es del 70%, eso es relativo. Por ello, la metodología que se presenta intenta recuperar datos para la descripción y explicación de la relación entre ambas dimensiones.

Ahora bien, la investigación en ciencias sociales procura el estudio de los fenómenos de interés mediante el método cualitativo. Es una alternativa sugerida para cualquier estudio en el marco de la sustentabilidad, por el hecho de que se incorporan elementos que no se pueden observar por el método cuantitativo; cuando existe un acercamiento con los actores que están experimentando problemas ambientales, se pueden reconocer aspectos subjetivos que describen una realidad que difícilmente pueden mostrar los datos numéricos. Cuando es posible establecer un vínculo con actores sociales, reconociendo y retomando sus argumentos, es una oportunidad de ampliar el horizonte de comprensión del fenómeno que se busca estudiar.

Con ese propósito, el presente trabajo de investigación fue resultado de la interacción *agricultores-investigador* desde finales de 2016. El apoyo para realizar el trabajo partió de la aprobación de la Asociación de Usuarios, máximo órgano

de representación de los agricultores de Tarímbaro y Álvaro Obregón. La respuesta fue favorable, mostrando buena disposición para profundizar temas más sensibles. Una inquietud recurrente de los agricultores era saber cuál sería el propósito del trabajo, y si habría alguna oportunidad de apoyo, pues de su parte, sería bien recibido, porque el tema de la contaminación es urgente y olvidado desde hace mucho tiempo. De esta manera, se avanzó en algunos trabajos desde la perspectiva de la investigación acción-participativa.

El proceso de investigación se llevó a cabo en al menos cuatro etapas generales. La primera consistió en la observación no participativa en las reuniones trimestrales donde se informaban los avances de conservación y gestión en colaboración con el Distrito de Riego 020. La segunda, un poco a la par de la anterior, era el diálogo permanente con los administradores y vigilantes, quienes comentaban sobre los retos de la organización. La tercera implicó ir más a fondo, pues era salir a campo con algunos agricultores, trabajadores canaleros y operadores de maquinaria, con quienes se realizaron entrevistas a profundidad (Gáinza, 2006); tal vez sea la etapa más satisfactoria, porque se logró comprender lo que implica llevar agua tóxica hasta la parcela. La siguiente etapa fue acudir con actores externos, de los tres niveles de gobierno, con quienes se retroalimentó algunas de las observaciones en campo, cavando sobre los motivos por los que no se ha atendido la contaminación del Río Grande de Morelia.

Para complementar y contrastar los argumentos de los agricultores y trabajadores del módulo, se recuperaron datos de la calidad del agua del Río Grande Morelia en el periodo 2013 a 2018,⁵ con los cuales se tuvo una visión distinta de la contaminación. Los puntos de muestreo considerados fueron: 1. Salida de la Presa de Cointzio (DLMIC1715), 2. Antes de la PTAR de Morelia, ubicada en Atapaneo (DLMIC1730), 3. A la salida de la PTAR (DLMIC1731), 4. Antes de la llegada al Lago de Cuitzeo por el río rectificado (DLMIC1733).

Una última etapa, aún en proceso, es la discusión de los resultados con los agricultores. Desde la perspectiva de la investigación acción participativa, se busca no sólo generar conocimiento sobre los fenómenos sociales, sino también ir hacia cambios en la medida de las posibilidades. Esa es la necesidad y demanda

⁵ Fuente de datos: la Red Nacional de Medición de Calidad del Agua (RENAMECA); en la Subcuenca hidrológica del Lago de Cuitzeo se ubican 36 sitios de muestreo.

más sensible de todos los agricultores entrevistados que a su vez, representan a otros que insisten en ello. La investigación orientada hacia la transformación parte de que puede ser posible sólo a través de la participación y conciencia de los mismos afectados, por ello, la discusión de los resultados del presente trabajo tiene como objetivo ser una base para la reflexión en el futuro próximo.

En síntesis, la metodología basada en lo cualitativo es una alternativa viable para describir procesos sustentables o insustentables desde los sujetos afectados, los cuales pueden ser contrastados con datos cuantitativos para ampliar la comprensión. Las experiencias que se encuentran en campo, de diálogo con los actores, son fundamentales como estrategia de investigación, ya que se establecen relaciones de confianza, amistad y apoyo mutuo. El resultado de esta propuesta permitió resolver el objetivo de la investigación.

El agua veneno para la producción agrícola y controversias entre actores

El supuesto de que “quien contamina paga”, declarado en el artículo 14 BIS 5 - XVII de la Ley de Aguas Nacionales (LAN), no ha sido una norma aplicada. En contraste, favorecer políticamente la apropiación del agua en cantidad y calidad para lo urbano, que genera las aguas residuales, sí se respeta. Esta cuestión es bien sabida por los productores de la cuenca baja del Lago de Cuitzeo, quienes, en busca de recursos para sostener la infraestructura hidroagrícola por la que conducen su agua, han encontrado problemas para completar pagos, ciclo tras ciclo agrícola desde la descentralización de la gestión del agua. Eventualmente, su capacidad de gestión ha logrado aliviar en parte las deudas, no obstante, para ser acreedores de recursos resulta complicado por limitaciones de presupuesto e incompetencia de los municipios contaminadores.

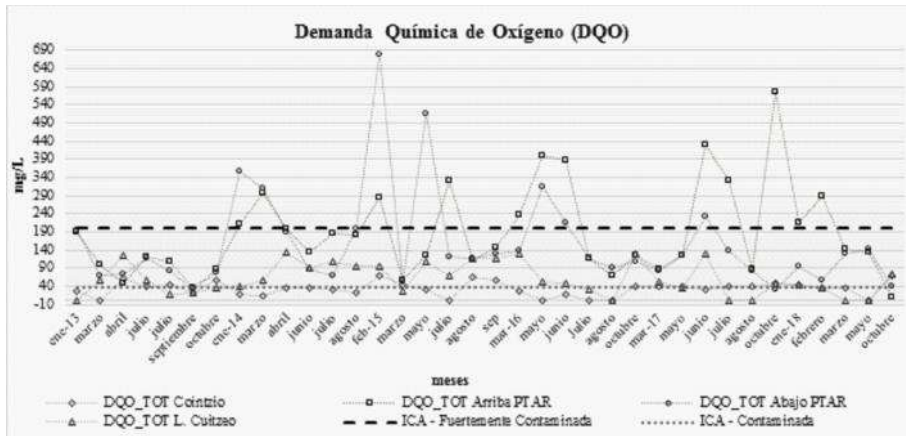
El módulo de riego III sostiene 197.7 km de canales y drenes, en los cuales se vacían las aguas residuales domésticas e industriales de los municipios de Morelia (y tenencias), Tarímbaro, Charo y Álvaro Obregón. Cada municipio contribuye, en mayor o menor medida, al estado que guarda la principal fuente de agua, el Río Grande de Morelia. De acuerdo a los indicadores de calidad del agua (ICA) de la CONAGUA (Comisión Nacional del Agua), y de los datos proporcionados de la RENAMECA, parámetros básicos como la DBO₅, DQO, SST

y Coliformes Fecales,⁶ entran en la categoría de agua *contaminada* hasta *fuertemente contaminada*, y más allá. Es decir, existe un grado de contaminación que supera el nivel de calidad *aceptable* para mantener la vida acuática endémica en el cuerpo de agua. La consecuencia socioeconómica inmediata fue la restricción de cultivos de hortalizas y frutas para consumo en fresco, principalmente porque los Coliformes Fecales superan de manera alarmante los 1000 y 240 NMP/100 ml permitidos para riego agrícola (criterios ecológicos de calidad del agua, CE-CCA-001/89) y contacto directo (NOM-003), respectivamente.

Para ilustrar lo anterior se presenta el parámetro de la DQO, en el que se integran residuos de naturaleza orgánica e inorgánica, susceptibles de oxidación o de potencial transformación mediante PHU, ya que los cuerpos de agua difícilmente pueden asimilarlos en altas concentraciones. La ilustración 1 muestra una aproximación, y contraste, entre la calidad de agua que recibe el módulo de riego (DQO_TOT Arriba PTAR; DQO_TOT Abajo PTAR), y el agua con la que solían regar en el pasado (DQO_TOT Cointzio), esta última denominada *agua charandosa* por los agricultores. Así mismo, se muestra el nivel de contaminación del agua que se vierte al Lago de Cuitzeo por el Río Grande rectificado (DQO_TOT L. Cuitzeo), indicando que el lirio acuático es una barrera de residuos (relativamente positiva).

En el gráfico se incorporan los límites mínimos de las categorías *contaminada* y *fuertemente contaminada* del ICA, de 40 y 200 mg/L, respectivamente, con el objetivo de tener una referencia del nivel de contaminación al que están expuestos los agricultores, trabajadores y población circundante a los canales de riego. Lo que se puede observar es que existen puntos intermedios y otros que salen de los límites. Estos residuos se originan principalmente en Morelia, 74.69 Mm³ de uso público urbano, 11.09 Mm³ uso industrial, 2.6 Mm³ de servicios, entre otros. Tarímbaro por su parte con 2.32 Mm³ de público urbano, 0.36 Mm³ industrial, entre otros. Y Álvaro Obregón con 1.08 Mm³ de uso urbano público, según el registro de usuarios de la CONAGUA, como agua consumida anualmente, que puede ser mayor (última actualización 30 noviembre de 2018).

⁶ Parámetros fisicoquímicos y microbiológicos que describen el grado de contaminación, y de su potencial transformación o asimilación en los cuerpos de agua. La DBO₅ mide los residuos biodegradables. La DQO integra residuos biodegradables y residuos de naturaleza inorgánica difíciles de degradarse. Los SST son la totalidad de sólidos suspendidos en el agua. Y los coliformes fecales son producto de los desechos fecales humanos, de alto riesgo a la salud.

Figura 1. Parámetro de Calidad del Agua DQO (Demanda Química de Oxígeno).

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la RENAMECA, CONAGUA, en el periodo 2013-2018, muestreo puntual.

El grado de contaminación real supera esta caracterización, pues no se toman en cuenta residuos como materia flotante, sólidos sedimentables, grasas y aceites, que son observados por los agricultores en campo, y que son arrastrados desde la cuenca alta hasta el punto de control donde se entrega el agua para riego, en Quirio, municipio de Álvaro Obregón. En contraste, los agricultores describen la calidad del agua desde sus experiencias:

...Había una situación buena porque nos tomábamos esa agua, directamente del canal, ¡magnífico!, buena que se sentía ¡eh!, en ese tiempo que llegaba charandosa llegaba de la presa, y andábamos trabajando en el cerro, arando la tierra con caballos, mulas y bueyes ¡qué sé yo!, y nos bajábamos al agua al canal y nos pegábamos a tomar agua junto con ellos, se sentía gruesa, se sentía sabrosa, y se quitaba la sed. M. Elizarrarás, comunicación personal, 11 de noviembre 2018. El agua a nosotros desde los años 80's nos ha ido de la patada, el campo ha ido disminuyendo en su producción. El desánimo de producir ya está, producimos nada más porque no queremos ver la tierra abandonada, soy productor, pero yo no vivo del campo totalmente, yo tengo que tener otro negocio alternativo para poder sobrevivir. [...] A nosotros nos venden el agua, y con esa agua trabajamos, ahorita

está el riego en \$250 (por hectárea). [...] No nos queda otra más que comprar ese líquido, lleno de *veneno*. En Uruétaro (Tarímbaro) se han caído (respira profundo) como dos personas al canal por accidente, y se han muerto (golpeteo mesa), y eso ha pasado en la colonia Miguel Hidalgo, en Álvaro Obregón, en El Calvario, en todos los pueblos que están sobre el canal, muchos se han caído al canal y esos han muerto. De un solo trago se han muerto, [...] por eso me atrevo a decir que compramos veneno, ¡esto es veneno!, y lo digo veneno, porque la gente que cayó, trago agua y se envenenó y murió, el doctor lo dijo <este cuate se murió porque tomó el agua>. F. Calderón, comunicación personal, 30 de octubre 2018.

Por su parte, antes de que los agricultores reciban el agua en su parcela, los canaleros y maquinistas se encargan de retirar todo tipo de basura que impide el paso del agua hacia el canal Joconoles. Desde Quirio, el agua inicia otro recorrido, por el cual Álvaro Obregón y Tarímbaro agregan más agua residual y basura, encontrándose hasta cuerpos humanos. El asunto se agudiza en Tarímbaro, ya que hay un número importante de casas y fraccionamientos nuevos asentados en el margen del canal, violando en muchos casos las áreas federales concesionadas al módulo de riego, lo que provoca conflicto entre trabajadores y pobladores inconformes porque no hay lugar adecuado para la basura y exceso de lirio; dichas viviendas solían ser campos de cultivos, hasta que la reforma al artículo 27 constitucional abrió la posibilidad de venderlos, y las voraces inmobiliarias se aprovecharan.

Hoy día, los costos para conservar los canales y drenes de riego son altos. Esto requiere hasta el 50% de los ingresos del módulo, el cual se paga con una cuota de autosuficiencia, eventualmente con recursos de Tarímbaro y Álvaro Obregón, y subsidios como la adquisición de maquinaria grande, pero de alto consumo energético.⁷ Morelia, por su parte, tiene el argumento de que está tratando el 80% de las aguas a través de la PTAR Atapaneo instalada en 2007, cumpliendo con la NOM-001-SEMARNAT-1996.⁸ En lo referente a las industrias,

⁷ En el ciclo agrícola 2017-2018 se registró un consumo de diésel de 66.906 m³, equivalente a un gasto total de \$920,028.00, sujeto al incremento mensual del combustible que partió en \$17.14 y cerró en \$19.80, lo cual impactó negativamente en el módulo, dificultando el avance en la conservación.

⁸ El OOAPAS cuenta con 8 PTAR: Arko San Pedro (10L/s), Atapaneo (1055.72 L/s), Cuto de la Esperanza (3.50L/s), Ignacio Zaragoza (2 L/s), Itzicuaros (89.32 L/s), Lomas de la Maestranza

no se conoce alguna contribución con el módulo, el hecho es que el Río Grande de Morelia continúa siendo un vertedero de residuos tóxicos, hábitat idóneo para la fauna nociva y generador de gases de efecto invernadero.

Evaluar el impacto de las aguas residuales sobre la actividad agrícola, y en sí sobre el productor y su familia, no es una tarea fácil, pues no es sólo considerar los gastos a corto plazo por la remoción de residuos. El hecho de haber dejado de sembrar diversidad de cultivos por más de treinta años, pérdida de fertilidad en los suelos, el consumo limitado de sus propios cultivos, la transición a la agricultura moderna contaminante (agrotóxicos prohibidos países desarrollados), la consecuente eutrofización de sus canales de riego (exceso de lirio acuático), la sobreoferta de monocultivos de bajo valor en el mercado, acaparadores bien organizados (que definen los precios), la separación de las familias por la migración, el daño a la salud de la población expuesta a residuos tóxicos, la muerte de habitantes por beber agua de los canales, entre otras consecuencias de la *fractura del metabolismo rural*.⁹

El impacto a corto plazo de lo que cuesta remover residuos, para garantizar en alguna medida el derecho al agua en la labor agrícola, es un gasto realizado en el orden de los dos millones y medio de pesos por ciclo agrícola en general, a partir del ciclo 2012-2013 en adelante, ligeramente por debajo del gasto programado (Figura 2). Esto significa un gasto por debajo del óptimo necesario (DNMACN), o de expectativa, para que la infraestructura de conducción esté en buen estado. Es decir, los PHU debían ampliarse para ofrecer un mejor servicio a los miembros del módulo, pero eso significa más recursos que, de hecho, el Estado dejó de asumir a partir de la transferencia del módulo en los años noventa (Peña, Vargas y Romero, 2013; Vargas, 2002). Así, los agricultores se volvieron acreedores de gastos que correspondían tanto al *Estado* como a los contaminadores.

(6.40L/s), San Miguel del Monte (1.00L/s), Villa Magna (2.10L/s), en conjunto suman 36.90 Mm³/año de saneamiento, a reserva que se tengan complicaciones operativas, lo cual se desconoce. Este valor es inferior al bloque de agua que recibe el organismo, por lo cual cabe la duda si el saneamiento corresponde al 80%.

⁹ Concepto que se retoma de Brett Clark y John Bellamy Foster, en su artículo “Imperialismo ecológico y la fractura metabólica global. Intercambio desigual y el comercio de guano/nitratos” (segundo semestre de 2012), Theomai 26, Traducido al español por Diego Pérez Roig.

Figura 2. Gastos en Conservación en el período 2011-2018, programado, realizado y óptimo.

Fuente: elaboración propia con base en datos del DR020, en apoyo a los módulos de riego.

La LAN, en sus artículos 96 BIS y BIS1, señala que “la autoridad del agua intervendrá para que se cumpla con la reparación del daño ambiental...” y que “las personas físicas o morales que descarguen aguas residuales, [...] asumirán la responsabilidad de reparar o compensar el daño ambiental causado...”, respectivamente (Semarnat y Conagua, 1992, p.103). Sin embargo, este planteamiento ha de ser “ignorado” por quien encabeza la dirección local de la Comisión Nacional del Agua;¹⁰ en una reunión entre Tarímbaro y el módulo de riego III, ciclo agrícola 2017-2018, comentó, palabras más palabras menos, que Tarímbaro no tenía por qué dar recursos al módulo por la descarga de aguas residuales. En ese momento, la gestión que el módulo había logrado para recibir un millón trescientos mil pesos se disolvió.

Más adelante, por la presión de pagar a trabajadores y una máquina nueva de largo alcance, un grupo de delegados arribó a la presidencia de Tarímbaro. El cúmulo de productores, molestos por la ruptura del apoyo, consiguió el enojo del edil quien, a través de la fuerza pública, limitó el paso a solo tres personas. Entonces, se logró obtener sólo cien mil pesos para diésel y trescientos mil pesos en efectivo, no más; en puerta venía la reelección a la presidencia y los recursos ya tenían otro objetivo, afirmaban algunos muy

¹⁰ Funcionario colocado por el gobierno del estado de Michoacán, administración 2015-2021.

molestos. Los productores no quedaron conformes, para ellos era intolerable ver que los gestores no lograron el objetivo. Lo mismo se repitió en Álvaro Obregón, pero esta vez se llegó al grado de tapar drenajes como método de presión. El resultado fue similar, y sólo se les otorgaron trescientos mil, de seiscientos mil pesos solicitados.

Con relación al municipio de Morelia, el tema es más complejo. La administración del OOAPAS (Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Morelia) (antes de las elecciones federales de 2018) sostenía que el “re-uso de aguas tratadas es un esquema ganar-ganar” (OOAPAS, 2018, p.8), y que los módulos podrían verse beneficiados, aprovechando un agua de calidad tal que permitiría la producción de cultivos de mayor valor comercial. Brevemente, el trato consistía en que el agua de la PTAR Atapaneco pudiera ser *intercambiada* por el derecho que tienen los módulos de la Presa de Cointzio. El organismo operador ha pensado en el intercambio o venta de las aguas,¹¹ lo que les “ayudaría” con la crisis financiera. Pero en ese razonamiento no se ha considerado que el derecho de agua para riego agrícola es de alrededor del 37% y 63% de la presa y del Río Grande de Morelia, respectivamente, y que la descarga de aguas tratadas de la PTAR Atapaneco es parte del 63%.

Si OOAPAS vendiera el agua tratada, o la desviara para otros usos dentro del metabolismo urbano o industrial, se estaría llevando un volumen que por derecho corresponde a otros, aguas abajo.¹² Sería un despojo de agua, aún y cuando el organismo operador haya añadido valor al agua residual a través del PHU de saneamiento. En primer lugar, es una obligación antes que un derecho el reuso. Esto es importante por el hecho de que entre agricultores y miembros del organismo operador se han presentado malos entendidos por los derechos del agua; de hecho, el DR020 ha observado una baja en la disponibilidad de agua en los últimos ciclos agrícolas, lo cual sin duda afectará a los agricultores en un año seco.¹³

¹¹ Este acuerdo se llevó a cabo con la empresa papelera ubicada al sur de Morelia; agua de la PTAR de los Itzicuarios a cambio de agua del manantial de la Mintzita. Es un acuerdo que debería analizarse a fondo.

¹² El art. 33 de la LAN y el artículo 85 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (RLAN) permiten a los asignatarios del agua (OOAPAS) “reutilizar las aguas tratadas provenientes de los sistemas públicos [...] siempre y cuando no se afecten las reservas y los derechos de terceros inscritos en el Registro...”.

¹³ El DR- 020 opera la Presa de Cointzio, realiza la medición de los flujos sobre el Río Grande de Morelia, y entrega el agua en bloque al OOAPAS Morelia y Módulos de Riego. En las últimas

En otro escenario, si los agricultores ceden el 37% de agua de la Presa de Cointzio, podría ser un acuerdo poco factible. Significa que los agricultores debían pagar parte de la infraestructura necesaria para que el agua tratada llegue a su destino (y no alcanzaría para todos), de alrededor de 23 kilómetros de conducción, a lo que los agricultores responden que ellos no contaminaron el agua, y que no tienen por qué pagar por ello, si el OOAPAS ya cobró esa agua a los ciudadanos de Morelia, ¿por qué se quiere volver a vender esa agua? En cierto modo tienen razón, pero la lógica del *Estado* es que se baje recurso con participación de los “beneficiados”,¹⁴ sin pensar antes en la necesidad de restaurar el Río Grande de Morelia como principal canal natural de conducción, y recuperar las funciones ecosistémicas. También se propuso que una empresa israelí¹⁵ les limpiara el agua, y que los agricultores pagaran por ello, lo cual fue rechazado.¹⁶

En un diálogo participativo con los módulos II, III y IV,¹⁷ se llegó a la reflexión de que la idea de intercambio podría significar mayor vulnerabilidad, ya que se perdería un derecho ganado, el cual no están dispuestos a ceder así de fácil, y menos en condiciones poco claras. Un trato como este es irreversible en el marco de la LAN, porque hay prioridad a lo urbano por encima de la agricultura, no tomando en consideración que es un privilegio para la vida urbana por encima de la *vida rural*, y todo lo que ello implica. En primer lugar, es necesario aprovechar el derecho de agua residual (tratada), previo a cualquier negociación de derechos de la Presa de Cointzio. Ante el déficit hídrico de la cuenca, *eventos climáticos adversos* de los últimos tiempos (granizadas, heladas, sequías, etc.), los cambios político electorales, y la baja de presupuestos, es necesario analizar a fondo en qué condiciones podría ser factible cualquier negociación, considerando los afectados ambientales. En resumen, existe una gran incertidumbre, escaso diálogo entre actores, y necesidad de explorar más datos técnicos.

mediciones se observa un desvío de agua que surge en Atapaneco. Por otro lado, la presa presenta un deterioro ambiental (lirio acuático), a causa de descargas puntuales y difusas, estas últimas por la actividad agrícola moderna de la cuenca alta.

¹⁴ Tan sólo el proyecto ejecutivo se estimó en 3.5 millones de pesos, aproximadamente.

¹⁵ Ver: <https://odis.mx/quienes-somos.html>

¹⁶ Propuesta recomendada por la Comisión Estatal del Agua y Gestión de Cuencas (CEAC), en la administración del gobierno estatal 2015-2021.

¹⁷ Fecha 4 de febrero de 2019 en las instalaciones del módulo de riego III.

En el supuesto de que los agricultores cedieran el 37% de su derecho, de buena voluntad política, quizá habría la ventaja de reducir la sobreexplotación del acuífero (31.47 Mm³), pero el OOAPAS tendría (tiene) la enorme responsabilidad de regresar las aguas libres de contaminantes al cien por ciento y evitar las pérdidas de su sistema de distribución (asignación: 83.47 Mm³). La pregunta es si el OOAPAS podrá sostener los PHU de saneamiento, ya que el sistema tarifario se define en el orden político, y no necesariamente por los costos de operación y mantenimiento del servicio. Si además se pone en la mesa el hecho de que las tecnologías de tratamiento de aguas residuales son de alta demanda energética y de alta obsolescencia programada, quizá el OOAPAS no logre el objetivo. Se ha creado un mercado emergente del saneamiento, donde diversas empresas incursionan con ánimo de lucro, promoviendo muchas veces *procedimientos hidro(in)útiles* (PHI).¹⁸

Y, si se agrega al análisis de este tema el esquema *público-privado*¹⁹ con el que opera el OOAPAS para el saneamiento de las aguas (reglas del BM y otros organismos), la oportunidad de sostener una infraestructura de mayor magnitud podría llevar a mayor complicación. Claramente se está lucrando con una necesidad básica o, acaso, ¿la empresa privada está dispuesta a ofrecer el servicio con un margen de ganancia limitada o regulada por el *Estado*? No está en su racionalidad, y por ello el costo de esa agua sería alto, fuera del alcance de los agricultores, si se les quisieran cobrar \$2.01/m³ (promedio anual), muy alejado de los \$250/riego. Por último, hay que trasladar esa agua a las parcelas, igualmente sujeta a los recursos disponibles del *Estado* y de los productores, ya que el contrato con la empresa acaba en el momento en que se descarga el agua al Río Grande de Morelia.

¹⁸ La Subdirección de Operación de la CEAC, que estuvo a cargo del ing. Octavio Castro Guzmán, elaboró un inventario de plantas de tratamiento de aguas residuales de las cuencas en el estado de Michoacán (2014-2015), del cual se extrae textualmente lo siguiente: El número de plantas urbanas y rurales registradas a la fecha es de 135. [...] Existen irregularidades operativas, entre otros problemas no menos importantes como A) el empleo de tecnologías no probadas, B) dependencia tecnológica, C) incumplimiento de las disposiciones normativas y falta de regulación en la revisión y validación de proyectos, D) deficiencias en la entrega de recepción de las PTAR, E) proyectos inadecuados, F) deficiente capacidad de las empresas y G) supervisión deficiente.

¹⁹ TICSА, empresa privada a cargo del servicio de saneamiento con OOAPAS Morelia (en Atapaneco y los Itzicuaros), para más información consultar <http://www.ticsa.com.mx>

En síntesis, los agricultores del valle Tarímbaro – Álvaro Obregón parece que están destinados a asumir los costos de la ineficiente gestión del agua de la cuenca alta y áreas aledañas. Su única alternativa es la reorganización y planeación para confrontar a los actores de otra manera, y que contribuyan a avanzar en la recuperación de los ríos de la cuenca. O bien, sobrevivir hasta donde sus capacidades y recursos les permitan, aunque probablemente sin el éxito deseado. Conforme pasa el tiempo, su poder político se debilita, ya que los agricultores de edad avanzada, quienes protestaron cuando inició el problema de la contaminación (Ávila, 1994), se están yendo. A menos jóvenes les interesa el campo, y serían los únicos en promover transformaciones si se organizan y hacen posible su derecho al agua.

Reflexiones finales

La contaminación del agua es resultado de un metabolismo social insostenible, que deriva en consecuencias incalculables en las poblaciones que sólo pueden acceder a ese recurso tóxico para trabajar la tierra. En primer lugar, se refleja un nivel de desarrollo deprimido, debido a que el metabolismo rural se transforma radicalmente, dejando de aprovechar el *potencial productivo* de las tierras, cambiando de diversidad de alimentos a monocultivos (en un esquema de agricultura moderna más contaminante aún, apoyada por la política agroalimentaria neoliberal) y, lo más importante, que los productores consumen poco del mucho esfuerzo que añadieron a su tierra y al agua, ya que termina en manos de otros. La contaminación del agua significa entonces un grado de *pobreza hídrica*, aguas arriba en la apropiación, y aguas abajo en la circulación y consumo de valores de uso.

En segundo lugar, el manejo del agua contaminada es un acto que implica un gran esfuerzo, tanto en recursos económicos como humanos. Los PHU involucrados se dificultan, al grado de que prácticamente los agricultores asumen los costos de los contaminadores de la cuenca, a un grado que les aleja de su derecho al agua para la subsistencia. Se trasladan responsabilidades por la ausencia de un marco legal que regule, vigile y sancione a los usuarios del agua en la cuenca; no obstante, el marco legal en materia hídrica, a pesar de ser una referencia caduca y mercantilista, es una herramienta de gestión que los agricultores pueden usar para sumar a las municipalidades a su

responsabilidad, no como “apoyo” o “dádiva”, sino como obligación y responsabilidad; con base en los costos a corto plazo para remover los residuos, hasta que los responsables se organicen para responder a las normas para la descarga de agua a los cuerpos de agua y canales de riego, y así, restaurarlos con el esfuerzo de todos los ciudadanos.

Así, los campesinos podrían sustituir el método de presión de tapar los drenajes, ya que esto sólo afecta a la población, dentro de la cual ellos mismos forman parte. Más allá de su condición como agricultores, también son usuarios domésticos, y podrían en cambio ejercer presión a su municipio para conocer los planes de manejo de las aguas en su localidad, como un derecho al conocimiento y de transparencia del ejercicio del poder. No obstante, la organización débil al interior del módulo de riego no ha permitido avanzar más allá de su verdadero poder político, ya que hay divisiones internas y malos entendidos.

A pesar de ello, en el caso de Morelia, los agricultores no están dispuestos a perder un derecho ganado con los negociantes del OOAPAS. En la intención de “resolver la contaminación del agua para riego” por la vía tecnócrata y privatizadora del agua, lo que pasa realmente es que se trasladarían más costos, algo que los agricultores no podrían pagar, ya que la misma contaminación les ha llevado a una crisis de autosuficiencia como módulo y en el ámbito familiar, ¿con qué recursos pagar un agua de calidad o PHU, si en primer lugar fueron despojados de un agua charandosa que les permitía una vida de bienestar y de riqueza para pagar el derecho a la misma? Ahí es cuando se observa que su capacidad para defender su único medio de vida está latente, y debe fortalecerse.

Por último, la contribución de este trabajo reside en reconocer y visibilizar la complejidad de las relaciones sociales con el agua en la cuenca, que abarca las dimensiones política, socioeconómica y ambiental. Lo siguiente, reflexionar sobre la postura política de los diferentes niveles de gobierno, e incapacidad de reconocer a los actores que sobrellevan las consecuencias de la contaminación, marginados en la periferia y destinados a soluciones poco viables. Por ello, es necesario la discusión de los resultados de la investigación con los agricultores, que constituye uno de los objetivos centrales de la IAP, que queda sujeto a que los actores afectados puedan apropiarse del conocimiento que ellos mismos generaron, así como de la capacidad del facilitador investigador de dialogar y hacerles partícipes.

Referencias bibliográficas

- Altieri, M. y Toledo, V. M. (2011). “La revolución agroecológica en Latinoamérica: Rescatar la naturaleza, asegurar la soberanía alimentaria y empoderar al campesino”. 38(3):587-612.
- Arrojo, Pedro. (2006). “Las funciones del agua: valores, derechos, prioridades y modelos de gestión”, en *La gestión del agua urbana en México: retos, debate y bienestar*. David Barkin, coordinador, México, pp. 47-56.
- Ávila, Patricia. (1994). “Conflictos por la contaminación y gestión del agua en el Distrito de Riego Morelia-Queréndaro”. *Relaciones* 16(60):221-50.
- Dussel, Enrique. (2006). *20 tesis de política*. Primera edición. México, Siglo XXI Editores: Centro de Cooperación Regional para la Educación de los Adultos en América Latina y el Caribe.
- Dussel, Enrique. (2014). *16 tesis de economía política*. 1er reimpresión. México, d.f.: Siglo XXI Editores.
- Fals Borda, Orlando. (2008). “Orígenes universales y retos actuales de la IAP (Investigación acción participativa)”. *Peripecias* (110):14.
- García, Rolando. (2006). *Sistemas Complejos. Conceptos, método fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Primera edición. Barcelona, España, Editorial Gedisa, S.A.
- Geilfus, Frans. (2002). *80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación*. San José, C.R., Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Hinkelammert, Franz J. y Mora, J. H. (2013). *Hacia una economía para la vida*. Cuarta edición corregida y aumentada. México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH); Editorial Universidad Nacional de Costa Rica (EUNA).
- Leff, Enrique. (2004). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. Primera edición. México, Siglo XXI Editores.
- Marx, Carlos. (1974). *Contribución a la crítica de la economía política*. quinta edición. Ediciones de cultura popular, s.a.
- Max-Neef, Manfred A., Elizalde, A., y Hopenhayn, M. (1998). *Desarrollo a Escala Humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Segunda edición. Montevideo, Uruguay, Editorial Nordan-Comunidad; Icaria Editorial.

- OOAPAS Morelia. (2018). *Morelia: un caso de éxito en re-uso de aguas tratadas*. Morelia, Michoacán.
- Peña, F. Vargas, S. y Romero, R. (2013). *Resistencia a las políticas de gestión del agua en México. La Transferencia del distrito de riego Tula, Hidalgo*. Primera edición. México, El Colegio de San Luis.
- Semarnat y Conagua. (1994). *Ley de Aguas Nacionales y su reglamento*. Última reforma publicada DOF 11-08-2014.
- Shiva, Vandana. (2013). *Las guerras del agua. Privatización, contaminación y lucro*. Segunda reimpresión. Siglo XXI Editores.
- Toledo, Víctor M. (2013). “El metabolismo social: una nueva teoría sociológica”. *Relaciones* 136:41-71.
- Vargas, Sergio. (2002). “Agua y agricultura: paradojas de la gestión descentralizada de la gran irrigación”. *Estudios agrarios* 61-82.
- Veraza, Jorge. (2007). *Economía y política del agua*. Primera edición. Editorial Itaca.

EL DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE: UN ACERCAMIENTO TEÓRICO DESDE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL Y EL DESARROLLO LOCAL

MARÍA DE LA LUZ ZAVALA VILLAGÓMEZ¹
SALVADOR GARCÍA ESPINOSA³

Introducción

La contaminación, sobreexplotación de los recursos naturales y la pobreza son evidencias claras de que el sistema económico es un proceso de desarrollo desigual y combinado de estructuras y procesos políticos, económicos, sociales y ambientales (O'connor, 2001: 87, Escobar, 2010: 36-37). Adicionalmente, los modelos establecidos por el desarrollo económico han dejado a un lado las particularidades, estableciendo desarrollos urbanos masificados como un *modelo a seguir* dentro de una globalización y uniformización del planeta establecido por los poderes hegemónicos (Mihailovic, 2015: 2).

En el caso de Morelia se presenta una problemática urbana-espacial diferenciada en la que se enfatiza la desigualdad en el acceso a infraestructura y equipamiento, que limita el sano disfrute de la vivienda y la ciudad, situación generada primordialmente por el poder político y por los actores locales con poder económico, primordialmente desarrolladores de fraccionamientos de vivienda, que rigen la dinámica en el ámbito urbano, carentes de referentes de desarrollo local y de responsabilidad social, de las cuales se da cuenta.

¹ Estudiante del Doctorado en Ciencias en Desarrollo Sustentable, UMSNH, arq_zv@hotmail.com

² UMSNH, sagaes@gmail.com

Esto ha generado una crisis, no sólo en la pérdida de elementos de identidad y valor cultural urbano, adicionalmente, ha menoscabado la dignidad y calidad de vida, aunado a las deficiencias mencionadas, ha dejado en evidencia la inviabilidad del desarrollo urbano en la ciudad de Morelia y, que a su vez, da cabida a la generación de nuevas ideas de desarrollo urbano sustentable, abierto y respetuoso de las diferencias, cualidades y características particulares, que generen un desarrollo sustentable de la ciudad.

Este documento parte de esas áreas de oportunidad generadas por las cualidades de la ciudad de Morelia y del análisis de las aportaciones del enfoque de la Responsabilidad Social y del Desarrollo local para generar una propuesta de Desarrollo Urbano Sustentable. Se analizan las principales problemáticas debidas al crecimiento urbano y a los desarrollos de vivienda, así como un análisis de las teorías del Desarrollo Local (DL) y de la Responsabilidad Social (RS) que aportan una solución viable al problema del desarrollo urbano, enfatizando las actuaciones de los actores, las instituciones y el gobierno para lograr un cambio en la forma en que la ciudad se desarrolla.

Desarrollo urbano y su problemática: el caso de la ciudad de Morelia

El nacimiento de la ciudad de Morelia se remonta a la época colonial, concretamente el 18 de mayo de 1541, por instrucciones del entonces virrey de la Nueva España Antonio de Mendoza (Sánchez y Urquijo, 2014: 18). Morelia se establece en el centro del Valle de Guayangareo, rodeada por ríos, bosques y recursos naturales, acorde a lo que Platón pensaba debería tener una ciudad ideal (Basalenque, 1963:50-53 citado por Vargas, 2014: 52).

Morelia desde sus inicios contó con una traza ortogonal planeada, fundamentalmente norte-sur, que parte de la creación de dos plazas y al centro Catedral, conforme a los cánones medievales-renacentistas de la época (Sánchez y Urquijo, 2014: 18) (Fig. 1). Dicha traza es abandonada totalmente durante la década de 1970, sin tener en cuenta la integración vial ni la ortogonalidad original de la traza de la ciudad (Vargas, 2014: 69-70). Se puede considerar que éste fue el inicio de los principales problemas del desarrollo urbano en cuanto a sus vialidades e infraestructura.

Figura 1. Plano de la Ciudad de Valladolid, hoy Morelia, año de 1794.

Fuente: Vargas, 2014:72 de AGN. Cat. 3181.

En la década de 1980, el proceso de “descentralización” aunado a los sismos de 1985 provocó la llegada de miles de inmigrantes de origen metropolitano a Morelia. Dicho movimiento poblacional ocasionó un crecimiento significativo de la mancha urbana identificado como *traza anular*, que parte de la traza del libramiento de la ciudad y de la actual avenida Camelinas (Vargas, 2014: 71-79). En dicha época la ciudad pierde toda planeación al regirse por el interés de los particulares, desarrolladores urbanos, tanto los legales como los ilegales, omitiendo la legislación vigente y el valor histórico de la traza urbana, dentro de un contexto de crisis económica y social en el país (Vargas, 2014: 81).

Aunado a esto, la llamada *Revolución Verde* (década de 1960) ocasionó la desocupación de la mano de obra (primordialmente jornaleros) debida a la tecnificación del campo, motivando su abandono e incrementando la migración de campesinos a las ciudades y al extranjero (Sánchez y Urquijo, 2014: 36). En palabras de Antonio Candido de Mello e Souza, *cuando el pobre labrador siente la*

presión insostenible de la miseria, no se revela, emigra (Wilheim, 1982: 15). Adicionalmente, en México se experimentó un crecimiento demográfico que se vio reflejado en un crecimiento urbano exponencial y desordenado, primordialmente de las ciudades como Morelia.

Actualmente, es común visualizar en el paisaje urbano de Morelia las colonias progresivas o denominadas irregulares, de gente sin recursos suficientes para la adquisición de una vivienda “digna” o un predio urbanizado, con una enorme necesidad de contar con un espacio al cual denominar como propio, que les proporcione identidad y un sitio al cual llamar hogar, ya que el ser dueño de una vivienda lo podemos visualizar como un símbolo de seguridad para el migrante y el pobre (Wilheim, 1982: 16), desafortunadamente los sitios a los cuales pueden acceder- si es que pueden- se encuentran primordialmente en las periferias (Cuenya, 1982: 32), espacios lotificados que se han convertido en un negocio que explota la ignorancia y necesidad de los pobres, consumiendo vorazmente el suelo urbano (Wilheim, 1982: 18), con lotificaciones en zonas de riesgo, sin infraestructura y sin servicios públicos.

Un rasgo característico de la ciudad es el caos urbano, la no planificación y el desorden caracterizado por el principio de “construir lo que quiero donde quiero”. Los asentamientos no controlados son un escenario que confirma la falta de capacidad gubernamental y jurídica, lo cual ha motorizado de manera progresiva e indetenible el deterioro de nuestro paisaje urbano (Arrieta y Ferrer, 2012: 10).

Este fenómeno de desarrollo genera contaminación de suelos y agua, deforestación, enfermedades, morbilidad, hacinamiento, mala utilización de los recursos disponibles, entre muchas otras (Wilheim, 1982: 12; Cuenya, 1982: 33; Gutman, 1982: 150, Ávila y Pérez, 2014: 223-224), con situaciones de precariedad, insalubres, calidades de vida infrahumanas, aspectos que deben cambiar bajo la visión de una sustentabilidad urbana (Gutman, 1982: 150).

Un factor primordial en esta problemática es el encarecimiento y la especulación del suelo, permitido por parte de los mismos gobiernos a falta de una legislación adecuada y avalada por la misma población, que comparte la idea de *llegar a ser rico con el crecimiento de la ciudad* (Wilheim, 1982: 16). Esto ocurre cuando el propietario de parcelas espera a que sus terrenos sean absorbidos por la mancha urbana para que se abastezcan de infraestructura y con ello incrementen su plusvalía.

Adicionalmente, se ha generado un desarrollo en equipamiento e infraestructura desigual, en palabras de Winograd:

La provisión desigual de los diversos tipos de equipamiento, transporte, administración, esparcimiento, generó los rasgos típicos de la ciudad moderna: el suburbio y la consecuente contradicción entre el centro urbano, de alta calidad de equipamiento, y la periferia, desprovista de ellos (Winograd, 1982: 55).

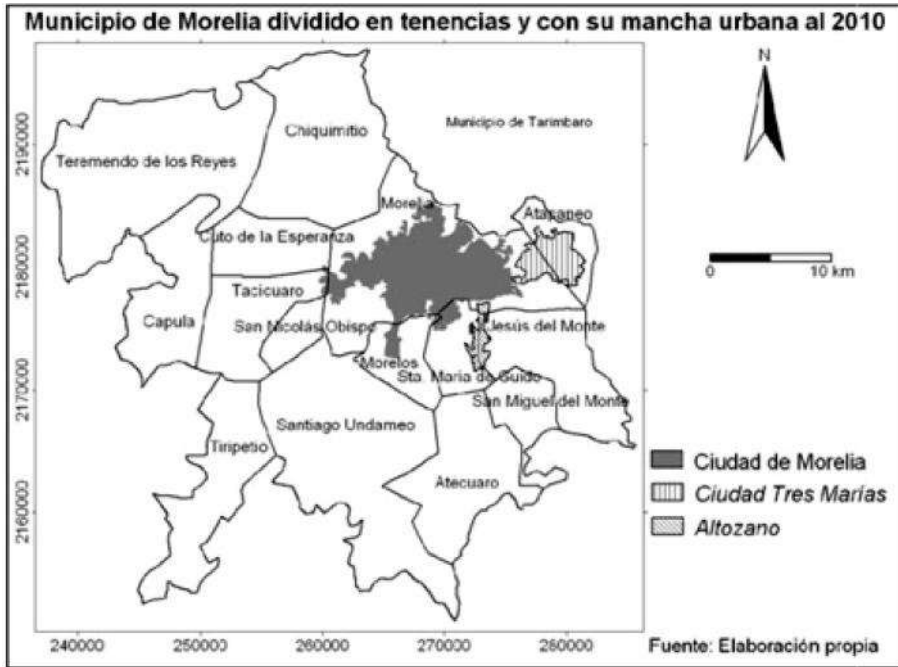
En Morelia, un fenómeno sin precedentes es el generado por la compra de enormes extensiones de tierra ejidal aledañas a la ciudad, adquiridas a bajo precio, por parte de especuladores en los ejidos en que hoy se ubican tres megaproyectos urbanos que se implementaron a principios del siglo XXI; Ciudad Tres Marías, Montaña Monarca hoy Altozano y Villas del Pedregal, complejos habitacionales cerrados, “ciudades privadas”, que representan un fenómeno de segregación residencial y exclusión social sin precedentes (Sánchez y Urquijo, 2014: 39-42).

Los grandes desarrolladores lograron con ello tener el control del mercado del suelo urbano a partir de una lógica de maximización de ganancias en el corto plazo sin importar los costos sociales y ambientales (Ávila, 2004 citado por Ávila, 2014: 127) (Fig. 2).

La transformación urbana y territorial, que ha sido en buena medida debida a estos megaproyectos, ha sido posible gracias al apoyo por parte de gobiernos municipales y estatales encaminados a beneficiar a los empresarios y que ha llevado a acciones como los cambios de uso de suelo realizados en zonas naturales protegidas (ZNP), convirtiendo lo ilegal en legal, destinando además recursos públicos a la dotación de servicios públicos y equipamiento en estos fraccionamientos (Ávila, 2014: 128). En Morelia, la segregación ha sido un fenómeno planeado, desafortunadamente, por los fraccionadores y especuladores del suelo, y avalado por los gobiernos.

Un claro ejemplo de esta manipulación y concordancia entre empresarios y gobierno han sido los proyectos más importantes en el sector salud a nivel regional que se encuentran en el fraccionamiento Ciudad Tres Marías; IMSS, ISSTE, SSA, así como las instalaciones de la feria estatal y obras públicas de infraestructura como lo son las obras viales del tramo Morelia-Entronque Tres Marías, o la construcción Morelia-Aeropuerto, misma que entronca con una desviación a Ciudad Tres Marías (Sánchez y Urquijo, 2014: 41). Evidentemente, la creación de todas estas obras ha sido a costa del descuido y olvido de zonas marginales, desprotegidas de servicios públicos e infraestructura.

Figura 2. Mancha urbana de Morelia, sus tenencias y los complejos residenciales Altozano y Ciudad Tres Marías.



Fuente: Sánchez y Urquijo (2014: 17).

Otro proyecto es el del “Megapuerto” y construcción del periférico, que conecta Altozano con el sur de la ciudad, que se ha logrado gracias a los esfuerzos del Gobierno del Estado y del Gobierno Municipal, detenido en diversas ocasiones y que no había sido posible gracias a la unión de actores clave como los colonos, movimientos ciudadanos y las instituciones de educación superior, encabezadas por especialistas que han validado los riesgos que conllevaba su ejecución debido a fallas geológicas y el impacto ambiental de la zona, hasta entonces denominada como Zona Natural Protegida, que ha modificado su polígono y cambiado su uso de suelo en repetidas ocasiones para dar validez al proyecto (Ávila, 2014: 131-136).

Podemos resumir el problema urbano de la ciudad de Morelia como una ciudad de contrastes, con zonas provistas de infraestructura y equipamiento de

primer nivel y una vasta superficie del suelo urbano desprovista de servicios básicos e infraestructura; dichas diferencias han segregado la ciudad generando conflictos sociales y ambientales urgentes de solventar, y para dar la pauta la teoría del Desarrollo Local permite establecer puntos focales a considerar en el desarrollo urbano sustentable.

Desarrollo local

El DL surge de las reflexiones generadas del análisis de las fuertes brechas socio-espaciales expresadas en términos de una fuerte concentración espacial productiva y demográfica, y elevadas disparidades en las condiciones de vida de la población latinoamericana (Riffo, 2013: 7). Esto ha impulsado la generación de nuevas ideas y reflexiones que se insertan en un nuevo escenario de redemocratización, descentralización y reconversión productiva (Uribe Echeverría, 1990 citado por Riffo, 2013: 28), enfatizando la importancia de lo endógeno en el desarrollo, con sus cualidades espaciales y características específicas, particularidades que son el punto de partida en el desarrollo urbano sustentable.

Vázquez (2005), describe el desarrollo económico local como un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en el que pueden identificarse al menos tres dimensiones: una económica, otra sociocultural y la política-administrativa. Para Albuquerque, las dimensiones del desarrollo local son; desarrollo humano, desarrollo institucional y desarrollo sustentable, ya que el desarrollo local tiene un enfoque sistémico e integrado (Albuquerque, 1997). Evidentemente, el desarrollo urbano sustentable debe contar con las dimensiones del desarrollo humano, desarrollo ambiental y el desarrollo institucional, que se engloban en la economía, la cultura y el ambiente.

Estas ideologías dieron como resultado modalidades innovadoras y específicas del desarrollo local, primordialmente se formalizó la importancia del espacio, desde el punto de vista de sus características y cualidades específicas, como elementos que pueden o no fomentar el desarrollo local.

Paasi ve el espacio más allá del simple “contenedor”, le atribuye cualidades sociales, la creación de instituciones, entiende el espacio como un factor común, de apropiación de la sociedad que se integra en la región (Paasi, 2004, traducción

por Riffo, 2013: 14). Bajo esta premisa, debemos considerar que la ciudad es más que una localización en el espacio, constituye una organización en la que los actores interactúan e intercambian bienes, servicios y conocimientos, siguiendo reglas específicas (Vázquez, 2001: 9).

Evidentemente, los recursos condicionan las aptitudes del desarrollo, por ende, el conocimiento y difusión de los recursos locales es fundamental para poder propiciar un aprovechamiento sustentable de ellos. La capacidad emprendedora local y la inversión empleando el ahorro y los recursos locales, son factores decisivos en los proyectos de desarrollo, ya que sin ellos el crecimiento a largo plazo alcanza pronto sus límites (Vázquez, 2005: 31).

Albuquerque define el desarrollo económico local como un proceso de participación entre actores, primordialmente locales, públicos y privados que integran una estrategia en la que se emplean los recursos locales y endógenos, sin renunciar a las oportunidades externas (Albuquerque, 1997; Albuquerque, 2007), dicho proceso se enfoca en la mejora del tejido productivo y un crecimiento económico con mayor equidad mediante el fortalecimiento institucional para la cooperación pública y privada, como condición necesaria para crear ambientes innovadores territoriales.

Ostrom complementa esta idea al poner en las instituciones el papel primordial de la resolución de conflictos, en el entendido de que las instituciones son asociaciones sociales en donde los individuos con fines comunes convergen con ideologías y metas, mediante acuerdos colectivos (Ostrom, 2000: 57). Ostrom, adicionalmente, dice que las opciones institucionales proveen soluciones viables al dilema de los comunes, partiendo de una vinculación estratégica de cooperación social forjada por la misma institución (Ostrom, 2000: 43).

Adicionalmente, el gobierno y la sociedad deben idealizar dichos objetivos para que el impulso que se requiere en el cambio de directriz sea más productivo. La actuación del gobierno es fundamental y su papel primordial es ser animador, articulador y catalizador de la intervención de los actores territoriales, líderes del aprendizaje proactivo y emprendedor, los cuales permiten dotar a las iniciativas del desarrollo local de un mayor grado de institucionalidad (Albuquerque, 2007: 51). Le corresponde al gobierno, acorde a Albuquerque:

- En materia de desarrollo tecnológico: Impulsar el conocimiento científico y técnico, reforzar actividades productivas y fomentar la sustitución de equipo obsoleto.

- En materia de formulación de recursos humanos específicos: Coordinar iniciativas subnacionales más flexibles capaces de identificar necesidades, recursos y potencialidades de desarrollo productivo y empresarial del territorio, así como lograr acuerdos de concentración.
- En materia de financiación para el desarrollo: Ingeniería financiera local para promover los mecanismos de concertación y construcción del entorno territorial para la financiación (Alburquerque, 1997).
- Las políticas de desarrollo local, que implican coherencia con los procesos de descentralización y difusión territorial del crecimiento económico, donde están presentes el medio ambiente, los actores sociales y la movilización del territorio (Alburquerque, 1997).

Y dentro de las atribuciones del gobierno un papel primordial es la creación de políticas sociales, que dentro del Desarrollo Local deben considerar:

- Eficiencia y equidad desde una perspectiva local integral; tomar en cuenta eficiencia a costa de equidad y viceversa.
- Las políticas sociales geográficamente diferenciadas.
- Generación local de actores y redes solidarias, y estímulo de procesos de generación de actores sociales (Arocena, 1995: 5).

En conclusión, la estrategia del desarrollo local debe incorporar innovaciones basadas en calidad y diferenciación, específicamente en el ámbito del desarrollo urbano, se debe fomentar el consenso entre actores e instituciones que propicien una equidad en la dotación de infraestructura y servicios, mediante la representación de todos los estratos de la sociedad y sus intereses. Adicionalmente, se deben coordinar programas e instrumentos de fomento sectorial para aprovechar las virtudes de las asociaciones e instituciones para su sano fortalecimiento, finalmente, incorporar prácticas locales eficientes de promoción del desarrollo de los gobiernos territoriales.

Esto conduce a la creación de la “competitividad sistémica territorial” en la que los territorios socialmente organizados son concebidos de acuerdo con sus capacidades para materializar las innovaciones tecnológicas, sociales y organizativas y generar relaciones sinérgicas positivas entre el tejido empresarial en su conjunto (Alburquerque, 1997: 59).

Adicionalmente, la confianza en los procesos locales de desarrollo debe de ir acompañada de una capacidad crítica, que analice resultados, que verifique la obtención de objetivos, que acompañe las acciones con mecanismos de medición (Arocena, 1995: 12). Bajo esta premisa, podemos afirmar que el desarrollo local es continuo, evolutivo y sistémico por lo que debe contar con una evaluación y retroalimentación de las acciones llevadas a cabo para analizar el alcance de los objetivos establecidos e implementar los cambios necesarios para lograrlos.

Responsabilidad social

Las buenas prácticas en los negocios son resultado de una serie de reflexiones en el ámbito del comercio internacional, que han conducido a la generación de una ideología basada en prácticas socialmente responsables y ambientalmente sostenibles, sin dejar de lado el fundamento económico empresarial.

El término de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) ha sido plenamente acogido adicionalmente por instituciones para valorizar las buenas prácticas, en tres principales ámbitos: gobierno corporativo, transparencia y sustentabilidad ambiental (Keinert, 2008). La responsabilidad social en general implica una toma de conciencia, una voluntad ética e interesada a la vez (Vallaey, 2014) por las empresas que avalan y se rigen por dicha teoría.

Dicha teoría complementa la del Desarrollo Local en la formulación de estrategias que permitan un desarrollo urbano sustentable de las ciudades, ya que los elementos que consideran ambas parten del fundamento de la mejora en la calidad de vida de la sociedad, la conservación del medio ambiente y prácticas que propicien un desarrollo económico responsable.

La Responsabilidad Social tiene características como: un inmenso poder social; potencial de innovación y progreso; incremento de la participación social en las prácticas empresariales, tecnologías y medios de comunicación; protección al medio ambiente; filantropía; entre otras, que la hacen una práctica sustentable en las corporaciones que la adoptan y que las hacen indispensables en la generación del desarrollo urbano sustentable, ya que la producción de la ciudad se genera primordialmente por los desarrollos habitacionales creados por las empresas.

La Responsabilidad Social es una construcción social en la que es imposible crear una definición sin sesgo (Berger y Luckmann, 1966 citado por Dahlsrud, 2008). Actualmente, no existe un consenso de lo que es la responsabilidad social, sin embargo, si lo existe para afirmar que la responsabilidad social debe constituirse para contextos específicos (Dahlsrud, 2008).

Para Chiavenato, la RSC es una responsabilidad social porque con ello la empresa responde a las necesidades de una sociedad (Chiavenato, 2007 citado por Dahlsrud, 2008). Todas estas lecturas implican el valor de lo local y particular de la RS, considerando contextos, cualidades y singularidades del territorio. Esto nos da una concordancia con la teoría del Desarrollo Local al enfatizar las cualidades territoriales para determinar las metas y alcances, así como los procesos necesarios para lograrlo.

Es significativa y aclaradora la definición que establece la ISO 26000:

La responsabilidad de una organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y medio ambiente, mediante un comportamiento ético y transparente que: contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad; tome en consideración las expectativas de sus partes interesadas; cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento; y esté integrada en toda la organización y se lleve a la práctica en sus relaciones (ISO 26000, 2010 citado por Dahlsrud, 2008).

Y que se complementa con la hecha por la *Business for Social Responsibility*:

Toma de decisiones empresariales vinculados a los valores éticos, el cumplimiento de los requisitos legales y el respeto a las personas, las comunidades y el medio ambiente (*Business for Social Responsibility*, 2000 citado por Dahlsrud, 2008).

Dentro de ambas definiciones se pueden observar las dimensiones de la RS: ambiental, social, económica, en la que son fundamentales los grupos de interés (*stakeholders*) y la ética (Dahlsrud, 2008).

La RS además se fundamenta en estándares de calidad de los productos y servicios que se ofertan, primordialmente avalados por certificaciones nacionales y/o internacionales y el cumplimiento de las normas vigentes aplicables.

En el siguiente apartado se pretende llegar a una simbiosis encaminada a lograr un desarrollo urbano sustentable partiendo de las teorías del DL y la RS, que como se ha observado tienen elementos significativos que pueden complementarse para lograr el desarrollo urbano sustentable.

Desarrollo urbano sustentable

En el seno de la sustentabilidad se encuentra la calidad de vida presente y futura de los seres humanos, a través de la mejora y preservación del ambiente, una visión utópica de la ciudad que debe considerar la individualidad cultural y social, pero no como un rasgo diferenciador que excluya de las virtudes de una gran urbe a su población.

Norman Foster en 1993 dice *“la arquitectura solar reúne dos de las más potentes fuentes de inspiración de la arquitectura; tradición y tecnología”*. *La tradición es una expresión de cultura fiel a su contexto de tiempo y lugar, y fiel a su lugar en el tiempo* (Arrieta y Ferrer, 2012: 14).

Desde el ámbito del Desarrollo Local, el papel que juegan los gobiernos, actores e instituciones es fundamental, porque en ellos recae la responsabilidad de lograr un desarrollo coherente y sustentable, acorde a las cualidades del territorio, en el que se debe buscar como fin último el bienestar social y la conservación del medio ambiente. Por otro lado, para la Responsabilidad Social, el desarrollo económico no puede dejar de lado el ámbito social y el impacto que la actividad económica genera en el medio ambiente, por lo que son fundamentales los mecanismos para preservar el medio ambiente y si es posible restaurarlo, lo que lleva a una ideología de bienestar común de los beneficios generados por la empresa.

Estas ideas complementarias nos llevan a entender que el Desarrollo Urbano Sustentable no está excluido del desarrollo económico y mucho menos de la conservación ambiental.

En el ámbito del Desarrollo Local debe partir de la creación de políticas públicas sometidas a un enfoque y análisis distinto al que se ha llevado a cabo en la ciudad de Morelia, específicamente en el ámbito urbano, en el que las entidades municipales, estatales y federales sean responsables y capaces de encabezar a la población que representan y, como tal, llevar a cabo las acciones necesarias para mejorar el territorio de forma coherente y ordenada. Arocena

dice que las políticas públicas además deben abrir la participación de distintos actores para integrar los saberes y visiones, así como los intereses y conflictos a solventar (Arocena, 2001: 5), sin dejar de lado el que juega el gobierno local, que es fundamental en la modulación de las diferencias en el espacio en cuanto a infraestructura y equipamiento, la orientación de las inversiones, gestión de las obras y en la regulación de las relaciones sociales (Cuenya, 1982: 32).

Es importante mencionar que las particularidades dentro del territorio pueden solventarse partiendo del reconocimiento de la pluralidad y de la legitimidad de los interlocutores, y para lograrlo se puede contar con la argumentación, la negociación, las alianzas y la producción de consensos como procesos fundamentales (Dagnino, 2002: 376). Para Arrieta y Ferrer la participación social se manifiesta en diversos niveles de intervención social:

- En las decisiones que afectan a la comunidad global; la escala de la planificación y el urbanismo
- Uso de las formas y espacios que se definen en el ambiente artificial del hombre
- Participación directa de los usuarios en la construcción del ambiente individual o colectivo (Arrieta y Ferrer, 2012: 12).

De antemano, es importante recalcar que la capacidad de acción de cada uno de los actores en el entorno es determinada por su posición relativa en la estructura de poder vigente en cada momento histórico y el sentido de su accionar está dado por sus intereses particulares (Robirosa, 1982: 61; Gallopín, 1982: 48). Por lo tanto, la participación de actores e instituciones debe ser representativa de los diferentes sectores que componen la ciudad con la finalidad de buscar mecanismos que minimicen el interés de particulares en el abastecimiento de servicios, infraestructura y se priorice la consolidación de los existentes, previo a los futuros desarrollos en la ciudad. Esto conlleva el difícil reconocimiento del otro en cuanto a portador de derechos, así como de la existencia y legitimidad del conflicto, en cuanto a dimensiones constitutivas de la democracia y la ciudadanía (Dagnino, 2002: 388), aspectos que aborda la el Desarrollo Local, considerando la importancia de las instituciones organizadas y coordinadas para el logro de objetivos comunes, y que se ven ejemplificados en la Responsabilidad Social al considerar a los grupos de interés y el entorno social dentro de las prácticas empresariales como elementos clave de su ideología.

Otro factor fundamental es considerar la *intersectorialidad* para la resolución de los problemas, especialmente para los relacionados con los bienes públicos, que es el caso del desarrollo urbano de Morelia, integrando dos factores fundamentales; las lógicas de acción colectiva y las especialidades en el aparato gubernamental (Cunill, 2012: 6-7).

La intersectorialidad..., implica que diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes (Cunill, 2012: 8).

Por ello, todas las políticas públicas que persiguen abordajes integrales a problemas sociales tienen que ser planificadas o ejecutadas “intersectorialmente” (Winkworth y White, 2011; Repetto, 2009; Corbett y Noyes, 2008; Akerman, 2004 citados por Cunill, 2012: 16).

Un factor determinante en el desarrollo urbano sustentable es propiciar que el concepto de sustentabilidad sea del interés común de los distintos sectores de poder, para que se consolide con tendencias de desarrollo, y pueda evolucionar a la “categoría” de movimiento que caracterice a la construcción del hábitat humano, con este fin deben presentarse un conjunto de políticas y estrategias así como una agenda para la sostenibilidad de la construcción y de las edificaciones (Arrieta y Ferrer, 2012: 17).

En este punto es fundamental el abordaje de la ética implícita en las actividades que realizan los que tienen en sus manos las decisiones, tomando como premisa la responsabilidad de los efectos de las acciones realizadas y que implican la voluntad para ejecutar proyectos de desarrollo urbano y su consolidación bajo los tres ejes de la RS: ambiental, social y económica, y que a la vez son coincidentes con los del DL. Esto implica que las acciones deben encaminarse a la equidad y equilibrio en el desarrollo urbano en la dotación de infraestructura y servicios.

Lo primordial es que empresas e instituciones se comprometan y mejoren sus prácticas al producir vivienda y dotar de servicios públicos, teniendo como base una actuación ética y el pleno cumplimiento de la legislación vigente, de tal forma que propicien el desarrollo urbano sustentable, que permita la

consolidación de zonas desprovistas de servicios, mediante la ponderación de necesidades sociales, que debe plasmarse en los planes y programas que el gobierno local debe gestionar, para que se logren los objetivos sociales que mediante la participación de la sociedad activa e informada se hayan propuesto.

Conclusiones

Las actuaciones urbanísticas del Estado, las instituciones y los actores locales deben incidir en aspectos fundamentales que consoliden las ciudades existentes con una premisa fundamental; la sustentabilidad, y deben buscar los siguientes objetivos:

- Lograr la plena integración urbana de los distintos sectores de las ciudades, la rehabilitación de los barrios urbanos, su consolidación mediante la dotación equitativa de infraestructura y servicios, con el fin primordial de reducir la vulnerabilidad y los riesgos, mejorando la calidad de vida.
- Organizar de manera más eficiente redes de vialidad y transporte urbanos que garanticen los desplazamientos de la población.
- Habilitación de tierra interurbanas o en los bordes urbanos de las ciudades, en lugar de la construcción de viviendas en programas dispersos en la periferia urbana (Arrieta y Ferrer, 2012: 16).

Para ello, es necesaria una creciente percepción de la ciudadanía y de los líderes políticos de la importancia de reactivar al Estado como un actor central en la vida de la sociedad, de generar una gestión pública más justa y suficiente para fincar las políticas públicas necesarias y promover la participación de la ciudadanía alrededor de proyectos comunes (FIAP-EURO-social, 2008: 19).

Dos factores se vuelven fundamentales en el desarrollo local en este sentido, por un lado, la conciencia social de generar una cohesión mediante la creación de instituciones acordes a los intereses de sus integrantes y la segunda, aún más importante, una sociedad activa e informada para llevar a cabo las acciones necesarias para producir los cambios.

La participación ciudadana y la conciencia social, como lo menciona Winograd, puede adquirir –y lo está haciendo– un papel protagónico en la gestión ambiental, desempeñando un rol activo como actor efectivo en la

transformación de su medio (Robirosa, 1982: 61). Dicha participación social se ha visto en una clara actuación en el caso de la ciudad de Morelia cuando se han presentado proyectos que afectan los intereses de la ciudadanía en la búsqueda del beneficio de fraccionadores y zonas específicas de la ciudad.

Finalmente, se enlistan una serie de principios y fundamentos necesarios para lograr el desarrollo urbano sustentable de Morelia, acorde a las ideologías del DL y de la RS:

- Se debe considerar el impacto de las actuaciones en el ámbito urbano como elementos que influyen directamente en la calidad de vida de la sociedad, su identidad y respeto hacia las diferencias. Por tal motivo, la participación en las actuaciones encaminadas a lograr un desarrollo urbano sustentable debe contar con el consenso y la participación de todos los grupos de interés, el respaldo de los gobiernos y la ética de los ejecutores.
- Las condiciones medioambientales son fundamentales y se deben considerar como una premisa. El paisaje y los recursos naturales *per se* deben conservarse sin implicar los beneficios hacia el ser humano. La arquitectura y el urbanismo deben entenderse y tratarse como problemas sistémicos complejos que se insertan en un medioambiente natural y por lo tanto deben preservar los recursos y minimizar los impactos negativos que su existencia genere.
- Se deben considerar los valores histórico-culturales y reflejarlos en los diferentes ámbitos del urbanismo y la arquitectura, evidenciando con esto el deber del urbanismo hacia el respeto de las diferencias e identidades locales. El espacio urbano debe ser capaz de generar el sentido de pertenencia.
- Ante la escasez de recursos económicos y administrativos, se deben buscar innovaciones en la gestión de recurso y éstos deben generar el mayor beneficio para la sociedad, buscando con ello impactar primordialmente con el abastecimiento de servicios indispensables para la vida, previa ponderación de necesidades y zonas urgentes de atender.
- En cuanto a infraestructura y servicios, se deben atacar las necesidades de la población en cuanto a abasto y dotación equitativa, sin preferir unos por encima de otros. La ciudad en general debe ser un reflejo de los beneficios que genera y se deben evitar al máximo las disparidades sociales de la privatización urbana.

- Se debe rescatar los barrios y zonas de conflicto social con la intervención de obras urbanas que fomenten la sana convivencia.
- Se debe re-densificar el centro histórico y sus zonas aledañas para evitar la dispersión de la mancha urbana y con ello el incremento en la necesidad de equipamiento e infraestructura.
- Fomentar las áreas verdes públicas que conectan al ser humano con la naturaleza y su valor.
- Se debe buscar el acceso universal para todos a los espacios urbanos y de equipamiento como lo son: hospitales, centros de ocio y entretenimiento, parques, jardines, plazas, teatros, ludotecas, foros, bibliotecas, etcétera, dotando de espacios, cualidades y características de las obras que permitan el acceso libre y público a todos los habitantes de la ciudad, inclusive a aquellos cuyas características difieren de la mayoría. Adicionalmente, los espacios públicos deben descentralizarse y equilibrarse en toda la superficie urbana.
- Se debe dar mantenimiento y saneamiento adecuado a los espacios públicos, adoptando los elementos necesarios y las modificaciones acordes a las necesidades actuales. El rescate de los espacios públicos puede generar una serie de innovaciones para su gestión y mantenimiento, en los cuales pueden adoptarse la apropiación del usuario para su mantenimiento y conservación, lo que implica un sentido de pertenencia y responsabilidad con el espacio.
- El urbanismo en su creación debe respetar normas y leyes, requerimientos del usuario, relación con el contexto natural, funcionalidad, relaciones espaciales, confort, manejo de los recursos naturales, ambientales y energéticos, considerando que debe cumplir con la satisfacción de la necesidad presente y futura para la cual se creó.

Comprender el diseño y construcción de los espacios esperando entender al ser que los habita y buscando conservar los recursos de toda índole para las futuras generaciones es la base del urbanismo y la arquitectura sustentable, fundamentalmente basada en los valores y ética de los individuos, en el ser como eje principal que no debe quitar protagonismo ni restarle importancia a la diversidad de especies y formas de vida que complementan lo que es el planeta Tierra.

Referencias bibliográficas

- Alburquerque, Francisco (1997). *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico: (una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)* (1. ed.). Santiago de Chile.
- Alburquerque, Francisco (2007). *Teoría y práctica del enfoque del Desarrollo Local*. Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la economía social. Revista del Grupo Eumed.net de la Universidad de Málaga, año 1, núm. 0, abril – mayo – junio, pp. 39-61.
- Arocena, José (1995). *El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana (GLAEH), Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.
- Arocena, José (2001). “Globalización, integración y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual”, en: Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de Desarrollo Local*. Ed. Homo Sapiens, Rosario.
- Arrieta Piñeiro, Ramón y Ferrer de Molero, Thais (2012). “Arquitectura contemporánea y desarrollo sustentable”, en: *Perspectiva*. Universidad de Zulia, Venezuela. Consultada desde: <http://www.produccioncientifica.luz.edu.ve/index.php/perspectiva/article/download/17724/17706>
- Ávila García, P. y Pérez Monroy, A. (2014). “Pobreza urbana y vulnerabilidad en la ciudad de Morelia”, en: Vieyra, A. y Larrazabál, A. (Coord.) *Urbanización, sociedad y ambiente. Experiencia en ciudades medias*. UNAM-CIGA, SEMARNAT-INECC, México.
- Ávila García, Patricia (2014). “Urbanización, poder local y conflictos ambientales en Morelia”, en: Vieyra, A. y Larrazabál, A. (Coord.) *Urbanización, sociedad y ambiente. Experiencia en ciudades medias*. UNAM-CIGA, SEMARNAT-INECC, México.
- Canto Chac, Manuel (2008). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, en: *Política y cultura*, núm. 30, enero.
- Cuenya, Beatriz (1982). “Comentarios al trabajo de Fernando Calderón G. «Algunos apuntes sobre la urbanización y el medio ambiente»”, en: *Medio ambiente y urbanización*, CLACSO, CIFCA, Argentina.

- Cunill Grau, Nuria (2012). “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual”, en: *Gestión y política pública*, vol. 23, núm.1
- Dagnino, Evangelina (2002). “VIII. Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil: límites y posibilidades”, en: Dagnino, Evangelina (Coord.), *Sociedad civil, esfera público y democratización en América Latina: Brasil*. Universidad Estadual de Campinas, Fondo de Cultura Económica, México.
- Dahlsrud, Alexander (2008). *How Corporate Social Responsibility is defined: an analysis of 37 definitions*. Corporate Social Responsibility and Environmental Management. Wiley InterScience. DOI: 10.1002/csr.132.
- Escobar, Arturo (2010). *Una minga para el posdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Programa Democracia y Transformación Global, Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Perú.
- FIIAP-EURO-social (2008). *Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina*.
- Gallopín, Gilberto C. (1982). “Comentarios al trabajo de César A. Vapnarsky «Un área metropolitana singular: el Alto Valle del Río Negro y Neuquén»”, en: *Medio ambiente y urbanización*, CLACSO, CIFCA, Argentina.
- Gutman, Pablo (1982). *Problemas y perspectivas ambientales de la urbanización en América Latina*. En: *Medio ambiente y urbanización*, CLACSO, CIFCA, Argentina.
- Keinert, Christina (2008). *Corporate Social Responsibility as an International Strategy*. Leipzig: Physica-Verlag Heidelberg.
- Mihailovic Nikolajevic, Dejan (2015). “Geopolítica y orden global: Posibilidades para un nuevo meriodinalismo”, en: *Razón y palabra*, septiembre, núm. 62.
- O’Connor, James (2001). *Causas Naturales. Ensayos de marxismo ecológico*. Siglo XXI, México.
- Ostrom, Elinor (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. UNAM-CRIM-FCE, México.
- Riffo P, Luis (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*, CEPAL-ILPES, Serie Desarrollo Territorial, núm. 15, Santiago de Chile.
- Robirosa, Mario (1982). “Comentarios del trabajo de Marcos Winogard «Los ámbitos de la cotidianidad. El barrio: las actividades del tiempo libre»”, en: *Medio ambiente y urbanización*, CLACSO, CIFCA, Argentina.

- Sánchez Sepúlveda, H. U. y Urquijo Torres, P. S. (2014). “La expansión urbana en el suroriente de Morelia. Una revisión histórico-ambiental, 1885-2010”, en: Vieyra, A. y Larrazabál, A. (Coord.), *Urbanización, sociedad y ambiente. Experiencia en ciudades medias*. UNAM-CIGA, SEMARNAT-INECC, México.
- Vallaey, François (2014). “La Responsabilidad Social universitaria: un nuevo modelo universitario contra la mercantilización”, en: *Revista Iberoamericana de Educación Superior*. Vol. 5 (12) p. 105-117.
- Vargas Uribe, Guillermo (2014). “Del proyecto de ciudad a la ciudad sin proyecto. El desarrollo histórico territorial de la traza urbana de la ciudad de Valladolid-Morelia 1941-2009”, en: Vieyra, A. y Larrazabál, A. (Coord.), *Urbanización, sociedad y ambiente. Experiencia en ciudades medias*. UNAM-CIGA, SEMARNAT-INECC, México.
- Vázquez Barquero, Antonio (2001). “Desarrollo Endógeno y Globalización”, en: Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- Vázquez Barquero, Antonio (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosch editor, Barcelona, España.
- Wilheim, Jorge (1982). “Problemas ambientales en una metrópoli (San Pablo)”, en: *Medio ambiente y urbanización*, CLACSO, CIFCA, Argentina.
- Winogard, Marcos (1982). “Los ámbitos de la cotidianidad. El barrio: las actividades del tiempo libre”, en: *Medio ambiente y urbanización*, CLACSO, CIFCA, Argentina.

EL CUMPLIMIENTO DE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE MICHOACÁN (2005-2015)

MANUEL RICARDO ROMO DE VIVAR MERCADILLO¹
CÉSAR FERNANDO FLORES GARCÍA²

Introducción

El paradigma del desarrollo sustentable, ha propiciado una amplia discusión teórica desde fines del siglo pasado. Se ha colocado en las agendas internacionales de los organismos multilaterales y de los gobiernos nacionales casi en todo el mundo. Leyes, instituciones y políticas públicas se han transformado para incorporarlo. No hay partido político que no lo incluya en su plataforma de acción. Sin embargo, el hecho es, en términos prácticos, el deterioro ambiental no se ha detenido. Sin duda alguna existen grandes logros y avances, pero no suficientes para modificar la tendencia existente de daño a la naturaleza, del cambio climático y del aumento de la pobreza por la pérdida de recursos naturales.

La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio realizada por la Organización de las Naciones Unidas Reid (2005), con amplia participación de científicos y académicos de reconocidas instituciones, plantea en las conclusiones del documento elaborado para los tomadores de decisiones, que la transformación histórica de los ecosistemas por el abastecimiento de insumos para la sociedad, está generando cambios irreversibles por la pérdida de la diversidad, acentuando las desigualdades sociales. Además, evitando que en el

¹ UMSNH, manuelromodevivar@gmail.com

² Maestro en Gestión Pública de la Sustentabilidad, UMSNH, cesarflores.garcia@gmail.com

futuro se puedan obtener los beneficios que generan los servicios ambientales y propiciando tendencias no lineales en su comportamiento. Así como la necesidad de realizar cambios importantes en las políticas, instituciones y prácticas. Cambios que actualmente no están en marcha. Considerando que esta situación es vigente a la fecha, en el sentido del deterioro de los ecosistemas y con las evidencias aportadas por el panel intergubernamental de cambio climático en sus últimos reportes. Este trabajo se aproxima a la revisión de los instrumentos de gestión ambiental de México, en particular a la Evaluación del Impacto Ambiental, que a partir de ahora se utilizará como (EIA), desde la perspectiva relacionada el cumplimiento ambiental, particularmente del sector público.

ANTECEDENTES

La evaluación de los ecosistemas del milenio (MEA), realizada por la Reid (2005), sintetiza que el inadecuado diseño de las políticas e instrumentos y prácticas de la gestión ambiental, es una de las causas de la degradación de los ecosistemas. Es concluyente que los medios utilizados para mejorar las condiciones existentes en relación a la situación ambiental, han sido equivocados de alguna manera.

La gestión ambiental es el conjunto de acciones realizadas para proteger al ambiente. Rodríguez (2002). Para transitar de una situación actual a una deseada según la percepción de los diversos actores sociales, se contempla el desarrollo de instrumentos y de planes que se elaboran y se utilizan de manera combinada de acuerdo a las condiciones específicas existentes. El hecho de que se denominen de planificación a los instrumentos de esta categoría, hace alusión a su propósito central de prever y mitigar los impactos ambientales a que dé lugar la actividad objeto de la licencia o permiso. Sin duda, este tipo de permisos y licencias, así como, los estudios de impacto ambiental que conducen a ellas, han sido los instrumentos administrativos y de planificación que más han ocupado la atención y las energías de las autoridades ambientales de la región en los últimos años. (Rodríguez, 2002).

La evaluación del impacto ambiental, es un proceso técnico administrativo, considerado en la legislación mexicana y es de obligatoriedad general, para el sector público, empresas, organizaciones sociales y particulares. Se presenta previamente a la realización de obras y acciones en cualquiera de los sectores de la economía. Al final del proceso se obtiene una autorización emitida por la

institución ambiental que permite la realización de la obra, o su rechazo. El cual se ha modificado con los cambios en las leyes, normas y reglamentos de México.

La crítica de la EIA

Los diferentes trabajos revisados que analizan la EIA, tanto en México como en América Latina, se pueden agrupar de la siguiente manera: Los documentos de Márquez (2013) y de la consultora C230 (2016), se centran en la discusión del proceso interno para dictaminar. En el análisis del aspecto técnico de elaboración y dictamen, el énfasis consiste en mejorar el procedimiento de EIA en México, fundamentalmente en el Gobierno Federal (SEMARNAT), a partir de la revisión de la legislación y del funcionamiento del proceso, es decir, en términos del mecanismo administrativo y la eficiencia del instrumento, incorporando de manera comparativa las mejoras prácticas a nivel internacional.

Destacan los artículos de Verocai (2001), Ferrari (2012), Perevochtchikova (2013), y Toro (2013). Que identifican las debilidades técnicas en el proceso de elaboración, dictamen y por lo tanto la baja efectividad del instrumento, así como las deficiencias en los procesos de consulta pública. El análisis de los métodos de evaluación de los impactos ambientales, a partir de la revisión de los expedientes de los estudios presentados, llegando a proponer un sistema de indicadores ambientales. Así como un análisis comparativo de las normas que regulan la evaluación del impacto ambiental y los esquemas de participación ciudadana. Rodríguez (2002), hace una revisión de la EIA en 21 países de América Latina y del Caribe, a través de 22,395 estudios presentados, en los que identifica la información existente y diferentes tópicos en relación al contenido, seguimiento de los planes de manejo, reclamos, conflictos, participación ciudadana, obras realizadas sin estudio de impacto ambiental, el proceso de dictamen y las inversiones por categoría de proyecto. En su trabajo hace la revisión de 200 evaluaciones de impacto ambiental, concluyendo que sólo un porcentaje muy bajo (4%), pueden considerarse como completos, en relación a la adecuación del proyecto a la política ambiental, así como desde la perspectiva del cumplimiento de requisitos legales o reglamentarios y de la calidad de la información.

La revisión crítica desde la idoneidad de los agentes que elaboran los estudios de impacto ambiental y de los técnicos de las dependencias gubernamentales, es un señalamiento de Ezcurra (2000) y Lara (2013). Finalmente, el proceso de elaboración, gestión, control y seguimiento de los sistemas de evaluación del impacto ambiental por Espinoza (2007). Indican un bajo nivel de cumplimiento de las instancias promotoras del proyecto.

Con base en la bibliografía revisada se pueden señalar los diferentes enfoques del análisis: las deficiencias legislativas y normativas; el proceso administrativo de dictamen, la validez científica de los estudios de impacto ambiental, la actualidad de la información utilizada, la utilización de indicadores ambientales y los procesos de consulta ciudadana.

Diversos autores como Ezcurra (2000), analizan la pertinencia de la evaluación de los estudios y la idoneidad de los prestadores de servicio, tanto de los que elaboran el estudio, como de los dictaminadores institucionales. Este no es el único problema, sino que está asociado a: la calidad de los trabajos y la veracidad de la información, desde la perspectiva de la responsabilidad de ambas instancias. El que lo elabora y quien lo evalué. También señala la pobreza conceptual en su elaboración y la necesidad de contar con guías metodológicas que permitan la pluralidad disciplinaria, además de las limitaciones en las predicciones sobre las ciencias ambientales.

Verocai (2001), plantea algunas dificultades que disminuyen la efectividad de la EIA; la sectorización, la escasa coordinación institucional, el reducido nivel de participación pública, las dificultades en el seguimiento de los proyectos, y la escasa credibilidad de los promoventes como instrumento de gestión ambiental.

Ahmed (2009), propone un enfoque de tres aspectos para la evaluación ambiental estratégica de las políticas: las prioridades ambientales, el análisis institucional y el análisis técnico del instrumento. Este planteamiento puede orientar el análisis del trabajo a desarrollar. Perevochtchikova (2013), establece diversas limitantes de carácter metodológico y práctico, sobre todo debido a la falta de un esquema de indicadores establecidos, por lo que es necesario el fortalecimiento de redes de monitoreo ambiental; certificación de las empresas consultoras que emiten los informes técnicos; fortalecimiento de la infraestructura de la EIA; mejoramiento de su estado económico y de recursos humanos; transparencia de la información y rendición de cuentas dentro de

todo el proceso de la EIA, con inclusión de un mecanismo transparente, claro y eficaz de consulta pública; unificación metodológica y técnica, con posible desarrollo de guías específicas para diferentes tipos de obra y por último, creación de un sistema de información inter e intra institucional (p. 305).

Espinoza (2007), en referencia al trabajo que realizó en 26 países de América Latina donde revisó 22,395 estudios, indica cuatro deficiencias: a) Insuficiente consideración de los impactos indirectos, acumulados y sinérgicos. b) Inadecuada limitación del ámbito espacial y los plazos temporales. c) Limitada consideración de alternativas y d) no incorporan los impactos globales.

En términos del análisis del instrumento técnico, en dicho estudio obtuvo los siguientes datos: 66.3% de los estudios fueron aprobados, rechazados 33.7%. El “42.3% (6,285) de los estudios aprobados señalan que han realizado algún tipo de seguimiento a los planes de manejo ambiental, aunque es pertinente destacar que más de 5,000 de esos casos corresponden a la situación particular de México” (p. 230). En el texto de Espinoza (2007), señala otro aspecto relevante, como es la modalidad de seguimiento una vez que existe la aprobación. Respecto de las debilidades encontradas por el mismo autor, en el análisis realizado en los 26 países, se sintetizan así: a) Burocratización del proceso y desviación del objetivo conceptual. b) Visión y voluntad política limitada. c) Inexistentes mecanismos y herramientas efectivas de participación ciudadana. d) Limitaciones de política ambiental explícita. e) Insuficiente seguimiento y control de los proyectos una vez autorizados.

En términos generales, de acuerdo a las observaciones realizadas en diferentes países, se determinará cuál es el comportamiento de la EIA para el Estado de Michoacán, y por tanto contribuir en la realización de los cambios de políticas y programas que plantea Reid (2005), partiendo del análisis del desempeño del Estado, en tanto que realiza obras públicas que están sujetas al proceso de autorización del impacto ambiental, así como de la inversión en los diferentes sectores económicos por parte de la iniciativa privada.

Planteamiento del problema

El planteamiento que permite tener la claridad sobre el tema, es encontrar los factores causales que inciden directamente en la eficacia de la evaluación del impacto ambiental consistente en la prevención y mitigación de los impactos

ambientales de las obras realizada. Sin embargo, es necesario plantear, que sólo es posible esto si se considera al conjunto de la obra pública y privada realizada en un territorio determinado.

Este análisis se basó en determinar el total de la obra realizada en el sector público, en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal. En este trabajo la pregunta principal, consistió en determinar, ¿Cuál es el nivel de cumplimiento de la inversión del sector público estatal en las obras sujetas a la evaluación de impacto ambiental en Michoacán?

Se analizó el periodo comprendido entre los años 2005 y 2015, por las modificaciones en la legislación ambiental del Estado de Michoacán, aunado a la disponibilidad de la información de la inversión pública de manera detallada y de los dictámenes de impacto ambiental. El análisis se centró en el desempeño del Gobierno del Estado en la realización de obra pública.

En la legislación del Estado de Michoacán se encuentra presente la EIA, a partir de las modificaciones en las diversas leyes; Ley de Protección al Ambiente del Estado de Michoacán (1992), Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (2000), Ley Ambiental y de Protección al Patrimonio Natural (2007), Ley Ambiental y de Desarrollo Sustentable (2013). La legislación actual establece los instrumentos de política para la prevención de los daños al ambiente, entre los cuales se encuentra la evaluación del impacto ambiental, que aplica en la realización de obras públicas y privadas de acuerdo a la distribución de competencias que establece la legislación federal.

Las razones que definieron el periodo de análisis responden a la información disponible, tanto de los informes de Gobierno, donde se señala en los anexos de obras y acciones las obras ejecutadas, ubicación y monto invertido, como de los estudios de impacto ambiental existentes a nivel federal como estatal.

El desarrollo del instrumento de evaluación ambiental

La EIA en el ámbito internacional

El antecedente directo de la creación de este tipo de instrumentos, es en los Estados Unidos de Norteamérica en 1969, relacionado con proyectos económicos y de eficiencia energética asociados con un costo ambiental.

Espinoza (2007). Es el primer país en establecer la obligación de someter al procedimiento de evaluación de impacto ambiental la construcción de determinadas obras. Peinado (1997).

El proceso de institucionalización de la evaluación del impacto ambiental en América Latina, estuvo asociado a cumplir los requisitos establecidos por el Banco Interamericano de Desarrollo, para la obtención de financiamiento, señala Espinoza (2007). De acuerdo a Perevochtchikova (2013), la Evaluación del Impacto Ambiental, se realiza en 191 países de las Naciones Unidas y está considerado este proceso dentro de sus agendas políticas, con lo cual se demuestra que la EIA se ha convertido en una herramienta indispensable de política pública ambiental. No obstante, a nivel internacional se identifican una serie de debilidades y limitaciones, por lo que prevalece un consenso sobre arribar a una nueva legislación que permita una evaluación, no sólo de proyectos, sino de políticas, planes y programas. Este mecanismo fue adoptado en 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, cuando fue aceptado y divulgado ampliamente a nivel mundial, y se exigió su incorporación en las agendas políticas de los países, dice Perevochtchikova (2013).

La EIA en el ámbito mexicano

En la política ambiental de México, se consideran una serie de instrumentos regulatorios, que permiten mejorar o preservar al menos, las condiciones naturales existentes. Sin duda, el instrumento de mayor uso es la evaluación del impacto ambiental (EIA), en tanto que es obligatorio para los diferentes agentes públicos o privados que pretenden realizar una obra en cualquier parte del territorio mexicano. Se señala en la propia legislación, que la EIA tiene un carácter preventivo, porque permite anticipar a través de diferentes procedimientos técnicos, las repercusiones o impactos al medio natural de las obras o servicios que se pretenden realizar y en este sentido evitarlos a través de medidas correctivas. La evaluación del impacto ambiental es dictaminada por los gobiernos federal, estatal y municipal de acuerdo a las competencias establecidas en la legislación.

En México los referentes iniciales en términos de política pública, se registran a partir de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación

Ambiental (LFPCCA), publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 23 de marzo de 1971, según Mohar (2000), vinculada con una visión de la problemática ambiental y su relación con la salud pública. La aplicación de esta Ley estuvo a cargo de la Secretaría de Salud y Asistencia. Posteriormente, en 1977 se crea la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, donde se establece por primera ocasión un área del Gobierno Federal para su atención: la Subdirección de Impacto Ambiental. Es por ello que los primeros estudios de impacto ambiental que se realizan en México, están orientados a los proyectos de infraestructura hidráulica.

Posteriormente, el 11 de enero de 1982 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA), que abrogó a la LFPCCA y con las modificaciones a la Administración Pública Federal se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, incorporando una Subsecretaría de Ecología. En esta Ley aparece el término de evaluación del impacto ambiental, y se considera el establecimiento de medidas preventivas y correctivas para minimizar los daños ambientales.

Años después con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) de 1988, y su Reglamento, quedan definidas con mayor precisión las características del instrumento. En diciembre de 1994 se publica el decreto de creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Posteriormente en 1996 se realizan las primeras modificaciones a la LGEEPA, en tres vertientes: la disminución de la discrecionalidad de la autoridad ambiental, el fortalecimiento de los instrumentos de política ambiental y la incorporación de procesos de participación ciudadana. En relación a la EIA se definen las modalidades, en qué casos aplica y la distribución de competencias entre los diferentes órdenes de gobierno. Con el cambio de administración federal esta Secretaría se transformaría en el año 2000 en la SEMARNAT. La última modificación realizada fue en 2016.

Arriaga (2000) y Perevochtchikova (2013), señalan que se pueden identificar tres etapas de la institución ambiental en México: 1) el enfoque higienista (1971-1982); 2) el enfoque urbano (1982-1994) y 3) el enfoque integral, con la creación de diversas instituciones federales y con el establecimiento de la estructura interna para la atención del proceso de EIA (1994-2012). Sin embargo, no necesariamente por encontrarse inmersa en una estructura administrativa, en

el caso del enfoque urbano adquirió ese carácter o articulación de la política ambiental y urbana.

La evaluación del impacto ambiental en el estado de Michoacán

En la legislación del Estado de Michoacán se encuentra presente la evaluación del impacto ambiental, a partir de la modificación y actualización en las diversas leyes del sector: Ley de Protección al Ambiente del Estado de Michoacán LPA (1992), Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente LEEPA (2000), Ley Ambiental y de Protección al Patrimonio Natural LAPPN (2007), Ley Ambiental y de Desarrollo Sustentable LADS (2013) y la Ley de Responsabilidad Ambiental de Michoacán LRA (2014).

El marco que ha permitido el ajuste en la legislación local, lo constituye la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), particularmente las modificaciones realizadas en 1996, donde se precisaron los instrumentos de la política ambiental mexicana: el Ordenamiento Ecológico del Territorio, la Evaluación del Impacto Ambiental, las Áreas Naturales Protegidas, el Manejo de Sustancias Riesgosas, el Manejo de Residuos Peligrosos, los instrumentos económicos, la participación ciudadana y el derecho a la información. LGEEPA (1996).

En relación a la EIA, se señala que es el instrumento que permite calcular y evaluar el daño que ocasiona una obra determinada; se precisa qué tipo de obras requieren de la aplicación de la EIA y a qué orden de Gobierno le corresponde dictaminar a través de la distribución de las competencias. Asimismo, se estableció el informe preventivo y las características de su aplicación; de igual manera se fortaleció el proceso de la participación ciudadana en los casos de obras públicas o privadas de interés público, por los daños probables a los ecosistemas.

Gobernanza y políticas públicas

El contexto teórico que permite ubicar este trabajo, es abordado por diversos autores Aguilar (2010), Martínez (2010), Rhodes (1996), Kooiman (2003), Pierre (2005), Prats (2005), que explican el comportamiento del gobierno y la conducción de la sociedad.

Aguilar (2010), reconoce dos tendencias en la administración pública contemporánea: La primera que intenta recuperar su naturaleza pública y la segunda que busca reactivar la capacidad administrativa. En el primer caso, directamente relacionada con democratización y participación ciudadana. La segunda con la capacidad de respuesta de la acción gubernamental frente a los problemas de la sociedad y obtener mejores condiciones de vida. Ambos casos, tienen que ver con la redefinición del Estado frente a las crisis recurrentes y las transformaciones económicas y sociales de los últimos tiempos, contando con el papel del ciudadano como sujeto de la deliberación pública. En este proceso destaca la creciente participación de organismos privados y sociales para colaborar en la atención de las necesidades y también en la generación de beneficios privados.

Otro aspecto central de las dos tendencias es la calidad de la administración pública, como el principio supremo de acción: diferenciando la calidad institucional y calidad gerencial del gobierno y la administración, con la naturaleza pública y de la propia capacidad de la administración pública. La primera vinculada con el sistema normativo y la segunda con la disposición de los servidores públicos, superando con este enfoque al énfasis en las finanzas públicas, sin dejar de reconocer la importancia que tiene.

Comenta Aguilar (2010) que la diferencia en esta transformación es la creación/agregación de valor público. Entendido como la producción de resultados esperados de beneficio público para los ciudadanos y sus comunidades de vida, disminuyéndoles costos económicos (tributarios) y costos de otro tipo con respeto del marco legal y con la mejor relación costo - eficacia. Esto permite en la evaluación del valor de la acción pública considerar la perspectiva del ciudadano sobre los resultados de las políticas, los programas y los servicios.

La gobernabilidad es un asunto exclusivo del Estado, no le compete a la sociedad resolverla, por lo que entonces la clave consiste en cómo entender la capacidad de gobernar del gobierno y si estas capacidades se encuentran en él, o si es necesario transformarse y entender los procesos de cambio que ocurren fuera del Estado, para adquirir las condiciones necesarias para gobernar. El concepto de gobierno, señala Aguilar (2010), hace referencia “a la organización que representa al Estado, estructurada con base en poderes generales y leyes para ordenar y dirigir a la sociedad. La gobernabilidad trata de las capacidades del gobierno para cumplir sus funciones, por lo que centra

su interés en cómo dotar al gobierno de las capacidades institucionales, económicas y de legitimidad para guiar a la sociedad.”

Para Martínez (2010), La gobernanza, por tanto, se centra en el proceso de gobernación, el gobierno como actor y su interrelación con los actores sociales. La gobernanza es más amplia en tanto, que incluye al gobierno, como a la gobernabilidad. La asociatividad, la autorregulación y la transversalidad son las características principales de la actuación del Estado en el enfoque de la gobernanza.

Por otra parte, Martínez (2015), señala que la gobernanza es definida por diferentes autores (Rhodes 1996, Kooiman 2003, Peters, Pierre 2005, Prats 2005, Aguilar-Villanueva 2010,) en términos de las diferentes interacciones de mayor complejidad, de los actores sociales y gubernamental, que permiten construir redes interdependientes con mayor autonomía, en el proceso de construcción de las políticas públicas.

La gobernanza, es un concepto nuevo sobre la manera del gobierno de conducir la sociedad, lo utiliza el Banco Mundial, posteriormente el PNUD y la OCDE, como respuesta a las interpretaciones de la crisis de los años setentas. Además, abreva del sector privado sus primeras aplicaciones. “El concepto de gobernanza comenzó a denotar que la sociedad en su conjunto *es tanto sujeto como objeto destinatario de la gobernación* y que de ese proceso directivo social forma parte el gobierno como una instancia relevante pero no la única ni la dominante ni la decisiva en buena parte de los temas y circunstancias sociales” Martínez (2015, p. 89).

Acota el autor que no solamente es un sistema normativo, sino un proceso estructurado institucional y técnicamente. Donde la descentralización, la asociación y corresponsabilidad son ejes estructuradores de su funcionamiento, para la solución de problemas, creación de oportunidades, definición del futuro y las bases de la convivencia social.

Las políticas y sus implicaciones en la esfera ambiental

De Castro (2017), dice sobre la gobernanza ambiental que combina la investigación socioambiental relacionada con cuestiones de cambio social y ambiental, con la investigación que aborda las cuestiones del desarrollo. Hace además referencia al concepto utilizado por el Banco Mundial, basado en dos

aspectos centrales: Primero, un Estado pequeño que paulatinamente desregulariza el mercado a través de la privatización, la liberalización para incentivar el mercado y la participación, por medio de la descentralización y las organizaciones sociales. Segundo, en relación al proceso de formulación y crítica del andamiaje del diseño y ejecución de los procedimientos y prácticas que permiten el acceso, control y uso de los recursos naturales entre los diferentes actores.

En los últimos años por la prevalencia de los conflictos ambientales en la región, permanecen los dilemas entre conservación y desarrollo, que han llevado a construir nuevas formas de gobernanza ambiental que de acuerdo con De Castro (2017), se pueden resumir de la siguiente manera, en dos modelos opuestos: Una tendencia denominada *neodesarrollismo o economía verde*, que básicamente es una propuesta de negocios que dependen de la ingeniería institucional, modernización tecnológica y los mecanismos basados en el mercado para lograr el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales, basado en el mecanismo de incentivos para lograr mejores comportamientos y del diseño institucional apropiado.

En el polo opuesto se encuentran el conjunto de propuestas agrupadas en el *Buen vivir*. Proponen una perspectiva de gobernanza ambiental desde las bases y poco ortodoxa que reivindica una transformación o, incluso, el fin del modelo capitalista hegemónico que es considerado como el origen de la degradación ambiental y la injusticia... Sus defensores argumentan que los acuerdos institucionales difícilmente serán eficaces para resolver los problemas socioambientales, a menos que las relaciones de poder desiguales entre los diferentes grupos sociales y los fundamentos básicos de la economía de mercado se aborden adecuadamente, De Castro (2017, p. 21).

Ciertamente son dos posturas divergentes que no permiten abordar los desafíos existentes con resultados claros, por lo que De Castro señala tres grandes desafíos en esta perspectiva: El desafío político de una mayor participación efectiva de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas. El desafío social de mejorar el bienestar de la población en general, y el desafío ambiental, de la recuperación de los recursos naturales y del cambio climático.

Análisis de la información

Las EIA de competencia federal

En la hipótesis planteada, se identifica la variable independiente: Cumplimiento del sector público estatal con la evaluación del impacto ambiental, la cual se desagrega en dos componentes: La inversión pública en obras realizadas por las diferentes dependencias del gobierno estatal, que por sus características se encuentran identificadas en el reglamento de impacto ambiental con la obligatoriedad de sujetarse al proceso de evaluación respectivo. Así como, las obras que efectivamente cumplieron y fueron autorizadas a través de una manifestación de impacto ambiental. A continuación, se describe el proceso de análisis:

La obtención de la información se realizó a través de dos diferentes fuentes: las evaluaciones de impacto ambiental ingresadas a la delegación federal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y las pertenecientes al Gobierno de Michoacán recibidas a través de la Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial (SEMACCDET) y su antecesora Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA).

En el caso de la SEMARNAT, la fuente de información consistió en la revisión de la Gaceta Ecológica, en tanto que quincenalmente las entidades estatales publican los listados de los proyectos y los resolutivos derivados del procedimiento de evaluación del impacto ambiental a nivel nacional.

Para ello fue necesario revisar 638 Gacetas, en el periodo de análisis 2005-2015, para extraer la información correspondiente al Estado de Michoacán. A continuación, se presenta la información ya concentrada del año 2005 como muestra, con la información que contiene: Entidad, clave, localidad, promovente, proyecto (breve descripción de la obra o actividad), fecha de ingreso, fecha de resolución y vigencia. Se agregó un clasificador de tipo de obra y agente promotor, para procesar la información.

En el periodo de análisis se presentaron 772 proyectos para la evaluación de impacto ambiental, en la delegación federal de SEMARNAT en Michoacán, observándose en la información una ligera tendencia al incremento de la EIA, al registrar en 2005, 50 solicitudes y en 2015, 75. En el año de 2012 se presentó un mayor número de solicitudes de autorización, particularmente por aumento

en el sector de exploración y extracción de minerales. El formato de la Gaceta Ecológica, no registra la inversión que implica la realización de la obra o actividad. Para identificar este dato es necesario solicitar el expediente específico de cada una de las EIA, lo que dificulta determinar el monto total de la inversión por sector o promovente, público, privado o social.

El tipo de obra o actividades productivas que tienen el mayor número de EIA, en orden de importancia son: extracción de minerales (218), vías de comunicación (180) y aprovechamientos forestales (129). De acuerdo a las características de la actividad por sector, están: la extracción de minerales por el sector privado. Las vías generales de comunicación por el sector gobierno y los aprovechamientos forestales que son realizados por el sector social (ejidos, comunidades indígenas o asociaciones productivas).

En relación al tipo de promovente, de las 772 EIA presentadas, el 49% corresponde al sector privado, 35 al sector gobierno y 16% al sector social. Estos datos, por sí solos, no permiten determinar el nivel de cumplimiento del instrumento de evaluación ambiental de la inversión pública estatal, que es el objetivo central de este trabajo, por lo que es necesario vincularlos con la información de la inversión en la obra pública realizada por año.

Las EIA de competencia estatal

La información se solicitó a la Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial (SEMACCDET), para todo el periodo de análisis. Como se comentó líneas arriba, la respuesta que se obtuvo fue que no se tenía la información digital, sino solamente de los años 2013, 2014 y 2015. De los años anteriores solamente se podría obtener la información a partir de los expedientes existentes en el archivo histórico de la Secretaría, procediéndose a revisarlos, encontrando solamente lo correspondiente a 2005, 2006 y 2007.

Para el resto de los años (2008, 2009, 2010, 2011 y 2012), inexplicablemente no existe información documental de los resolutivos y de los estudios de EIA, presentados por los promoventes. Finalmente se hizo la revisión de cada expediente en el archivo histórico de la SEMACCDET, obteniendo sólo la información de los años señalados, complementada con los listados digitales. De tal manera que se conformó la información de manera agregada

con información por año del número de manifestaciones de impacto ambiental por tipo de obra a realizar:

En el periodo analizado el total de solicitudes presentadas fue de 960, sin embargo, con los datos existentes se observa una disminución importante en el año de 2013 y un aumento considerable en el siguiente año, 2014. Para todo ese periodo de análisis, no consta la información relacionada con el cumplimiento de las condicionantes establecidas en la autorización correspondiente, lo que implica que no es posible determinar si se establecieron y mucho menos, si se efectuaron los compromisos adquiridos para disminuir los efectos negativos de la obra sobre el ambiente, (medidas de mitigación del impacto ambiental), y por tanto, en qué medida se está internalizando el costo ambiental de la minimización del impacto producido, o bien, el nivel de cumplimiento de éstas medidas.

Las obras que principalmente presentan solicitud ante la dependencia estatal de EIA, son en orden de importancia en el periodo: 407 desarrollos habitacionales; 95 obras de saneamiento y 71 estaciones de servicio de gasolinería. De las 960 evaluaciones de impacto ambiental solicitadas, 77.60% corresponden a empresas, 22.18% a dependencias del gobierno estatal y municipal, y solamente en 0.20% a organizaciones sociales.

La tendencia encontrada sobre la información procesada, se puede sintetizar en los siguientes puntos: Las actividades del sector que tiene mayor numero MIAS estatales en orden de importancia son: fraccionamientos habitacionales, saneamiento (drenajes), vías de comunicación y aprovechamiento de materiales pétreos. Es claro el predominio del sector privado en términos del mayor número de MIAS , presentadas. La información faltante de los años del 2008 al 2012.

Estos datos del sector estatal, hasta qué punto son representativos considerando la información de los años faltantes. La media anual de las MIAS presentadas a SEMACODET en el periodo de análisis es de 87.27. Suponiendo un comportamiento similar para el periodo faltante de 5 años, se tendría un total de 1,396 MIAS ingresadas. Con lo cual la información del periodo, representa el 31.25% del total estatal, en caso de existir la información. Respecto al conjunto de datos federal y estatal (1,732) representa el 20.12% del universo de datos. Con lo cual se puede considerar que estadísticamente tiene una representatividad del 79.88%.

Síntesis de las EIA

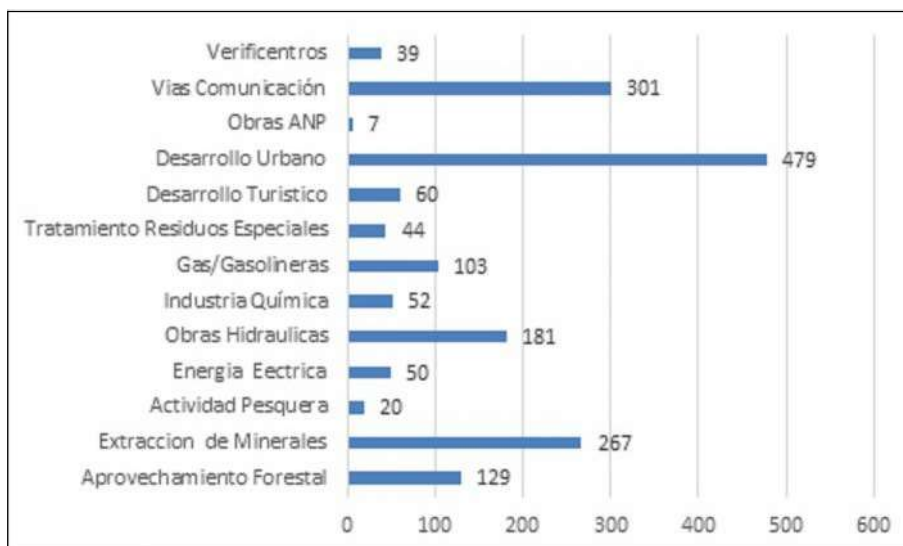
En la información sintetizada y correspondiente a las atribuciones señaladas en la legislación, las solicitudes de autorización de las EIA que se presentaron en mayor volumen en el periodo de análisis fueron: 479 para desarrollo urbano que incluye fraccionamientos habitacionales, industriales, zonas comerciales y equipamiento urbano. 301 para vías generales de comunicación, autopistas, carreteras troncales, obras portuarias y telecomunicaciones; 267 para exploración y extracción de minerales, mediante el proyecto de evaluación de impacto ambiental. De este total, el 65% corresponde al sector privado, el 28% al sector público, que incluye a los tres órdenes de gobierno y finalmente el 7% al sector social.

Tabla 1. Relación manifestaciones de impacto ambiental por sector de 2005-2015, en Michoacán. Competencia Federal y Estatal

	Aproyec hamiento Forestal	Extrac cion de M inerales	Actividad Pesquera	Ener gía Elec trica	Obras Hidráulicas	Industria Química	Gas/ Gasoli neras	Residuos Espec iales	Desarrollo Turístico	Desarrollo Urbano	Obras ANP	Vías Comu nicación	Ver daderos	Total
2005	15	16	6	2	2	5	15	0	4	103	1	42	27	238
2006	16	18	2	2	6	2	16	0	4	94	0	35	11	206
2007	9	29	0	1	6	5	16	2	4	124	0	37	1	234
2008	14	18	0	2	1	2	1	0	6	0	0	12		56
2009	6	10	1	17	3	1	0	0	9	0	0	6		53
2010	11	9	3	3	4	1	0	0		6	1	18		56
2011	22	24	3	11	5	0	6	1	11	2	2	17		104
2012	17	66	2	1	3	0	1	0	12	0	1	16		119
2013	9	26	1	4	7	4	1	3	4	4	1	13	0	77
2014	5	25	2	3	64	17	25	17	5	68	1	72	0	304
2015	5	26	0	4	80	15	22	21	1	78	0	33	0	285
TOTAL	129	267	20	50	181	52	103	44	60	479	7	301	39	1732

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Ecológica SEMARNAT y de SEMACDET.

Figura 1. Número de solicitudes de impacto ambiental por sector de 2005-2015, en Michoacán. Competencia Federal y Estatal



Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Ecológica SEMARNAT y de SEMACDET.

Información de la inversión estatal 2005-2015

La información relacionada a la inversión pública estatal en obras en bienes de dominio público y bienes propios, se obtuvo a partir de los informes de gobierno, en el anexo de obras y servicios durante el periodo de análisis 2005-2015. En ellos, la información viene con cierto nivel de precisión. (nombre de la obra, dependencia ejecutora, localización municipio y localidad, inversión desglosada y avance físico y financiero). Es necesario señalar, que en todos los casos existe una mezcla de recursos; Federal, Estatal y Municipal. Pero para efectos del análisis se considera inversión pública estatal, en tanto que es la instancia ejecutora. La información se obtuvo en archivos digitales de la instancia de planeación estatal directamente, toda vez que la página de transparencia señala su ubicación, pero no encuentran disponibles en la red. En la biblioteca del Congreso del Estado tampoco se tienen disponibles los archivos digitales de los anexos de obra de los informes de Gobierno.

Los datos se procesaron discriminado en la descripción de las obras los siguientes conceptos: ampliación, adquisición, renovación, terminación, rehabilitación, empleo temporal, equipamiento, gastos indirectos, reposición y suministros. De tal manera que solamente se consideró en el análisis la obra nueva.

Inversión estatal con manifestación de impacto ambiental

El siguiente nivel de análisis, consiste en la revisión de los criterios que determinan la necesidad de presentar una manifestación de impacto ambiental ante la autoridad competente, es decir, un análisis comparativo de las obras realizadas en congruencia con los criterios que se definen en la Ley Ambiental y su Reglamento donde se especifican cuáles son las obras que están obligadas al cumplimiento de la normatividad. En el artículo 34, de dicha Ley, se precisan las características de las obras, que deberán obtener la autorización correspondiente a la evaluación del impacto ambiental, previamente a su ejecución. Con base en lo anterior y con el listado de las obras realizadas por año, se procedió a identificar cada una de las obras realizadas por el Gobierno Estatal, en comparación con las manifestaciones de impacto ambiental presentadas ante las dos dependencias (Federal y Estatal), identificándolas por el tipo de obra, la localidad y el municipio.

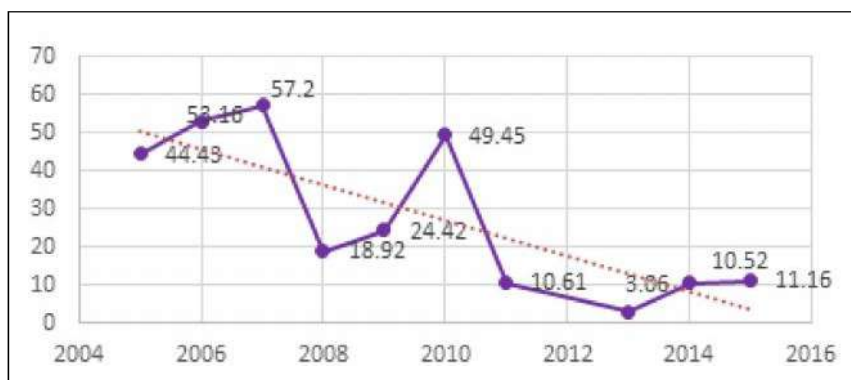
Es decir, se revisó obra por obra y de acuerdo a sus características se determinó si de acuerdo a la legislación, debería obtener la autorización correspondiente. Discriminando por tanto las obras, que por su particularidad están consideradas en cada uno de los capítulos del Reglamento. En este sentido fue un análisis normativo, de tal manera que se obtuvo un listado de las obras nuevas con el monto de inversión aplicado que deberían de tener una autorización de EIA en el Estado de Michoacán para el periodo de análisis 2005 - 2015. Posteriormente se procedió a identificar la obra realizada por su ubicación (municipio, localidad, nombre de la obra), en los diferentes listados de las obras autorizadas, tanto del gobierno federal (SEMARNAT), como estatal (SEMACDET), independientemente del año de la solicitud. Los resultados de manera agrupada para el periodo de análisis, son los siguientes:

Tabla 2. Comparativo de inversión en obra pública, que debe autorizarse y obra pública con autorizaciones de impacto ambiental 2005-2015, en Michoacán. Competencia Federal y Estatal

Año	Obras Realizadas	Inversión Total	Obras con MIA	Inversión MIA	%
2005	140	\$ 227,120,179	33	\$ 100,914,930	44.43%
2006	134	\$ 560,677,120	20	\$ 298,053,738	53.16%
2007	163	\$ 754,997,060	36	\$ 431,831,627	57.20%
2008	351	\$ 4,553,122,894	7	\$ 861,356,847	18.92%
2009	261	\$ 2,454,108,229	15	\$ 599,175,820	24.42%
2010	288	\$ 1,050,047,427	19	\$ 519,257,546	49.45%
2011	245	\$ 755,179,652	3	\$ 80,088,159	10.61%
2013	79	\$ 523,428,713	8	\$ 16,035,070	3.06%
2014	159	\$ 608,350,852	15	\$ 64,011,920	10.52%
2015	88	\$ 812,449,217	16	\$ 90,654,973	11.16%
Total	1908	\$ 12,299,481,343	172	\$ 3,061,380,629	24.89%

Fuente: elaboración propia.

Figura 2. Índice de cumplimiento en EIA de la inversión en obra pública 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

De la tabla y la gráfica anteriores se obtienen las siguientes observaciones:

1. El comportamiento de la actividad en la construcción o de la inversión pública es irregular en cuanto a los montos, tipo de obras y su cantidad. Estando asociado a factores que no son el objeto de este trabajo.
2. En el periodo de análisis el número total de obras obligadas al proceso de EIA, fueron 1,908 obras, de las cuales solamente 172 cumplieron

con el procedimiento exclusivamente en términos de que cuentan con la autorización de la entidad responsable en materia ambiental. Respecto al número de obras, sólo el 9% se encuentra regulada y con la autorización correspondiente.

3. El número de obras que fueron realizadas con EIA, no permiten identificar el nivel de cumplimiento de la inversión pública, considerando las diferencias en los montos de inversión por el tipo y los alcances de la obra. En este sentido, de acuerdo a la figura 14, se identifica la tendencia existente de la variable: Inversión en obra pública con EIA / Inversión total en obra pública por año. Como se observa, el comportamiento ha sido irregular pasando del valor más alto de 57.2% en 2007 al más bajo de 3.16% en 2015, con una clara tendencia a la disminución del cumplimiento del Gobierno con la legislación ambiental de las obras ejecutadas con inversión pública, independiente de la modalidad de realización.
4. Por otra parte, el dato del cumplimiento ambiental de la EIA, es parcial, en tanto que no existe manera, al menos documentalmente, de comprobar en qué proporción se efectúan o realizan las medidas de mitigación establecidas en las condicionantes de la autorización de las obras, toda vez que no existen los archivos de los informes respectivos. De igual manera los responsables de la ejecución de la obra no reportan el cumplimiento, lo cual es un incumplimiento en dos instancias: la autoridad y la entidad ejecutora, que de cualquier modo son los mismos: el gobierno en su conjunto.

Conclusiones

Se ha identificado, que, si bien hay un avance significativo en los últimos años en la creación de instituciones públicas para atender la problemática relacionada con el deterioro ambiental existente, así como en la constante adecuación de leyes, reglamentos y normas en el sector, hay evidencias significativas en el sentido de que las tendencias del deterioro no se modifican. También que la evaluación de impacto ambiental es uno de los instrumentos de gestión ambiental de mayor uso en el país.

De igual manera, las críticas existentes a dicho instrumento son amplias y de diferente naturaleza no solamente en México, sino en otros países también. Las cuales están relacionadas con los diferentes aspectos del proceso: técnicos, administrativos, legales y sociales; desde la calidad de la información utilizada, la capacidad de los agentes involucrados en su elaboración y proceso de dictamen; los métodos de evaluación, el seguimiento al cumplimiento de las condicionantes establecidas; las dificultades en el marco normativo y la capacidad administrativa de las entidades públicas de su análisis y dictamen, así como, los procesos de transparencia y de consulta pública.

Sin embargo, en el análisis que existe del instrumento se identificó que hay un aspecto aún no revisado y que está directamente relacionado con el cumplimiento del Gobierno con la normatividad en materia de evaluación del impacto ambiental, en cualquiera de sus modalidades, del sector de la inversión en obra pública nueva. La legislación en la materia señala la obligatoriedad para diferentes tipos de obras que pudieran generar un impacto negativo al medio ambiente, indistintamente si los recursos son públicos o privados.

Por consiguiente, el análisis se centró en determinar qué tanto cumple el Gobierno Estatal, como entidad generadora de obra con las propias disposiciones que son obligatorias para el resto de los actores en materia de impacto ambiental. Permitiendo en todo caso, deslindar en el planteamiento inicial la pertinencia del instrumento de gestión, de la conducta institucional respecto al cumplimiento de la Ley. Para tal efecto, se identificaron dos variables de análisis: la inversión pública en una obra determinada consignada en la normatividad como obligada al proceso de evaluación de impacto ambiental y las manifestaciones de impacto ambiental autorizadas indistintamente de las competencias existentes del Gobierno Federal y Estatal en la materia. Todo esto a partir de que la propia información generada por las instituciones es de acceso público, como son los informes de gobierno y las manifestaciones de impacto ambiental autorizadas o rechazadas.

Este análisis se realizó para el período 2005-2015, lapso acotado por la disponibilidad de información de las dos variables. No obstante, existen vacíos de datos que corresponden al periodo 2008-2012, por lo que se decidió reservar la información relativa al desarrollo de una alternativa para el acceso en la zona de Santa María en el sur de Morelia, que implicó entre otros aspectos la modificación del decreto del área natural protegida y la presentación del estudio

de impacto ambiental, mismo que no está disponible. No obstante, con la información existente los resultados son representativos del período de análisis.

En términos de la gobernabilidad ambiental y de la generación del valor social a través de los resultados de las políticas públicas, se puede afirmar en el caso de Michoacán que durante los últimos años se ha tenido un bajo nivel del cumplimiento de la evaluación del impacto ambiental de la inversión pública destinada a la construcción de infraestructura, equipamiento urbano y servicios. En el proceso de la comprobación de la hipótesis, se identificó en el periodo de análisis mencionado, que existe un cumplimiento del 25.96% de la obra pública estatal que debe estar sujeta al proceso de autorización.

Este bajo cumplimiento está acotado solamente a la autorización correspondiente, sin considerar si efectivamente se realizaron las medidas de mitigación, corrección o compensación establecidas en el plan de manejo del propio instrumento de gestión ambiental. Lo anterior no es posible identificarlo, en tanto que no existe un procedimiento en la institución que permita evaluarlo.

Desde este punto de vista, el nivel de cumplimiento es bajo en el Estado de Michoacán, en comparación con los niveles de cumplimiento de otros procesos que inciden directamente en la naturaleza, al incrementar el volumen de materia orgánica en los ecosistemas como son; el tratamiento de aguas residuales, que en el año 2013 fue de 35.8% y la proporción de residuos sólidos urbanos en sitios controlados fue de 50%: en los dos casos la media nacional fue de 74% y 51% respectivamente, son los datos oficiales más recientes. INEGI (2014).

En conjunto los tres indicadores básicos que son de responsabilidad de los Gobiernos Estatal o Municipal, muestran por sí solos el bajo nivel de gobernabilidad: como ya se mencionó, en cumplimiento ambiental de la obra pública, 25.96%; en tratamiento de aguas residuales 35.8% y en cuanto a manejo de residuos sólidos 50%.

Es el propio Estado el obligado a hacer cumplir las leyes, y él mismo, no tiene una cabal atención de su propia responsabilidad en el caso de la evaluación del impacto ambiental, de las obras que realiza con los recursos públicos.

Por lo que, más que proponer mejoras al instrumento de evaluación de impacto ambiental, en cualquiera de los aspectos que lo componen: técnico, científico, administrativo, legal, seguimiento, acceso a la información y participación ciudadana, es condición indispensable que sea el propio Estado

quien asuma el papel que le corresponde y eleve los niveles de cumplimiento de la ley, por lo que, en este sentido, la participación de los diferentes sectores de la sociedad en la tarea de colaboración en esta labor es de vital importancia, pues no será posible, al menos en el sector ambiental, mientras no se responsabilice plenamente cada sector de lo que le atañe.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2010). *Política Pública*. México, Siglo XXI.
- Altomonte, H. Sanchez, R. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en America latina*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Arriaga Becerra, R. (2000). *La evaluación del impacto ambiental en México: Situación actual y perspectivas futuras*. Obtenido de www.ceja.org.mx/
- Azqueta, Diego; Field, Barry (1996). *Economía & Medio ambiente*. Colombia, McGraw-Hill.
- C230 (2016). *Fortalecimiento de la normatividad ambiental mexicana mediante la modernización del esquema de Evaluación de Impacto Ambiental*. México, SEMARNAT.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*. México, Diario Oficial de la Federación, 13 mayo 2016.
- Canter, L. (1998). *Manual de evaluación de impacto ambiental. Técnicas para la elaboración de los estudios de impacto*. Madrid, McGraw Hill.
- De Castro, F. Hogenboom, B. Baud, M. (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina*. Mexico, CLACSO.
- Espinoza, G. (2007). *Gestión y Fundamentos de la Evaluación del Impacto Ambiental*. Santiago de Chile, BID-CED.
- Ezcurra, E. (2000). Las manifestaciones de impacto ambiental. Un análisis crítico. *Instituto Nacional de Ecología*, sp.
- Federación, A. S. (2015). *Informe de la Cuenta Pública 2015*. México, ASF.
- Federación, A. S. (2016). *Informe de la Cuenta Pública 2015*. México, OECD Publishing.
- Ferrari, Ricardo. Dantur, Ana. Quaiá, Eugenio (2012). “Análisis Crítico de la Metodología de Evaluación la Provincia de Tucumán”, *Ciencia*, vol. 7, núm. 26, agosto 2012, 8-18.

- Gertler, Paul J. , Martínez, Sebastián. Premand, Patrick (2011). *La evaluación del impacto en la práctica*. Washington, Banco Mundial.
- Guerrero, J. P. (1997). “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados”, *Carta económica regional*, vol. 9-10, 35.
- Imas Morra, Linda. Rist, Ray (2010). *El camino hacia los resultados. Diseño y realización de evaluaciones para el desarrollo*. Washington, Banco Mundial.
- INEGI (2014). *Anuario Estadístico de Michoacán*. Morelia, INEGI.
- Inomata, T. W. (2014). *Examen de la gobernanza ambiental en el sistema de las Naciones Unidas después de Río + 20*. Ginebra, ONU.
- Kulsum, Ahmed. Sánchez Triana, Ernesto (2009). *Evaluación ambiental estratégica para la formulación de políticas*. Colombia, Banco Mundial, Mayol Ediciones S.A.
- LADS (2013). *Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán LXXII Congreso del Estado de Michoacán*. Morelia, Periódico Oficial del Estado.
- LAPPNM (2007). *Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán. LXX Congreso del Estado de Michoacán*. Morelia, Periódico Oficial del Estado.
- Lara, J. (2013). “Desviaciones del Instrumento Formal Manifestación de Impacto Ambiental en México”, *Luna Azul*, ISSN 1909-2474, núm. 37, julio-diciembre 2013, 239-267.
- Lee, Norman. Peinado, Manuel (1997). *Evaluación ambiental estratégica aplicada a políticas, planes y programas*, Madrid, Trotta.
- LEEPA (2000). *Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. LXIII Congreso del Estado de Michoacán*. Morelia, Periódico Oficial del Estado.
- Linda G. Imas, Ray C. Rist (2009). *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*. Washington D.C., Banco Mundial.
- LPA (1992). *Ley de Protección al Ambiente del Estado de Michoacán LXV Congreso del Estado de Michoacán*, Morelia, Periódico Oficial del Estado.

EL MERCADO DE CAMBIO DE PÁTZCUARO, MICHOACÁN. ECONOMÍA POPULAR, RACIONALIDAD REPRODUCTIVA, INSTITUCIONES Y GÉNERO

JUAN CARLOS HIDALGO SANJURJO¹

JOSEFINA CENDEJAS GUÍZAR²

YAAAYÉ ARELLANES CANCINO³

Introducción

Cada martes y viernes, durante las primeras horas de la mañana, la explanada de concreto de la cancha de basquetbol de la Iglesia del Santuario de Guadalupe, en el centro histórico de Pátzcuaro, se transforma en “el Tianguis del Santuario” o “Mercado de cambio de Pátzcuaro” (MCP, en adelante).

En la medida que algunas participantes se marchan y otras llegan, se puede contabilizar la afluencia de alrededor de 200 personas (predominantemente mujeres integrantes de pequeñas unidades productivas domésticas rurales-indígenas de las comunidades circundantes al Lago de Pátzcuaro), que llegan cargando con el producto de su propio trabajo y con la intención de intercambiarlo por artículos para consumo propio, mediante un mecanismo de trueque (Fabre y Yeste 2012; Fabre y Egea 2015; Arellanes y Ayala 2016). Este tipo de prácticas de origen prehispánico, tiene una continuidad a través de los siglos y, con algunas interrupciones periódicas, en la región Purépecha de Pátzcuaro se ha transmitido hasta nuestros días (Arellanes et al 2017).

Como supuesto de investigación se sostiene que las dinámicas de intercambio y los sistemas de organización socio-productiva, que subyacen en

¹ Estudiante del Doctorado en Ciencias en Desarrollo Sustentable, UMSNH, jhidalgo@fevaq.net

² UMSNH, josecend@gmail.com

³ Cátedras Conacyt, yarellanescancino@gmail.com

torno al MCP, constituyen una expresión propia de la economía popular, es decir, la economía de los sectores populares sustentada, circunscrita y coordinada por unidades domésticas, entendidas como entidades asociativas-reproductivas en las que sus integrantes comparten no solamente la operación cotidiana, sino vínculos duraderos y un proyecto de vida de largo plazo. Ello implica el establecimiento de compromisos solidarios, cuyo medio fundamental es el ejercicio continuado de su propio trabajo (Coraggio, 1990 y 1998; Razeto, 1990, 1993).

Todas estas personas y unidades domésticas familiares, pertenecientes a una serie de comunidades indígenas diseminadas territorialmente en torno al lago de Pátzcuaro, confluyen en el MCP porque ahí encuentran la posibilidad de ofrecer los productos de su trabajo y recibir a cambio otros bienes. Se trata de un sistema de complementariedad y cooperación que les permite preservar sus dinámicas reproductivas mediante su propio trabajo, razón por la cual se percibe al MCP como un nodo articulador de un subsistema territorial de economía popular (Fabr e y Yeste 2012).

En el contexto del MCP se analizan los t erminos de intercambio bajo el sistema de trueque (Braudel, 1979: 388-409; Hintze et al. 2003; Argueta y Cortez, 2016; Coraggio 1998b), en el que se observa una compleja conjunción de elementos de tipo económico, social y cultural en torno a los cuales se establece un criterio para cada acto de intercambio. En primer lugar, destaca la condición de *prosumidoras* que caracteriza a la totalidad de las participantes, esto es que son productoras directas de los bienes que ofrecen, y a la vez son consumidoras directas de los productos que obtienen a cambio de los propios.

Ello significa que no existe intermediarismo, acaparamiento, especulación ni acumulación con fines de enriquecimiento. Además de destacar la racionalidad asociativo-reproductiva-doméstica del subsistema económico subyacente al MCP, se observa el despliegue de relaciones de complementariedad, cooperación y solidaridad, que favorecen la continuidad del sistema.

Este estudio tiene como objetivo analizar al MCP como nodo articulador de un subsistema económico, destacando dos aspectos; por un lado, su localización y dinámica territorial, y por otro lado su racionalidad, la cual permite identificarlo como una forma específica de la economía popular. Para la obtención de información de carácter empírico, se realizaron actividades de observación de campo en el sitio en el que se instala en mercado los días martes

y viernes. Se realizaron entrevistas a profundidad a 30 participantes en sus localidades de origen y se implementaron sesiones colectivas de enfoque en tres localidades diferentes (Cuanajo, Opopeo y Ajuno)

En la primera parte se aborda la descripción y análisis del mercado, su localización, participantes, productos que se intercambian, criterios y términos de intercambio y algunas normas subyacentes que dan pauta a su dinámica cotidiana.

En la segunda parte, se describe y analiza el mercado como parte integrante de un subsistema territorial de economía popular, como parte de una estructura conformada por un conjunto de unidades económicas domésticas diseminadas en diversas comunidades de la ribera del Lago de Pátzcuaro, que operan bajo una racionalidad asociativa-reproductiva de la vida, mediante la implementación de su principal recurso, que es el trabajo propio.

El Mercado de Cambio de Pátzcuaro

El mercado de cambio se instala en la explanada adyacente a la Parroquia del Santuario de Guadalupe, que colinda por el lado sur con la calle Benito Juárez y la cerrada Portal F. J. Mina, en el Centro Histórico de la ciudad de Pátzcuaro.

Funciona bajo una dinámica de tipo *tianguis*, en donde no hay puestos fijos ni semifijos y se realiza solamente dos días a la semana. La infraestructura utilizada para instalarse en el tianguis es mínima y variada, va desde una manta que se extiende en el piso, a canastas de fibras vegetales, cubetas y botes de plástico o metal de diversos tamaños (algunos de ellos suelen usarse como unidad de medida) y hasta bolsas de plástico. Algunas mujeres operan de manera ambulante, cargando con sus productos, recorriendo los diversos puestos para detectar los productos de su interés y proponer los cambios con sus pares. Todas ellas, quienes exhiben sus mercancías en puestos fijos o ambulantes, llevan a intercambiar una importante diversidad de productos predominantemente agroalimentarios, como el maíz y derivados, pescado, plantas, frutas y verduras, y también utensilios de labranza, enseres domésticos, prendas de vestir, servilletas, y artesanías, que ellas mismas producen bajo sistemas de producción artesanal, campesino y doméstico a baja escala.

Mediante esta dinámica de intercambio se establece un circuito de flujo de bienes de consumo primario, entre los que se destacan los mencionados en la Tabla 1:

Tabla 1: Productos de mayor circulación en el Mercado de Cambio

Acelgas	Charales	Hongos	Nopales	Servilletas
Aguacate	Chayotes	Huevo	Ocote	Sopa de pasta
Ajos	Chile	Jabón	Ollas y otros enseres de barro y de cobre	Sopladores
Anís	Chuspata (piezas)	Geranio	Pan	Tamales
Avena	Durazno	Jitomate	Papa	Tascales
Begonias	Ejote	Lechuga	Papaya	Tomate
Brócoli	Escobillas	Limón	Pera	Toqueras
Calabaza	Espinacas	Loza de barro	Pepino	Tortillas
Capulines	Fajas de lana gruesa	Maíz	Pescado	Tule (piezas. De)
Cazuelas	Frijol	Malva	Petates	Trastes
Cebolla	Frutas varias	Mango	Plátano	Trigo
Cerezas	Gorditas de maíz	Manzanas	Platos de barro	Uchepos
Cilantro	Guayaba	Melón	Quelites	Velas
Ciruelas	Haba cruda	Mezcal	Rábano	Verduras
Coliflor	Haba precocida y pelada	Artículos de madera	Repollo	Zanahoria
Corundas	Higos	Naranjas	Semillas de calabaza	Zarzas

Fuente: elaboración propia con base en observación de campo y entrevistas a participantes realizadas en 2017 - 2018

Aunque se puede reconocer cierta amplitud y variedad en los productos que se intercambian en el MCP, las propias participantes entrevistadas expresaron la necesidad de introducir otros productos, ya que al no poder conseguirlos mediante el intercambio se ven precisadas a comprarlos con dinero, al cual en la mayoría de los casos tienen un acceso limitado.

Términos y criterios de intercambio

Existe una variada gama de criterios y normas consuetudinarias que permiten fijar los términos del intercambio en el MCP. La diversa combinación de éstos puede propiciar que no haya medidas fijas y definitivas para cada caso, y que en un mismo momento un volumen determinado de producto se cambie por más o por menos cantidad de otro. Entre los criterios y normas observados y mencionados por las propias participantes encontramos los siguientes:

- Se suele tomar el precio monetario del producto como referencia nominal, pero no única.
- Interviene la correlación entre oferta y demanda de cada producto en el contexto general del MCP.

- Se consideran aspectos como la identidad, amistad y otros lazos que se construyen en virtud del origen étnico cultural y socio-económico común, la condición de género y la confluencia e interacción prolongada en el MCP. Estos elementos sustentan relaciones de honestidad, cooperación y solidaridad, lo que puede propiciar mayor flexibilidad y accesibilidad en los intercambios.
- Se consideran también condiciones visibles como la edad o precariedad de las participantes en cada transacción, a partir de las cuales se implementan criterios más flexibles en los términos del intercambio.
- Es común también el regateo o negociación, pero es percibido como una práctica amistosa, que revela la reiterada construcción de lazos que fortalecen la cohesión entre las participantes y favorecen la continuidad del mercado.
- La totalidad de las entrevistadas declararon tener conciencia de la mutua dependencia existente entre todas las participantes y la importancia de la equidad en los intercambios para la continuidad del MCP, por lo que tienen cuidado en obtener un beneficio y satisfacción mutuos en cada transacción.

Ninguno de estos criterios interviene de manera aislada, sino que actúan como conjunto, no siempre son considerados todos y en algunas ocasiones pueden predominar unos y en otras ocasiones otros. Por lo que se percibe un alto nivel de complejidad en los actos de intercambio, que generalmente no están preestablecidos de manera general, sino que se resuelven en cada caso. Para tener una idea aproximada de los términos de intercambio se mencionan algunos ejemplos en la Tabla 2.

Todas las participantes entrevistadas declararon que prefieren el intercambio (trueque) que la compra con medios monetarios, ya que consideran que les rinde más su producto participando en el intercambio que mediante el comercio monetario. Este diferencial percibido por las participantes en el MCP, respecto al comercio monetario, se puede explicar en parte por la disparidad de productividad que puede existir entre unidades productivas con mayor o menor tecnología y capital en el contexto de la economía convencional, lo cual propicia la transferencia de valor desde unidades menos productivas hacia otras más productivas, diferencial en el que se sustenta la competencia intercapitalista

Tabla 2: Ejemplos de términos de intercambio.

Cantidad de un producto	A cambio de
½ kg de maíz	Un manojo de cilantro, o de acelgas o tres calabacitas, ¼ de Kg. de zanahoria o ¼ de kg. de coliflor o ¼ de kg. de pescado o ¼ kg. de jitomate
1 kg. de maíz	Un kg. de papa, o 1 kg de frijol, o 5 a 6 cebollas, o cuatro mojarras
Una docena de tortillas	Dos coliflores o cinco cebollitas o 4 pescados o una bolsita de kg. de zanahorias o un manojo grande de ocote u ocho jitomates o una bolsita de kg. de tomates o seis a siete plátanos o un montoncito (aprox. ½ kg) de charales o por una olla pequeña de barro
Cuatro a cinco tamales	Una medida de litro de frijol
Un ramo de novia con romelia y alcatraz	Tres a cinco pescados medianos
Tres peras	Una charolita de pescado
Un banquito de madera	Seis a siete pescados o de medio a un cuarterón de maíz
Seis tortillas	seis a siete chiles
Un recipiente de a litro de maíz	Siete piezas de chile perón o tres a cuatro cebollas
Un manojo pequeño de ocote	Dos a tres cebollas o tres jitomates o tres a seis pescados
Un soplador	Cuatro tamales de zarza o ½ lt. de maíz o 12 tortillas o tres a cuatro pescados o un puño de ocote
Una pieza de chuspata	Cuatro tortillas o 1 plato de barro o dos a tres cebollas
Una bolsa de papas peladas	Un plato u ocho a diez tortillas

Fuente: elaboración propia con base en observación de campo y entrevistas a participantes realizadas.

por la apropiación del excedente social, y que opera a través del uso de dinero y la fijación de los precios.

A esta complejidad y variabilidad en los términos y criterios de intercambio en el MCP habrá que agregar que en muchos casos las medidas no son tan exactas, ya que en general no se utilizan instrumentos de medición mecánicos y menos electrónicos, como básculas y otros, por lo que las porciones se calculan por “puños”, o por cantidad de producto, cuyo tamaño puede ser variable.

Valor de uso y prosumidores

Las escalas de intercambio denotan las necesidades y dinámicas de consumo de las participantes, ya que en general su volumen cubre los requerimientos que durante una semana pueden tener de 3 a 5 personas, que generalmente integran una unidad familiar. Prácticamente la totalidad de las participantes mantienen un doble rol como ofertantes y demandantes, como productoras y

como consumidoras. Ello significa que no hay intermediarismo, todas producen lo que ofrecen y consumen lo que adquieren, por lo que encajan en el término comúnmente utilizado para el caso como *prosumidoras*.

La participación en el MCP permite a estas *prosumidoras* vivir de su trabajo; el producto de su trabajo resulta útil para otras personas y mediante él pueden obtener otros bienes que le son de utilidad para los procesos reproductivos de sus propias unidades domésticas.

En este sentido se puede observar que los intercambios están regidos por la lógica del valor de uso, expresado en el esquema M-D-M⁴, aunque en este caso no se utiliza el dinero, por lo que el esquema se simplifica aún más: M-M. El intercambio de valores de uso, junto con el hecho de que las participantes en la transacción sean las propias productoras permite visibilizar claramente que se trata de un intercambio de productos del trabajo de personas concretas, palpables y visibles, lo que inhibe la tendencia a la cosificación de las relaciones sociales, que predomina en la economía capitalista. Si bien el uso del dinero puede ser de gran utilidad en ámbitos de intercambio a gran escala, siempre conlleva el riesgo de ser utilizado como medio de acumulación y especulación, propiciando procesos de enriquecimiento de unos a costa de otros, generando desigualdad y explotación, minando con ello la cohesión del sistema (Primavera, 2003). En el caso del MCP el uso de dinero es marginal, casi nulo. Por lo regular se utiliza solamente para pagar el transporte, camión o combi, que traslada a las participantes y sus productos de sus comunidades de origen al centro de Pátzcuaro y de regreso.

Instituciones

Aunque no existe en el MCP una estructura organizativa ni un conjunto de reglas formalmente establecidas, se puede detectar una serie de normas que revelan un entramado institucional que rige la operación de este mercado, las

⁴ Marx (libro primero, sección segunda capítulo IV) utiliza el esquema M-D-M (circulación mercantil simple) para denotar el intercambio de una mercancía (M) por otra, en una lógica en la que el dinero (D) funciona solamente como medio, y lo contrasta con el esquema D-M-D' (fórmula general del capital), en la que el dinero funciona como instrumento para el incremento del valor (acumulación), para la cual las mercancías (fuerza de trabajo y medios de producción) funcionan solamente como un medio.

cuales analizamos a continuación. Para ello se adopta la noción de instituciones como *un entendimiento, compartido por los participantes, acerca de las prescripciones obligatorias que indican qué acciones (o resultados) se imponen, se prohíben o se permiten.* (Ostrom, 2015: 56).

En este caso se trata particularmente con normas, las cuales, de acuerdo con la misma autora, se diferencian de las reglas en que no establecen sanciones, sino que se asumen como pautas para una conducta apropiada y compartida por el colectivo.

En primer lugar, se destaca que las relaciones de intercambio en el MCP se sustentan en un tipo específico de solidaridad la cual denominamos *solidaridad simétrica* ya que se practica entre personas que tienen una situación similar en términos socio-económicos y de recursos en general. Por lo tanto, no se trata de caridad, ni de altruismo sino de complementariedad, e interdependencia, lo que lleva al segundo aspecto: las personas o grupos que establecen relaciones solidarias saben que el bienestar propio está estrechamente vinculado al bienestar del otro.

En nuestro caso, cada participante reconoce que el MCP le ofrece la posibilidad de que su trabajo y sus productos encuentren demanda y que a través de ello puedan obtener otros productos que complementan la dotación requerida para la reproducción de su propia familia. Es decir, dependen de la confluencia de otras personas en similar condición, y que a su vez demanden sus productos, y les proporcionen otros a cambio. De esta manera, la continuidad de este espacio depende de la sostenida participación de todas. Esto revela un reconocimiento de que el beneficio individual pasa por el beneficio colectivo.

También se observan normas de *respeto* en el trato en general entre todas las participantes, pero también en casos especiales entre los que destaca el factor de la edad, que propicia una mayor consideración que suele reflejarse en los términos de los intercambios. En el ámbito económico destaca el *trueque*, como mecanismo de intercambio de productos del trabajo y valores de uso, es decir bienes destinados al consumo para la reproducción de personas y familias. Esta práctica deriva de una norma apropiada y reivindicada por cada una de las mujeres participantes, en la medida en que les permite acceder a otros bienes a cambio de los productos de su propio trabajo, aun sin contar con recursos monetarios.

Otra norma económica fundamental que rige la dinámica del mercado, tiene que ver con la condición de *prosumidoras* de todas o la gran mayoría de las participantes en el MCP, que contribuye a mantener su racionalidad reproductiva y a inhibir el intermediarismo y la acumulación.

En términos prácticos, las mujeres participantes en el MCP siguen normas como las que establecen los días de operación (martes y viernes), los horarios (de 6:00 a 10:00), y la delimitación del espacio físico y del tiempo, la cual está relacionada con una pauta establecida por la Dirección de Mercados del Gobierno Municipal, que ha autorizado a comerciantes de otro tipo, ajenos al trueque, para instalarse en el lugar a partir de las diez de la mañana, obligando a las participantes del mercado de cambio a retirarse.

No existe una restricción formal sobre los lugares en los que cada participante puede instalarse. Sin embargo, muchas de ellas se instalan regularmente en el mismo lugar, generando una especie de derecho consuetudinario que es generalmente reconocido y respetado. Como una norma de entendimiento y comunicación se observa que predomina la comunicación en *lengua purépecha*, pero no se excluye la comunicación en español.

Se identifica como una creciente amenaza la creciente afluencia de puestos y comerciantes en las áreas y horarios que tradicionalmente ha utilizado el MCP. Estos otros comerciantes se instalan con mayor infraestructura y mercancías, presionando a las mujeres del trueque para que se retiren, incluso antes de su horario normal.

El mercado como nodo articulador de un subsistema territorial de economía popular

En este apartado se establece lo que se entiende por economía popular, con base en sus condiciones operativas y su racionalidad económica, así como la forma en que se integra la estructura y localización de las unidades operativas básicas que dan sustento y conforman un subsistema económico territorial al cual se encuentra articulado el MCP.

Se entiende la economía popular como un conjunto de actividades económicas implementadas por los sectores populares, que tienen como centro orgánico operativo básico a unidades domésticas, que se organizan para obtener los bienes necesarios para la satisfacción de sus necesidades materiales y no

materiales y la reproducción de la vida de sus integrantes, tanto de manera cotidiana como en el largo plazo, para lo cual dependen fundamentalmente del ejercicio continuado de su propia fuerza de trabajo (Sarria y Tiriba, 2003; Coraggio, 2004; Gutiérrez, 2005).

Los principales actores de la economía popular son los sectores populares, asociados de manera prolongada en unidades domésticas a través de las cuales, de manera colectiva y solidaria, se organizan para resolver conjuntamente su dinámica de vida cotidiana, pero también construyen un proyecto de vida en común y a largo plazo.

Se entiende por sectores populares aquel segmento de la población que no cuenta con recursos económicos suficientes para sobrevivir de manera prolongada sin trabajar, y tampoco dispone de medios de producción de tal magnitud como para implementar unidades o emprendimientos productivos de gran escala, incluyendo contratación de fuerza de trabajo suficiente como para vivir exclusivamente de su explotación.

Unidad doméstica, economía popular y perspectiva de género

De acuerdo con Coraggio, la unidad operativa básica de la economía popular no es el emprendimiento mercantil o unidad de trabajo mercantil, sino la *Unidad Doméstica*, la cual es entendida como

un conjunto de individuos, vinculados de manera sostenida, que son –de hecho, o de derecho– solidaria y cotidianamente responsables de la obtención (mediante su trabajo presente o mediante transferencias o donaciones de bienes, servicios o dinero) y distribución de las condiciones materiales necesarias para la reproducción inmediata de todos sus miembros (Coraggio, 2004: 126).

Es común que la división del trabajo en el ámbito doméstico se sustente en los roles tradicionales de género, que asumen como “natural” que las mujeres se dediquen al hogar mientras que los hombres sean los que salen al mercado de trabajo y obtengan un empleo remunerado, lo que representa una división sexual y opresiva del trabajo que pretende justificarse con el apoyo de las teorías neoclásica y sobre el capital humano, según las cuales las mujeres

han venido dedicando voluntariamente mucho tiempo y esfuerzo a la crianza de sus hijos, porque desean que las elevadas inversiones biológicas llevadas a cabo en capital de procreación de los hijos den su correspondiente fruto. Adicionalmente, una madre puede alimentar y cuidar más fácilmente a los hijos mayores mientras engendra otros hijos que mientras participa en otras actividades (Becker, 1987: 39).

Situación que conlleva importantes implicaciones. Al respecto Alma Espino plantea que

La rígida división sexual del trabajo en los hogares y el mercado, conjuntamente con mecanismos institucionales, contribuyen a explicar que las mujeres concentradas en el ámbito de la reproducción entren en las negociaciones, en todos los campos de la sociedad, en posiciones subordinadas (Espino, 2010: 16).

En la perspectiva de la economía del capital, las unidades domésticas populares constituyen la fuente productora de fuerza de trabajo, la cual constituye el insumo fundamental del proceso de valorización capitalista (Marx, 2007). La fuerza de trabajo que es comprada por el capitalista, es producida en la unidad doméstica y su valor está sustentado en buena medida en el trabajo de las mujeres, que juegan un papel preponderante en estos procesos; limpieza de la casa, de la ropa, de los utensilios, preparación de alimentos, cuidados, educación y un sin fin de tareas más.

Sin embargo en el sistema de contratación obrero-patronal, prevalece la falsa apariencia de que el salario que el trabajador recibe constituye el pago por el trabajo que éste realizó, y no por el valor de su fuerza de trabajo (Marx, 1978 y 2007:651), en cuya producción las mujeres realizan un aporte fundamental, bajo la forma de trabajo doméstico, razón por la cual este trabajo no se visibiliza como trabajo productivo o acreedor de pago, *se confunde el hecho de que no perciben un ingreso monetario con el hecho de que no lo devengan* (Espinoza, 1983: 139).

Esta situación propicia la falsa idea de que es el trabajador asalariado el que ha “ganado” el dinero y por tanto le pertenece, de lo cual deriva el derecho y la facultad de poseerlo, administrarlo y distribuirlo, y pone en desventaja a las mujeres para negociar y decidir sobre la división del trabajo (Gómez y

Jiménez, 2015) el manejo y distribución de los recursos obtenidos bajo la forma de salario, generando una doble condición de *explotación* y *opresión*. La primera en la medida en que no se reconoce ni se remunera el trabajo que las mujeres realizan en las dinámicas de reproducción de la fuerza de trabajo, y de *opresión* en la medida en que se les coloca en desventaja respecto al manejo y usufructo de los recursos generados con su propio trabajo.

El creciente acceso de las mujeres al mercado laboral, pareciera contribuir a la superación de la explotación y opresión de la que son objeto al circunscribir su participación exclusivamente al ámbito doméstico. Sin embargo, en este proceso de apertura se observan otros problemas; por un lado, que su participación en el mercado de trabajo frecuentemente no las exime de las tareas domésticas, por lo que se ven sometidas a dinámicas de doble jornada (Palomar, 1997; Alcañiz, 2015), a ello se suma la inequidad en los salarios, por el simple hecho de ser mujer (Ariza, 2006; Pedrero, 2009).

La unidad doméstica en el Mercado de Cambio

En nuestro caso se puede observar que además de cumplir con los roles domésticos, las mujeres se involucran en actividades de trabajo extradomésticas, ya que prácticamente la totalidad de los productos que circulan en el MCP son producidos con la participación de los demás integrantes de sus unidades domésticas, y llevados al intercambio por ellas.

Respecto a la composición de las unidades domésticas a las que pertenecen las 30 mujeres entrevistadas, se encontró que el promedio de edad es de 59 años, todas ellas son o han sido casadas, se casaron en promedio a los 18 años y la mayoría comparte su hogar con integrantes de su familia, cuyo número promedio es de 4.6 personas. Con ellos comparten la vivienda, mobiliario y enseres domésticos, así como los bienes de consumo cotidiano y las tareas del hogar. Es decir que se constituyen operativa y funcionalmente como unidades domésticas, entendidas como entidades asociativas-reproductivas, con las que comparten no solamente la operación cotidiana, sino vínculos duraderos y un proyecto de vida de largo plazo, lo que implica el establecimiento de compromisos solidarios.

De las 30 familias entrevistadas solamente tres cuentan con pequeñas parcelas de tierras propias, ya sea como pequeña propiedad, ejidal o comunal,

siete trabajan en tierras prestadas, rentadas o como medieros, y solamente en 12 de estas familias, al menos un integrante cuenta con un empleo asalariado. Todas las mujeres entrevistadas realizan actividades adicionales a las tareas del hogar, entre éstas destacan la elaboración de tortillas, gorditas y tamales, así como el cultivo de frutas, hortalizas, maíz, calabazas, acelgas, coliflor, brócoli, crianza de animales de granja como cerdos y gallinas y productos artesanales como textiles, alfarería, productos tejidos con fibras vegetales y utensilios de madera.

En ningún caso se encontró la existencia de unidades especializadas en actividades productivas propias y tampoco casos en los que se contrate trabajo asalariado. Por las características de los instrumentos y métodos de trabajo se observa que los procesos productivos son de tipo artesanal, en todos los casos el insumo principal es el trabajo y las escalas de producción son acordes al trabajo del número de integrantes de la unidad familiar. En los procesos agrícolas predomina la producción a baja escala, en parcelas pequeñas de cultivos diversificados y huertos de traspatio, sin el uso de agroquímicos como fertilizantes o pesticidas, lo que favorece una relación armónica y duradera entre las productoras y la tierra.

Los conocimientos que las mujeres poseen sobre las necesidades de los procesos de reproducción de sus respectivas unidades familiares, les permite determinar el tipo, variedad y cantidad de productos que deben recibir a cambio de los propios. La participación en el intercambio de bienes y en los procesos productivos de los productos que se intercambian, denota el rol que juegan las mujeres no sólo en la persistencia y dinámica del mercado de cambio de Pátzcuaro, sino en los procesos productivos que le anteceden y en los procesos reproductivos que le dan sentido como fin último de todo el ciclo. Esta participación se sustenta en una serie de condiciones que enumeramos a continuación:

- Dado el vínculo que tradicionalmente mantienen las mujeres cotidianamente con la dinámica interna de los hogares, tienden a participar en las actividades de educación y formación de las hijas y los hijos, mediante las cuales, se transmiten valores, conductas, tradiciones, costumbres y hábitos.
- También derivado de su vínculo con la dinámica interna del hogar, aun cuando cuenten con la participación regular de los padres de

familia, se suele asignar a las mujeres un rol importante en la dinámica reproductiva cotidiana, particularmente en la alimentación de los hijos y a la familia en su conjunto.

- La común insuficiencia de los recursos disponibles para cubrir la alimentación y otras necesidades, frecuentemente lleva a las mujeres a involucrarse en actividades extradomésticas, buscando conseguir recursos complementarios, mediante múltiples estrategias.
- En este caso se trata de la generación de actividades productivas mediante las cuales se obtienen bienes susceptibles de ser intercambiados.
- La participación en dinámicas y entidades económicas más amplias, como es el caso del MCP, les implica una inversión adicional de energía y desgaste físico, a la vez que les permite implementar y fortalecer una serie de habilidades negociadoras y asociativas.

La participación de las mujeres en el MCP puede favorecer el fortalecimiento de nexos de identidad, ya que comparten un referente institucional y social que refuerza sus condiciones de reproducción de la vida de sus familias y su condición como *prosumidoras*.

La mayor parte de los recursos que reciben a cambio en el MCP no son de tipo monetario, no son fácilmente transferibles para usos diversos, sino que son solo aptos para ser destinados directamente al consumo doméstico, por lo que también permanecen bajo la posesión y manejo de las mujeres. Aunque, como ya se ha señalado antes, su participación en el MCP y las actividades productivas que conlleva, también implican un aumento en su carga de trabajo, pues no las exime de las tareas domésticas. Pero, por otro lado, la posibilidad de desplegar estas capacidades y mostrar la importancia de estas actividades en los procesos reproductivos domésticos podría contribuir a revertir la desvalorización de su trabajo, la marginalidad en la distribución de recursos y derechos, así como las relaciones de dominio y opresión.

Dimensión territorial del subsistema

La gran mayoría de las más de 200 participantes provienen de alrededor de 40 localidades indígenas aledañas al Lago de Pátzcuaro. En la Tabla 3 se detallan algunas de las localidades registradas.

Tabla 3. Municipios y localidades participantes en el Mercado de Cambio

Municipio	Localidades
Pátzcuaro	Pátzcuaro, Cuanajo, Santa Ana Chapitiro, Ajuno, Ihuatzio, San Miguel Charahuen, San Pedro Pareo, Uranden, Janitzio, Santa María Huiramangaro (San Juan Tumbio), Tzetzingaro, Tócuaro, Jarácuaro, Huecorio y Tócuaro.
Tzintzuntzan	Cucuchucho, Ichupio, Tarerio y Ucazanaztacua.
Tingambato	Tingambato y San Francisco Pichátaro.
Erongaricuaro	San Miguel Nocutzepo, Puácuaro, Arocutin y San Francisco Uricho.
Quiroga	Santa Fe de la Laguna, San Jerónimo Purenchécuaro y San Andrés Tziróndaro.
Salvador Escalante	Santa Clara del Cobre y Opopeo.
Nahuatzen	Nahuatzen y Sevina
Uruapan	Caltzontzin
Ziracuaretiro	Ziracuaretiro y San Ángel Zurumucapio

Fuente: Elaboración propia con base en información de campo 2018

Además de su común identidad indígena, por la que comparten lengua, cultura, paisaje, recursos y tradiciones similares, las localidades de origen de las participantes en el MCP comparten características como su condición rural, baja presencia de actividad industrial y altos niveles de desempleo. La mayoría de la población se dedica al comercio y actividades agropecuarias a baja escala, en buena medida para el autoconsumo.

El limitado acceso a recursos monetarios, debido a los altos niveles de desempleo y bajos salarios, conjuntamente con las condiciones de producción no industrial, constituyen la base objetiva de su condición de acceso marginal a la economía y mercados convencionales. Lo anterior favorece la identificación del mercado como espacio de confluencia que da viabilidad a sus propias formas económicas y productivas, como medios para sustentar los procesos reproductivos de la vida cotidiana y de largo plazo de sus unidades domésticas.

Conclusiones

En este apartado se analizan algunas de las condiciones que contribuyen a explicar la continuidad de esta actividad durante décadas, también se mencionan los retos y limitaciones que enfrenta el MCP y se destacan algunos elementos que muestran su carácter alternativo y solidario. De acuerdo con los

testimonios de las entrevistadas, sus madres y abuelas ya asistían al MCP, adicionalmente algunas de las actuales participantes, que ya están cerca de los 90 años de edad, comentan que desde los ocho a diez años ya asistían con sus madres, quienes a su vez acudían a este mercado desde su infancia. También mencionan que hace más de 60 años el MCP se instalaba en la plaza Vasco de Quiroga, en el primer cuadro del centro histórico de la ciudad de Pátzcuaro. A inicios de la década de los años 70 fue trasladado a la Plaza Gertrudis Bocanegra y, finalmente, a inicios de los años 80 se estableció en su ubicación actual en la explanada aledaña al Santuario de Guadalupe. Estos datos revelan la creciente condición de marginalidad que para los gobiernos locales ha venido adquiriendo el MCP que, como actividad indígena-popular, no es compatible con la visión y el proyecto del municipio y del Centro histórico de la ciudad de Pátzcuaro, que se orienta a fortalecer su vocación turística y el predominio de negocios establecidos para el turismo, como hoteles, restaurantes, cafés, bares, y tiendas de artículos típicos. Aun así, la permanencia del MCP muestra la pertinencia, la solidez y capacidad de continuidad de esta práctica, la cual está sustentada en condiciones objetivas, al constituir una alternativa económica funcional y complementaria para múltiples familias provenientes de las comunidades circunvecinas, que no alcanzan a obtener los bienes y servicios suficientes dentro de la economía convencional predominante. La continuidad del MCP es un indicador de que prevalecen las condiciones económicas que lo propician, es decir, la existencia de mujeres y familias de comunidades indígenas con poco acceso a recursos monetarios, pues la mayoría de ellas no cuentan con empleo formal y por lo tanto no reciben un ingreso regular por concepto de salario, pero alternativamente disponen de algunos recursos como huertos de traspatio, pequeñas parcelas agrícolas y habilidades productivas y artesanales.

Otro factor que contribuye a la continuidad del mercado tiene que ver con la existencia de procesos de transferencia generacional, ya que las participantes pertenecen a familias del ámbito rural e indígena que aún conservan en alto grado hábitos, formas de convivencia y mecanismos de transmisión generacional de costumbres y tradiciones. En este caso la mayoría de ellas mencionaron que acompañaban a sus madres al mercado y ellas a su vez llevan consigo a sus hijas. Aunque el promedio de edad de 59 años de las participantes podría sugerir un débil relevo generacional, sin embargo, esto se matiza un poco tomando en cuenta que muchas de ellas acuden con uno a tres

acompañantes, 19% de los cuales son hombres y 81% son mujeres, cuyo promedio de edad es de 33 años, lo que sugiere relevo generacional y continuidad como actividad predominantemente femenina.

De acuerdo con el testimonio de las entrevistadas, la asistencia al mercado durante su infancia era considerada como una actividad lúdica, pues además de sacarlas de su entorno y dinámica cotidiana, les permitía interactuar con personas de diversas comunidades y tener acceso a una variada gama de productos, incluyendo juguetes que no había en sus propios entornos vivenciales cotidianos, lo que sigue reproduciéndose con las nuevas generaciones, aunque en menor medida. A ello se suma el hecho de que el MCP les permite mantener viables y funcionales sus formas de vida, sistemas e instrumentos de trabajo, cuya baja productividad les dificultaría mantener su participación en el mercado convencional, regido por la competencia productivista. Adicionalmente, el bajo acceso a recursos monetarios les presenta al MCP como una alternativa, ya que mediante la práctica de trueque pueden cambiar directamente los productos de su trabajo por otros bienes que complementan su dotación para los procesos reproductivos domésticos.

El MCP como expresión de economía solidaria

Lo primero que se pone de relieve es la racionalidad reproductiva que rige el subsistema del cual el MCP forma parte. Lo cual se pone de manifiesto en las escalas y volúmenes de producción e intercambio, proporcionales a las necesidades reproductivas de las unidades familiares a las que pertenecen las mujeres que participan en el MCP.

La racionalidad reproductiva no se limita a las dinámicas cotidianas de consumo de las unidades familiares, implica también la existencia de vínculos y compromisos afectivos y el hecho de compartir una vivienda, los implementos y condiciones de subsistencia, como parte de un proyecto de vida en común y de largo plazo.

Este vínculo y compromiso compartido en el largo plazo constituye la base estructural de la unidad doméstica, pero también da sustento objetivo al establecimiento y adopción permanente de relaciones de solidaridad, y particularmente solidaridad simétrica, es decir entre iguales, donde el bienestar de cada uno depende del bienestar de los demás, a diferencia de la solidaridad asimétrica como acto volitivo aislado o esporádico.

Esta solidaridad simétrica puede extenderse de una familia a otra y a toda una comunidad en la medida en la que ésta comparte condiciones de vida similares y comunes. Tal es el caso de la comunidad integrada por el MCP, en el que confluyen personas con necesidades y condiciones similares, como el género, la ascendencia étnica cultural y, sobre todo, la condición socio-económica. La solidaridad simétrica se expresa en criterios, conductas y actos que rigen las relaciones y particularmente, como ya lo hemos visto, se expresan en los términos del intercambio.

El MCP constituye un espacio alternativo en el sentido de que ofrece a las mujeres y unidades domésticas participantes la posibilidad de obtener bienes para sus dinámicas reproductivas a cambio de los productos de su trabajo, el cual se realiza en condiciones de baja productividad que no serían viables, o competitivas para ser más precisos, en el mercado convencional. También les ofrece la posibilidad de obtener estos medios sin disponer de recursos monetarios, a los cuales tienen poco acceso por la condición marginal que mantienen respecto a la economía de mercado convencional. El MCP, contribuye a preservar ciertas formas económicas e instrumentos de trabajo que, si bien ya no son viables en la dinámica competitiva del mercado convencional, en este espacio muestran su vigencia funcional para sustentar la vida de decenas de personas. Además, el MCP contribuye a la permanencia y continuidad de formas de vida, relaciones, cultura y tradiciones.

Además de la incompatibilidad del mercado con la política de las autoridades locales, el MCP enfrenta como amenaza la expansión del comercio convencional que poco a poco ha venido desplazándolo.

Finalmente, se enfatiza la importancia de este subsistema territorial de economía popular, que muestra que las personas, en este caso las mujeres, desde su propio contexto socioterritorial se pueden dotar de condiciones, organización e instituciones viables para sustentar sus condiciones de vida, sobre la base de relaciones de complementariedad y solidaridad, de frente a una economía predominante y dominante que genera exclusión, depredación, destrucción y pobreza.

Referencias bibliográficas

- Alcaniz Moscardó, Mercedes (2015). *Género con clase: la conciliación desigual de la vida laboral y familiar*. Repositori Universitat Jaume I, Federación Española de Sociología.
- Arellanes Cancino, Yaayé y Dante Ariel Ayala Ortiz (2016). “Tradición y sobrevivencia del trueque como alternativa de abasto y subsistencia:(una mirada al tianguis de cambio de Pátzcuaro, Michoacán”, En Corona M. Eduardo. (Editor) *Revista Etnobiología*, vol. 14, núm. 2, México, 2016.
- Arellanes Cancino, Yaayé, Arellanes Cancino Nimcy y Dante Ariel Ayala Ortiz (2017). “El tianguis de cambio(de Pátzcuaro, Michoacán,(a través del Metabolismo Social desde Mesoamérica hasta el siglo XXI”, en *Estudios sociales, Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Social*, núm.50, vol. 27, julio-diciembre de 2017. Ed Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, México.
- Argueta Prado, Jorge Quetzal y Cortez Noyola, Martín (2016). “Trueque, intercambio y reciprocidad: Economía solidaria en las comunidades purépecha de Michoacán”, *Revista Etnobiología*, vol. 14, núm. 2, México, 2016, pp. 79-89.
- Ariza, Marina (2006). “Mercados de trabajo y desigualdad de género en México a principios del siglo XXI”, en *La situación del trabajo en México*, 2006. Ed. UAM-Iztapalapa, México.
- Becker, Gary (1987). *Tratado sobre la familia*. Madrid, España, Alianza Editorial S.A.
- Braudel, Fernand (1979). “El trueque dentro de las economías monetarias”, en *Civilización material, economía y capitalismo, siglos XV-XVIII*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 388-409.
- Coraggio, José Luis (1990). *El futuro de la economía urbana en América Latina* (Notas desde una perspectiva popular) Ponencia presentada en el Seminario sobre “La ciudad latinoamericana del futuro”, IIED-AL, Buenos Aires, octubre 1990.
- Coraggio, José Luis (1998). *Economía urbana. La perspectiva popular*. Ediciones Abya-Yala y FLACSO, Quito, Ecuador.
- Coraggio, José Luis (1998b). “Las redes de trueque como institución de la economía popular”, en *Economía Popular Urbana: una nueva perspectiva para*

- el desarrollo local, Programa de Desarrollo Local*, Cartilla No 1, Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), San Miguel.
- Coraggio, José Luis (2004). *La gente o el capital: desarrollo local y economía del trabajo*: Quito, Ecuador, Centro de Investigaciones CIUDAD, ILDIS-FES.
- Coraggio, José Luis (2011). *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Ecuador, Ed. Universidad Politécnica Salesiana – FLACSO.
- Espino, Alma (2010). *Economía feminista: enfoques y propuestas*. Uruguay, Ed. Instituto de Economía, Universidad de la República,
- Espinoza Damián, Gisela (1983). *Notas sobre la explotación del trabajo doméstico*. Revista de la Universidad Autónoma de Guerrero, número triple 11, 12 y 13, abril-septiembre de 1983. Ed. UAG.
- Fabré Platas, Danú Alberto y Yeste Santamaría Simón (2012). “Deconstruir la globalización desde la economía solidaria”, *Revista Paz y Conflictos*, núm. 5, año 2012, Universidad de Granada, España.
- Fabré Platas, Danú Alberto y Egea Jiménez Carmen (2015). “Los espacios de intercambio. Los tianguis de Pátzcuaro (Michoacán, México), entre la tradición y las estrategias de supervivencia”, *Revista Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 2015, vol. 61/2 265-287. Ed. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Gómez Urrutia, Verónica y Jiménez Figueroa Andrés (2015). “Corresponsabilidad familiar y el equilibrio trabajo-familia: medios para mejorar la equidad de género”, *Polis, Revista Latinoamericana*, núm. 40, Universidad de Los Lagos, Chile.
- Gutiérrez Lozano, José Luis (2005). “Ante una crisis de civilización, una nueva economía social y solidaria”, en Cadena Barquín, Félix. - *De la Economía Popular a la Economía de Solidaridad*. Ed. El Colegio de Tlaxcala, Fomix, ECOSOL, SEPUEDE, Tlaxcala, México.
- Hintze, Susana, et al. (2003). *Trueque y economía solidaria*. Ed. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.
- INEGI. (2015), *México en cifras, población de Pátzcuaro*. México
<https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=16#> <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mich/poblacion/>
- Marx, Carlos (1978). *Salario, precio y ganancia*. Ed. Progreso, Moscú.

- Marx, Carlos (2007) *El Capital*. Libro primero, sección segunda, capítulo IV, 3. Compra y venta de la fuerza de trabajo y Sección sexta, capítulo XVII. Transformación del valor (o, en su caso, del precio) de la fuerza de trabajo en salario. Ed. Siglo XXI, México.
- Ostrom, Elinor (2015). *Comprender la diversidad institucional*. México: Ed UAM-FCE.
- Palomar Lever, J. (1997). “El funcionamiento familiar y la doble jornada de trabajo [Family functioning and dual careers]”, *Revista de Psicología Social y Personalidad*, 13(2), 123-146.
- Pedrero-Nieto, Mercedes (2009). “Las condiciones de trabajo a principios del siglo XXI. Presencia de las mujeres en el sector informal”, *Revista Papeles de Población*, vol. 15, núm. 59, enero-marzo 2009. Ed. CIEAP-UAEM, México.
- Primavera, Heloísa (2003). “Riqueza, dinero y poder el efímero “milagro argentino” de las redes de trueque”, en Hintze, Susana (editora), *Trueque y economía solidaria*. Ed Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.
- Razeto Migliaro, Luis (1990). *Economía Popular de Solidaridad*. Segunda edición: Área Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET), Santiago.
- Razeto Migliaro, Luis (1993). *De la Economía Popular a la Economía de Solidaridad. En un proyecto de desarrollo alternativo*, Ed. Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, Santiago de Chile.
- Sarria Icaza, Ana Mercedes y Tiriba, Lia (2003). *Economía popular: conceptualizando antiguas y nuevas prácticas sociales*. Ponencia presentada en el simposio “Los Caminos Recorridos por la Economía Popular Solidaria”, Montevideo,

MODELO TRIPLE HÉLICE: GOBIERNO, INDUSTRIA Y ACADEMIA EN LA REGIÓN ORIENTE DE MICHOACÁN

MOISÉS SALVADOR BECERRA MEDINA¹

ROSALÍA LÓPEZ PANIAGUA²

Introducción

Los modelos de vinculación han exigido a los centros educativos de nivel superior acelerar sus procesos administrativos y académicos con la finalidad de adaptarse a las demandas del mercado, entrando a un proceso de reformas y redefiniciones organizacionales para adaptarse a los requerimientos de la demanda social por un lado y por otro a las exigencias de la industria con recursos humanos cada vez más capacitados y competentes.

Uno de los modelos teórico más conocidos y usados en la vinculación con el entorno es el modelo de la Triple Hélice de Henry Etzkowitz y Loet Leydesdorff (2002) el cual es un constructo teórico que tiene la característica de ser desarrollado con las particularidades de sus componentes (G-I-A) en un territorio focalizado para lograr determinar sus fortalezas y debilidades que permitan generar estrategias innovadoras. En este sentido orientamos la presente investigación a conjuntar una serie de indicadores disponibles para modelar las dimensiones del gobierno, industria y academia en el territorio de la zona de estudio que es la región oriente del estado de Michoacán con sus 18 municipios.

En la primera parte de esta investigación se presenta el marco teórico de la vinculación bajo el modelo de la Triple Hélice, así como un breve abordaje

¹ Estudiante del Doctorado en Ciencias en Desarrollo Sustentable, UMSNH, mbecerra@fevaq.net

² UNAM, rosalia@unam.mx

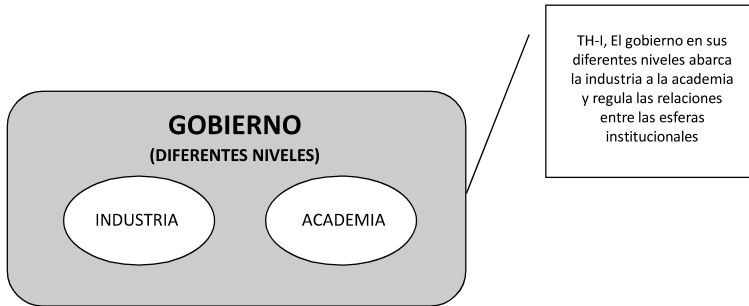
sobre las características del territorio, posteriormente se presenta el método para generar el índice compuesto y construir sus dimensiones, que permitirán finalmente establecer de forma dinámica como se encuentra el territorio de estudio agrupando una serie de datos tomados de fuentes oficiales.

Marco teórico de la Triple Hélice

La articulación de la academia con el sector empresarial y el gobierno comienza a ser estudiada a mediados de los años noventa, por el profesor Henry Etzkowitz; con el objetivo de promover el estudio e interacción entre la universidad, el sector industrial y los sistemas institucionales. Etzkowitz (2002) se refiere al modelo de la TH (público, privado y académico) en diferentes puntos del proceso de capitalización del conocimiento (espacios de conocimiento, de consenso y de innovación). Henry Etzkowitz y Loet Leydesdorff (2000) sostienen la noción que el modelo de la TH, el cual se refiere que la universidad puede desempeñar un mejor rol en el incremento de la innovación y el conocimiento en el cual se basa la sociedad; este modelo es diferente del National Systems of Innovation (NSI), propuesto por Lundval (1988) y por Nelson (1993), quienes consideran que la empresa es quien conduce el rol de la innovación, y al triángulo de Sábato (1982) en el cual el Estado es quien figura como privilegiado. Por lo que el modelo de la TH se enfoca en la red de comunicaciones e interacciones entre la universidad, industria y agencias gubernamentales, propiciando un rediseño y adecuación de la cooperación e innovación entre estos sectores.

El modelo de la TH de Etzkowitz ha evolucionado en fases, en uno de los primeros planteamientos realizados en el marco de este modelo Triple Hélice fase I, se observa en la figura 1, al gobierno (entidades públicas) como regulador entre la esfera académica y la industria, dirigiendo las relaciones entre estos; este modelo se implementó con éxito en la antigua Unión Soviética y en países de Europa bajo el socialismo existente (Chang Castillo, 2010).

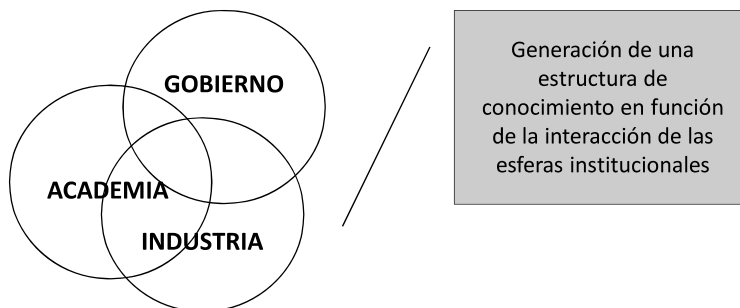
Figura 1: Triple Hélice I, el gobierno como regulador de las actividades entre la academia y la industria



Fuente: Henry Etzkowitz, Loet Leydesdorff, 2000.

Una segunda fase del modelo de la Triple Hélice, fue el denominado “Laissez-Faire”, el cual consta de distintos ámbitos institucionales con fronteras fuertes, divididas y claramente delimitadas las relaciones entre las esferas. La fase tercera desarrollada por Henry Etzkowitz, Loet Leydesdorff denominada Triple Hélice III, (véase figura 2), crea una infraestructura de conocimiento, en donde la interacción de las esferas institucionales, donde cada uno toma el papel de los otros y con organizaciones híbridas emergentes en las interfaces (Chang Castillo, 2010).

Figura 2: Triple hélice III, el estado academia y la empresa en interacción



Fuente: Henry Etzkowitz, Loet Leydesdorff, 2000.

Para Etzkowitz y Klofsten (2005), el modelo de la Triple Hélice consta de tres elementos básicos: supone una mayor importancia en el papel de la universidad en la innovación, a la par con la industria y el gobierno basado en la sociedad del conocimiento; en segundo lugar, hay un movimiento hacia las relaciones de colaboración entre los ámbitos institucionales en lo que la política de innovación es cada vez más un resultado de la interacción y no de una receta de gobierno; en tercer lugar, además de cumplir con sus funciones tradicionales, cada ámbito institucional también toma el papel de los roles de otros, que operan en un eje de su nuevo papel, y en otro de su función tradicional, como ejemplo una universidad empresarial, que toma los papeles tradicionales de la industria y el gobierno, y que es considerada como la institución central para innovar en las regiones.

El modelo de TH establece a la *academia* como centro, con actividades de investigación y desarrollo basadas en principios académicos, a la *industria* como proveedora de demanda de los clientes sobre la base de sus actividades comerciales, así como la investigación y desarrollo para generar nuevas oportunidades de negocio, y al *gobierno* como gestor de condiciones políticas y marco regulador apropiado para generar entornos de crecimiento. La integración de estos tres actores reposa en el núcleo del sistema de TH, que idealmente incrementará el traspaso de conocimientos en una región, aumentando así, la ventaja competitiva del desarrollo económico ya sea regional o nacional (Alvarado-Borrego, 2009).

De una forma u otra, la mayoría de los países y regiones están tratando de lograr alguna representación de TH III. El objetivo del gobierno es lograr un entorno innovador que consiste en la universidad de las empresas spin off, que son iniciativas para el desarrollo económico basado en el conocimiento y las alianzas estratégicas entre las empresas (grandes y pequeñas, que operan en diferentes áreas, y con diferentes niveles de tecnología) y grupos de investigación académica (Castillo, 2010).

La universidad a nivel mundial es considerada la más elevada estructura de la sociedad, teniendo como verdadero papel el nutrir o ayudar al medio social, con lo más nuevo y actual en áreas de conocimientos, al igual que el suministro de instrumentos más útiles a los actores de la comunidad. De este modo, ella actúa mejorando la calidad de vida de la población, permitiendo la ayuda mutua entre la sociedad, lo cual está caracterizado como un componente

esencial de estrategias de desarrollo e investigación, comportándose como elemento fundamental, para la atención de necesidades, que genera nuevos esquemas de productividad y competitividad derivados de los avances tecnológicos y la disponibilidad de personal universitario calificado (Bracho, 2009).

Marcovitch (1991), destaca que los factores claves para el liderazgo de algunos países industrializados, consisten en una mayor inversión en ciencia y tecnología y una elevada participación de la empresa privada en el proceso de innovación tecnológica. Esta situación, se presenta en el grupo de los tres países más desarrollados (EUA, Japón y Alemania), que tienen en común algunos elementos, como son: un sistema adecuado de formación de mano de obra calificada orientado hacia las necesidades del sector productivo y un sistema adecuado para la absorción y adaptación de los conocimientos existentes en las regiones más desarrolladas.

Al respecto, en el Informe Nacional sobre la Educación Superior en México (2003) menciona que la vinculación entre las instituciones de educación superior con el sector social y productivo ha ayudado a captar con mayor nitidez las necesidades reales de la sociedad a la que sirven y así ofrecer soluciones a los problemas específicos de los diferentes sectores y programas para el desarrollo económico y social de su entorno.

En este contexto, la vinculación concierne a la relación de cooperación que se genera entre instituciones, grupos o individuos a fin de lograr objetivos y metas específicas. La vinculación entre las Instituciones de Educación Superior (IES) y la sociedad es una actividad estratégica y de primera importancia para el desarrollo social y económico de los países.

Por medio de las actividades de vinculación como el servicio social, proyectos y estancias de investigación, convenios de colaboración, intercambios académicos, entre otras, las IES fortalecen el quehacer universitario, además de intensificar la capacidad de competir en relación a la demanda académica. Así también formar profesionistas altamente calificados es una de las tareas de las IES, sin embargo, incentivar a que obtengan sus títulos profesionales y dar seguimiento a su inserción en el medio laboral, son funciones propias de las IES.

Así el modelo de vinculación G-I-A no solo se debe de enfocar en sus fortalezas y debilidades incluso en las oportunidades y potencialidades en lo individual o en interacción sino cómo se desenvuelven en un contexto en

particular dentro de un territorio determinado, enfrentando tanto a los obstáculos como a los beneficios de la demografía, los recursos naturales, vías de comunicación, infraestructura y servicios públicos entre otras.

Por lo señalado anteriormente la ANUIES (2015) describe a la vinculación como una actividad estratégica de la academia que contribuye a las tareas de formación integral de los estudiantes; la producción y transferencia de conocimientos socialmente útiles que aporten soluciones a los problemas urgentes de la sociedad y que inciden en el bienestar social, el crecimiento económico y la preservación de la riqueza de los recursos naturales; y la transferencia de conocimientos a la sociedad, así como la difusión de la cultura, el arte y el deporte en la sociedad.

Leonor Maldonado Meza y Giacomo Gould Bei (1994) mencionan que, desde el punto de vista universitario, la vinculación es el proceso integral que articula las funciones sustantivas de docencia, investigación, extensión de la cultura y los servicios de las instituciones de educación superior (IES) para su interacción eficaz y eficiente con el entorno socio-económico mediante el desarrollo de acciones y proyectos de beneficio mutuo, que contribuyan a su posicionamiento y reconocimiento social. Aida Alvarado Borrego (2009) apunta que con la vinculación, las IES consolidan su pertinencia social a través de la formación de profesionales cada vez con mayores conocimientos, aptitudes y actitudes que les permiten incidir en la sociedad; producir al interior de sus espacios académicos ideas creativas e innovadoras a partir del conocimiento que debe traducirse, mediante el impulso y apoyo necesarios, en bienestar y desarrollo para la sociedad en su conjunto, y en particular para la educación superior.

En este binomio necesario, las instituciones educativas y las empresas; se hace presente un elemento que juega un papel importante y que viene a triangular esta relación: el gobierno, ya que entre ellos pueden hablar un mismo idioma; así como regular y normar las vías de cooperación con la finalidad de dar seguimiento a convenios y aportar beneficios mutuos, en la medida en que todos los agentes del desarrollo interactúen y compartan la visión de un país competitivo (Alvarado-Borrego, 2009).

Territorios competitivos

Un modelo de IES G-I-A se desarrolla en un territorio buscando su consolidación en sus factores clave propias de la región que le permitan ser innovador y competitivo en sus dimensiones. En el año 1990, fue Michael E. Porter quien expuso algunas divergencias y debates en referencia al concepto de competitividad en el que es considerado como un fenómeno macroeconómico, o que está en función de la abundancia de la mano de obra, o que esta competitividad depende de la abundancia de los recursos naturales o de la política gubernamental orientada a la industria, a fin de cuentas, mero determinismo económico. Porter enfatiza que el principal objetivo económico es aumentar el nivel de vida de los ciudadanos, que este depende para lograrlo de la productividad con la que se aprovechan los recursos de la nación y que proviene de un fuerte impulso del comercio internacional, por lo tanto, la competitividad no está en el conjunto de la economía sino en sectores industriales específicos (Porter E, 1991).

Si bien Porter considera los factores culturales, solo los concibe como modelador del ambiente donde actúan las empresas, al gobierno como un sujeto que puede mejorar o disminuir la ventaja nacional y finalmente que la ventaja competitiva nace del mejoramiento de la innovación y el cambio que se genera en las empresas donde el verdadero reto es sostener esa ventaja competitiva en el tiempo y con la implementación de estrategias de enfoque internacional. En este sentido se encuentra en su obra una carencia en los estudios de los condicionantes internos del subdesarrollo, por ejemplo, debido a que si bien Porter señala el factor humano no lo relaciona con elevar los niveles de vida de la población o como el aumento de la productividad incurre en la calidad ambiental (Suñol, 2006).

En 1995 Francisco Alburquerque enuncia que ser productivos al interior y competitivos al exterior son resultado de un contexto articulado que involucra no solo al gobierno regional y local sino también a los agentes empresariales sociales y políticos. La productividad es la eficiencia de la utilización de los recursos como; la eficiencia en la educación, infraestructura, acceso a financiamiento, tecnologías adecuadas sustentabilidad ambiental en el proceso productivo entre otros, y la competitividad es el mantenimiento y mejora de posiciones en los mercados como; diferenciación de los productos, marca

territorial de los productos, sustentabilidad ambiental del proceso de comercialización y consumo de los productos entre otros.

La construcción del territorio es dotarla no solo de las estructuras políticas y administrativas sino de construir socialmente la región potencializando su capacidad de auto organización, cohesionada y consiente de su identidad sociedad-región para movilizarse en proyectos colectivos. Este proceso de construcción territorial se sitúa en un espacio-tiempo de escenario deseable pero también de una combinación de la apropiación regional de las culturas locales y regionales (Boisier, 1994).

La atracción de los flujos de las inversiones está localizada en los espacios y ciudades donde puede desarrollarse la producción y los intercambios de la industria y los servicios, no solo considerando su dimensión sino también la capacidad de organización y aprendizaje entre los actores que puedan transformar continuamente a las ciudades como consecuencia del conocimiento y el establecimiento de la cooperación (Vázquez Barquero, 2007).

Por lo que se reconoce la importancia de construir ventajas competitivas dinámicas en la región donde la productividad emplea los recursos de la localidad para alcanzar un alto y creciente nivel de vida para los propios habitantes y hacer frente a la competitividad internacional donde finalmente, dicho concepto, solo queda suscrita a fenómenos macroeconómicos, con la combinación del comercio internacional y el tipo de cambio, o acotada a la abundancia de los recursos naturales de los países, no especificado de la regiones y localidades, o las existencias de las políticas gubernamentales que impulsan la inversión extranjera para generar empleo y disminuir las brechas salariales gracias al comercio exterior (Krugman, 1994).

La estrategia internacional de los países para ser cada vez más competitivos radica no solo en los aspectos de productividad y competitividad (Albuquerque, 1995), (Porter E, 1991) sino también en la dinámica que se logra articular al interior de las regiones con todo el tejido económico, social y ambiental. Que si bien contribuya y fomente a las empresas del territorio éstas puedan ser eficientes en dos aspectos, el primero de ellos, y en este orden, generar empleos locales que garanticen un desarrollo humano y en el segundo procurar la innovación para que logren la tal anhelada internacionalización para que sus productos sean competitivos.

Método

Se presentan los indicadores de las dimensiones: gobierno, industria y academia como parte fundamental del análisis y caracterización del modelo de la TH en el territorio. Estos indicadores se acotan y especifican en cada una de las dimensiones debido a la calidad de la información recuperada de los organismos, instituciones y dependencias oficiales fundamentalmente de *El Anuario Estadístico y geográfico de Michoacán de Ocampo 2017* del INEGI.

Para calcular cada dimensión y sus respectivos indicadores, se considera la elección de las unidades de análisis dentro del territorio siendo estas de la región oriente de Michoacán con sus 18 municipios, la unidad de tiempo es anual cubriendo el año 2017. Los indicadores se observan en cada una de las dimensiones respectivas considerando 11 indicadores para la dimensión *industria*, 15 para la dimensión *gobierno* y 22 para la dimensión *academia*.

Usando la metodología para estimar índices compuestos en los territorios, Sepúlveda (2008) caracteriza el estado de estos índices de la unidad de análisis en cinco escalas que se modificaron de acuerdo a la eficiencia de cada uno de las dimensiones; menos de 0.2 se considera un sistema TH *desarticulado*, los rangos de 0.2 a 0.4 indica un sistema en escenario *crítico*, de 0.4 a 0.6 implica una situación *inestable* del sistema TH, un sistema *estable* se ubica en los rangos de 0.6 a 0.8 y se considera que el sistema TH está en situación *óptima* si se encuentra entre 0.8 y 1.

Con la característica de obtener datos consistentes y de calidad, se utilizan cálculos de máximos y mínimos de la función con límites de fluctuación para encontrar su optimización de cada variable, de forma tal que de cada dimensión se obtiene un índice integrado de la TH que ha sido relativizado con valores que varían entre 0, que significa bajos niveles de desempeño y 1 señalando que entre más cercano sea el índice a este es mejor su desempeño, donde X , es el valor correspondiente al indicador, m , es el valor mínimo de la variable en el periodo y M , es el nivel máximo en el periodo determinado (ver formulas 1 y 2).

$$(1) \text{ si presenta una relación positiva } f(x) = \frac{x - m}{M - m}$$

$$(2) \text{ si presenta una relación negativa } f(x) = \frac{x - M}{m - M}$$

Se insiste en aclaración que los indicadores seleccionados en cada dimensión presentan consistencia y pertinencia estadística para poder establecer las relaciones de cada una de ellas con el índice general, estableciendo la pertinencia de una relación negativa o positiva del indicador respecto a la dimensión y el índice general, por lo que el cálculo de cada índice es un promedio de los indicadores de la dimensión el cual tienen valores entre 0 y 1 (Sepúlveda, 2008). Posteriormente los tres índices son agregados mediante una ponderación de cada uno de ellas con un porcentaje de importancia tomando la referencia de que las dimensiones tienen un impacto en el territorio y sus indicadores muestran una relación entre los mismos que dejan ver condiciones y tendencias para el desarrollo de estrategias, acciones y políticas de forma equilibrada por lo que las ponderaciones o pesos fueron para las dimensiones gobierno e industria el 0.33 respectivamente y para la dimensión academia de 0.34 para un total de 1.

Análisis de la región oriente del estado de Michoacán

La región oriente del estado está integrado por 18 municipios: Angangueo, Aporo, Contepec, Epitacio Huerta, Hidalgo, Irimbo, Juárez, Jungapeo, Maravatío, Ocampo, Senguio, Susupuato, Tiquicheo de Nicolás Romero, Tlalpujahuá, Tuxpan, Tuzantla, Tzitzio y Zitácuaro con fundamento en el Decreto de Regionalización para la Planeación y Desarrollo del Estado de Michoacán (2004) que establece las regiones socioeconómicas con el objeto de abatir las desigualdades del desarrollo regional y lograr una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico y el bienestar social.

El total de la población de la región representa el 13.97 por ciento de la entidad (véase tabla 1), los municipios con mayor número de población son Zitácuaro, con 169,619 personas, Hidalgo (124,242) y Maravatío (88,032) representando solo estos tres municipios el 58.65 por ciento de la región, presentándose también mayor presencia de mujeres con 51.51 por ciento y hombres con el 48.49 por ciento. Los municipios que presentan esta atípica característica son Tiquicheo de Nicolás Romero (50.45 por ciento de hombres y 49.55 por ciento mujeres) y Tzitzio (mismos porcentajes).

Tabla 1: Población total, estructura y sexo en la región oriente de Michoacán

Estado/Municipio	Total	Tasa de participación a la región	Tasa de participación al estado	% Hombres	% Mujeres
Michoacán	4,658,159.41		13.979%	48.21%	51.79%
Angangueo	11,278.49	1.73%	0.242%	48.14%	51.86%
Aporo	3,607.55	0.55%	0.077%	47.33%	52.67%
Cortepec	34,686.05	5.33%	0.745%	48.79%	51.21%
Epitacio Huerta	16,522.68	2.54%	0.355%	47.45%	52.55%
Hidalgo	124,242.46	19.08%	2.667%	47.95%	52.05%
Irimbo	17,315.87	2.66%	0.372%	47.55%	52.45%
Juárez	14,624.10	2.25%	0.314%	48.45%	51.55%
Jungapeo	20,882.07	3.21%	0.448%	48.45%	51.55%
Maravatío	88,032.26	13.52%	1.890%	47.56%	52.44%
Ocampo	23,850.80	3.66%	0.512%	49.48%	50.52%
Senguio	20,153.26	3.09%	0.433%	48.01%	51.99%
Susupuato	9,370.13	1.44%	0.201%	49.93%	50.07%
Tiquicheo de Nicolás Romero	14,575.90	2.24%	0.313%	50.45%	49.55%
Tlalpujhua	29,228.00	4.49%	0.627%	47.41%	52.59%
Tuxpan	27,333.38	4.20%	0.587%	48.18%	51.82%
Tuzantla	16,843.51	2.59%	0.362%	49.66%	50.34%
Tzitzio	9,002.04	1.38%	0.193%	50.45%	49.55%
Zitácuaro	169,619.10	26.05%	3.641%	47.81%	52.19%

Fuente: Elaboración propia con información corresponde a estimaciones obtenidas por CONAPO 2017.

De acuerdo al Censo Económico 2014, las principales actividades económicas son el comercio al por menor con el 30.34 por ciento, la industria manufacturera que participa con el 22.91 por ciento, seguido por el comercio al por mayor con el 17.30 por ciento, agrupando estas tres actividades el 70.55 por ciento de la producción bruta total de la región de estudio.

Indicadores seleccionados en el territorio

Se tomaron los indicadores respectivos de cada dimensión de acuerdo a los resultados del anuario estadístico de Michoacán 2017, en la tabla 2 se observa la dimensión gobierno con sus 15 indicadores, la dimensión industria y sus 11 indicadores y finalmente la dimensión academia con sus respectivos 22 indicadores.

Tabla 2: Indicadores del territorio y dimensiones gobierno, industria y academia

DIMENSIÓN GOBIERNO				DIMENSIÓN INDUSTRIA			DIMENSIÓN ACADEMIA						
DG1	Agencias del Ministerio Público del fuero común	DG8	Superficie afectada (Hectáreas)	DI1	Gasolinerías establecidas por municipio	DI6	Centros de acopio de granos y oleaginosas	DA1	Alumnos inscritos, egresados y titulados en educación superior del nivel licenciatura	Inscritos S.L	DA13	Educativos alfabetizados para adultos por municipio	
DG2	Agencias del Ministerio Público del fuero común	DG9	Plantas de tratamiento en operación de aguas residuales	DI2	Tiendas Dicousa	DI7	Logitral de la red carretera federal de cuota por municipio	DA2		Egresados S.L	DA14	Educativos registrados en primaria y secundaria en educación para adultos	Primaria
DG3	Agencias del Ministerio Público del fuero federal	DG10	Denuncias recibidas en materia ambiental por municipio	DI3	Tiangüis	DI8	Aeropuertos y aeródromos	DA3		Titulados S.L	DA15		Secundaria
DG4	Agentes del Ministerio Público del fuero federal	DG11	Licencias expedidas a establecimientos en materia de control ambiental de competencia federal	DI4	Mercados públicos	DI9	Sitios y espacios públicos conectados con banda ancha del programa México Conectado y localidades que cuentan con el servicio	DA4		Inscritos	DA16	Certificados emitidos en primaria y secundaria en educación para adultos	
DG5	Superficie beneficiada por obras de conservación y restauración de suelos forestales del Programa Nacional Forestal	DG12	Acciones de financiamiento para vivienda por municipio y organismo	DI5	Centrales de abastos	DI10	Sucursales de la banca múltiple por municipio	DA5	Alumnos inscritos, egresados y graduados en educación superior	Egresados	DA17	Planteles	
DG6	Unidades vegetales establecidas en el terreno y superficie reforestada por el Programa Nacional Forestal	DG13	Sistemas y localidades con el servicio de drenaje y alcantarillado			DI11	Sucursales de la banca de desarrollo por municipio según institución.	DA6		Titulados	DA18	Infraestructura	Aulas
DG7	Incendios forestales	DG14	Ingresos brutos de los municipios por municipio según capítulo					DA7		Alumnos inscritos, egresados y titulados en de educación normal, universitaria y educación superior del nivel licenciatura	Inscritos		DA19
		DG15	Inversión pública					DA8	Egresados		DA20	Laboratorios	
								DA9	Titulados		DA21	Talleres	
								DA10	Inscritos		DA22	Años escolaridad	
								DA11	Egresados				
								DA12	Titulados				

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico y geográfico de Michoacán de Ocampo 2017 del INEGI.

Resultados y análisis

Se puede observar en la tabla 3 que el índice de la TH en la región oriente es de 0.49 lo que indica un sistema inestable y los resultados por G(0.49)-I(0.48)-A(0.49) son homogéneos, el municipio que presenta un sistema óptimo es Zitácuaro con el 0.81, en el cual presenta un sistema óptimo (1.00) en academia, en gobierno (0.76) e industria (0.68) un sistema estable, los municipios de Hidalgo (0.70) y Maravatío (0.65) están dentro del sistema TH estable presentando una situación inestable en la dimensión de gobierno.

Tabla 3: Resultados de los Indicadores del territorio y dimensiones gobierno, industria y gobierno de la región de oriente de Michoacán

MUNICIPIOS/REGIÓN	ÍNDICE GOBIERNO	ÍNDICE INDUSTRIA	ÍNDICE ACADEMIA	ÍNDICE TRIPLE HÉLICE
Angangeo	0.47	0.56	0.44	0.49
Aporo	0.41	0.39	0.40	0.40
Cortepec	0.54	0.62	0.46	0.54
Epitacio Huerta	0.50	0.38	0.42	0.43
Hidalgo	0.58	0.83	0.70	0.70
Irimbo	0.47	0.34	0.43	0.41
Juárez	0.45	0.53	0.41	0.46
Jungapeo	0.50	0.44	0.44	0.46
Maravatío	0.55	0.69	0.72	0.65
Ocampo	0.45	0.50	0.43	0.46
Senguio	0.46	0.43	0.44	0.45
Susupuato	0.46	0.34	0.39	0.40
Tiquicheo de Nicolás Romero	0.46	0.46	0.42	0.44
Tlalpujahua	0.50	0.39	0.48	0.46
Tuxpan	0.44	0.38	0.46	0.43
Tuzantla	0.48	0.37	0.41	0.42
Tzitzio	0.45	0.35	0.43	0.41
Zitácuaro	0.76	0.68	1.00	0.81
Región oriente	0.49	0.48	0.49	0.49

Fuente: elaboración propia con datos del Anuario Estadístico y geográfico de Michoacán de Ocampo 2017 del INEGI.

Los municipios que muestran una situación inestable TH o con deficiencias son Angangueo (0.49), Contepec (0.54), Epitafio Huerta (0.43), Irimbo (0.41), Juárez, Ocampo, Tlalpujahua y Jungapeo (0.46 cada uno de ellos), Senguio (0.45), Tiquicheo de Nicolás Romero (0.44), Tuxpan (0.43), Tuzantla (0.42) y Tzitzio (0.41). Los municipios que presentan un colapso o desempeño deficiente para la Triple Hélice son: Aporo y Susupuato (0.40).

Conclusiones

Se observa una concentración de población y actividades económicas que resultan y dinamizan en el índice de la Triple Hélice en los municipios de Zitácuaro, Hidalgo y Maravatío que, si bien pueden ser el motor que, de impulso a las dimensiones de gobierno, industria y academia de la región, puede también ocurrir una centralización disminuyendo las oportunidades de cooperación.

Precisamente es la competitividad en la que se someten a las regiones la que pudiera provocar estas brechas entre los municipios en lugar de propiciar acuerdos y convenios de cooperación impulsados desde la academia entre el gobierno y la industria.

El comportamiento del índice gobierno en 17 municipios exceptuando Zitácuaro se considera como inestable (fluctúa entre 0.41 y 0.58), lo que indica deficiencias en la inversión pública, bajos ingresos propios de los municipios, problemáticas en la atención de servicios públicos entre otros.

El índice industria es estable solo en tres municipios Contepec (0.62), Zitácuaro (0.68) y Maravatío (0.68), y es estable en Hidalgo (0.83), derivado de las condiciones de infraestructura comercial y vías de comunicación, así como los establecimientos financieros de banca múltiple y de desarrollo.

Las universidades y los centros educativos ocupan un papel fundamental para el crecimiento de las regiones de un país. Estas son consideradas como parte del tejido social, que requiere de otros actores para generar y transmitir conocimientos y cumplir su razón de ser, es por esto la importancia de la cooperación entre los municipios que proveerá de territorios más eficientes y competitivos.

El índice academia en los municipios de Zitácuaro y Maravatío presentan, un comportamiento más alto que los otros dos índices con el 1.0 y 0.72 respectivamente, Hidalgo si bien presenta un estado estable con 0.70 este fue

por debajo del índice industria. Los indicadores que presentan mejor comportamiento, gracias a la infraestructura educativa, son la matrícula, permanencia, egresados y alumnos graduados y titulados, así como los años de escolaridad.

La vinculación que provoque el alcanzar un modelo como la Triple Hélice academia, gobierno e industria debe crear mecanismos en donde se interrelacionen estos actores, va más allá del servicio social y prácticas profesionales. Si bien es cierto que estas actividades cobran gran significado para la academia, también es cierto que instrumentos como convenios, consultorías, laboratorios de transferencia de tecnología, estancias, programas de capacitación, por señalar algunos, son factores que proveen valor agregado al modelo.

Finalmente queda el reto de primeramente de robustecer el modelo hacia una tetra y quintuple hélice donde se involucre a la sociedad y a la naturaleza respectivamente y posteriormente diseñar investigaciones sociales en campo donde se elaboren instrumentos como cuestionarios y entrevistas para obtener la percepción de los actores gobierno, industria y academia sobre las expectativas de la vinculación bajo un enfoque de innovación social y tecnológica.

Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F. (1995). Competitividad internacional, estrategia empresarial y papeles regionales. *Revista EURE*, XXI (63), 41-56.
- Alvarado-Borrego, A. (2009). Vinculación universidad-empresa y su contribución al desarrollo regional. *Ra Ximahi*, 407-414.
- ANUIES (2002). *La administración de la vinculación: cómo hacer qué, tomo I*, México D.F., ANUIES.
- ANUIES (2015). *Vinculación de las Instituciones de Educación Superior con el entorno*. Recuperado el 05 de 06 de 2016, de www.anui.es.mx/programas-y-proyectos
- Bracho, M. C. (2009). “Casos de proyectos de desarrollos locales entre Universidad-Gobierno- Industria”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 241-254.
- Chang Castillo, G. H. (06 de 2010). *El modelo de la triple hélice como un medio para la vinculación entre la universidad y la empresa*. Recuperado el 2016, de <http://>

- /unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan044042.pdf
- Etzkowitz, H. (2002). *La triple hélice: universidad, industria y gobierno. Implicaciones para las políticas y la evaluación*. Recuperado el 2016, de <http://www.sivu.edu.mx/portal/noticias/2009/VinculacionLatriplehelice.pdf>
- Etzkowitz, H., & Klofsten, M. (2005). *The innovating region: toward a theory of knowledge based regional development*. UK & USA, Blackwell Publishing Ltd.
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). *The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a triple helix of university- industry- government relations*. Recuperado el 2016, de [http://www.chss.uqam.ca/Portals/0/docs/sts8020/\(20\)Etzk-Leides.Triple.Helix.pdf](http://www.chss.uqam.ca/Portals/0/docs/sts8020/(20)Etzk-Leides.Triple.Helix.pdf)
- Krugman, P., 1994. Competitiveness: a dangerous obsession. *Foreign Affairs*, marzo-abril, 73(2), pp. 28-44.
- Lundavall, B.-A. (1988). *Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation*, London, Technical Change and Economy Theory.
- Marcovitch, J. (1991). "Gestión tecnológica en la empresa y desarrollo", en *Camino moderno al desarrollo, el rol de la gestión tecnológica*, Santiago de Chile, CINDA.
- Meza, L. M., & Gould Bei, G. (1994). *La vinculación como estrategia de desarrollo en las universidades públicas*. ANUIES.
- Nelson, R. R. (1993). *National Innovation Systems: a comparative analysis*. New York, Oxford University Press.
- Palacio-Prieto, J. L., Sánchez-Salazar, M. T., & Casado-Izquierdo, J. M. (2004). *Indicadores para la caracterización y el ordenamiento territorial*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán (15 de julio de 2004). *Decreto de Regionalización para la Planeación y Desarrollo del Estado de Michoacán*. Recuperado el febrero de 2017, de <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O211po.pdf>
- Porter E, M. (1991). "La ventaja competitiva de las naciones", en *Revista Facetas*, 5-12.
- Sabato, J. A., & Mackenzie, M. (1982). *La producción de tecnología, ¿autónoma o transnacional?* México, Nueva imagen.

- Secretaría de Educación Pública (2003). *Informe Nacional sobre la Educación Superior en México*. México, D.F., Secretaría de Educación Pública.
- Sepúlveda, S. (2008). *Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Suñol, S. (abril-junio de 2006). Aspectos teóricos de la competitividad. *Ciencia y Sociedad*, XXXI (2), 179-198. Recuperado el 19 de junio de 2018, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87031202>
- Vázquez Barquero, A. (2007). “Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial”, *Investigaciones Regionales*, vol. 11, pp. 183-210.

**DESEMPEÑO TÉCNICO-ADMINISTRATIVO
DE LA DIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO DE INVERSIÓN
PÚBLICA DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y
ADMINISTRACIÓN
DEL ESTADO DE MICHOACÁN**

FEDERICO DOYLE GONZÁLEZ¹

DANIELA ARIAS TORRES²

Introducción

En la actualidad, la administración pública se enfrenta a cambios constantes motivados por las reformas al marco normativo de regulación y la innovación tecnológica; sin embargo, la armonización se ha visto sobrepasada por las cargas excesivas de trabajo, los constantes requerimientos de los entes fiscalizadores y las medidas de austeridad que se reflejan en la insuficiencia de recursos humanos, financieros y materiales. Aunado a lo anterior, la DSIP presenta una estructura orgánica muy reducida conformada por una Subdirección y 2 Departamentos, resultando insuficiente para atender eficientemente la gestión y el trámite de recursos, además de dar seguimiento a los informes trimestrales entre otras acciones.

Si sumamos a lo anterior los constantes cambios de titulares en las administraciones de los tres niveles de gobierno (lo que impacta al interior de las administraciones en sus dependencias y entidades), es comprensible que, ante un entorno tan dinámico, existan escasos análisis para la detección de las causas que afectan el desempeño técnico-administrativo de la DSIP, por lo que para realizar el presente trabajo fue necesario identificarlas con la finalidad de que sean corregidas.

¹ Instituto de Administración Pública del Estado de Michoacán, doylef7@yahoo.com.mx

² Secretaría de Educación Pública–Michoacán, econ_daniela_09@yahoo.com.mx

De acuerdo con la información publicada en el sitio web oficial de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán sobre el Sistema Integral de Indicadores, se observó que durante los años 2015 y 2016 no existían indicadores para medir el desempeño de la DSIP; para el año 2017 fueron publicados en el Reporte Matriz e Indicadores 3 Programas Presupuestarios para la Secretaría de Finanzas y Administración, figurando dentro del programa 68 denominado “Consolidación del control presupuestario de la administración financiera y de la contabilidad de la Hacienda Pública Estatal”, un indicador aplicable a la DSIP; sin embargo, presenta errores en el método de cálculo y sus variables, en virtud de que se tomaban como referencia los egresos del capítulo 6000 cuando los recursos tramitados se encuentran clasificados dentro del capítulo 8000, como se muestra a continuación en la tabla 1:

Tabla 1. Indicador de la Dirección de Seguimiento de la Inversión Pública

Resumen Narrativo	Nombre Indicador	Definición Indicador	Método de Cálculo	Definición Variables	Fuentes de Verificación
Transferencia eficiente de los recursos financieros para el desarrollo regional y municipal	Razón de egresos por capítulo 6000	Mide la cobertura de los egresos acumulados por capítulo 6000 sobre el total de los egresos proyectados por capítulo 6000 en el decreto de presupuesto de egresos del Estado de Michoacán 2017	A/B*C	A -egresos acumulados por capítulo 6000 B -total de egresos autorizados por capítulo 6000 en el decreto de presupuesto de egresos del estado de Michoacán 2017 C -100	Informes financieros trimestrales y cuenta pública.

Fuente: extracto del Reporte Matriz e Indicadores ejercicio fiscal 2017 del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, a través de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán.

Lo anterior, es un reflejo del avance que se tiene en la implementación del Presupuesto Basado en Resultados en Michoacán y que puede corroborarse de acuerdo al informe publicado en abril de 2018 que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el que Michoacán ocupa la posición número 25 con un avance de implementación del 70.9%, por debajo del Promedio Nacional que es de 77.7% (SHCP, 2018, p. 30).

El presente trabajo pretende validar que el desempeño de la DSIP puede mejorar a partir de la atención de las causas identificadas, determinándose que: “la innovación administrativa y de organización, la capacidad instalada y la administración de los recursos humanos, influyeron en el desempeño técnico-administrativo de la Dirección de Seguimiento de Inversión Pública de la SFyA en el periodo 2015-2018”.

El capítulo se estructura en cuatro partes. En la primera, se revisan algunas teorías de la administración pública: el modelo burocrático, la Nueva Gestión Pública (NGP), la Gobernanza y el Modelo de Gobierno Abierto (Ogov). En la segunda parte, se presenta la estructura y atribuciones de la Dirección de Seguimiento de la Inversión Pública; en la tercera, se describe el procedimiento para analizar el desempeño técnico-administrativo de la DSIP; y en la cuarta, se presentan los resultados obtenidos. Al final, se muestran las conclusiones y la bibliografía utilizada.

Modelos de gestión pública

Teoría de la burocracia de Max Weber (modelo clásico)

El modelo burocrático es un modelo de organización piramidal con responsabilidades repartidas jerárquicamente, donde cada nivel de la organización es subordinado por un nivel superior (Pérez, 2013, p. 155). De acuerdo con Vallès (2002), Grandinetti (2003) y Hernández (1994) citados por Herrera y Arias (2014, p. 120) las características de este modelo pueden resumirse en siete puntos, los cuales se describen en la figura 1.

Figura 1. Características del modelo burocrático



Fuente: elaboración con base en Herrera y Arias (2014, p. 120).

En el modelo burocrático, se busca la eficacia de manera independiente, ejerciendo controles en sus procesos sin transversalidad entre ellos, además, de que no procura la racionalidad de recursos por medio de procesos innovadores.

La nueva gerencia pública

Surge para resolver los problemas de funcionalidad derivados de la burocracia, proponiendo la introducción de mecanismos de la empresa privada en el sector público. De acuerdo con Martínez (2009, pp. 203-205) los elementos que son centrales y que integran el índice de Nueva Gerencia Pública (NGP), para medir la intensidad de esta corriente en las administraciones estatales son los siguientes subíndices:

- Visión del ciudadano como cliente. Busca transformar al ciudadano en cliente y al servidor público en gerente (Guerrero, 2004, citado por Martínez, 2009).

- Mayor utilización de tecnologías de información. De acuerdo con Guerrero y Orrego (1999) citados por Martínez (2009), éste se enfoca en el mejoramiento de los niveles de desempeño mediante el uso de sistemas electrónicos para la automatización de procesos, que coadyuve a la reducción de costos de trabajo y mejora de servicios proporcionados.
- Descentralización. En este aspecto se busca transferir responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno para lograr una mayor colaboración administrativa, en relación a la planificación, administración de recursos y gestión de funciones, fomentando una mayor participación ciudadana (Rondinelli et al. como se citó en Martínez, 2009, p. 204).
- Rendición de cuentas. Dentro de este punto existe una relación directa entre el ejercicio de los recursos públicos y el cumplimiento de metas y objetivos que se plantea la administración pública, con la finalidad de llevar a cabo la evaluación del desempeño partiendo de indicadores diseñados para tal fin. Como refieren Rosebloom (1998), Ammons (1999) y Arellano (2001) citados por Martínez (2009, p. 204) “los mecanismos de rendición de cuentas que considera apropiados la NGP son aquellos que enfatizan en el desempeño y resultados obtenidos, y no tanto en los procedimientos empleados”.
- Planeación y gestión estratégica. Este subíndice trae beneficios a las organizaciones públicas debido a que permite el desarrollo de mecanismos que contribuyen al cumplimiento de objetivos a partir de la previsión a largo plazo, la incorporación de metas y objetivos, la implementación de un mecanismo de seguimiento y control y la anticipación a los cambios en el entorno (Bozeman como se citó en Martínez, 2009, p. 204):
- Contratos. De acuerdo con Greve y Jespersen (1999) y Fortín (2000) citados por Martínez (2009, p. 204), con este subíndice se busca garantizar mejores servicios públicos para los ciudadanos a partir de la privatización o del Contracting Out.
- Transparencia. Este subíndice resulta fundamental en la NGP en virtud de que cataloga como bien público a la información generada en las dependencias, entidades y organizaciones privadas que ejercen recursos

públicos, por lo tanto, la transparencia es una característica endógena que pretende hacer de ésta una cualidad central del gobierno mexicano (Guillen como se citó en Martínez, 2009, p. 204).

Gobernanza

A partir de la revisión del Libro Blanco de la Gobernanza Europea presentado por la Comisión de las Comunidades Europeas (2001, p. 8), se entiende por Gobernanza a las normas, procesos y comportamientos de los sistemas social y político partiendo de la relación que existe entre los involucrados del ejercicio del poder público, a partir de la participación, responsabilidad, eficiencia y coherencia.

Partiendo de las apreciaciones realizadas por diversos autores en relación a la Gobernanza, se puede establecer la siguiente vinculación con el presente trabajo:

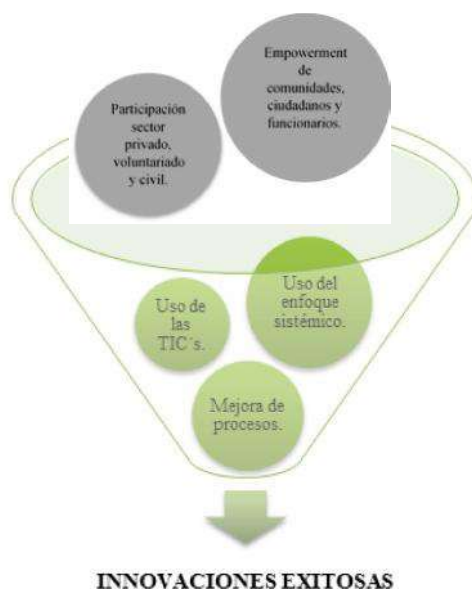
- Respecto a la IAO. Este modelo de gestión sugiere la incorporación de estructuras colaborativas con un liderazgo compartido interna y externamente, lo que daría lugar a la elaboración de instrumentos normativos que permitan contar con un mayor grado de autoridad y responsabilidad por parte de los diferentes actores que mantienen una relación directa o indirecta con la Unidad Administrativa, cumpliendo así con la transversalidad característica de la Gobernanza;
- Con relación a la CI. La Gobernanza destaca la importancia de dotar al gobierno de las herramientas necesarias para mejorar su capacidad en la administración eficiente de recursos, a través de un conjunto de tecnologías, que contribuirán al mejoramiento del desempeño; y
- De conformidad con la ARH. La Gobernanza destaca la importancia en el reparto de responsabilidades y la integración horizontal, que puede considerarse como complemento a la integración vertical que caracteriza tanto al modelo burocrático como a la NGP, lo que permite un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, impactando así en el mejoramiento del desempeño de la Unidad Administrativa.

Open government (gobierno abierto)

Sobre la base de los resultados del Proyecto PUBLIN (2006), las principales barreras y obstáculos que enfrenta la innovación en el sector público, se encuentra en: el tamaño y la complejidad; la herencia y legado; la resistencia de los profesionales y/o personal; la aversión al riesgo; la necesidad de realizar consultas y resultados poco claros; el ritmo y la magnitud del cambio; la ausencia de capacidad para el aprendizaje organizacional; la resistencia del público al cambio; la ausencia de recursos, y; los obstáculos técnicos (Ramírez, 2010, p. 104).

Dicho Proyecto es el resultado de un análisis comparativo de la situación que presentó la innovación en las administraciones públicas de la Unión Europea, con adaptaciones de hallazgos globalizados. La figura 2, muestra los pilares de la innovación en la administración pública basada en innovaciones exitosas:

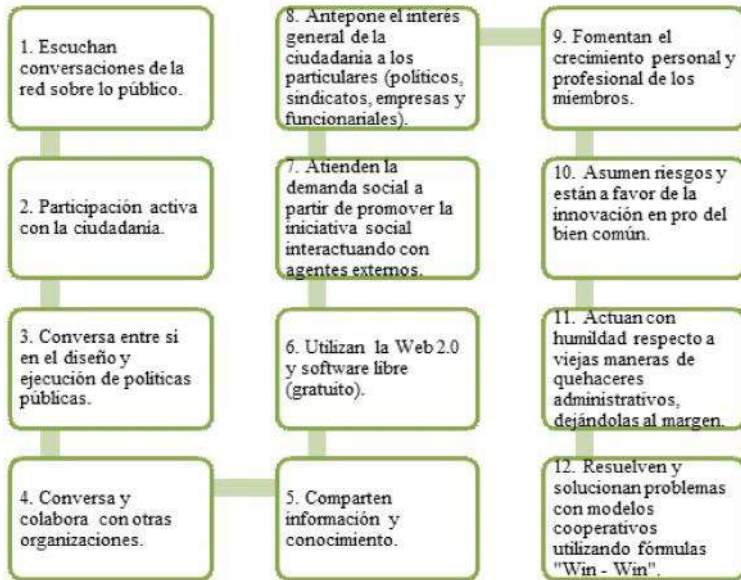
Figura 2. Pilares de la Innovación en la administración pública



Fuente: elaboración propia con base en Borins (como se citó en Ramírez 2010, pp. 105-106).

El E-government (e-Gov) es un medio para facilitar el quehacer diario de la función pública, convergiendo con el Ogov, entendido como un modelo de administración abierto a la ciudadanía y a otras organizaciones, presentando los rasgos distintivos (Guadián, 2009) en la figura 3:

Figura 3. Rasgos del Gobierno Abierto



Fuente: elaboración propia con base en publicación de Guadián (2009).

De la Dirección de Seguimiento de la Inversión Pública

Con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo publicada el 29 de septiembre de 2015, y cuya última reforma fue el 18 de julio de 2017, la Administración Pública Estatal Centralizada se conforma por un total de 23 Dependencias Centralizadas, dentro de las que figura la Secretaría de Finanzas y Administración, a la que se encuentra adscrita la Dirección de Seguimiento de Inversión Pública (DSIP), de conformidad con lo establecido en el Artículo 6º Fracción II inciso F) del

Reglamento Interior de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán de Ocampo.

La DSIP se encuentra conformada por las siguientes áreas: Subdirección de Seguimiento; Departamento de Seguimiento de la Inversión Pública Municipal y, Departamento de Seguimiento de Programas Convenidos con la Federación. La investigación se realizó en la DSIP de la SFyA durante el periodo del 1° de junio al 30 de noviembre de 2018 y la unidad administrativa se encontraba conformada por un total de 24 servidores públicos: 4 de estructura, 5 de base de confianza, 11 sindicalizados, 3 de contrato y 1 de interinato.

Las facultades de la DSIP se encuentran comprendidas dentro del Artículo 58 del Reglamento Interior de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán de Ocampo vigente, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 14 de octubre de 2017, siendo las siguientes:

- I. Coadyuvar, en su caso, en la formulación de los programas del Ramo 23 de inversión pública;
- II. Elaborar los lineamientos, políticas y procedimientos para el seguimiento de acciones y obras del Ramo 23 entre el gobierno del estado y los ayuntamientos en el ámbito de su competencia;
- III. Promover, en su caso, la aprobación de la liberación de los recursos financieros convenidos entre el gobierno del estado y los ayuntamientos por obra del Ramo 23, dando seguimiento hasta la ministración de estos, de acuerdo a los convenios suscritos;
- IV. Promover, en su caso, la aprobación de la liberación de los recursos financieros convenidos entre el gobierno federal y la entidad federativa, de las obras o acciones del Ramo 23 autorizadas para que las ejecuten las dependencias y organismos públicos descentralizados del gobierno estatal, dando seguimiento hasta la ministración de estos, de acuerdo a los convenios suscritos;
- V. Dar seguimiento a los compromisos adquiridos en la celebración de convenios, acuerdos y anexos técnicos del Ramo 23, suscritos entre el gobierno del estado y la federación, y otras entidades federativas para impulsar el desarrollo estatal e informar al titular de la Secretaría de Finanzas y Administración de los avances financieros;

- VI. Gestionar ante las instancias federales competentes, previo acuerdo del Titular de la Secretaría de Finanzas y Administración, la asignación de los recursos del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES); así como de los programas de subsidios que se presenten del Ramo 23;
- VII. Requerir a las dependencias, coordinación y entidades, así como a los municipios que registren los informes trimestrales sobre el comportamiento de indicadores en su caso, ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos presupuestarios federales transferidos, en el Sistema de Información Electrónico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Sistema de Formato Único SFU), a fin de cumplir con los informes previstos en la normatividad aplicable;
- VIII. Participar, en el ámbito de sus atribuciones, en la formulación de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal, que debe rendir el gobernador del estado, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo;
- IX. Requerir a las Direcciones de la Secretaría de Finanzas y Administración de acuerdo a su atribución correspondiente, la información consolidada del ejercicio de los recursos presupuestarios federales transferidos a la Entidad Federativa, para la integración de los informes trimestrales en el Sistema de Información Electrónico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Sistema de Formato Único SFU), a fin de cumplir con la normatividad aplicable;
- X. Participar dentro del ámbito de su competencia, en la solventación de las observaciones emitidas por los órganos de control del gobierno del estado, de la Auditoría Superior de Michoacán y de la Auditoría Superior de la Federación; y,
- XI. Las demás que le señale el Titular de la Secretaría de Finanzas y Administración y otras disposiciones legales aplicables.

La Dirección objeto de estudio se encarga de dos acciones principales:

1. La gestión de recursos federales formalizados mediante convenios para el Otorgamiento de Subsidios del Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas” entre el gobierno del estado de Michoacán

y la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP, adicional a la gestión se realiza el trámite de dichos recursos federales únicamente en el caso de los ayuntamientos beneficiados; y a partir del 2018, se tramitan los recursos del Fondo de Aportaciones Estatales para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales.

2. Seguimiento de manera trimestral de la información capturada por los ejecutores del gasto a través del Sistema de Reporte de Recursos Federales Transferidos (SRFT), antes Sistema de Formato Único (SFU).

Dichas acciones permiten el fortalecimiento de la infraestructura municipal de los 113 municipios que conforman el estado de Michoacán, así como de las Dependencias y las Entidades que conforman el Ejecutivo Estatal.

Procedimiento para analizar el desempeño técnico administrativo de la DSIP

El enfoque que se utilizó es de corte mixto, mayormente cualitativo, en virtud de que el proceso es más flexible y abierto y el curso de las acciones se rige por el campo, es decir, por los participantes y la forma en la que se desarrollan los acontecimientos, por lo tanto, el diseño se va ajustando a las condiciones del entorno (Salgado, 2007, p. 72), y se utilizaron métodos no paramétricos para convertirla en cuantitativa como la escala Likert y el coeficiente de correlación y de determinación de Spearman.

Con la finalidad de recabar información, se aplicó un cuestionario a 12 Servidores Públicos adscritos a la DSIP, el cual se conformó por un total de 23 ítems, de los cuales 22 fueron diseñados bajo la escala Likert y uno abierto, como se muestra en la tabla 2:

Tabla 2. Cuestionario

No.	ITEM
Organización administrativa y de organización	
1	La publicación e implementación de manuales de procedimientos coadyuvará a mejorar el desempeño de la Dirección respecto al seguimiento de las obligaciones contraídas mediante convenios para el otorgamiento de subsidios del Ramo 23.
2	Las actualizaciones al marco normativo específico de la Dirección impactarían positivamente en el desempeño de la Dirección.
3	La creación de un área específica y especializada en aspectos jurídicos mejoraría el desempeño de la Unidad Administrativa.
4	La creación de un área específica y especializada en aspectos informáticos mejoraría el Desempeño de la Unidad Administrativa.
5	El fortalecimiento del área de seguimiento a los informes trimestrales reportados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mejoraría el desempeño de la Unidad Administrativa.
6	La formalización de convenios de coordinación de acciones, entre la Secretaría de Finanzas y Administración con dependencias y entidades del estado, beneficiaría el desempeño de la Dirección, respecto a la gestión y trámite de recursos federales.
7	El Reglamento Interior de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán debería ser modificado de manera consensuada con otras Unidades Administrativas con las que la Dirección comparte funciones y responsabilidades, para mejorar su desempeño.
8	El Manual de Organización de la Secretaría de Finanzas y Administración debería ser modificado de manera consensuada con otras Unidades Administrativas con las que la Dirección comparte funciones y responsabilidades, para mejorar su desempeño.
Capacidad instalada	
9	Las Insuficiencias de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) influyen causando bajo desempeño en la Dirección.
10	Las carencias de mobiliario influyen causando bajo desempeño en la Dirección.
11	Las carencias de equipo influyen causando bajo desempeño en la Dirección.
12	La falta de diseño de un espacio físico funcional influye causando bajo desempeño en la Dirección.
13	El diseño e implementación eficiente de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's) ayudaría a que los usuarios de la Dirección realicen sus trámites en tiempo y forma.
14	Con el uso de la e-firma (antes firma FIEL o firma electrónica) a través de Extranet e Intranet, se podría diseñar una plataforma digital que coadyuve en el cumplimiento de la dispersión en tiempo y forma de los recursos asignados a las dependencias, entidades y municipios, que son tramitados en la Dirección.
15	El desempeño de la Dirección en el trámite de recursos y elaboración de reportes Trimestrales se ha visto afectado temporalmente por la sustitución de los sistemas de gestión de la Secretaría de Finanzas y Administración como el "SAPP" (antes SIGESP), así como del "Sistema de Seguimiento de los Recursos Federales Transferidos" (Antes Sistema Formato Único).
Administración de recursos humanos	
16	La toma de instalaciones afecta el desempeño de la Unidad Administrativa y el servicio a los usuarios de la misma (dependencias, entidades y municipios).
17	La postura de "brazos caídos" en algunas ocasiones por parte del personal de la Dirección, afecta el desempeño de la Unidad Administrativa y el servicio a los usuarios de la misma (dependencias, entidades y municipios).
18	Si se realizara un adecuado análisis cualitativo y cuantitativo para la distribución de las cargas de trabajo del personal adscrito a la Dirección, se obtendría como resultado una mejora en el ambiente de trabajo, que implique un mejor desempeño de la Unidad Administrativa.

continúa

Desempeño técnico –administrativo

- 19 El desarrollo de indicadores bien estructurados permitiría medir el desempeño de la Unidad Administrativa para la toma de decisiones que se traduzcan en mejoras administrativas, ya que a partir de estos, es posible medir la eficacia y eficiencia de los procedimientos que se realizan en la Dirección.
- 20 Las deficiencias en la innovación administrativa y de organización influyen causando bajo desempeño en la Dirección.
- 21 Las deficiencias en la capacidad instalada influyen causando bajo desempeño en la Dirección.
- 22 Las deficiencias en la administración de recursos humanos influyen causando bajo desempeño en la Dirección.
- 23 En caso de que tenga una propuesta para mejorar el desempeño de la DSIP, descríbala a continuación:

Fuente: elaboración propia, con base en investigación de campo y documental.

La interpretación se realizó mediante los datos registrados de las respuestas dadas a los cuestionarios, otorgándole valores a los reactivos de las calificaciones, como se muestra en la tabla 3.

Tabla 3. Valoración de los reactivos

Calificaciones.	Valores de los ITEM's
Totalmente de acuerdo.	5.00
De acuerdo.	4.00
Indeciso.	3.00
En desacuerdo.	2.00
Totalmente en desacuerdo.	1.00

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, se agruparon las respuestas dadas a los ITEM's, para conocer los totales obtenidos respecto a la IAO, la CI y la ARH, así como del desempeño técnico-administrativo.

La relación entre las variables, se puede conocer a través del coeficiente de correlación de Spearman (r_s) y con el coeficiente de determinación (r_s^2). Estos coeficientes nos ayudan a identificar la incidencia y las interconexiones entre estas. El r_s es un método no paramétrico utilizado para convertir datos cualitativos en cuantitativos. (Johnson, como se citó en Arias, 2012, p.113).

A continuación, se muestra la Dirección y valores del coeficiente de correlación de Spearman (r_s), en la tabla 4:

Tabla 4. Dirección y valores del coeficiente de correlación de Spearman (r_s)

Correlaciones negativas	Sin correlación	Correlaciones positivas
-0.91 a -1.00 = Correlación negativa perfecta.	0.00 = No existe correlación alguna entre las variables.	+0.91 a +1.00 = Correlación positiva perfecta.
-0.76 a -0.90 = Correlación negativa muy fuerte.		+0.76 a +0.90 = Correlación positiva muy fuerte.
-0.51 a -0.75 = Correlación negativa considerable.		+0.51 a +0.75 = Correlación positiva considerable.
-0.11 a -0.50 = Correlación negativa media.		+0.11 a +0.50 = Correlación positiva media.
-0.01 a -0.10 = Correlación negativa débil.		+0.01 a +0.10 = Correlación positiva débil.

Fuente: Navarro y Pedraza, como se citó en Arias, 2012, p.113.

Nota: el signo indica la dirección de la correlación y el valor numérico, la magnitud de la correlación.

Análisis del desempeño técnico-administrativo de la DSIP

Los resultados se obtuvieron a partir del análisis e identificación de causas que influyen en el desempeño de la DSIP agrupándolas en tres variables como se muestra en la tabla 5:

Tabla 5. Causas que impactan el desempeño técnico-administrativo de la Dirección

Innovación administrativa y de organización.	Capacidad instalada.	Administración de los recursos humanos.
<ol style="list-style-type: none"> Deficiencias en los procedimientos operativos. Acciones y/u omisiones de los beneficiarios de los recursos gestionados. Omisiones en el diseño de la estructura orgánica. Exceso de fiscalización. Exceso y falta de armonización en la normativa. 	<ol style="list-style-type: none"> Faltas en el diseño e insuficiencias en las Tecnologías de la Información y Comunicación. Carencias de sistemas de gestión de información. Insuficiencias en la capacidad instalada (espacio físico, mobiliario y equipo). 	<ol style="list-style-type: none"> Presencia de personal sindicalizado. Constantes huelgas y tomas de instalaciones. Falta de análisis cualitativo y cuantitativo para la distribución de las cargas de trabajo.

Fuente: elaboración propia, con base en investigación de campo y documental.

Para conocer la relación, incidencia e interconexión entre los índices de las variables independientes con la dependiente, fue necesario aplicar el coeficiente de correlación de Spearman (r_s) y el coeficiente de determinación (r_s^2), los cuales ayudaron a dar mayor sustento y precisión a las áreas que deberán intervenir, para mejorar el desempeño técnico-administrativo de la DSIP (véase tabla 6).

Tabla 6. Coeficiente de correlación de Spearman

	Desempeño técnico-administrativo	Innovación administrativa y de organización	Capacidad instalada	Administración de recursos humanos
Desempeño técnico-administrativo	1			
Innovación administrativa y de organización	.554	1		
Capacidad instalada	0.934	0.583	1	
Administración de recursos humanos	0.814	0.178	0.781	1

Fuente: elaboración propia, con base en investigación de campo y documental.

La aplicación del coeficiente de correlación de Spearman (r_s) nos indica lo siguiente: una correlación positiva considerable (0.554) entre el desempeño técnico-administrativo y la IOA; una correlación positiva perfecta (0.934) entre el desempeño técnico-administrativo y la CI, y una correlación positiva muy fuerte (0.814) entre el desempeño técnico-administrativo y la ARH. Así mismo, el resultado obtenido arrojó una correlación positiva muy fuerte (0.78) entre el desempeño técnico-administrativo y la IAO, la CI y la ARH. Lo anterior se puede apreciar en la tabla 7, que muestra el índice promedio del coeficiente de correlación de Spearman:

Tabla 7. Coeficiente de correlación de Spearman (índice promedio)

Variable.	Índice promedio.	Desempeño.
Índice promedio.	1	
Desempeño técnico-administrativo.	0.78	1

Fuente: elaboración propia, con base en investigación de campo y documental.

Para establecer el coeficiente de determinación r_s^2 , se elevó el r_s al cuadrado siendo el resultado, el porcentaje de variación de una variable respecto a otra y viceversa. La tabla 8, muestra los resultados obtenidos:

Tabla 8. Coeficiente de determinación

	Desempeño técnico-administrativo	Innovación administrativa y de organización	Capacidad instalada	Administración de recursos humanos
Desempeño técnico-administrativo	1			
Innovación administrativa y de organización.	0.3072	1		
Capacidad instalada	0.8724	0.3399	1	
Administración de recursos humanos	0.6626	0.0317	0.6100	1

Fuente: elaboración propia, con base en investigación de campo y documental.

Los resultados indican que el desempeño técnico-administrativo, está directamente vinculado con la IAO en un 31%; con la CI en un 87%, y, con la ARH en un 66%.

La tabla 9 muestra que el desempeño técnico-administrativo de la DSIP, está directamente vinculado con la IAO, la CI y la ARH en un 61%.

Tabla 9. Coeficiente de determinación (índice promedio)

Variable	Índice promedio	Desempeño
Índice promedio.	1	
Desempeño técnico-administrativo.	0.6084	1

Fuente: elaboración propia, con base en investigación de campo y documental.

Conclusiones

Actualmente la complejidad de los procesos que se llevan a cabo en la DSIP ha superado la configuración básica del modelo burocrático, por lo que resulta necesario adoptar elementos de la Nueva Gestión Pública, La Gobernanza y El Open Government, bajo una lógica de maximizar la eficiencia y la eficacia

de las decisiones y las acciones que ésta realiza, evitando con ello la discrecionalidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Por lo anterior, la Dirección de Seguimiento de Inversión Pública requiere de la implementación y seguimiento de un proceso de gestión bajo una lógica incremental, es decir, que el Desempeño Técnico-Administrativo mejore a partir de la atención de las deficiencias respecto a: la innovación administrativa y de organización; la capacidad instalada y la administración de los recursos humanos.

Al aplicar el Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) el resultado arrojó correlación positiva muy fuerte (0.78) entre el desempeño técnico-administrativo y la innovación administrativa y de organización, la capacidad instalada y la administración de recursos humanos. El resultado obtenido para el coeficiente de determinación (r^2_s) nos indica que el desempeño técnico-administrativo de la DSIP, está directamente vinculado con la innovación administrativa y de organización, la capacidad instalada y la administración de recursos humanos en un 61%.

Se sugiere, por tanto, diseñar y establecer un proceso de modernización que considere algunos principios de la Nueva Gestión Pública, la Gobernanza y el Open Government, que permita convertir las debilidades de la DSIP en fortalezas, con lo que se lograría generar información sistematizada que contribuya a solucionar la problemática identificada y así garantizar el funcionamiento eficaz y eficiente de la Unidad Administrativa, logrando revertir las debilidades que afectan el desempeño técnico-administrativo de la misma.

La influencia que ejerce la innovación administrativa y de organización en el desempeño técnico-administrativo de la DSIP es de suma importancia, por ello resulta fundamental la atención de las deficiencias que se han generado dentro de ésta, partiendo de la atención de los aspectos siguientes: actualizaciones al marco normativo específico de la Dirección; publicación e implementación de manuales de procedimientos; creación de dos áreas específicas y especializadas, la primera en aspectos jurídicos y la segunda en aspectos informáticos; fortalecimiento del área de seguimiento de informes trimestrales; la formalización de Convenios de Coordinación de Acciones entre la SFyA y las Dependencias/ Entidades; y las modificaciones consensuadas entre la DSIP y otras Unidades Administrativas del Reglamento Interior y el Manual de Organización.

Las deficiencias en la capacidad instalada se atribuyen principalmente a los siguientes aspectos: insuficiencias en las tecnologías de la información y comunicación; carencia de mobiliario; carencia de equipo; falta de diseño de un espacio físico funcional; deficiencias en el diseño e implementación de tecnologías de la información y comunicación; carencias de una plataforma digital a distancia; y afectación por los cambios de los sistemas de gestión de información.

En la administración de recursos humanos resulta fundamental la implementación de medidas que contrarresten los efectos de las tres deficiencias que fueron detectadas para mejorar el desempeño de la Dirección: toma de instalaciones; postura de brazos caídos; y la falta de un análisis cualitativo y cuantitativo sobre la distribución de las cargas de trabajo del personal.

Referencias bibliográficas

- Arias, D. y Herrera, H. (2012). *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del estado de Michoacán, México, 2003-2010*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Comisión de las Comunidades Europeas (Julio 2001). La Gobernanza Europea, un libro blanco. Recuperado el 03 de septiembre de 2018 de <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>
- Dirección de Transparencia. (abril-junio 2018). Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados, indicadores de resultados. Revisado el 04 de octubre de 2018 de http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=14
- Guadián, C. (Diciembre 2009). K-government. Recuperado el 01 de septiembre de 2018 de http://www.k-government.com/2009/12/02/en_qu_se_diferencia_el_ogov_de_otros_paradigmas_o_modelos/
- Guadián, C. (Diciembre 2009). K-government. Recuperado el 01 de septiembre de 2018 de http://www.k-government.com/2009/12/01/open_government_un_concepto_nuevo/
- Herrera, H. y Arias, D. (2014). “Incorporación tecnológica y gestión pública municipal: lógicas compatibles y lógicas contrapuestas”, en D.A. Ayala y J.C. Hidalgo(ed), *El Desarrollo Local en Construcción: Aportes teóricos y*

- metodológicos*, 1, pp. 120-123. Morelia, Michoacán, México. Cienpozuolos S.A. Recuperado el 06 de septiembre de 2018 de https://works.bepress.com/hugo_herrera/9/
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo. Michoacán, México. 29 de septiembre de 2015.
- Martínez, J. (Enero-Abril 2009). La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país. *Convergencia* (49), 199-227. Recuperado el 13 de Septiembre de 2018 http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_serial&pid=1405-1435&lng=es&nrm=iso
- Pérez Parra, W. (2013). La nueva concepción de la Administración Pública (Primera ed.). Mérida, Venezuela: Codepre. Recuperado el 20 de Septiembre de 2018 http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/LaNuevaDministracionPublica%20arreglos2013.pdf
- Ramírez, Á. (Julio-Diciembre 2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto). Una vieja nueva idea... *Buen Gobierno*, (9), pp. 96-133. Recuperado el 03 de septiembre de 2018 de <http://revistabuengobierno.org/home/?p=2589>
- Reglamento Interior de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo. Michoacán, México. 14 de octubre de 2017.
- Salgado, A. (2007, Septiembre 21). Investigación Cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. *Liberabit*, 13(13), pp. 71-78. Recuperado el 03 de octubre de 2018 de <http://www.scielo.org.pe/pdf/liber/v13n13/a09v13n13.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Abril 2018). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Recuperado el 03 de septiembre de 2018 de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/pbr_sed_informe2018.pdf

VARIABLES DE GESTIÓN HACIA UN MODELO DE SEGURIDAD PÚBLICA SUSTENTABLE EN MICHOACÁN

Arón García Torres¹

Introducción

La seguridad de las personas y de sus bienes, además de ser una demanda social, es una obligación insoslayable del Estado. La prevención de la violencia y el crimen, constituye una función y responsabilidad de primordial importancia a la que el gobierno no puede renunciar. Por ello, representa un objetivo vertebral de las políticas públicas (Lima, 2002, p. 175).

El sistema mexicano de seguridad pública muestra un estado de crisis, evidenciado por los altos índices de criminalidad y la ausencia de soluciones claras, principalmente por la ineficiencia de las políticas destinadas a atender tales problemáticas que predominan en el país y de manera alarmante en el estado de Michoacán (Ch y Rivera, 2011, p. 2). Datos publicados por el INEGI en 2014 indican que Michoacán es uno de los estados con mayor número de secuestros, extorsión y homicidios relacionados con el crimen organizado en el país, además, los delitos del fuero común van en ascenso.

El impacto de la inseguridad en Michoacán es amplio, repercute directamente en la economía de la población, los daños económicos son muy altos, incluso, resulta indispensable invertir recursos en servicios de seguridad privada, ya que los ofrecidos por el estado resultan insuficientes; perjudica la salud psicológica y física de la población, por ejemplo, el temor a ser víctima de un delito se representa en distintas conductas, síntomas, síndromes o

¹ Maestro en Gestión Pública de la Sustentabilidad, UMSNH, psic_arongarcia@hotmail.com

trastornos tanto individuales como sociales y colectivos, que deterioran el tejido social (Garza, 2002, pp. 111-112; Lima, 2002, pp. 174-176).

La perspectiva de seguridad se ha caracterizado por un incremento en la violencia ejercida por el crimen organizado y por acciones dispersas e ineficientes en la forma de combatirlo. Desde 1994 hasta la actualidad, los programas de seguridad han enfocado sus acciones principalmente al narcotráfico y las secuelas del crimen organizado (Martínez, 2007 p. 12). La creación de programas de seguridad ha sido meramente coyuntural, apareciendo la mayoría de las ocasiones como una tardía respuesta ante fenómenos delictivos que tienen impacto en los medios de comunicación, como los casos de secuestro, el elevado número de ejecuciones o muertes a causa del crimen organizado y su constante aumento.

El actuar de la policía está íntimamente relacionado con la crisis de seguridad que enfrenta el estado de Michoacán. La policía estatal y las municipales con las que se cuentan no fueron diseñadas para enfrentar el fenómeno del crimen organizado que actualmente problematiza las condiciones locales. Motivo por el cual resulta indispensable promover un cambio de paradigma de seguridad pública y de objetivos en las funciones policiales, además de un cambio sustancial en la manera de gestionar tales instituciones (CCC, 2012 p. 6).

De tal manera surgen algunas preguntas en torno a las políticas de seguridad implementadas: ¿Cuál es el paradigma de seguridad que prevalece en el estado? ¿Cuál paradigma de seguridad pública se requiere para contribuir a la disminución de los problemas de inseguridad? ¿Cómo hacer sustentable la seguridad pública? ¿De qué manera el modelo policial puede favorecer la incorporación de la sustentabilidad a la seguridad pública?

El objetivo principal de este capítulo es promover un enfoque de la seguridad pública desde la sustentabilidad que permita sentar las bases para establecer un modelo de gestión que contribuya a la eficiencia en el uso de los recursos públicos, fomentar un desarrollo a escala humana y mejorar las condiciones de seguridad en Michoacán.

Sustentabilidad, Desarrollo a Escala Humana y Seguridad Pública

Sustentabilidad, aproximación conceptual

Partiendo de la reflexión que hace Garrett Hardin en “La tragedia de los comunes”, acerca del impacto de la sobrepoblación humana en los recursos naturales o bienes públicos² existentes, resaltando que el acelerado crecimiento poblacional es desproporcional con la cantidad de recursos que son requeridos por los seres humanos para subsistir. La parte central de reflexión de Hardin se enfoca en señalar que el papel de cada individuo es muy significativo si se cuentan en suma con todas las acciones de los demás individuos que forman parte de la comunidad (Hardin, 1968, p. 4).

Esta reflexión sentó la base para la definición de sustentabilidad, término que fue adoptado en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también llamada Comisión Brundtland. Sustentabilidad se refiere a la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (CMMAD, 1987, p. 1; Bermejo, 2014, p. 15). Es la administración eficiente y racional de los recursos (Bermejo, 2014, p. 17). La sustentabilidad busca dar solución a la preocupación por la equidad y por mantenerla a lo largo del tiempo.

Desarrollo a Escala Humana

Se trata de un enfoque propuesto Manfred A. Max-Neef (2010, p. 17), donde prioriza la dimensión humana sobre las relaciones políticas y económicas, resaltando que la persona es un ser de necesidades múltiples e interdependientes. Que para la formulación de políticas hay que partir de distinguir entre tales necesidades humanas³ y sus satisfactores.

² Ejemplos de bienes públicos son el aire, el agua, las especies animales y vegetales, el petróleo, la justicia, las carreteras y la seguridad pública, entre otros.

³ Las necesidades humanas pueden definirse conforme a múltiples criterios y establece una clasificación que incluye, por una parte, las necesidades de ser, tener, hacer y estar; y, por la otra, las necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad (Max-Neef, 1993 p: 41; 2010 p: 17). En concordancia, la ONU acepta dentro

Cada necesidad puede satisfacerse a niveles diferentes y con distintas intensidades. Max-Neef (2010, pp. 25-28), propone distinguir, para su análisis, cinco tipos de satisfactores: 1. Satisfactores destructores; 2. Pseudo-satisfactores; 3. Satisfactores inhibidores; 4. Satisfactores singulares; y 5. Satisfactores sinérgicos.⁴

Max-Neef propone establecer estrategias transdisciplinarias⁵ para ampliar la perspectiva y facilitar una mejor comprensión de las patologías colectivas para gestionar satisfactores sinérgicos que respondan a las necesidades (Max-Neef, 1993, p. 48; 2010, p. 16). De lo anterior se deriva la posibilidad de adoptar un nuevo modo para interpretar la situación real con respecto a la seguridad pública orientado principalmente hacia la satisfacción de las necesidades humanas, lo cual obliga a observar y a evaluar las condiciones ambientales, las personas y sus procesos, de una manera distinta a la convencional (Max-Neef, 2010 p. 15).

Seguridad pública, bases y orientaciones

Si bien la seguridad es una construcción permanente de la vida cotidiana, el término ha generado algunas polémicas debido a los múltiples conceptos prevalecientes e interrelacionados que circulan en torno a ella (Jiménez, 2002 p. 155; Oswald y Günter, 2009, p. 44). Previo al uso del concepto de seguridad pública se utilizaba el de orden público, cuyas técnicas de intervención en la esfera de la libertad de los particulares se efectuaba para tutelar una seguridad concebida en un sentido amplio vinculado con la seguridad del Estado.

La seguridad pública engloba la defensa de las instituciones y el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana. El derecho a la seguridad pública

de una lista a la salud, consumo de alimentos, nutrición, educación, empleo, condiciones de trabajo, vivienda, seguridad social, vestuario, entretenimiento y libertades humanas, como los componentes indispensables para una vida de calidad (Garza, 2002 pp: 109-110).

⁴ Estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades, son contrahegemónicos, buscan revertir racionalidades dominantes, como la de coacción, se caracterizan porque se gestionan a partir de actos volitivos impulsados por la comunidad, es decir, desde abajo hacia arriba y, en la misma medida, pueden ser generados por el Estado (Max-Neef, 2010 p: 25-28). En estos últimos se centra la presente propuesta.

⁵ Transdisciplinariedad es el resultado de una coordinación entre todos los niveles jerárquicos (Max-Neef, 1993 p: 48; 2010 p: 16).

implica la protección de la persona y de sus bienes, así como el derecho a no padecer trastornos que van más allá de los inconvenientes normales de la vida en sociedad (Oswald y Günter, 2009, p. 45; Chauca y Uribe, 2015, p. 84). La seguridad pública es la garantía que el Estado debe brindar para el libre ejercicio de los derechos humanos de todos los ciudadanos.

En un sentido más amplio la noción de seguridad pública en un Estado democrático debe abarcar todas aquellas medidas que tienden a asegurar el normal funcionamiento de las Instituciones y la sociedad (Garza, 2002, p. 100; Peñaloza, 2002, p. 242). La seguridad pública es una condicionante de bienestar social para las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. Es un elemento que permite a los gobiernos poseer estabilidad, de otra manera se pone en riesgo la gobernabilidad (Alvarado, 2012, p. 101).

En la Cuadro 1. se detallan de manera breve las distintas acepciones conceptuales acerca de la seguridad, señalando los puntos de importancia que sirvieron como base para la construcción de la propuesta de este capítulo, el concepto de seguridad pública sustentable.

Como se observa en la tabla, la seguridad tiene varias acepciones con modificaciones que se han dado buscando adecuarse al contexto social y temporal en el que se desarrollan. En algunos casos partiendo de la política internacional, en otros de las características de los fenómenos sociales relacionados con la delincuencia o conflictos bélicos internacionales que han marcado la vida en regiones continentales, en otros con la intención de priorizar los derechos humanos ante las decisiones políticas, de igual manera se han incluido en la agenda de la seguridad aspectos relativos a los recursos y al ambiente.

Es importante retomar como punto de partida esos elementos que han sido abordados por separado en las distintas conceptualizaciones de seguridad para conformar el concepto de seguridad pública sustentable, es decir, considerar la importancia de mantener un Estado de Derecho, priorizando los componentes jurídico y democrático, el plan nacional, lo colectivo, lo comunitario, lo privado, lo ciudadano y lo humano, que de manera aislada no han logrado consolidar una perspectiva que permita alcanzar los resultados que se requieren para tener una sociedad segura, justa y encaminada hacia el desarrollo (Martínez, 2007, p. 22).

Seguridad Pública Sustentable

Sin duda, en materia de seguridad pública Michoacán se encuentra frente a circunstancias y antecedentes que exigen construir un nuevo paradigma que se adecúe a las necesidades locales; a promover una sensibilización, una perspectiva crítica ante lo que se vive en este momento y nuevos pasajes de acción política. Uno de los desafíos más importantes de esta propuesta consiste en generar el interés de políticos, planificadores, promotores, pero principalmente, de los actores sociales relacionados con la seguridad pública para incorporar la sustentabilidad y manejar el enfoque del desarrollo a escala humana al orientar sus acciones y propuestas de intervención (Max-Neef, 1993, p. 38).

Resulta imprescindible partir de reconocer la magnitud y las características de las patologías colectivas, además de ampliar la perspectiva de análisis a la transdisciplinariedad⁶ (Max-Neef, 1993, pp. 47-49). De esta manera, una seguridad pública sustentable implica una exigencia fundamental del hombre que tiene por objeto garantizar la libertad para controlar su destino y disponer libremente de su propia vida, ya que para el ser humano la seguridad es una parte esencial de su naturaleza racional, el ser humano necesita proceder racionalmente con conocimiento de causa, es decir, con certeza para intentar lograr sus fines (De la Barreda, 2002, p. 33).

El concepto de seguridad pública hay que colocarlo de manera horizontal con la sustentabilidad, entendiéndolos en su dimensión e importancia en la medida de lo que representan para un desarrollo a escala humana en un estado como Michoacán con problemas, necesidades, intereses y aspiraciones propios (Garza, 2002, p. 110). Seguridad pública y desarrollo sustentable aparecen así, como dos conceptos complementarios dentro de los fines y los medios que corresponden realizar al Estado.

Así el concepto de seguridad pública sustentable se vincula a la democracia y participación. Una seguridad sustentable consiste en la articulación y coordinación de todos los órganos de gobierno encargados de la educación, la salud, desarrollo social, justicia y la sociedad civil misma. La seguridad pública sustentable parte de una visión incluyente con los valores aceptados por todos

⁶ Dado que las amenazas para la seguridad son múltiples e interrelacionadas se requieren respuestas multilaterales.

para encaminar sus acciones a la conformación de una sociedad más justa, favoreciendo la construcción de un estado de gobernanza (Recio, 2012, p. 48).

El objeto de una seguridad pública sustentable es el de crear y mantener las condiciones necesarias para que la sociedad y cada uno de sus integrantes ejerzan sus libertades y derechos en un ambiente de tranquilidad, lo que permitirá desarrollar plenamente aptitudes y capacidades en los ciudadanos. A las instituciones de seguridad pública les corresponde lograr un equilibrio entre el mantenimiento del orden, el respeto de los valores éticos, los derechos humanos y el aprovechamiento de sus recursos (González, 2002, p. 130).

La seguridad pública sustentable implica formular políticas públicas y programas en función de las necesidades básicas de la sociedad en contraste con la antigua visión en la que el Estado concentraba sus acciones en los aspectos de vigilancia y protección, actividades que, sin dejar de ser imprescindibles, se han enfocado únicamente en los efectos y no en las causas de la inseguridad; entre las que se destacan las relacionadas con la educación, los valores, la cultura, la vivienda, la distribución de la riqueza, el acceso a oportunidades de empleo, el ambiente, los entornos familiar y social⁷ (González, 2002, p. 132).

La sustentabilidad física no es suficiente por sí sola, siguiendo a Jacobs (1991 en Badii, Castillo, Guillen y Abreu, 2007, p. 276), el desarrollo sustentable puede adquirir varias interpretaciones dentro de los propósitos gubernamentales entre los que puede considerarse la democracia, la libertad, la justicia social y la seguridad pública. Es decir, la sustentabilidad también debe procurarse en las dimensiones política y social, no sólo en la ambiental.⁸

Todos los elementos que constituyen la sociedad tienen una relación entre sí, de modo que la sustancia del establecimiento de una política pública para la

⁷ Desde esta perspectiva, la idea de seguridad pública sustentable emerge como una propuesta conceptual que articula de manera holística cinco dimensiones: la económica, la ambiental, la social, la política y la cultural. Dentro de estas dimensiones se abarcan temas como la equidad, las oportunidades de empleo, el acceso a bienes de producción, los impactos ambientales, el gasto social, la igualdad de género, la gobernanza, una sociedad civil activa, entre otros, considerándose tanto aspectos cuantitativos como cualitativos del desarrollo social y humano, de acuerdo con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y sus objetivos (Objetivos de desarrollo sostenible ODS) (Naciones Unidas, 2018 p: 7).

⁸ Se coincide con el Objetivo 16 de los ODS 2030, el objeto de la seguridad pública sustentable es promover sociedades justas, seguras, pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, acceso a la justicia y la edificación de instituciones responsables y eficientes en todos los niveles (Naciones Unidas, 2018 p: 71).

seguridad pública sustentable debe resultar de la interrelación de cada uno de sus componentes y de la manera en que ellos se estructuran. Es decir, lo que caracteriza a un sistema de seguridad pública sustentable es partir de establecer con toda precisión los sistemas de relaciones que existen entre los elementos que constituyen la sociedad. Se trata de la construcción de un nuevo paradigma de la seguridad pública, menos mecanicista que otorgue el valor debido al componente humano.

Esta propuesta significa reconocer la incompletud e insuficiencia de las teorías económicas, políticas y sociales que han servido de sustento para la orientación de los procesos de gestión de la seguridad pública hasta la actualidad (Max-Neef, 1998 p: 38). Lo que se necesita para establecer la seguridad pública sustentable es un nuevo hombre y un nuevo sistema, lo cual depende de un cambio de cultura, de mentalidad, actitudes y de hábitos enfocándolos ahora al factor humano que los caracteriza (Monzalvo, 2002, p. 221).

La ética es un tema crucial para la seguridad pública sustentable. Debe ser una ética desde la raíz de la crisis para remover todos los cimientos filosóficos, culturales, políticos y sociales de esta civilización hegemónica, homogeneizante, jerárquica, despilfarradora y excluyente. Debe ser una ética de la vida y para la vida. Una ética para el reencantamiento y la reerotización del mundo, donde el deseo de vida reafirme el poder de la imaginación, la creatividad y la capacidad del ser humano para transgredir irracionalidades represivas, para indagar por lo desconocido, para pensar lo impensado, para repensar las violencias y construir el porvenir de una sociedad convivencial y sustentable, que permitan avanzar hacia estilos de vida inspirados en el pluralismo y la armonía dentro de la diversidad (Tréllez, 2006, p. 10).

Se trata de gestionar una seguridad pública capaz de estimular permanentemente la generación de satisfactores sinérgicos; que integre la realización de las necesidades humanas como el principal motor para el desarrollo; que coadyuve al logro de un desarrollo sustentable encaminado a la autodependencia y a la participación; capaz de articular una interdependencia sin relaciones autoritarias y un entendimiento horizontal entre los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, entre lo personal con lo social, de lo micro con lo macro, de la autonomía con la planificación y de la Sociedad Civil con el Estado; que promueva las bases para un orden en el que puedan conciliarse

el crecimiento económico, la sustentabilidad, la solidaridad social y el desarrollo humano⁹ (Max-Neef, 2010. pp. 31-34).

Integrar la seguridad pública con la sustentabilidad en una estrategia para el desarrollo humano y operativo de la policía implica la creación de valores, áreas de inversión socialmente responsable, una revalorización de la importancia de la cultura y la educación, transparencia, rendición de cuentas, capacitación profesionalizante, eficiencia en costos operacionales, reducción de costos sociales y de riesgos.

Entonces, para hacer a la seguridad pública sustentable es fundamental:

- 1) Comprender la situación actual de las corporaciones policiales, las causas de los problemas de inseguridad, las condiciones y necesidades sociales;
- 2) Considerar la visión externa a las organizaciones gubernamentales, es decir, hacer un seguimiento de los problemas e intereses de la población;
- 3) Fijar las metas de los valores sustentables estableciendo objetivos estratégicos;
- 4) Diseñar iniciativas de política pública desde el enfoque del desarrollo a escala humana;
- 5) Desarrollar el modelo de gestión policial para obtener recursos que permitan mejorar las condiciones sociales;
- 6) Calcular los costos de las acciones en contraste con los resultados esperados;
- 7) Diseñar métodos de evaluación que permitan capturar información precisa;
- 8) Validar los resultados y retroalimentar los procesos y;
- 9) Desarrollar las capacidades de gestión y las competencias necesarias a fin de generar valores para todos los involucrados.

La seguridad pública sustentable debe considerar la optimización de los recursos, un reordenamiento ecológico, la noción de la pobreza, la coparticipación con las comunidades y un cambio de actitud para enfrentar sus problemas característicos. Si se pretende mejorar el futuro de la sociedad michoacana con los mismos métodos que hasta ahora se han utilizado el resultado seguirá siendo un deterioro cada vez mayor de los vínculos sociales y, por tanto, de la calidad de vida de las personas. La seguridad pública sustentable implica un proceso constante de retroalimentación con la sociedad y para que esto se dé se requieren importantes cambios institucionales de fondo (Badii, Castillo, Guillen y Abreu, 2007, p. 283).

⁹ Es decir, lograr que los espacios comunes sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles siendo gestionado desde lo local (Naciones Unidas, 2018 p: 51).

Con base en la sustentabilidad, se trata de gestionar una seguridad pública formativa hacia un pensamiento crítico, creativo y prospectivo, capaz de analizar las complejas relaciones entre procesos naturales y sociales, para actuar en el ambiente con una perspectiva de lo local que considere las condiciones naturales y culturales que lo caracterizan. Entonces se requiere aprovechar al máximo las capacidades que poseen los recursos humanos para comunicarse entre sí y con el entorno como base para desarrollar una sensibilidad que permita contactar con las necesidades básicas de las comunidades (Tréllez, 2006, p. 2). El reto de la sustentabilidad en la seguridad radica en el aprovechamiento del recurso humano para educar y formar actuando de manera diferenciada de acuerdo con las condiciones culturales locales.

Una seguridad pública sustentable se fundamenta en experiencias educativas, de conocer y de comprender el entorno en función de los procesos naturales y culturales de los cuales forma parte, una seguridad pública por procesos y sobre procesos, y no sólo sobre eventos puntuales o los efectos más desagradables del crimen. Una seguridad pública para el desarrollo a escala humana que fomente la creación de puentes de comunicación entre la educación formal y la no formal. Una seguridad pública sustentable es la que sienta las bases para la participación efectiva, la autodeterminación y la transformación social, que permita recuperar la importancia de lo sencillo ante la complejidad de los fenómenos de inseguridad, de lo local frente a lo global –entendiendo lo global como los efectos del crimen organizado, esos problemas monstruo que acaparan todos los reflectores al momento de hablar de seguridad pública–, con una visión democrática e incluyente (Tréllez, 2006, p. 3).

La idea de una seguridad pública sustentable puede ayudar a diseñar una nueva visión, una nueva comprensión, urgente y necesaria para enfrentar los enormes desafíos de inseguridad y desarrollo social. El cambio fundamental por realizar se ubica en el plano ideológico. Sin embargo, la sustentabilidad en la dimensión de la seguridad pública no es sólo un enfoque ideológico o un objeto de estudio, sino una multiplicidad de posibilidades que pueden ser construidas en las realidades locales con una visión hacia el futuro de las comunidades a través de las rupturas necesarias y de las estrategias multisectoriales, autogestoras y creativas para alcanzarlas (Elizalde, 2004 en Tréllez, 2006, p. 9).

La sustentabilidad en la seguridad pública se refiere al aprovechamiento integral de ese recurso humano en las figuras del policía y del ciudadano para propiciar la reconstrucción de ambientes que permitan a las generaciones siguientes y a las actuales mejores condiciones de vida. Se trata de una seguridad que atienda lo humano desde lo humano.

Los objetivos de la seguridad pública sustentable deben estar armonizados en relación con el desarrollo social, consolidación de ciudadanía, derechos sociales y culturales hacia un desarrollo alternativo. Para que sea sustentable, debe satisfacer las demandas de los distintos grupos sociales, promover la equidad, el desarrollo ambiental, defender la democracia y la participación ciudadana. Por otra parte, la seguridad pública sustentable debe coincidir con un sistema político sustentable y dejar de ser un medio de dominación y control político.

La seguridad pública sustentable representa un modo de ampliar la libertad efectiva de las personas y consolidar sus derechos, para tal efecto se requieren instituciones fuertes y democráticas. En este sentido, una seguridad pública sustentable sólo podría darse a la par del desarrollo de un esquema de gobernanza, aludiendo a la capacidad de un gobierno para impulsar mecanismos políticos y sociales que incrementen la democracia ideal, se trata entonces de coadyuvar a que la agenda de seguridad quede en función de las necesidades de los ciudadanos y no de los partidos políticos (Recio, 2012, pp. 37-40).

Modelo de gestión para una seguridad pública sustentable

Los modelos de seguridad se determinan por el sistema político y social imperante en cada momento histórico, siendo una entidad dinámica que tiene que cambiar y adaptarse a las necesidades y situaciones que se requieran para mantener el estatus de seguridad que la sociedad necesita para avanzar y prosperar en los demás ámbitos de su realidad (SESNP, 2011, p. 12). El éxito de cualquier gobierno depende, en gran medida, de contar con organizaciones de seguridad pública modernas, altamente profesionalizadas, capacitadas, respetuosas de la ley y los derechos fundamentales de los ciudadanos (Zepeda, 2010, p. 2).

La reforma en seguridad pública se encuentra en la agenda de la mayor parte de los países en Latinoamérica y su origen se ubica en el inicio del proceso de redemocratización de principios de los años 90. A partir de entonces comenzaron a surgir y cobrar fuerza programas con enfoques preventivos y de cercanía con la comunidad con avances importantes en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Nicaragua, El Salvador y Perú (CESC, 2007, p. 5; PNC El Salvador, 2015, p. 1). Esta reforma en América Latina denota importantes cambios de paradigma en materia de dependencia, funciones y atribuciones, destacando el carácter civil, profesional y apolítico de las nuevas estrategias de seguridad.

En el razonamiento de la sustentabilidad resalta la convicción de que es posible para la humanidad construir un futuro más próspero, más justo y más seguro basado en políticas públicas para el aprovechamiento integral de los recursos. De esta manera, la sustentabilidad en la seguridad pública depende de acciones políticas decididas que permitan desde ya el adecuado manejo de los recursos para garantizar el desarrollo humano sostenible (CMMAD, 1987 p. 1; Bermejo, 2014, p. 16). Es fácil advertir que se trata de una situación compleja, cuya reforma no podrá concretarse en el corto plazo y, mucho menos, con acciones aisladas.

Dado lo anterior, las variables que integran esta propuesta de modelo de gestión de una seguridad pública sustentable son: 1. Enfoque de la seguridad como un derecho humano fundamental y una necesidad básica de los ciudadanos; 2. Marcos jurídicos adecuados; 3. Alto grado profesionalización y capacitación para el servicio público (Miranda, 2009, p. 30); 4. Evaluación inicial, continua y permanente; 5. Promover y mantener condiciones laborales dignas para el personal policial (CCC, 2012, p. 15); 6. Gestión estratégica y participativa; 7. Sensibilidad al contexto con enfoque ciudadano y bases comunitarias. 8. Rendición de cuentas y transparencia; y 9. Perfil policial enfocado al servicio público y gestión comunitaria. (Herrera, 2006, p. 1). Ver tabla 2.

Tabla 2. Modelo de Gestión para una Seguridad Pública Sustentable.

MODELO DE GESTIÓN PARA UNA SEGURIDAD PÚBLICA SUSTENTABLE	
Estructura de gestión organizacional	<p>1. Visión integral de la seguridad desde la sustentabilidad que considera las necesidades humanas básicas para el bienestar de las personas como su objetivo principal</p> <p>2. Enfoque en la actuación proactiva y preventiva</p> <p>3. Énfasis en la solución de problemas desde el ámbito local</p> <p>4. Participación ciudadana y enfoque comunitario</p> <p>5. Transparencia y rendición de cuentas</p> <p>- Vincula:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enfoque de Derechos Humanos • Enfoque de sustentabilidad • Enfoque desarrollo a escala humana y calidad de vida de los ciudadanos • Enfoque democrático • Enfoque de cumplimiento de la ley y el Estado de Derecho • Investigación, recolección y análisis de información • Acciones preventivas y proactivas • Gestión comunitaria • Resolución alternativa de conflictos <p>- Funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar tareas de prevención social y situacional • Recolección y análisis de información • Acercamiento con la comunidad • Identificar problemas comunitarios y proponer soluciones • Vigilar el cumplimiento de la ley • Gestión de las necesidades humanas básicas <p>- Organización estratégica:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Características geográficas 2. Características demográficas y sociales 3. Dinámica comunitaria 4. Incidencia delictiva y problemáticas sociales 5. Recursos humanos y materiales disponibles <p>- Descentralización de la toma de decisiones para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de recursos • Diseño de estrategias • Horizontalidad para la toma de decisiones <p>- Marco normativo:</p> <p>Los elementos centrales de la operación policial deben quedar formalizados en reglamentos y manuales institucionales</p>
Visión integral de la seguridad desde la sustentabilidad que considera las necesidades humanas básicas para el bienestar de las personas como su objetivo principal	<ul style="list-style-type: none"> • Principios para la acción policial de proximidad comunitaria • Principios de servicio y función pública • Metodología de solución de problemas • Participación social y contacto comunitario • Principios generales de Derecho y NSJP • Derechos Humanos • Perspectiva de género • Desarrollo a escala humana • Sustentabilidad • Principios de gestión comunitaria • Mediación comunitaria y resolución de conflictos • Ética policial

continúa

<p>Enfoque en la actuación proactiva y preventiva</p>	<p>- Recolección y análisis de información por medio de uso y desarrollo de tecnología - Metodología de diseño de estrategias: 1. Identificación y definición de los problemas principales a partir de los productos del análisis de información (establecimiento de agenda) 2. Análisis de los problemas e identificación de sus causas 3. Diseño de estrategias para responder a las causas de los problemas 4. Propuesta de estrategias e indicadores de resultados 5. Retroalimentación por otras instancias de gobierno y sociales 6. Validación de la estrategia e indicadores por la Corporación y organismos externos - Involucra todos los actores relacionados en la implementación de estrategias</p>
<p>Énfasis en la solución de problemas desde el ámbito local</p>	<p>- Coordinación interinstitucional: Trabaja de forma coordinada con otras instituciones gobierno y con la sociedad civil con el objetivo de gestionar de manera integral las necesidades básicas de la población - Funciones: • Colaborar en programas de prevención social • Apoyar en la gestión de soluciones a deficiencias en bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades básicas de la población - Mecanismos para la participación ciudadana y rendición de cuentas</p>
<p>Participación ciudadana y enfoque comunitario</p>	<p>- Como visión institucional - Función policial: Policías cercanos a la población, gestores del cambio social - Informes de labores - Información preventiva - Indicadores: • Incidencia delictiva • Cantidad de denuncias • Satisfacción de la población • Nivel de confianza • Estadísticas oficiales • Estadísticas de otras dependencias • Estadísticas internas • Encuestas de percepción y victimización • Desarrollo social y calidad de vida • Acceso a la información</p>

Fuente: elaboración propia

Conclusiones

A las instituciones de seguridad se les identifica como ineficaces porque fracasan en garantizar la seguridad de la población; ineficientes, porque se han invertido y siguen invirtiéndose grandes cantidades de recursos en su desarrollo y los resultados no han sido los esperados; son poco confiables, pues, además de tolerar, fomentar y mantener la corrupción en sus filas y resistirse a la transparencia, se encuentran coludidas e infiltradas por el crimen organizado; son organizaciones alejadas de la ciudadanía, permeadas por esa visión de control y represión con las que fueron creadas bajo un sistema autoritario (CCC, 2012 p. 6).

En este mismo sentido, la Policía y las Instituciones de Seguridad Pública en Michoacán representan un claro ejemplo de lo que proponía Garrett Hardin

en 1968 (p . 3), una tragedia de los comunes en sí mismas, ya que en analogía con la anécdota de los pastores, por cada policía sin la capacitación para fungir como un gestor del desarrollo social y por cada policía corrupto se pierde un servidor y se desperdicia el recurso humano; por cada operativo implementado sin planeación estratégica de acuerdo con las condiciones y necesidades locales, se pierden recursos que afectan la economía de la población y las finanzas estatales; lo anterior sin dejar de lado el impacto que la falta de transparencia implica para la relación del gobierno con la sociedad que, igualmente, incluye el desvío de recursos públicos; por otra parte, los procedimientos burocráticos que caracterizan sus acciones hacen cada vez más ineficaz e ineficiente la gestión de la seguridad pública. Estamos frente a un derroche “ilimitado” de recursos públicos con muy pobres resultados y es la sociedad quien carga con los costos de las externalidades negativas que de lo anterior se derivan, y que hacen insostenible la gestión de este bien común, comprometiendo el de generaciones futuras, además de sus recursos públicos y privados, sumado al deterioro existente para las generaciones actuales. El modelo de seguridad pública seguirá condenado al fracaso mientras prevalezcan en sus filas personal mal calificado y políticas mal orientadas.

Sin embargo, una reforma en materia de seguridad pública no debe reducirse a replicar sistemas o modelos extranjeros, es importante considerar las diferencias regionales, cada una debe ser atendida de manera particular. Para tal objeto se requieren esfuerzos comunes y acuerdos transversales e interinstitucionales que establezcan bases firmes para el desarrollo de los planes institucionales, estrategias, estructuras administrativas eficientes, políticas públicas basadas en los conocimientos del espacio y los aportes que ofrece la investigación con la finalidad de definir un modelo de gestión apropiado para una seguridad pública sustentable en Michoacán. Es indispensable analizar y lograr un entendimiento de las razones, las causas y los efectos por las cuales es necesaria una evolución y un cambio de paradigma tanto conceptual como de gestión.

Promover la sustentabilidad es una alternativa que puede ampliar la perspectiva aprovechando otros recursos que se han dejado de lado a la hora de intervenir en la solución de la inseguridad, no se podrán solucionar tales problemáticas si los esfuerzos se canalizan sólo hacia sus efectos más visibles, la violencia, por ejemplo. Las causas son de diversa índole y requieren una atención

integral, transversal, interinstitucional, transdisciplinaria y sustentable. En este mismo sentido, la seguridad pública sustentable va más allá de los policías, de las corporaciones policiales y de las instituciones de seguridad pública, pero requiere de ellos para su implementación plena; la seguridad pública sustentable implica priorizar la seguridad como un Derecho Humano fundamental, no sólo como un servicio; implica priorizar la vida humana y sus necesidades antes que la lucha frontal contra el crimen. La seguridad pública sustentable responde a la necesidad de hacer eficiente el uso de los recursos públicos y comunes para la solución de los problemas que generan la inseguridad. La seguridad pública sustentable está enfocada al desarrollo a escala humana, por tanto, no es el crimen, ni reducirlo su objetivo, su objetivo principal es el desarrollo humano de los ciudadanos, efecto de ello será reducir los índices de criminalidad.

Referencias bibliográficas

- Alvarado, A. (coord.). Davis, R., Villalta, C. y Zepeda, G. (2012). *Indicadores de seguridad pública en México: una discusión conceptual metodológica*. México, CIES.
- Badii, M.H.; Castillo, J.; Guillen, A. y Abreu, J.L. (2007). “Sustentabilidad y política”, *Daena: International Journal of Good Conscience*. Abril-septiembre 2007.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe: ventaja comparativa del BID*. Nueva York, BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2014). *Respuesta del BID a los principales desafíos de seguridad ciudadana, 1998-2012*. Nueva York, BID.
- Bermejo, R. (2014). *Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis*. España, Hegoa.
- Causa en Común (2015). *Semáforo del Desarrollo Policial en México 2015: Michoacán*. México, Causa en Común.
- Causa en Común (2015). *Semáforo del Desarrollo Policial en México 2015: semáforo nacional*. México, Causa en Común.
- Centro de Colaboración Cívica (2012). *Reforma policial en México, mapa de actores*. México, CCC.

- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2006). Generación de Redes de investigadores y profesionales vinculados con materias policiales y de derechos humanos en México. Santiago, CESC.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2007). *Reforma Policial en México y América Latina: principios de un proceso exitoso*. México, CESC.
- Ch, Rafael y Rivera, M. (2011). Números rojos del sistema penal. Recuperado de: www.cidac.org/esp/uploads/1/CIFRAS.pdf
- Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1987). *Nuestro Futuro Común*. México, CMMAD.
- De la Barrera Solórzano, L. (2002). “La Ciudad que Todos Soñamos”, en José Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario A. (coords.). *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México, UNAM.
- Estrada, J. L. (2014). *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*. México, IAPEM.
- Fundación Idea (2017). *Policía de proximidad: diseño del modelo y apoyo para su implementación*. México, Fundación Idea.
- Garza Salinas, M. A. (2002). “Políticas Públicas y Seguridad en el Marco de la Acción del Estado”, en José Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario A. (coords.) *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México, UNAM.
- González, J. A. (2002). “La Seguridad Pública en México”, en José Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario A. (coords.). *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*, México, UNAM.
- Guillén, F. (2015). *Modelos de policía y seguridad*. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Hardin, G. (1995). “La Tragedia de los Comunes”, *Gaceta Ecológica*, vol. 162, núm. 37, México.
- Herrera, A. (2006). *Deontología policial: Reflexiones y retos para las policías de la región americana*. Chile, Policía de Investigaciones de Chile.
- INEGI (2014). Clasificación de delitos. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de www.inegi.org.mx/sistemas/clasificaciones/delitos.aspx
- Jiménez, R. Alejandro (2002). “Los Desafíos de la Seguridad Pública en México. Percepción Negativa de la Seguridad Pública: Ciudad de México y República Mexicana.”, en José Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario A. (coords.). *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México, UNAM.

- Lima, M. de la L. (2002). “Un Nuevo Paradigma: La Participación Ciudadana en Seguridad Pública”, en José Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario A. (coords.). *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México, UNAM.
- Mack, A. (2005). “El concepto de seguridad humana”, *Papeles*. núm. 90, EUA.
- Martínez, H. (2007). “La seguridad pública en México”, *Revista digital de la universidad autónoma de Zacatecas*, vol. 3, núm. 2.
- Max-Neef, M. (1993). *Desarrollo a escala humana Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo, Editorial Norman-Comunidad.
- Max-Neef, M. (2010). *Desarrollo a escala humana, opciones para el futuro*. España, Biblioteca CF+S.
- Miranda, C. (2009). *Los retos de la reforma policial y la capacitación en el marco del estado de derecho y la democracia en México*. México, Flacso.
- Moloeznik, C. (2010). Aproximación a la Policía Municipal Preventiva Mexicana: el caso del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. *Revista del CESLA*, vol. 2, núm. 13, Varsovia.
- Monzalvo, P. I. (2002). “Propuesta de Cambio al Modelo Mexicano de Seguridad Pública”, en José Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario A. (coords.). *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México, UNAM.
- Naciones Unidas (2018), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3)*, Santiago, Naciones Unidas.
- Olivares, Edith (2010). “Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y de seguridad pública”, *Análisis político*, diciembre-2010.
- Organización de las Naciones Unidas (2003). *Normativa y práctica de los derechos humanos para la policía*. Nueva York y Ginebra, ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (2009). *Teoría y práctica de la seguridad humana*. Nueva York, ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. Nueva York, ONU.
- Oswald, Ú. y Günter, H. (2009). *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. México, UNAM/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Peñaloza, J. (2002). “La Seguridad Pública: Más allá de Policías y Ladrones”, en José Peñaloza, Pedro y Garza Salinas, Mario A. (coords.). *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México, UNAM.

- Policía Nacional Civil de El Salvador (2015). Seminario-taller internacional sobre experiencias locales de buenas prácticas y lecciones aprendidas en la implementación de modelos de policía orientados a la comunidad. San Salvador, PNCES.
- Recio, G. (2012). “Más ciudadanía: la sustentabilidad política como condición para la democracia”, en López Mejía, Javier, Martínez Canizález, José Luis y Lozano Yáñez, Lidia Lizbeth (coords.). *Décimo tercer certamen de ensayo político*. Nuevo León, Comisión Estatal Electoral Nuevo León.
- Sánchez, A. L. (2002). *Establecimiento de un sistema de seguridad colectiva*. Recuperado en: <http://www.5campus.org/leccion/der025>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2011). *Cronograma para la implementación del Nuevo Modelo de Policía Estatal Acreditable*. México, SESNSP.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2014). *Programa rector de profesionalización*. México, SESNSP.
- Siller, F. (2002). “La seguridad privada en México: su normatividad”, *Revista de administración pública*, núm. 106, septiembre-noviembre 2002.
- Sistema Nacional de Seguridad Pública (2011). *Manual para la evaluación de habilidades, destrezas y conocimientos de la función, para el personal de las instituciones de seguridad pública 2011*. México, SNSP.
- Tréllez, E. (2006). “Educación ambiental y sustentabilidad política: democracia y participación”, *Polis Revista Latinoamericana*, agosto 14-2006.
- Uribe, A. y Chauca, P. (2015). “Reflexiones en torno a la reconceptualización de la seguridad desde la perspectiva del desarrollo y la sustentabilidad”, *Economía y sociedad*, julio-diciembre, núm. 33, México.
- Zepeda, G. (2010). *La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal*. México, CIDAC.

IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DE UN SISTEMA DE CALIDAD EN PROGRAMAS INSCRITOS EN EL PNPC - CONACYT

FRANCISCO JAVIER MONDRAGÓN ALBARRÁN¹

JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ PÉREZ²

Introducción

Las necesidades y exigencias actuales para las Instituciones de Educación Superior, en la implementación de modelos, estrategias y esquemas que ayuden a mejorar el proceso educativo y que, en la formación de recursos humanos se potencialicen las habilidades y capacidades, deben estar articulados por las políticas públicas nacionales e internacionales. La mejora en la calidad educativa forma parte de la política pública y en la última década su importancia se ha hecho más relevante dado el crecimiento de la matrícula en el nivel superior, el desempeño académico no es el suficiente, por lo tanto, hay que transitar a programas y modelos educativos implementados a largo plazo de manera trans-administración, para garantizar incrementar el nivel general de habilidades y conocimiento en una era donde la sociedad del conocimiento contribuye de manera más eficaz y eficiente a la resolución de problemas de manera integral y multidisciplinaria.

Bajo este contexto, se presenta parte de la investigación de la tesis para la obtención de grado de la Maestría en Gestión Pública de la Sustentabilidad, el cual hace una revisión de la implementación de un sistema de calidad en el modelo educativo en México y cómo influye en las Instituciones de Educación Superior.

¹ UMSNH, fmondragon@fevaq.net

² UMSNH, jmanuelgp9090@yahoo.com.mx

Antecedentes del sistema de calidad

Actualmente vivimos en un mundo más interconectado, donde eliminar barreras es un efecto de la globalización, lo cual nos permite entender que la interconexión se da en los procesos financieros, económicos, sociales y políticos, los acelerados cambios tecnológicos conllevan a transformaciones en el actuar, pensar y la manera en la que se relacionan los individuos, llegando a incidir hasta los aspectos culturales. No podemos negar la importancia que tuvo para el proceso de manufactura el modelo de Henry Ford y su línea de ensamble, el cual está muy ligado a los aportes tecnológicos de la época, sin embargo el estallamiento de la Segunda Guerra Mundial genera un cambio, tanto en la organización como en los mismos procesos productivos de las industrias, pues los niveles de calidad se incrementan derivado de los requerimientos militares del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, motivo por el cual se hizo necesario implementar un control estadístico de la calidad.

Los sistemas de calidad han pasado por implementarse en la industria y sector empresarial a los sectores público y educativo, ya que la importancia de su implementación reside en mejorar la competitividad y los mismos procesos del sistema, y a pesar de los diferentes puntos de vista y perspectivas, se puede afirmar que su ejecución favorece a la eficiencia y eficacia, sin embargo, existen discrepancias sobre la viabilidad de la calidad en el sistema educativo al considerar indicadores estadísticos para la toma de decisiones organizacionales y dejar en un segundo plano el proceso enseñanza aprendizaje.

Podemos asegurar, ya sea por las diferentes teorías y/o casos de sociedades más experimentadas que, existe una relación directa entre la educación, economía y sociedad, teniendo como objetivo el mejorar la calidad de vida favoreciendo el crecimiento y desarrollo económico, para ayudar a en este propósito es necesario diseñar estrategias que contemple aprovechar las ventajas competitivas.

Los países que requieran mejorar sus niveles de competitividad, necesitan un modelo educativo integral considerando una base normativa que otorgue garantía de largo plazo, compromiso de los actores públicos con y para la sociedad, implementación, revisión y ajustes oportunos, así como supervisión por terceros que ayude a dar rumbo al modelo, por eso, “existe la premisa de que la calidad de la educación superior se asegurará en la medida en que se

implementen políticas, sistemas y procesos externos de evaluación y acreditación que obliguen a las Instituciones de Educación Superior (IES) a mejorar su evolución interna” (Quiroz, 2007, p. 94)

Es innegable la importancia que existe y la relación directa entre la institución educativa, el crecimiento y desarrollo económico, al mejorar las habilidades de la sociedad, las investigaciones, la difusión del conocimiento y la cultura, características que adquieren un papel importante en la elaboración de propuestas que den respuesta a las necesidades. Cada etapa y proceso evolutivo de la sociedad ha enfrentado retos que implican modificar la forma de vida y, por ende, su entorno. Esto ha propiciado que los recursos sean más escasos con una población creciente, ante este panorama, es necesario replantear una nueva relación con el entorno y adaptación a las nuevas condiciones, por lo tanto, las políticas de desarrollo están encaminadas hacia esquemas sustentables y sostenibles con apoyo y uso de las TIC's.

“El modelo educativo para las próximas generaciones deberá potenciar las capacidades de cada ser humano de manera individual, pero, a la vez, deberá permitir la confluencia de todas estas capacidades individuales como una sola fuerza” (García, 2011, p. 2). Desde esta perspectiva, las reformas que se implementan en el sistema educativo deben articularse en términos pedagógicos y de diseño curricular de manera integral desde los niveles básicos educativos (preescolar, primaria y secundaria), fortaleciendo desde temprana edad la disciplina, pensamiento divergente, reforzamiento de habilidades matemáticas, esto es, que los nuevos modelos deben sustentar un enfoque por competencia, tomando en consideración la diversidad social y cultural.

La calidad en el sistema educativo

La tendencia de las instituciones educativas es la de considerar que el estudiante debe comprometerse y desarrollar su proceso de aprendizaje, que no sea solo como recolector de información sino crear conocimiento, haciendo uso de los recursos de infraestructura, materiales y tecnológicos; estimulando el pensamiento divergente, la imaginación y creatividad; impulsando las condiciones intelectuales, cognitivas, emocionales y la experiencia acumulada, buscando una formación donde el estudiante sea capaz de identificar, interpretar y transformar la realidad.

Las descripciones arriba señaladas, bien se pueden ajustar a las habilidades que los egresados deben adquirir, como se plantea en la Declaración Mundial sobre la Educación para el Siglo XXI de la UNESCO en 1998.

“El aprendizaje permanente, el desarrollo autónomo, el trabajo en equipo, la comunicación con diversas audiencias, la creatividad y la innovación en la producción de conocimiento y en el desarrollo de tecnología, la destreza en la solución de problemas, el desarrollo de un espíritu emprendedor, la sensibilidad social y la comprensión de diversas culturas” (Tunmermann, 2008, p. 17).

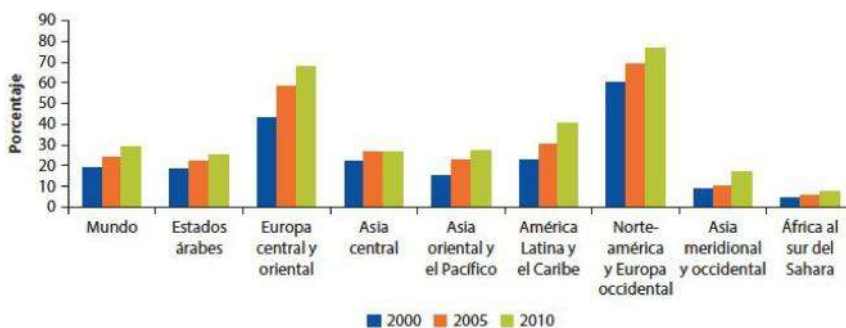
El proceso de transformación del sistema educativo tiene que pasar por varias fases, ya que concurren diferentes perspectivas por el debate de los paradigmas, sin embargo, al existir un propósito común de beneficio social, es posible que se lleguen a acuerdos que ayuden al desarrollo humano, como lo describe (Guerra, 1998, p. 1):

“En este marco, la educación superior, la investigación y la difusión del conocimiento y la cultura toman un papel preponderante frente al propósito de responder a necesidades planteadas por el grupo social en el que se encuentran insertas [.....] Con el fin de establecer un marco general de argumentación sobre perspectivas y estrategias de las IES, acerca de diversas consideraciones teóricas y de esclarecimiento de contextos y criterios sobre los cuales sustentar algunas alternativas de reforma, es posible destacar, en primer lugar, algunos enfoques de orientación económica y sociológica; en seguida se expone la perspectiva sustentada por la ONU sobre el desarrollo humano, la cual se considera pertinente para orientar la investigación, la formulación de políticas y el cambio social mediante la educación”.

Los cambios recomendados en el modelo educativo, por los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, de México (ANUIES), el Banco Mundial (BM), entre otros, se han visto favorecidos con incrementos en recursos económicos, que ayudan a mejorar las condiciones de infraestructura e incentivan la enseñanza de la ciencia, la

tecnología, y las matemáticas (ver figura 1). Un indicador que nos muestra que los cambios realizados han tenido impacto es el incremento de la matrícula. En una publicación del Banco Mundial de 2017, se presenta una comparativa de este incremento:

Figura 1. Comparativa internacional de la tasa bruta de matrícula, 2000, 2005 y 2010.



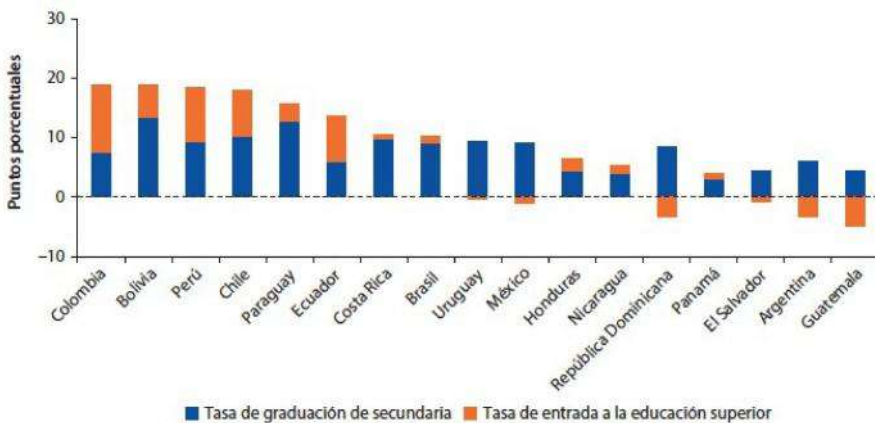
Fuente: (Ferreyra, Ciro, Botero, Haimovich, & Urzúa, 2017, p. 8), con datos de la UNESCO.

Como se puede apreciar en todos los casos se dieron incrementos matriculares, destacando que las regiones con mayores aumentos, por encima del 40%, son las regiones de Europa y Norteamérica, en contraparte, aquellas con menor incremento son África y Asia meridional. Una explicación lógica de esta tendencia, es que las instituciones con mayor prestigio y renombre son las que tienen más demanda, lo que es indicio de buscar una mejor preparación académica.

“El crecimiento de la matrícula en América Latina y el Caribe ha estado acompañado por una gran expansión por el lado de la oferta. Desde principios de los años 2000, se han abierto aproximadamente 2,300 IES nuevas y se han creado 30,000 programas nuevos. Por lo tanto, aproximadamente un cuarto de las IES actuales y la mitad de los programas actuales fueron creados desde principios de los años 2000” (Ferreyra, Op. Cit, p.8).

En contraparte debemos considerar la cantidad de estudiantes que concluyen el nivel medio básico, o equivalente, ya que la relación entre los egresados y aspirantes al siguiente nivel es mayor, lo que indica que cada vez se necesitan de más espacios educativos, esto se puede observar en el mismo estudio del Banco Mundial que muestra los cambios en la tasa de acceso a nivel Latinoamérica (ver figura 2).

Figura 2. Descomposición de los cambios en la tasa de acceso entre 2000 y 2013.



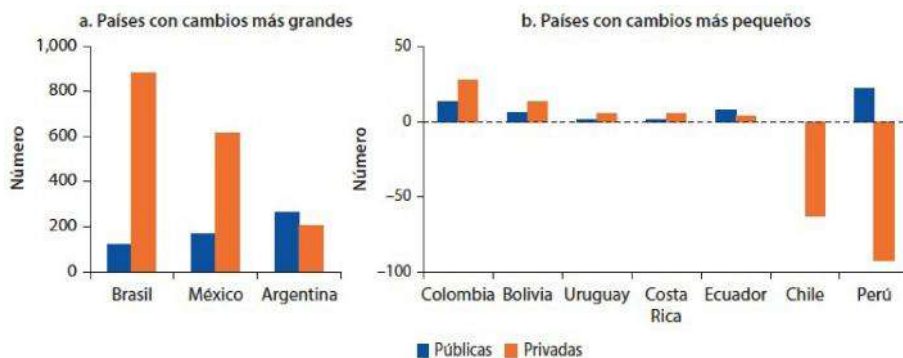
Fuente: (Ferreira, Op. Cit, p. 9), con cálculos del Banco Mundial.

La figura anterior presenta datos muy variables, lo cual puede atribuirse a diversos factores locales y otros de influencia externa, pero se puede afirmar que los gobiernos implementaron medidas más agresivas y/o eficientes que permitieron expandir las posibilidades en cada nivel educativo, inclusive, la participación del sector privado pudo ayudar mediante la incentivación económica a los alumnos vía préstamos y/o becas.

Sin embargo, en los estudios del Banco Mundial se menciona que, a pesar de los avances y aportaciones, existen aspectos que hacen difícil acceder al nivel superior, esto por la desigualdad en los ingresos, existiendo una relación directa entre mayor ingreso, mayor facilidad de acceder, también se menciona la desigualdad académica a la que se enfrentan los estudiantes de nuevo ingreso

o bien en el campo laboral, ya que tendrán compañeros con ambientes económicos y académicos más favorables. Esto se puede apreciar en el crecimiento de la IES de carácter privado de algunos países (ver figura 3).

Figura 3. Número de IES públicas y privadas, América Latina y el Caribe 2000-2013.



Fuente: (Ferreira, *Op. cit.*, p.12), con cálculos del Banco Mundial.

Al existir crecimiento de egresados en los niveles medio superior, no solo se necesitan más espacios en las universidades, también crecen los programas ofertados, lo que favorece la inclusión de nuevos campos de estudio, expandiendo las opciones de solución a las problemáticas de estudio. Sin embargo, el crecimiento de universidades privadas no es garantía de que todas ellas sean de calidad o cumplan con las metas y objetivos del modelo educativo.

“...la educación está atendida desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un derecho, y en la más reciente reforma se especificó que este derecho es a una “educación de calidad”. Es decir, se dio el paso legal necesario para: 1) concebir a la educación como un derecho en términos cuantitativos, atendidos directamente desde dos claves: la obligatoriedad de los niveles y con ello la búsqueda de la provisión de una oferta de cobertura general y 2) procurar que la educación provista sea congruente en sus objetivos, procesos y resultados, según las dimensiones de eficacia, pertinencia y equidad” (Editorial Centro de Estudios Educativos, 2014, p. 5).

Bajo esquemas de competitividad, existe una amplia brecha, pues el desarrollo social, económico, político y tecnológico no es igual en todas las entidades, lo que propicia que los resultados de docencia, investigación, producción intelectual, y hasta los costos tengan mayor ventaja competitiva, donde el desarrollo integral sea más favorable. Es por ello que a nivel nacional los sistemas de educación tienen que adaptarse a modelos genéricos, donde parece, que la identidad local pierde o queda relegado; sin embargo, hay que considerar los propósitos de los sistemas de evaluación, que de manera general (Castro, 2002, p. 10) los enlistan en:

- 1) El mejoramiento de la calidad de los programas de postgrado.
- 2) La certificación del nivel de calidad de los programas, a partir del cumplimiento de estándares previamente establecidos por las entidades acreditadoras.
- 3) El fomento de una cultura de la calidad entre los actores del postgrado.
- 4) El aseguramiento de la formación de recursos humanos de alto nivel que impulsen el desarrollo científico y tecnológico nacional.
- 5) La asignación de becas a estudiantes y financiamiento de programas.

Al igual que Astin 1993, citado por (Mora de la Torre & Yáber, 2011), se considera que; la calidad en educación es algo categórico que se asocia con la excelencia y dos concepciones fundamentales, una basada en los recursos con los que cuenta la institución, tales como financieros, personal docente y de investigación de alta calidad y estudiantes de alto rendimiento, para los cuales existen los criterios de evaluación correspondientes; y otra basada en la reputación adquirida por la institución, vinculada con la idea, de que instituciones de mayor excelencia académica, son las que poseen mejor reputación académica.

La implementación de un sistema educativo, en nuestra actualidad, debe estar pensando en la flexibilidad de todos los componentes y sus involucrados, así como el incentivar el desarrollo humano, no solo como un fin en la formación del educando, sino como política o filosofía de la institución, así se le estaría otorgando compromiso e importancia al sistema educativo de calidad.

El modelo educativo de las IES y la competitividad

A pesar de las diferencias que existen entre las naciones para tener una mejor posición competitiva, podemos decir que todas tienen un objetivo en común: Incrementar el grado de desarrollo, aprovechando de manera eficiente y eficaz los recursos disponibles, por lo tanto, es indispensable realizar planeación y estrategias sólidas a largo plazo que incrementen la capacidad de enfrentar los desafíos. Entre las ventajas que se tienen al pertenecer a organismos internacionales y un sistema globalizado, es la cooperación entre naciones para compartir conocimientos, experiencias y tecnología.

El diseño e implementación de políticas públicas que contribuyen a optimizar eficientemente los recursos naturales, humanos, tecnológico e infraestructura, debe ser un principio que se traslade a los planes, programas y modelos, la única diferencia que existe para cada nación, es el aprovechamiento de las ventajas sociales³ y ambientales, para determinar el alcance de la competitividad.

Sistema de calidad y la gestión, como cultura organizacional

Las reformas, cambios e innovaciones propuestas en el modelo educativo, tienen como eje fundamental la formación del estudiante, quien mejorará sus habilidades a través de adquirir conocimiento que contribuya a desarrollo y progreso de su país, enfrentándose y resolviendo los retos que se presenten en su entorno (social, económico y/o ambiental). La vinculación de los trabajos docentes, académicos y de investigación deben estar relacionados en mayor medida con su entorno, pero este entorno ya no solo puede ser local, ya que la facilidad de movilización permite que se estudien en otros ámbitos culturales.

La Organización de la Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura (UNESCO), realizó en París, Francia, dos Conferencias Mundiales sobre la Educación Superior, una en el año 1998 y la otra en el 2009, en ellas se recopilan las memorias y declaraciones que reflejan de manera general, la

³ Consideremos que las habilidades y talentos que cada individuo posee, deben de ser desarrolladas para que se potencien al máximo, se estimule la creatividad, la imaginación, la crítica objetiva y el pensamiento lateral o divergente, lo que ayuda en la interpretación y transformación de su realidad actual y proyectarla al futuro.

importancia de la calidad y el entorno cultural y social de las IES, entre los resultados tenemos que:

“La calidad de la educación superior es un concepto multidimensional que debería comprender todas sus funciones y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, dotación de personal, alumnos, infraestructura y entorno académico. Ha de prestarse especial atención al progreso de los conocimientos mediante la investigación. Las instituciones [...] han de someterse a evaluaciones internas y externas realizadas con transparencia, [...]. Sin embargo, ha de prestarse la debida atención a las particularidades de los contextos institucionales, nacionales y regionales, a fin de tener en cuenta la diversidad y evitar la uniformidad. Se percibe la necesidad de una nueva visión y un nuevo modelo de educación superior, que debería estar centrado en el estudiante” (UNESCO, 1998, p. 2).

Las consideraciones arriba expuestas, nos hacen comprender la necesidad de que en las transformaciones universitarias se incorporen, en los diagnósticos e implementación, las opiniones y sugerencias que la sociedad demanda, así como otras disciplinas del conocimiento; el mayor énfasis que se tiene que realizar está en la forma organizacional y estructura académica, lo que ayuda en la implementación del sistema de calidad.

“La noción de calidad en la educación tiene muchas aristas. Puede estar relacionada con las metodologías de enseñanza que permitan eficacia en los aprendizajes, con los contenidos temáticos de los programas académicos y su pertinencia en relación con las necesidades del contexto, con el desarrollo de competencias de los estudiantes y su repercusión en el medio externo” Vesga R. (2011, p. 91).

Los cambios realizados en las entidades gubernamentales en materia de política pública son una muestra del interés por sentar las bases para adecuar a la organización y prestación de servicios públicos, para el caso de un sistema educativo estos cambios están orientados en reforzar la capacidad de reproducir el saber y la transmisión del conocimiento, adecuándose a cada etapa de la vida económica, los desafíos tecnológicos y sociales. Como se puede apreciar, se está dando forma al modelo educativo con un enfoque por competencia.

Sin querer extender y abordar la discusión sobre el concepto de competencia, se hace referencia a la “revolución de conocimiento”, la cual se genera por los individuos y sus experiencias adquiridas, por lo tanto, considero que la competencia debe verse como el uso combinado de las habilidades, aptitudes y destrezas. Agregamos a lo anterior las TIC’s como herramienta que facilita el acceso a la información, procesamiento y difusión.

“El modelo educativo por competencias persigue así una convergencia entre los campos social, afectivo, las habilidades cognitivas, psicológicas, sensoriales, motoras, del individuo, lo que significa que el aprendizaje debe potenciar una integración de las disciplinas del conocimiento, las habilidades genéricas y la comunicación de ideas” (Argudin, 2001) citado por (García, 2011, p. 5).

Un sistema de calidad da agregado a los bienes y/o servicios, es necesario garantizar y mejorar cada vez más en los procesos, por lo tanto, la gestión ayuda a:

1. Mejorar la organización de los procesos internos,
2. Prevenir riesgos,
3. Asegurar la calidad, y
4. Mejorar la comunicación interna y externa.

Sabiendo los aspectos en los que ayuda a mejorar en la organización podemos deducir los beneficios que conlleva:

- a. Liderar el trabajo individual,
- b. Aumentar su competencia profesional,
- c. Tener una comunicación clara y adecuada,
- d. Disponer de información precisa y veraz,
- e. Contar con herramientas para mejora su trabajo,
- f. Evitar pérdida de tiempo en re-procesos.

Los principales beneficios que se obtienen son mejores productos y/o servicios, satisfacción de quienes intervienen, reducción de costos y rendimiento financiero. La interrelación de estos factores es de mucha relevancia, al momento de medir la calidad, Vallejo (2001), citado en (Mora & Yáber, 2011, p. 5), menciona que se puede enfocar en tres vías:

1. El proceso, donde se consideran las fases y componentes de la actividad universitaria y los elementos que en ella intervienen.
2. El producto/resultados, esto es, ciudadanos, profesionales y científicos; hallazgos de investigaciones y proyección hacia la comunidad.
3. El Impacto que se obtiene como aporte a la sociedad, se traduce en su incidencia en el avance de la ciencia, construcción de las naciones y bienestar de los ciudadanos.

Parte de la sistematización en un sistema de calidad, es el contar con un adecuado proceso documental, el cual implica elaborar manuales de funciones y procedimientos, para revisar el cumplimiento de la calidad y su mejora, para los programas académicos, personal administrativo y docente, así como ampliar y actualizar la infraestructura y equipamiento. Es importante resaltar que la participación de todos los agentes ayuda en una acertada y oportuna toma de decisiones, de esta manera se va generando la cultura de calidad en la institución.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y los posgrados en México

En este panorama de cambios educativos, donde se intensifica el interés por la calidad y su evaluación, enmarcados en una reconfiguración en los ámbitos social y laboral, que están encauzados por acuerdos que tienden a estandarizar objetivos, metas, políticas públicas, etcétera. Entre estos organismos están la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de Estados Iberoamericanos (OIE), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que son de carácter sociocultural y como organismos económicos financieros están, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Como se puede apreciar, existe una sólida base que sustenta y dirige estas transformaciones, para el caso de México se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT).

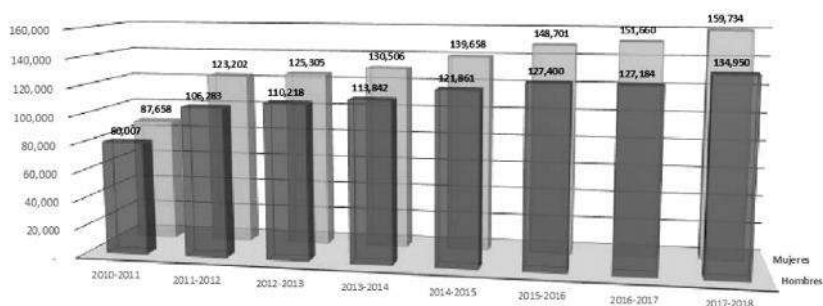
Por disposición del H. Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1970, se crea el CONACyT como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, responsable de mantener y dar seguimiento a las políticas de ciencia, tecnología e innovación. En la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2002) se describe que, la institución tiene

por objeto ser la asesora del Ejecutivo Federal y especializada para articular las políticas públicas del gobierno federal y promover el desarrollo de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación a fin de impulsar la modernización tecnológica del país, lo que le ha permitido consolidar proyectos nacionales de investigación, tanto en el terreno de las ciencias básicas, como en el de las humanidades y las ciencias sociales. Entre sus metas están el incrementar la capacidad científica y tecnológica del país, así como elevar la calidad, competitividad e innovación de las empresas.

En Adalid y Díaz (2011), se hace mención sobre las políticas de evaluación y calidad implementadas en la educación superior, así como los avances obtenidos, a partir de la prolongada crisis económica que se dio en 1982, la reducción presupuestal afectó el impulso del nuevo modelo educativo guiado por la eficiencia y competitividad, implementar estos cambios en tal situación adversa, implicaba realizar una planeación y evaluación integral, así como, adoptar experiencias de éxito de organizaciones de otros países.

En la figura 4, se presenta una gráfica que muestra el comportamiento de los matriculados a programas de posgrado por ciclos escolares; se observa un crecimiento constante de los alumnos, pero lo más desatcado de este dato, es el desagregado por género donde destaca el crecimiento de las mujeres, esto demuestra que la inclusión y heterogeneidad en el campo laboral está inclinándose más al personal femenino.

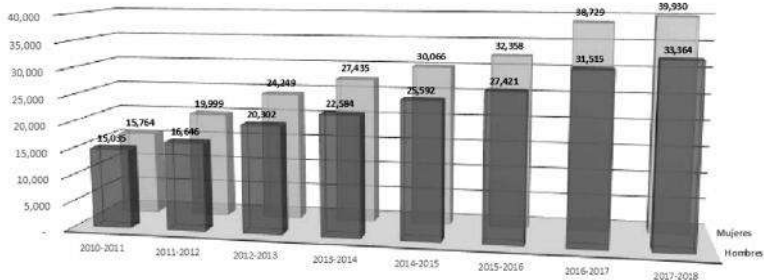
Figura 4. Matriculados en los posgrados en México.



Fuente: ANUIES, elaboración propia, con datos de Formato 911.9B.

Para la siguiente figura 5, se indica la cantidad de graduados, es decir quienes presentan y aprueban su examen de grado. Cabe aclarar que este estadístico considera a quienes se gradúan, sea o no, el ciclo escolar en el que se matriculó.

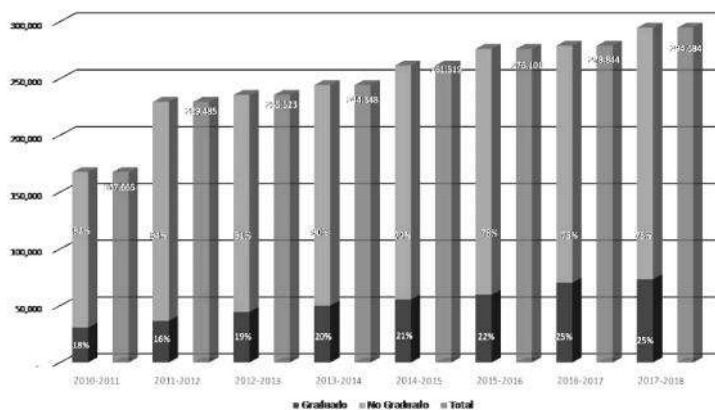
Figura 5. Graduados en programas de posgrado.



Fuente: ANUIES, elaboración propia, con datos de Formato 911.9B.

Si detallamos un poco más en la información presentada, podemos ver que existe un alto porcentaje de deserción en este nivel de estudios (promedio de 80%), y para el porcentaje de eficiencia terminal (relación entre matriculados y graduados), es un promedio del 20% (ver figura 6).

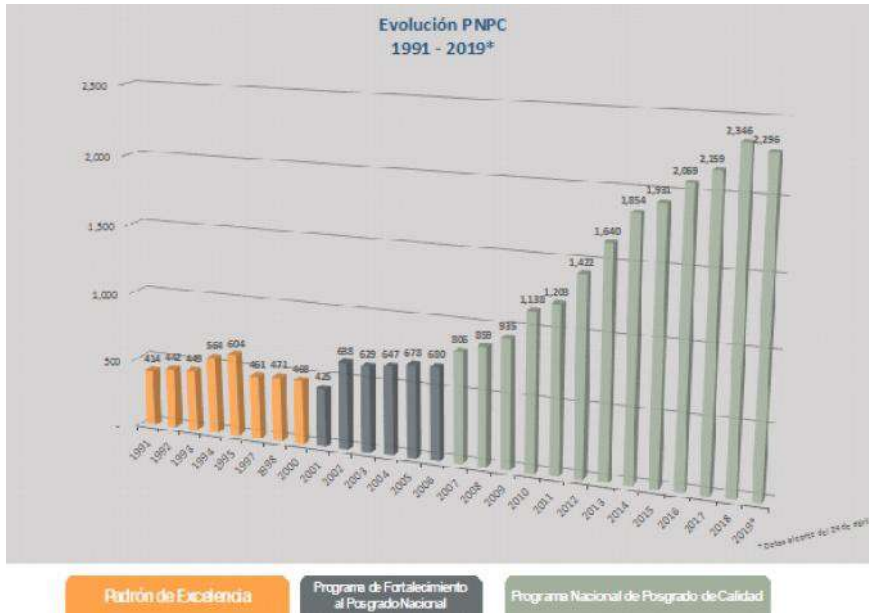
A pesar de este panorama, podemos resaltar que el nivel porcentual de eficiencia terminal ha subido en un 25% para los últimos 2 ciclos escolares, lo que indica que las acciones implementadas por la SEP y el gobierno federal, han dado buenos resultados, pero es claro que hace falta reforzar y/o adecuar estrategias, planes y programas.

Figura 6. Comparativo eficiencia terminal

Fuente: ANUIES, Elaboración propia con datos del Formato 911.9B.

Para dar un mejor contexto y explicación de estas cifras, se debe tomar en cuenta que, se consideraron todos los programas de posgrado a nivel nacional, es decir no se hace diferencia entre aquellos que están inscritos en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) CONACyT. Es aquí donde se hace más evidente el papel que tiene esta institución para el mejoramiento de la calidad en el nivel superior, si retomamos sus metas de incrementar la capacidad científica y tecnológica del país encontramos que se idean programas que incentivan a las universidades y la planta docente a mejorar las condiciones en infraestructura e investigación.

La herramienta que más ha implementado el CONACyT es el programa de becas para los alumnos inscritos en programa PNPC, para poder ver lo importante que ha sido este programa para el fomento de la investigación, ciencia y tecnología, puede verse en la figura 7 su evolución, desde su inicio como Padrón de Excelencia (PE) pasando por el Programa de Fortalecimiento al Posgrado Nacional (PPFN).

Figura 7. Evolución del PNPC

Fuente: CONACYT, elaboración propia obtenida de Bases de Datos Abiertas.

La gráfica de arriba nos presenta el crecimiento que se ha dado en el padrón de programas de calidad desde que inicio, sin embargo, en las primeras dos etapas, la de excelencia y fortalecimiento, se puede ver que el crecimiento no superó más allá de los 700 programas, para el 2007, que se cambia a posgrados de calidad, el incremento es del 29%, manteniendo un promedio de 9.40% de crecimiento. Este cambio tan importante se puede atribuir a la reorientación que tuvo el programa conservando los siguientes rasgos:

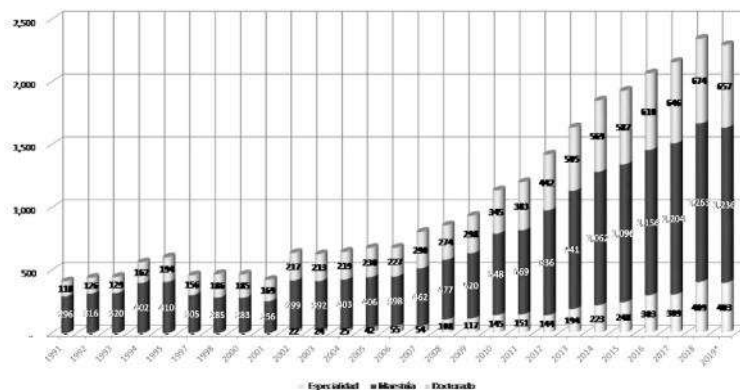
- Orientación de apoyo e impulso a la calidad del posgrado.
- Ampliar la base estudiantil y docente.
- Apoyar el mejoramiento de la infraestructura física.
- Promover el máximo aprovechamiento de las capacidades de formación, y
- Mejorar la calidad de investigación y productividad en los centros de investigación descentralizados.

En el artículo de (Adalid y Díaz Op. Cit), se describen los diagnósticos realizados para encontrar la situación en la que estaban los posgrados en México, de este documento se pueden mencionar las deficiencias en abatir:

- Bajos índices de eficiencia terminal.
- Programas con baja matrícula.
- Poca experiencia en la investigación e improvisación de muchos programas.
- Baja vinculación con el sector productivo.
- Existencia de programas con la misma disciplina.
- Centralización de posgrados en el Distrito Federal.
- Escaso número de investigadores de tiempo completo.
- La planta docente en el posgrado cuenta con grado de maestría y licenciatura, e
- Infraestructura inadecuada para el desarrollo de la investigación.

El debate contemporáneo se ha complicado por: la adecuación de la universidad a un mundo de economías globalizadas; las grandes transformaciones en los campos de la información y comunicaciones; así como la gran importancia que el conocimiento y las innovaciones tecnológicas han adquirido para el desarrollo, para dar respuesta a esta necesidad se incrementa el número de programas, ver figura 8.

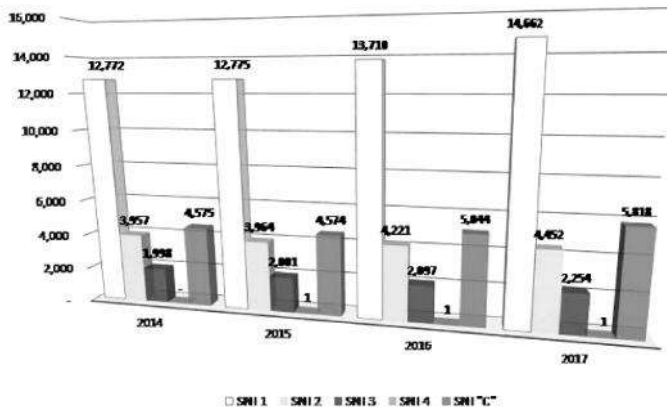
Figura 8. Composición de los posgrados en PNPC



Fuente: CONACYT, elaboración propia obtenida de Bases de Datos Abiertas.

En la gráfica anterior se puede ver el crecimiento de los programas en especialidades, maestría y doctorado, donde se destaca mayor crecimiento para las maestrías, con una proporción es de un 2 a 1 con respecto a los doctorados, lo que implica reajustar la estrategia para la creación de nuevos programas de doctorado, por consiguiente, fomentar la incorporación de un mayor número de nuevos profesores al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), ver la figura 9, la cual presenta la evolución que ha tenido el padrón. Como se puede ver, cada año se incrementan los docentes que se incorporan, cabe mencionar que cada vez los criterios de ingreso se vuelven más rigurosos, esto se debe a la necesidad creciente por contar con investigadores mejor preparados, lo cual permite dar soluciones más eficientes a las problemáticas nacionales, que cada vez se vuelven más complejas e interrelacionadas con sus entornos, no solo nacional sino internacional.

Figura 9. Padrón SNI



Fuente: CONACYT, elaboración propia obtenida de Bases de Datos Abiertas.

La gráfica anterior muestra el comportamiento del sistema de investigadores y los niveles en los que se divide:

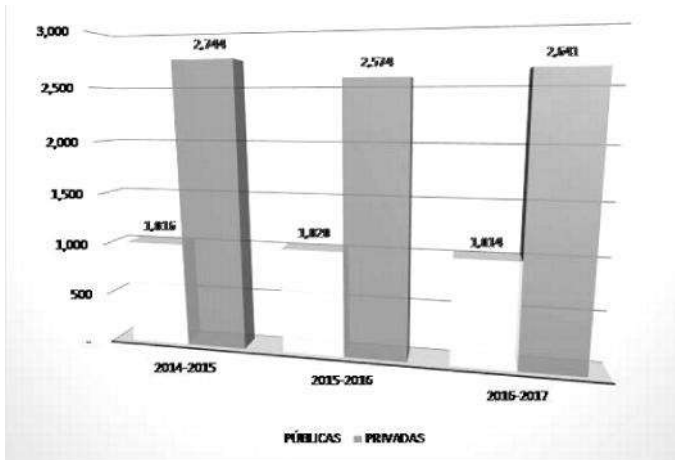
- a) candidato ("C").
- b) nivel I.

- c) nivel II.
- d) nivel III.

Para el caso de la etiqueta SNI 4, en la fuente de información no aclara a que corresponde, sin embargo, existe una categoría llamada “emérito”, nombramiento honorario, categoría aún más rigurosa en su designación. Otro elemento a destacar es que no hay datos oficiales del 2018 ni lo que va del 2019, pero por la tendencia podemos inferir que se incrementarán. Una aclaratoria complementaria del padrón SNI, es que en los años 2014 y 2015 se hacía un conteo general de investigadores, para el 2016 a la fecha, se desglosa por área de investigación de las cuales hay 7:

- I. Fisicomatemáticas y Ciencias de la Tierra.
- II. Biología y Química.
- III. Medicina y Ciencias de la Salud.
- IV. Humanidades y Ciencias de la Conducta.
- V. Ciencias Sociales.
- VI. Biotecnología y Ciencias Agropecuarias.
- VII. Ingenierías.

Otro elemento de análisis que es necesario incorporar, es la evolución que se da en las instituciones educativas, en las últimas décadas se ha visto como las universidades privadas han proliferado en todo el país, incrementando en mayor medida la oferta educativa, a pensar de que ello no significara que se dieran los estándares requeridos en calidad, es por ello que CONACyT no solo reconoce programas e investigadores de escuelas públicas, sino también las privadas, podemos ver en la figura 10, la naturaleza de las universidades. La gráfica muestra que las escuelas privadas tienen un incremento con relación de la públicas en un 161% en promedio, este crecimiento de la oferta no indica que las instituciones cuenten con programas certificados e incluso se han dado casos en donde las escuelas no cuentan con el registro ante la SEP, las llamadas “escuelas patito”, por lo tanto es necesario ampliar la cobertura de la certificación con el propósito para dar certeza a quienes concluyan un plan de estudios en licenciatura o posgrado, obtengan un título con validez oficial.

Figura 10. Naturaleza de las IES

Fuente: DGESEU. Elaboración propia con datos de Estadística Básica de Educación Superior.

La gráfica anterior muestra la tendencia del crecimiento de las escuelas privadas versus las públicas, siendo más del doble, si partimos del supuesto que el mercado laboral demanda empleados con mejor preparación y capacitación, es entendible la importancia en dar certeza a quienes se preparan y a quienes los emplean. Por lo tanto, podemos decir que el papel del CONACYT, en el panorama educativo superior, es necesario como organismo que norma, evalúa y gestiona la calidad en México.

Conclusiones

Sabiendo que debe existir una estrecha relación entre las instituciones educativas y el campo laboral, donde la formación de recursos humanos debe adquirir los nuevos conocimientos que se utilizan para el desarrollo económico. En la actualidad las organizaciones públicas más competitivas, no sólo son aquellas que se limitan a satisfacer necesidades locales, sino también aquellas que se relacionan con otros ámbitos más exigentes, donde la innovación y la calidad son estrategias de desarrollo.

La importancia de ser competitivo por medio de la calidad es un hecho inevitable, ya se ha visto que la clave del éxito reside en ser competitivo, entendido como el éxito de la sociedad en la consecución de los satisfactores materiales y emocionales que le faciliten vivir con calidad. El conjunto de satisfactores es tan extenso como las expectativas de cada individuo en función de su nivel socioeconómico; sin embargo, en todos los casos se necesita que las organizaciones dedicadas a generar dichos satisfactores sean competitivas. Ser competitivo no sólo significa tener la capacidad de alcanzar y cumplir con indicadores cualitativos, es necesario transitar para medir más eficientemente los resultados de las investigaciones en el ámbito social, ya que éstos tienden a ser más difíciles y tardados en ser evaluados.

Como se ha expuesto, la implementación de un sistema de calidad en una organización, favorece una mejor estrategia organizativa y sistemática, se aprovechan de manera más eficiente los recursos, como es:

- Evitar duplicar funciones, se organiza mejor al personal y sus actividades.
- Elegir los perfiles que correspondan al puesto, desarrolla mejor las habilidades individuales y resultados colectivos.
- Se cuenta con personal docente y administrativo mejor capacitado, lo cual ayuda en brindar respuestas más acertadas a los problemas.
- Se reducen los tiempos en ejecución, lo que permite que se puedan abarcar más actividades en menos tiempo.
- La capacitación de personal de nueva incorporación, permite contar con instrucciones y políticas claras de seguir para una rápida adaptación.
- Facilidad para establecer criterios e indicadores complementarios que ayuden al sistema de calidad.
- Actualización de contenidos temáticos acorde con las necesidades sociales actuales.
- Parte de los docentes que pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores, garantiza que la transmisión del conocimiento esté al parejo de los adelantos teóricos, tecnológicos y desafíos sociales.
- Al pertenecer al padrón de calidad, se tiene acceso a fuentes de financiamiento externo, público, privado, local y del extranjero.

- El obtener otras fuentes de financiamiento, ayuda a mejorar la infraestructura y equipamiento, de esta manera se puede contar con las herramientas actuales para ser competitivo.

La contraparte de estos beneficios la representan algunas carencias que son el reto a vencer, y dada la velocidad con la que se avanza en la ciencia y tecnología, es necesario adaptarse lo más pronto posible, las debilidades que observo son:

- El sistema de calidad y plan de mejora que se establece e implementa en programas de posgrado acreditados, no se aplica para aquellos programas que no están en el PNPIC.
- Los indicadores que se necesitan para establecer el grado de cumplimiento, se basan en el incremento de matrícula, eficiencia terminal, cantidad de publicaciones en editoriales de reconocimiento nacional e internacional; sin embargo, no se establece cómo medir el resultado de las investigaciones, únicamente se concreta en pedir si se satisface o no a la población objetivo.
- Los requerimientos actuales que pide CONACyT para ingresar o permanecer en el sistema de investigadores se vuelven más rigurosos, lo que implica mayor esfuerzo para las generaciones más jóvenes y veteranas docentes, sin embargo existe un rango intermedio al cual requiere de labores extra para poder ingresar, es decir que hace falta implementar requerimientos para ese grupo intermedio, puede ser una combinación entre un perfil que no sea de profesor investigador, participación en proyectos, investigaciones y publicaciones, implementando una categoría que sirva de antesala al SNI.

Como se puede observar, este sistema, al igual que cualquier otro, está sujeto a errores, los que se pueden corregir sobre la marcha. Con esta aportación, se pretende que esos sean nulos, que las mejoras a implementar se determinen e implementen en menor tiempo, que la rotación de áreas y personal sean los mínimos necesarios, así como una rápida respuesta ante cambios imprevistos.

Referencias bibliográficas

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2018). Información Estadística de Educación Superior. Recuperado de <http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior>
- Cantú, D. H. (2011). *Desarrollo de una cultura de calidad* (4ta. ed.). México, D.F., McGraw-Hill.
- Castro, L. J. y N., Jover Jorge. (2002). *Gestión de la Calidad del Postgrado en Iberoamérica. Experiencias Nacionales* (D. G. d. I. AUIP Ed.). Salamanca, España.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2018). Becas y posgrados. Recuperado de <https://www.CONACyT.gob.mx/index.php/becas-y-posgrados>
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2018). *Estadística y datos abiertos*. Recuperado de <http://www.siicyt.gob.mx/>
- Crosby, P. B. (1987). *La calidad no cuesta. El arte de cerciorarse de la calidad* (1ra. ed.). México D.F., McGraw-Hill.
- Cuatrecasas, L. (2005). *Gestión Integral de la Calidad: Implantación, control y certificación*. Barcelona, España, Gestión 2000.
- Dirección General de Educación Superior. (2018). Estadísticas Básicas de Educación Superior. Recuperado de http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/Estadisticas_Basicas_de_Educacion_Superior.asp
- Editorial Centro de Estudios Educativos, A. C. (2014). “La educación como bien público”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XLIV (4), 7.
- Ferreira, M. M., Ciro, A. J., Botero, Á. F., Haimovich, P., & Urzúa, S. (2017). *Momento decisivo: la educación superior en América Latina y el Caribe. Resumen*. Washington, DC: Banco Mundial.
- García, R. J. Á. (2011). “Modelo educativo basado en competencias: importancia y necesidad”, *Actualidades investigativas en educación*, 11(3), 1-24.
- Gavari, E. (2006). Los principios rectores del espacio Europeo de educación superior Virtual- Teoría de la Educación. *Educación y Cultura en la Sociedad de la Información*. 7, 185-197.

- Guerra, R. D. (1998). *El modelo educativo de las IES para el nuevo milenio*. Paper presented at the La perspectiva de las instituciones de Educación Superior y la importancia de la medicina en el fin de siglo, Mazatlán, Sinaloa, México.
- Ibarra, C. E. (2001). *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización* (UNAM Ed.), México, UNAM.
- Isikawa, K. (1997). *Introducción al control de la calidad*, Díaz de Santos.
- Marquès Graelis, P. (2008). *Calidad e innovación educativa en los centros*.
- Martínez, A. J. A., Valenzo, J. M. A., & Hernández, S. V. (2015). *La competitividad y calidad en instituciones de educación superior: evidencias empíricas* (R. I. d. I. e. Competitividad Ed., vol. 9).
- Mertens, L. (1997). DACUM (desarrollo de un currículum) y sus variantes SCID y AMOD. 16.
- Mora, d. I. T. J., & Yáber, O. G. (2011). “Gestión de calidad de programas de postgrado: estudio de casos”, *Gestión Universitaria*, 03(02).
- Moran, L. (2008). “Criterios para análisis comparativo de modelos y diseños educativos”, *Educación y educadores*, 11(2), 20.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2018). Biblioteca Digital. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2018). Data for the Sustainable Development Goals. Recuperado de <http://uis.unesco.org/en>
- Pallan Figueroa, C. (1994). “Los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior en México en los últimos años”, *Revista de Educación Superior* (ANUIES), 23.
- Quiroz, E. (2007). “Competencias profesionales y calidad en la educación superior”, *Rencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*, 50, 116.
- Ruiz, G. R., Medina, M. S. R., Bernal, M. J. A., & Tassinari, A. A. (2002). “Posgrado: actualidad y perspectiva”, *Revista de la Educación Superior* (ANUIES), 124 (31), 17.
- Sánchez, G. J., Vázquez, S. M., Gándara, M. R., & González, U. E. G. (2005). “Criterios e indicadores para la evaluación de la calidad en las Instituciones de Educación Superior (IES)”, *Mercados y negocios (Universidad de Guadalajara)*, 12(6), 33.

- Secretaría de Educación Pública (2018). Subsecretaría de Educación Superior. Recuperado de https://educacionsuperior.sep.gob.mx/direc_coordi.html
- Tunnermann, B. C. (2008). *Modelos educativos y académicos* (E. Hispamer Ed.). Nicaragua, Impresión Comercial La Prensa, S. A.
- UNESCO (1998). *La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción*. Paper presented at the Conferencia mundial sobre la educación superior en el siglo XXI. <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>
- Vesga R., J.J. (2011). “Cultura organizacional y sistemas de gestión de la calidad: una relación clave en la gestión de las instituciones de educación superior”, *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 11(2), 12.

Desarrollo, sustentabilidad y gestión pública.
Aportes teóricos y casos prácticos,
se terminó de editar e imprimir
en diciembre de 2019,
en los talleres gráficos de
Editorial Morevalladolid, S. de R.L. de C.V.,
con un tiraje de 500 ejemplares.

División de Estudios de
Posgrado
Facultad de Economía
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

