

Experiencias latinoamericanas de análisis organizacionales y políticas públicas locales

 **VOLUMEN I**

Wilmar Mauricio Sepúlveda
Carlos Andrés Medina Restrepo
Guillermo Ramírez Martínez
Ángela María Gaviria Núñez
Directores



Experiencias latinoamericanas
de análisis organizacionales
y políticas públicas locales

Volumen I

PARTE I

GOBERNANZA METROPOLITANA Y AMBIENTAL

PARTE II

EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ÁMBITO REGIONAL

Wilmar Mauricio Sepúlveda • Carlos Andrés Medina Restrepo

Guillermo Ramírez Martínez • Ángela María Gaviria Núñez

Directores



Sepúlveda, Wilmar Mauricio

Experiencias latinoamericanas de análisis organizacionales y políticas públicas locales. Volumen I / Coordinador Wilmar Mauricio Sepúlveda [...*et al.*]. - 1ª ed. - Medellín: Corporación Universitaria Remington; Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, 2022
Número de páginas 314; tamaño 21,5 x 28 cm

ISBN: 978-958-53797-6-3

1. Política pública. 2. Política regional. 3. Gobierno local. 4. Organización de la comunidad. 5. Participación ciudadana. 6. Participación comunitaria. 7. Democracia. I. Sepúlveda, Wilmar Mauricio. II. Tit.

CDD: 352.2 / Se479

Experiencias latinoamericanas de análisis organizacionales y políticas públicas locales. Volumen I

© Corporación Universitaria Remington
© Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia

Primera edición, septiembre de 2022

ISBN: 978-958-53797-6-3 (Internet-PDF)

<https://doi.org/10.22209/9789585379763>

Directores

Wilmar Mauricio Sepúlveda
Carlos Andrés Medina Restrepo
Guillermo Ramírez Martínez
Ángela María Gaviria Núñez

Sara Isabel Pérez Toro. **Compiladora**
Adriana Patricia Bustamante Fernández. **Directora editorial**
Viviana Díaz. **Coordinadora de procesos editoriales**
Alfonso Tobón Botero. **Diseño y diagramación**
Juan David Villa Rodríguez. **Corrector de estilo**

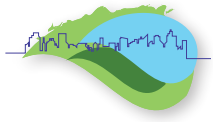
Fondo Editorial Remington
fondo.editorial@uniremington.edu.co
Calle 51 # 51-27, Edificio Uniremington
Telefax: (604) 3221000, extensión 3505
Medellín, Colombia

Esta publicación se distribuye bajo una Licencia Creative Commons
«Reconocimiento-No Comercial-Compartir igual»



Nota legal

Las opiniones expresadas por el autor no constituyen ni comprometen la posición oficial o institucional de la Corporación Universitaria Remington y de la Institución Universitaria Remington. Todos los derechos reservados. Ninguna porción de este libro podrá ser reproducida, almacenada en algún sistema de recuperación o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio –mecánicos, fotocopias, grabación y otro–, excepto por citas breves en revistas impresas, sin la autorización previa por escrito del Comité Editorial Institucional de la Corporación Universitaria Remington.



AGRADECIMIENTOS

Como institución de educación superior (IES) de Medellín estamos comprometidos en brindar una formación de calidad, asegurando que el proyecto educativo institucional (PEI), basado en un modelo pedagógico sociocrítico, esté alineado con las necesidades de la sociedad; pero, sin duda, nuestra misión va mucho más allá porque trabajamos incansablemente por el desarrollo económico, social y ambiental de la ciudad, la región y el país. Precisamente por la filosofía institucional, estamos siempre en la búsqueda de conocimiento y fomentamos la investigación tanto en los docentes como en los estudiantes.

Deseamos reconocer el esfuerzo y dedicación que nuestros docentes han puesto desde tiempos inmemorables: ellos dejan en alto el nombre de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, el cual queda reflejado en estas líneas.

Hablamos de gobernanza metropolitana y ambiental, un concepto que hemos venido trabajando y que concibe la gestión ambiental en nuestros territorios, salvaguardando así el desarrollo sostenible; puntualmente, destacamos el esmero de los docentes que han construido, a partir de sus conocimientos y experiencias, propuestas para reducir los impactos ambientales, tal y como se verá aquí.

A Sandra Milena Silva Arroyave, docente de la Facultad de Arquitectura e Ingeniería de nuestra institución, y a Carlos Andrés Medina Restrepo, decano de la misma, mis más profundas felicitaciones y agradecimientos por su compromiso y dedicación en su quehacer diario, y por sus aportes desde la academia para la sociedad.

En una segunda parte abordamos la educación superior en el ámbito regional, un tema que nos ha generado múltiples reflexiones sobre los retos de aquella en el siglo XXI; por ello, quiero exaltar la labor de la docente Diana Paulina Herrera Londoño y del docente Edier Yorley Henao Henao, quienes trabajan incansablemente por el desarrollo integral de las personas y de las comunidades a través de la educación.

Enaltecemos, aplaudimos y nos enorgullecemos de los esfuerzos excepcionales de nuestros profesionales por materializar esta obra en asocio con la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM, Iztapalapa), de México, y sus profesores investigadores Guillermo Ramírez Martínez (Q.E.P.D), Pedro Constantino Solís Pérez, Germán Vargas Larios y Juan Manuel Herrera Caballero. Estamos seguros de que será un gran aporte desde la academia para la transformación y el progreso de la sociedad.

Juan David Gómez Flórez
Rector



Contenido

Prefacio..... 11

Parte I

Gobernanza metropolitana y ambiental..... 13

Capítulo introductorio

Gobernanza metropolitana y ambiental..... 14

Capítulo I

¿Con el reconocimiento basta? Una reflexión en torno de las organizaciones
afromexicanas y el desarrollo 23

Capítulo II

Análisis de la política para reducir las emisiones de ozono en la Ciudad de México 36

Capítulo III

Efecto de las prácticas de sostenibilidad de la cadena de suministro en su desempeño
sostenible 57

Capítulo IV

Home office y sustentabilidad: investigación de condiciones favorables y obstáculos
para la implementación del trabajo remoto en la administración pública del
estado de Veracruz..... 72

Capítulo V

Implementación de prácticas sustentables con enfoque de gobernanza
en la Universidad Veracruzana y en la Universidad de Guanajuato, México..... 88

Capítulo VI

La industria de la felicidad: bienestar y políticas públicas..... 107

Capítulo VII

Los retos de la política urbana en la era moderna en los países latinoamericanos..... 127



Capítulo VIII

Planes y programas para el manejo sustentable de la isla El Maviri..... 141

Capítulo IX

Políticas sustentables en México para el sexenio 2019-2024 155

Capítulo X

Relational Governance as a Central Process in Recyclable Material Cooperatives 173

Capítulo XI

Retos de la migración climática: hacia una política pública en México 197

Capítulo XII

Transformación institucional del medioambiente en México 215

Parte II

Educación superior en el ámbito regional.....

Capítulo introductorio

Educación superior en el ámbito regional..... 231

Capítulo XIII

Aproximación a una universidad incluyente. Estudio de caso. Universidades
para el Bienestar Benito Juárez García 244

Capítulo XIV

El papel de las TIC en la educación superior en México 254

Capítulo XV

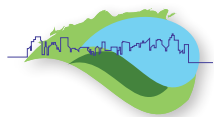
Reflexiones en torno al estudio de la comunicación organizacional en México.
Configuración institucional de un campo de estudio y sus imaginarios 271

Capítulo XVI

Calidad y equidad en materia de política educativa en el nivel terciario
de la educación en México..... 284

Capítulo XVII

La educación superior en la formación de valores cívicos y ciudadanos..... 302

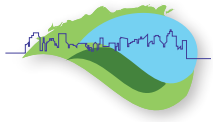


Lista de Tablas

Tabla 1-1.	Comparación entre organizaciones empresariales, de gobierno y civiles.....	30
Tabla 2-1.	Especificaciones de la NOM-020-SSA1 en el tiempo.....	40
Tabla 2-2.	Límites máximos permisibles para vehículos a gasolina.	43
Tabla 2-3.	Resultados de la prueba Dickey Fuller para las emisiones de ozono.	46
Tabla 2-4.	Resultados de la prueba Dickey Fuller para las emisiones de partículas PM10.	46
Tabla 2-5.	Resultados de la prueba Dickey Fuller para las series de lluvia, temperatura máxima, gasolinas, diésel y autos en la Ciudad de México.....	48
Tabla 2-6.	Determinantes del ozono, O_{it} , expresión (III), por región de la Ciudad de México.....	50
Tabla 2-7.	Determinantes del ozono, O_{it} , (expresión III) por región de la Ciudad de México con corrección por autocorrelación de primer orden.....	51
Tabla 3-1.	Fiabilidad y validez convergente: prácticas de sostenibilidad de la cadena de suministro.....	62
Tabla 3-2.	Fiabilidad y validez convergente, desempeño de la sostenibilidad de la cadena de suministro.....	63
Tabla 3-3.	Validez discriminante mediante el criterio de Fornell-Larcker.....	64
Tabla 3-4.	<i>Heterotrait-monotrait</i> ratio (HTMT).....	64
Tabla 3-5.	Valores de R cuadrado.....	65
Tabla 3-6.	Resultados del SEM del modelo teórico.....	68
Tabla 5-1.	Conceptos generales de la investigación.....	96
Tabla 5-2.	Factores de gobernanza.....	97



Tabla 6-1.	Ejes estratégicos y dimensiones.	121
Tabla 8-1.	Planes y programas que corresponden a cada elemento de la Norma NMX-AA-120-SCFI-2016.	147
Tabla 8-2.	Las referencias y coordenadas de los puntos de muestreo del tramo.....	148
Tabla 8-3.	Referencias y coordenadas de los puntos de muestreo del tramo.....	148
Tabla 11-1.	Normas en materia de migración ambiental.....	199
Tabla 16-1.	Valores que la UANL debería promover entre los profesores, 2012.	313



Lista de figuras

Figura 2-1. Límites en puntos IMECA para declarar la fase 1 de contingencia ambiental.....	42
Figura 2-2. Número de vehículos automotores registrados en la Ciudad de México (millones).....	42
Figura 2-3. Concentraciones máximas de ozono en IMECAS por zonas de la Ciudad de México.....	47
Figura 2-4. Temperatura máxima, lluvia, volumen de ventas de gasolinas y diésel en la Ciudad de México, promedios mensuales de enero de 2008 a julio de 2016.....	49
Figura 3-1. Puntajes obtenidos para cada ítem de las prácticas de sostenibilidad de la cadena de suministro.....	66
Figura 3-2. Puntajes obtenidos para cada ítem del desempeño de sostenibilidad de la cadena de suministro.	67
Figura 3-3. Puntajes obtenidos por dimensión de las prácticas de sostenibilidad de la cadena de suministro.	67
Figura 3-4. Puntajes obtenidos por dimensión del desempeño sostenible de la cadena de suministro.	68
Figura 4-1. Sistema de la contaminación ambiental.	75
Figura 5-1. Conceptos generales en el desarrollo de la investigación.....	95
Figura 5-2. Análisis comparativo UV y UGTO.....	98
Figura 8-1. Dimensiones del modelo de Kemmis.....	146
Figura 8-2. Muestreo de agua de mar.	149
Figura 8-3. Campaña de limpieza 24 de septiembre de 2017.....	150
Figura 8-4. Gaviota en puente El Maviri.....	150

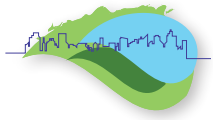


Figura 8-5. Simulacro de rescate acuático.....	151
Figura 8-6. Taller de manejo de serpientes.....	151
Figura 8-7. Abanderamiento de playa de uso prioritario para la conservación.....	152
Figura 8-8. Certificado del tramo de uso recreativo.....	152
Figura 9-1. Número de objetivos con impacto por cada objetivo de desarrollo sostenible.....	169
Figure 10-1. The proposition of relational governance as central category.....	176
Figura 11-1. Instituciones en materia ambiental de México.....	205
Figura 11-2. Instituciones en materia migratoria en México.....	206
Figura 11-3. Solicitantes de asilo en México 2019-2024.....	208
Figura 12-1. <i>The deep determinants of income</i>	220
Figura 14-1. Accesos TIC mundial.....	257
Figura 14-2. Penetración por cada 100 habitantes y suscriptores únicos al 4T15.....	258
Figura 17-1. Relevancia de contextos de aprendizaje en la formación ciudadana.....	314
Figura 17-2. Evaluación del conocimiento de los estudiantes sobre los valores universitarios.....	314
Figura 17-3. Conocimiento del significado de los valores universitarios por género.....	315



Prefacio

El énfasis en lo local y regional ha cobrado especial relevancia en el debate actual sobre los desafíos comunitarios, principalmente porque en dichos espacios de proximidad la ciudadanía percibe con especificidad los impactos del quehacer gubernamental y del comportamiento de otros actores que inciden en lo público. La heterogeneidad territorial es un aspecto fundamental para considerar en el diseño e implementación de políticas públicas para atender los problemas prioritarios de las realidades locales y regionales; por ello se requiere el estudio de las experiencias en este ámbito que permitan a los diferentes actores involucrados avanzar en el conocimiento de los resultados de la acción pública.

La política pública es trascendental en sí misma, pero al intentar comprender el «qué» y el «cómo» de la acción gubernamental, revela información importante respecto a otros aspectos: la apertura a la participación, la democracia, la fortaleza institucional del Estado, o bien algunos de sus vicios, como el totalitarismo o la corrupción de sus instancias. Por lo tanto, el estudio de las políticas públicas resulta relevante, ya que estas representan el canal más directo por el cual un gobierno se vincula con la sociedad atendiendo sus demandas y ofreciendo alternativas de solución.

Para asumir dicho reto, la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia (Colmayor), de Colombia, y la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa (UAMI), de México, llevaron a cabo la publicación de esta obra en dos volúmenes, intitulada *Experiencias latinoamericanas de análisis organizacionales y políticas públicas locales*. En esta edición se abordan las implicaciones organizacionales de las políticas públicas para el desarrollo regional en Latinoamérica, y más particularmente en México y Colombia. El conocimiento organizacional cobra sentido en el marco de la elaboración e implementación de políticas, toda vez que las acciones públicas no pueden ser cabalmente comprendidas sin su dimensión organizativa.

En ninguno de los dos volúmenes se aborda una perspectiva tradicional sobre políticas públicas, sino que se lleva a cabo, más bien, una reflexión de carácter interdisciplinario entre quienes desde la perspectiva organizacional generan conocimiento sobre las políticas públicas regionales. De manera que se responde a una necesidad ineludible: la de ofrecer un espacio de reflexión que permita avanzar en el conocimiento de dichas políticas, su perspectiva organizacional y territorial, así como sus alcances respecto a los retos que nuestras realidades sociales enfrentan. Así, el volumen I reflexiona sobre educación superior y gobernanza ambiental, y el volumen II sobre innovación social y tecnológica, turismo y gastronomía.

Finalmente, es conveniente destacar el reconocimiento al Colmayor por la participación entusiasta y decidida de reconocidos miembros de su comunidad académica: Rectoría, Vicerrectoría Académica y decanaturas de las facultades. Se reconoce igualmente la colaboración



de la UAMI a través de la Rectoría, la División de Ciencias Sociales y Humanidades y el posgrado en Estudios Organizacionales.

Ángela María Gaviria Núñez

Decana Facultad de Ciencias de la Salud
Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia

Guillermo Ramírez Martínez

Q. E. P. D.



PARTE I

Gobernanza metropolitana y ambiental



CAPÍTULO INTRODUCTORIO

Gobernanza metropolitana y ambiental

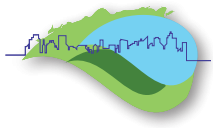
Sandra Milena Silva Arroyave¹
Carlos Andrés Medina Restrepo²

A partir de las declaraciones mundiales de los países se crean políticas nacionales que promueven el control o la prevención de los impactos ambientales negativos que pueden generar las organizaciones tanto productivas como prestadoras de servicios. Es así como la gestión ambiental empieza a revestir una importancia significativa en los ámbitos mundial, nacional, regional y municipal, pues a través de esta se aporta un grano de arena en la promoción de la producción limpia y el desarrollo sostenible, de suerte que las organizaciones empiecen a considerar los efectos de sus acciones sobre el medioambiente y diseñen, por tanto, estrategias que ayuden a su minimización o prevención, para el caso de los impactos negativos, o su potencialización, para el caso de los positivos.

Desde esta perspectiva, la gobernanza metropolitana y ambiental establece la posibilidad de realizar un análisis del contexto organizacional en el territorio del cual forma parte desde un punto de vista ambiental, con el fin de determinar cuáles son las características que intervienen en su desarrollo cotidiano y en el de su entorno, para establecer quiénes son los actores, cuáles son y cómo se llevan a cabo los procesos de participación, cómo se establecen las nuevas políticas, reglamentaciones y lineamientos, cómo se toman decisiones, cómo se promueve la cogestión de los recursos naturales, entre otros elementos fundamentales de los procesos de gobernanza.

¹ Doctora en Estudios Organizacionales, magíster en Administración, especialista en Gerencia de la Seguridad y Salud en el Trabajo, ingeniera ambiental. Institución de adscripción: Colegio Mayor de Antioquia. Contacto: sandra.silva@colmayor.edu.co

² Decano de la Facultad de Arquitectura e Ingeniería de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. Doctor en Estudios Organizacionales, magíster en Construcción, constructor civil. Institución de adscripción: Colegio Mayor de Antioquia. Contacto: carlos.medina@colmayor.edu.co



Así, la gobernanza ambiental se entiende como (Silva Arroyave, 2018):

Un proceso de concertación, participativo, envolvente y dinámico entre los diferentes actores que habitan un territorio y que afectan o se ven afectados por los recursos naturales disponibles en dicho espacio. Es un proceso holístico, sistemático, integral y complejo, puesto que al considerar los diferentes actores que intervienen en él, debe tenerse en cuenta que sus cuotas de poder son diferenciadas y sus intereses no necesariamente coinciden entre sí, por lo tanto, se considera complejo el diseño y la estructuración de estrategias para promover el cuidado y la protección de los recursos naturales, para lo cual se hace necesario acudir a procesos de negociación donde se instauren objetivos ambientales comunes y los mecanismos para alcanzarlos, teniendo en cuenta al mismo tiempo lograr el bienestar particular, considerando los propios intereses de cada actor y reconociendo siempre que las condiciones ambientales del entorno median la posibilidad de sobrevivir en un mundo cada vez más cambiante, complejo y competitivo (Silva Arroyave, 2018, p. 134).

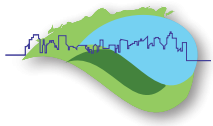
La gobernanza ambiental es la capacidad que tiene la comunidad para incidir en las políticas públicas. Es un régimen organizacional con limitaciones, por cuanto los actores que la integran no necesariamente generan acuerdos entre sí, puesto que tienen tanto intereses como cuotas de poder diferentes (Silva Arroyave, p. 68).

La gobernanza territorial, por su parte, (...)

... busca acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores vinculados, a través de la construcción de políticas a partir de la deliberación y negociación; formulación de consensos basados en cooperación con el fin de evitar el conflicto y promover la agenda social. Autonomía y autoorganización de proyectos provenientes de la sociedad que refuerzan el potencial de incidencia en las decisiones políticas, conducción renovada del Estado, transformación del poder estatal, gestión descentralizada y flexible más allá del comando control legalista (Alfie, 2013, citado en Rosales Ortega y Brenner, 2015, p. 356).

Asimismo, Davoudi *et al.* (2008) plantean que la gobernanza territorial se entiende de la siguiente manera:

... el proceso de organización territorial de la multiplicidad de relaciones que caracterizan las interacciones entre actores diferentes, pero con intereses no conflictivos. Esta dimensión organizacional se refiere a la construcción de una visión territorial compartida, basada en el reconocimiento y la valorización del capital territorial para crear una cohesión territorial sostenible en diferentes niveles. En este sentido, es posible hablar de gobernanza territorial como un proceso de coordinación de actores para promover el desarrollo territorial a nivel local-regional a través de la explotación sostenible del



capital territorial, a fin de reconstituir, a niveles supralocales, la fragmentación territorial impulsando formas voluntarias de cooperación transnacional y haciendo referencia al principio de subsidiariedad a nivel subnacional (2008, p. 37).

Teniendo en cuenta lo anterior, el reto de la gobernanza ambiental de un territorio se presenta precisamente al establecer la manera como sus diferentes actores pueden alcanzar acuerdos y puntos de encuentro que generen beneficio para todos, de tal suerte que se busque el cumplimiento del interés general y que, a su vez, en este logro se alcancen cumplimientos parciales de los intereses individuales, con la primacía, claro está, del bienestar general sobre el particular. El punto central de este análisis consiste en establecer cómo se generan esos procesos de concertación y negociación, más que el resultado mismo, pues es precisamente en el accionar cotidiano de cada actor de donde puede extraerse el mayor beneficio de los procesos participativos con el fin de identificar hallazgos y proponer mejoras posteriormente.

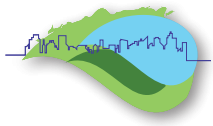
Así, tal y como lo establecen Voss y Kemp (2006, citados en Rosales Ortega y Brenner, 2015):

... los procesos de gobernanza ambiental tienen que ver con la habilidad de involucrar a los actores sociales en coaliciones efectivas, caracterizadas por un flujo regular de información, la capacidad de compartir conocimiento y de construir una visión conjunta del problema a enfrentar, que lleve, finalmente, a un proceso de aprendizaje social (2015, p. 327).

Esto significa, entonces, que la gobernanza ambiental enfrenta un interesante reto: establecer elementos integradores entre los diferentes actores de un territorio frente a una temática definida que permita generar objetivos globales y fijar las estrategias para su cumplimiento, partiendo de las competencias específicas de cada actor y logrando la definición de tareas a través de una redistribución equitativa.

Como lo plantea Andrade Mendoza (2011, pp. 48, 176), la gobernanza ambiental y la metropolitana estarían conformadas por los siguientes elementos:

- Normas.
- Leyes.
- Reglamentos.
- Convenios y tratados nacionales e internacionales.
- Políticas.
- Proyectos.
- Participación.
- Control y vigilancia.
- Equidad.

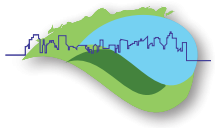


- Redistribución de los recursos.
- Suscripción de tratados y acuerdos internacionales sobre conservación ambiental o sostenibilidad.
- Creación de nueva legislación ambiental articulada y ajuste de la ya existente para lograr dicha articulación.
- Creación y actualización de legislación regional, nacional y local que cree mecanismos de participación específicos para el tema ambiental y promueva la generación de espacios para la concertación entre actores.
- Existencia de autoridad ambiental reguladora y concertadora de consensos.
- Refuerzo y creación de nuevas capacidades técnicas instaladas para la gestión del medioambiente.
- Participación de actores sociales en la elaboración de herramientas de planificación del uso de recursos naturales.
- Espacios formales consultivos y de toma de decisión que incluyan a los distintos grupos de interés o actores relacionados con el medioambiente.
- Distribución equitativa de costos y beneficios de la gestión del medioambiente.
- Mecanismos de gestión compartida para la administración, control y vigilancia del medioambiente.
- Reconocimiento al derecho de cogestionar el medioambiente con la sociedad cercana a los recursos naturales.
- Creación de nuevas formas de comunicación.
- Esclarecimiento de formas de autoridad y ámbitos de competencia.

Bajo este panorama, el capítulo sobre gobernanza metropolitana y ambiental presenta diferentes estudios donde se analizan los roles y las responsabilidades de algunas instituciones con respecto a su territorio y otros actores circundantes; se trata de trabajos que hacen reflexiones tanto teóricas como prácticas sobre la gestión del medioambiente y la gobernanza ambiental en los países de la región, así como el análisis de las políticas públicas relacionadas con este tema, de tal manera que se genera y se promueve un intercambio de conocimiento y posibilidades para crear alianzas en pro del mejoramiento continuo del territorio y su medioambiente.

A continuación se presentan, entonces, los estudios incluidos en el presente capítulo:

En «La industria de la felicidad: bienestar y políticas públicas», Agudelo Palacio y Flórez López presentan una reflexión sobre una industria que ha estandarizado el concepto de felicidad y ha hecho de él un producto más del mercado, que, además, no solo domina a través de las técnicas que hoy adopta el sujeto moderno para adquirirla: talleres de motivación, manejadores emocionales, *coaching*, literatura de autoayuda, terapias, etc., sino que también influye en la elaboración de políticas públicas imponiendo esta felicidad como modelo de lo que debe ser un buen ciudadano para la democracia actual. Para lograr su propósito parte de un contexto histórico, posteriormente presenta una reflexión sobre el



mercado de las emociones para, finalmente, analizar el concepto de la industria de la felicidad y generar conclusiones al respecto.

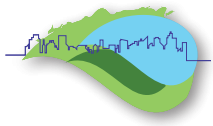
En el estudio «Retos de la migración climática: hacia una política pública en México», Román Hernández muestra cómo la agenda ambiental se ha constituido en un elemento clave para que los Estados logren avanzar hacia el cumplimiento de la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

No obstante, si bien la respuesta internacional hacia el cambio climático ha derivado en una serie de instrumentos internacionales para su manejo, en el caso de la política migratoria global esto no ha ocurrido con la misma rapidez, ya que las dimensiones ambientales y climáticas aún no son consideradas de gran relevancia en la gobernanza migratoria hoy día. En ese contexto, surge el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, que compromete a los Estados a desarrollar respuestas eficaces para los desafíos que presenta la migración contemporánea. Así, este estudio hace un diagnóstico del sector medioambiente y migración en México con la finalidad de identificar los retos y oportunidades en la generación de políticas públicas en dicho sector, considerando que ya no es posible desarrollar políticas migratorias y marcos de gobernanza sin tomar en cuenta los factores climáticos y ambientales.

En el estudio «Implementación de prácticas sustentables con enfoque de gobernanza en la Universidad Veracruzana y en la Universidad de Guanajuato, México», Abad Espíndola, Cortés Jiménez y Ortiz Lizardi exponen un análisis cualitativo que permite comprender los procesos políticos, sociales e institucionales que impactan en las estrategias para la sustentabilidad en las universidades, a fin de proponer modelos apegados a indicadores que partan de la realidad de la organización y no según esquemas ideales que carezcan de congruencia.

En el estudio «Transformación institucional del medioambiente en México», Cantú Uscanga hace un análisis de los orígenes de las instituciones en relación con el cuidado del medioambiente desde el enfoque de Douglas North, y el origen de las instituciones desde el enfoque económico contrastándolo con los orígenes jurídicos de aquellas y de las leyes. Termina haciendo un breve estudio del enfoque conservacionista a ultranza de las áreas naturales protegidas de México y cómo debe ser la evolución de las organizaciones que tienen este importante encargo.

En el estudio «Planes y programas para el manejo sustentable de la isla El Maviri», Gálvez Bon, Díaz Aboytes y Guerra García analizan los planes y programas que se señalan como sustento en la implementación de la Norma NMX-AA-120-SCFI-2016, la cual establece los requisitos y especificaciones de sustentabilidad de calidad de playas para garantizar un adecuado manejo de las pertenecientes a dicha isla; hallaron que los planes y programas,



presentados en los procesos de certificación y recertificación bajo la norma, son claros y congruentes, y que, sobre todo, cumplen ampliamente con los criterios para los que fueron diseñados. También exponen que los puntos específicos donde se observa la implementación de dicha norma son espacios públicos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

En el estudio «Análisis de la política para reducir las emisiones de ozono en la Ciudad de México», Ontiveros Jiménez aborda la política para reducir y controlar los niveles de ozono, estimando empíricamente la relación entre las ventas de combustibles y los niveles máximos registrados en dicha capital entre enero de 2008 y julio de 2016. Se presenta la estructura institucional de esta política, que consiste básicamente en restringir la circulación de algunos vehículos de acuerdo con la tasa a la que emiten ciertos contaminantes, pero no determina el costo social de las emisiones, que está dado por el volumen de las mismas.

Al estimar empíricamente las concentraciones máximas de ozono con relación a los determinantes que señalan los tres programas oficiales de esta política se encuentra que los factores del medioambiente (temperatura máxima principalmente y, en menor medida, la lluvia) explican la formación de este gas, mientras que los consumos de gasolina y diésel no resultan determinantes significativos. Se concluye que la política no es eficaz para lograr sus objetivos de reducir y controlar la contaminación por ozono, por lo que sería más eficiente eliminarla. Si se toma como criterio de equidad que quien contamine más pague más, la política tampoco resultaría equitativa.

En el estudio «Gobernanza relacional como proceso central en las cooperativas de material reciclable», Giglio y Cruz presentan un análisis en el campo de las redes y cooperativas, especialmente en Sudamérica, donde existe una discusión sobre la importancia de la gobernanza relacional (RG) y la red como estructura. La investigación teórica hace especial énfasis en la relevancia de RG en programas sociales y metodológicos, presentando un conjunto de indicadores probado operacionalmente con el fin de replicarlo en otros países.

En el estudio «Efecto de las prácticas de sostenibilidad de la cadena de suministro en su desempeño sostenible», Santos Hernández y Pinzón Castro establecen que entre las mayores preocupaciones que el mundo tiene están el cambio climático y el calentamiento global, dado que amenazan la vida misma del ser humano y de todas las especies; así como la disponibilidad de los recursos, ya que estos constituyen la materia prima con la que es posible producir los elementos que se requieren para satisfacer las necesidades; por tanto, resulta indispensable emprender acciones para protegerlos.

Así que se planteó como objetivo de investigación determinar el efecto de las prácticas de sostenibilidad de la cadena de suministro industrial manufacturera en su desempeño sostenible. Se espera, entonces, que este estudio contribuya a la evidencia empírica del efecto



que las prácticas de sostenibilidad de la cadena de suministro ejercen en el desempeño sostenible.

En el estudio «*Home office* y sustentabilidad: investigación de condiciones favorables y obstáculos para la implementación del trabajo remoto en la administración pública del estado de Veracruz», Alarcón Landa, García González y López Gutiérrez consideran el deterioro ambiental como el problema más grave de la actualidad. El rápido crecimiento del número de vehículos particulares contribuye a esta circunstancia y la actividad productiva en general, que implica, en la mayoría de casos, un traslado del ciudadano a su lugar de trabajo. Como una de las posibles soluciones para reducir la contaminación ambiental, se propone implementar la modalidad de teletrabajo, conocido también como *home office*. Entonces, se busca identificar cuáles son las condiciones favorables para la implementación de este moderno esquema de trabajo, así como sus potenciales obstáculos, ambos desarrollados ya de manera general por diferentes autores para el contexto de organizaciones en España y América Latina.

En el estudio «Los retos de la política urbana en la era moderna en los países latinoamericanos», Vázquez Arellano y Ramos García presentan alternativas para diseñar e implementar políticas desde adentro que propicien el desarrollo del ser humano y la valorización del planeta. Que las ciudades sean un espacio de convivencia y no uno de reproducción capitalista, capaz de llegar a la barbarie y destrucción entre el ser humano mismo y la naturaleza. El objetivo de este trabajo es buscar alternativas propias con respecto a las políticas urbanas. Encontrar otro sentido de ciudad, aun cuando se contempla como la máxima expresión de la vida moderna. Tal modernidad prometida que profundiza en el desarrollo de la vida humana de forma cualitativa, aún no se ha alcanzado.

En el estudio «Políticas sustentables en México para el sexenio 2019-2024», López del Rosario plantea un análisis sobre las condiciones actuales del país y sobre los retos a los que se enfrenta la nueva administración pública en este sexenio, de manera tal que al analizar el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 en su eje transversal de territorio y desarrollo sostenible se pueda determinar si este se encuentra ligado con los ejes claves del desarrollo sostenible; para esto se analizan, en primera instancia, las bases y conceptos generales de sustentabilidad, para posteriormente analizar el contexto en el que se halla México, y definir si los programas y los objetivos cumplen con los propósitos del desarrollo sostenible.

Finalmente, en el estudio «¿Con el reconocimiento basta? Una reflexión en torno de las organizaciones afromexicanas y el desarrollo», Ayala Guzmán hace un análisis alrededor de este reconocimiento y su impacto dentro de las organizaciones y el desarrollo de la comunidad en sus diferentes ámbitos (económico, social, ambiental, educativo, cultural, etc.), presentando inicialmente de forma breve la historia de la población afrodescendiente y su arribo al país, para en un segundo momento exponer aspectos teóricos como el desarrollo



comunitario y la organización, y, finalmente, establecer los nuevos retos de dicho reconocimiento.

A partir de las investigaciones anteriores puede evidenciarse cómo en los países se ha desarrollado un amplio interés por el medioambiente y las políticas públicas que llevan a mejorar sus condiciones actuales, en pro de generar alternativas organizacionales para minimizar los impactos ambientales negativos y rescatar aquellas acciones que han permitido mejorar las condiciones del entorno y las organizaciones, con análisis desde todos los puntos de vista, tanto públicos como privados.

Desde la perspectiva de la gobernanza se logra visualizar que en las experiencias expuestas se encuentran diversos componentes de la gobernanza ambiental, como lo son la existencia de actores, los mecanismos de participación y la creación de estrategias y políticas públicas tendientes a construir una conciencia ambiental en el accionar de las colectividades, de tal suerte que se logre el uso sostenible de los recursos naturales en los contextos culturales y sociales (por ejemplo, el ámbito gubernamental-estatal y la empresa privada).

21

Se halla también que algunas estrategias han sido eficazmente implementadas, mientras otras no han surtido los efectos esperados. Un elemento importante por considerar es que en varias ocasiones los intereses particulares de los actores son superiores al colectivo y al tener cuotas de poder diferenciadas entre los mismos, se toman decisiones que no necesariamente llevan a cumplir el objetivo global. Asimismo, se presentan casos en los cuales la falla está en la implementación de las estrategias, y no en las estrategias en sí mismas, por lo cual se hace necesario analizar el contexto completo de la situación para extraer el mayor aprendizaje posible e ir incorporando poco a poco nuevos y fortalecidos elementos de la gobernanza ambiental y metropolitana.

REFERENCIAS

- Andrade Mendoza, K. (2011). *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas*. Flacso Ecuador, UICN, Sur. RisperGraf C. A.
- Davoudi, S., Evans, N. Governa, F. y Santangelo, M. (2008). Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices. *Boletín de la A. G. E.*, (46), 33- 52.
- Rosales Ortega, R. y Brenner, L. (2015). *Geografía de la gobernanza. Dinámicas multiescalares de los procesos económico-ambientales*. Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.



Silva Arroyave, S. M. (2018). *Función de una institución de educación superior en el desarrollo de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín-Colombia. Estudio de caso: Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia* [Tesis doctoral en Estudios Organizacionales, Universidad Autónoma Metropolitana, México].



CAPÍTULO I

¿Con el reconocimiento basta? Una reflexión en torno de las organizaciones afromexicanas y el desarrollo¹

Sonia Yurivia Ayala Guzmán²

INTRODUCCIÓN

A pesar de que México cuenta con una extensa riqueza cultural, existen comunidades donde la marginación, el olvido, la discriminación, la invisibilización y la exclusión son parte de su día a día. Esta es la situación a la que se enfrenta la población afromexicana, y no es la única.

Actualmente las poblaciones descendientes de los esclavos negros son parte de la problemática de cada país en el cual están insertas, pero en muchos de ellos [México no es la excepción] sufren con mayor intensidad carencias materiales y culturales por ser objeto de marginación y discriminación (Martínez, 2012, p. 10).

Es importante, en este sentido, contextualizar la conformación de esta población afromexicana, para lo cual resulta necesario volver al pasado y revisar la historia que ha enmarcado la vida de estos hombres, mujeres y niños, y con ello tratar de comprender su actuar ante su situación actual, así como las razones que los han llevado a conformar organizaciones de tipo social con el propósito de lograr su bienestar común y de crear o reafirmar su identidad.

¹ Este trabajo fue realizado con apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

² Maestra en Estudios Organizacionales. Institución de adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Contacto: yuriviasonia@gmail.com



El comienzo de una historia de blanqueamiento

La historia de la población afrodescendiente puede ser observada en al menos tres etapas: en la primera de ellas se presencia la introducción de esta al país de manera forzada; la segunda comienza con la abolición de la esclavitud en México; y la tercera es la actual, en la cual tratan de sobrevivir. Brevemente se expondrá en las siguientes líneas cada una de estas.

Primera etapa. La llegada forzada a un nuevo mundo. La introducción de africanos a México se genera alrededor del siglo XVI (Velázquez e Iturralde, 2012), cuando fueron traídos al país como esclavos y en condiciones deplorables; vale la pena resaltar que en estos traslados murieron miles de personas a causa de tales condiciones.

Los primeros esclavos —moros, bereberes y negros— que pasaron a la América lo hicieron a la sombra de sus amos pobladores. Eran todos ellos esclavos domésticos que acompañaban a los hispanos en sus aventuras de conquista. Su condición era más bien la del siervo, cuyos deberes y derechos se hallaban perfectamente codificados en las Leyes de Partidas (Aguirre, 1981, p. 15).

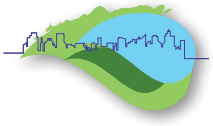
24

Con la colonización se incrementó la demanda de mano de obra, debido a que las masas indígenas nativas no alcanzaban a satisfacerla; esta demanda propició el ...

... mantenimiento por más de tres siglos, de una corriente de mercancía humana apenas interrumpida por acontecimientos de guerra íntimamente conectados con la lucha por el control del comercio de negros, en particular, y con la trata de las restantes mercancías, en lo general. Los antiguos siervos tornáronse en esclavos; esclavos en la connotación total del vocablo. (...) Durante el periodo temprano de la trata, México fue uno de los mejores mercados existentes en el Nuevo Mundo. Su posición como país que absorbía grandes cantidades de ébano le permitió intervenir en la regulación del tráfico (Aguirre, 1981, p. 16).

Es importante destacar que los primeros negros llegaron a México con Hernán Cortés:

... se sabe que don Hernán cuando menos traía uno a su servicio —llamado Juan Cortés—; algunos de sus acompañantes, entre ellos Juan Núñez Sedeño, cargaban otros. De estos negros, uno llamado Juan Garrido, fue según propia declaración el primero que sembró trigo en México. Pánfilo de Narváez también traía negros; dos de ellos son conocidos: uno era bufón, el otro desembarcó con viruelas y las introdujo al país. Francisco de Montejo también se hizo acompañar por negros en su conquista de Yucatán. Igual cosa hizo Pedro de Alvarado cuando pacificó Guatemala y más tarde, al intentar su apasionante aventura en el Perú, armó una expedición que, a más de españoles e indígenas, se componía de 200 negros. En la Armada que apostó Cortés para la conquista de las Molucas alistaron negros esclavos. Esta costumbre de conquistadores y descubridores de llevar negros a sus empresas guerreras fue seguida



por los pobladores en sus entradas en tierras de indios: cuando Francisco de Ibarra fue enviado al norte de la Colonia a descubrir minas, llevó consigo negros (Aguirre, 1981, pp. 19-20).

¿De dónde eran traídos estos negros? Gran número de ellos lo fueron de las Antillas (...) Pero aparte de estos negros latinizados en las islas, otros llegaron a México conducidos directamente del Viejo Mundo. Lo hacían al favor de licencias otorgadas por el rey a los numerosos empleados que pasaban a la Nueva España a ocuparse de su administración (Aguirre, 1981, p. 20).

La cantidad de esclavos traídos al país que se conoce no es exacta, pues además de las personas ingresadas legalmente o por las licencias otorgadas por el rey, se deben considerar aquellas que trajo consigo el contrabando: Velázquez e Iturralde (2012) hablan de entre 200.000 a 250.000 africanos introducidos a la Nueva España (incluyendo, niñas, niños, mujeres y hombres). Es importante recalcar que el africano no llegó a América por gusto, sino porque fue forzado a dejar su hogar, con el único fin de servir a otro como esclavo en un contexto cultural y geográfico totalmente diferente y extraño al conocido por él (Martínez, 2012).

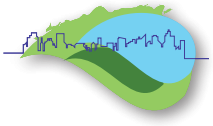
Segunda etapa. El término de la esclavitud y el comienzo de la invisibilidad. Con la llegada de la independencia se inicia un nuevo periodo en diferentes sentidos, y no menos importante para la población negra, pues se le integra dentro de la milicia española e insurgente; podría hablarse de su libertad expresada desde el 6 de diciembre de 1810 en el bando propuesto por Hidalgo: aquel decía que los dueños de esclavos tenían 10 días para liberarlos, bajo la amenaza de pena de muerte (González, 2007).

Con el surgimiento de la nueva nación en 1824, el tema de la negritud vivió, por decirlo así, un periodo oscuro:

... la primera Constitución (...) hecha [en este año] centró sus esfuerzos legislativos en la nueva nación. El aparente olvido que hace de la población excluyéndola de su trascendental función dentro del Estado es el inicio de vagar de la negritud en las disposiciones legales mexicanas. Preocupados por establecer perfectamente en quién residiría la soberanía, quién desempeñaría las funciones estatales y bajo qué lineamientos, y sobre todo, en encuadrar el modelo estadounidense a la situación mexicana, se dejó a los grupos sociales negros y la amplia gama interracial en una desventaja de tipo social muy fuerte (González, 2007, p. 92).

La situación descrita anteriormente nos habla de la nula importancia que tenía la población afro para el gobierno en formación:

La falta de una inclusión clara en el texto constitucional desapareció a los negros en la perspectiva de futuro para encuadrarlos en un sistema incluyente y asimilarlos



prontamente a nuestra identidad sin permitirles un papel activo en la conformación de lo mexicano, visualizando este exclusivamente desde entonces como la gran mezcla mestiza entre lo indígena, orgullo mesoamericana que configuró la más grande civilización del continente, y lo español, heredero de las tradiciones europeas y continuador de la cultura clásica (González, 2007, p. 92).

Se puede percibir, en este sentido, el comienzo de la invisibilización del tema afrodescendiente en el país, su distanciamiento de lo que se considera mexicano y el olvido del gobierno y la sociedad. No fue sino hasta 1840 que se estableció en el artículo 4 que dentro del territorio mexicano nadie es esclavo, plebeyo o noble por su origen: aquí todos los habitantes son libres e iguales ante la ley (González, 2007). Sin embargo, no hay especificidad en lo que respecta al sector poblacional:

Los negros pasaron entonces a configurar un sector de la población con características propias y definidas, pero sin mezclarse de lleno con los demás grupos, por lo menos en cuanto a legislación se refiere. De alguna manera, se continuó identificando al esclavo con el negro, con un sinónimo que se había mantenido durante la Colonia, en la construcción nacional, enormes grupos interraciales quedaron asimilados como uno mismo (mestizo), por lo menos en teoría.

El punto es que los negros, con la emancipación conseguida por la Independencia o por medios anteriores, quedaron dentro de las ciudades como un grupo marginal más. No se cuentan casos de negros que hubieran conseguido un estatus social elevado dentro del orden ciudadano en México, y aun, es de precisar que en aquellas ciudades, las cuales durante los siglos XVI y XVII habían albergado un elevado número de negros, poco a poco se fue asimilando el fenotipo hasta casi desaparecer, como se observa claramente en las ciudades de Guanajuato y Zacatecas, con un mínimo de población de ascendencia negra (González, 2007, pp. 94-95).

Con el escenario adverso comenzaron a generarse muestras de racismo hacia los afromexicanos, pues el hecho de relegarlos en la conformación de una identidad nacional logró fabricar la creencia de que en México no había población negra. Y si bien se tomó de cierta manera a la población indígena en esta «construcción de identidad nacionalista», sabemos hoy en día que estas comunidades nunca pudieron recuperarse del todo; además, lo que en principio debió fortalecerlos (el apoyo institucional) se convirtió en un boleto de canje por votos, y el Estado se convirtió en una institución paternalista.

Al ser excluidos de las prácticas culturales, sociales, educativas, políticas, entre otras, la población afromexicana no encontró otro remedio que refugiarse en su identidad y en los componentes de la misma (cultura y tradiciones propias):

El progreso que, desde luego fue desigual, quedó muy relegado en las poblaciones negras, pero eso permitió la sobrevivencia de manifestaciones culturales que poste-



riormente repercutirían en la población total, porque el legado de los negros no puede abarcarse completamente en una mezcla racial que luego influyera en el fenotipo del mexicano de forma muy contundente (como en algunas regiones latinoamericanas), pero sí influye fuertemente en cuanto a la asimilación cultural y a los legados que provienen de las tradiciones hoy consideradas afromexicanas.

[Es entonces al final de este periodo cuando podemos observar que] la mayoría de los negros vivían en comunidades lejanas y en ocasiones al margen de la ley; su incorporación al nuevo Estado fue difícil y luego olvidada por los políticos (González, 2007, p. 97).

Tercera etapa. De la invisibilidad al reconocimiento constitucional. Con el transcurrir de años de discriminación, olvido y marginación, la población afro en México comenzó a mostrar descontentos. Dicen Lara (2010, 2014) y Quecha (2015):

A partir de la década de 1990, al igual que en gran parte de los países latinoamericanos, en México las transformaciones del modelo del Estado y la agenda internacional condujeron a que diversos colectivos —de manera preponderante los pueblos indígenas— se articularan en torno de sus identidades étnicas y demandaran su derecho a insertarse en el proyecto nacional por medio de la construcción de alternativas propias de desarrollo y participación política. Si bien en 1992 se llevó a cabo un primer ejercicio de modificación constitucional para reconocer la pluriculturalidad de la nación, fue en 2001, seis años después del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas al sur de México, cuando el poder legislativo realizó una importante reforma constitucional, en la que reconoció la pluriculturalidad de la nación y garantizó a los pueblos y comunidades indígenas un conjunto de derechos colectivos (citados en Velázquez e Iturralde, 2016, p. 237).

Es importante resaltar que la lucha por el reconocimiento constitucional comenzó desde 1997, cuando el padre Glyn observó las precarias condiciones en que vivía este sector poblacional e impulsó la elaboración del primer encuentro de pueblos negros, además de constituir la primera organización afromexicana: México Negro. Para 2001, como se mencionó anteriormente, se le hizo una modificación al artículo segundo constitucional, que reconoce la pluriculturalidad de México, aunque no hace mención de la población afrodescendiente. En 2011, la ONU declaró el Año Internacional de las Personas Afrodescendientes. Vale la pena resaltar que a pesar de los avances en el ámbito internacional, México seguía sin cumplir con las recomendaciones relacionadas con este sector poblacional.

Para 2013, el Gobierno del estado de Oaxaca decidió incluir en su artículo 16 el reconocimiento de la población afromexicana, mientras la ONU proclamó el Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes (2015-2024); en este mismo año, el estado de Guerrero decidió hacer modificaciones al título segundo, sección II, de su Constitución



para reconocer los derechos y obligaciones de los afros. En 2017, en la Constitución de la Ciudad de México también fueron reconocidos y para 2018 se presentó otra de las propuestas de adecuación al artículo segundo constitucional para reconocer en el ámbito federal a los afrodescendientes de México: esto se logró el 31 de julio de 2019 y entró en vigor el 10 de agosto. En esta modificación se adiciona este apartado:

Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social (Secretaría de Gobernación, 2019).

Ahora bien, ¿cómo es que este reconocimiento va a ayudar al desarrollo de las comunidades afromexicanas? Debemos en este sentido tratar de comprender qué se entiende por desarrollo comunitario, pues este tiene que ir más allá del aspecto económico.

28

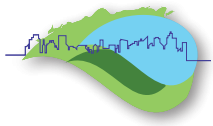
La organización social como base para el desarrollo comunitario

Como se ha venido expresando a lo largo del trabajo, la población afromexicana ha sido un sector olvidado, marginado e invisibilizado por años, lo cual los orilló a unirse e integrar organizaciones, predominantemente de tinte social, en el afán de fungir como intermediarias entre el Estado y la comunidad; pero cómo podríamos definir a la organización siguiendo este contexto.

En este caso específico, la definición para «organización» propuesta por Eugène Enríquez (1992, citado en Montaña, 2007) parece la más adecuada:

... es un espacio social con fronteras difusas, con múltiples centros dinámicos en el que se depositan esperanzas y desencantos, un espacio de encuentros y desencuentros, una figura amorosa y amenazadora, en la que, a veces sin saberlo, nos seguimos inventando como actores sociales (Montaña, 2007, p. 18).

En el caso de la población afrodescendiente de México, es dentro de las organizaciones donde esta puede identificarse como parte de una comunidad, donde su gente se siente segura y confirma su identidad a través de la preservación de tradiciones como sus bailes y sus sonos. Es en este espacio donde, como dice Enríquez (citado en Montaña, 2007), se inventan como actores sociales. Ahora bien, es importante resaltar que el tipo de organizaciones integradas por este sector poblacional tiene tinte social y comunitario. ¿Pero cómo podrían ser definidas estas organizaciones? En primer lugar, partiremos de lo que es la organización civil, para después presentar lo que puede entenderse como organización comunitaria.



La organización civil. Acercamiento a un concepto inacabado. En la actualidad, el número de organizaciones civiles ha ido en aumento con diferentes objetivos para su integración: el cuidado del ambiente, la cultura, el reconocimiento, la lucha por sus derechos, entre otros más. Las organizaciones civiles, como su nombre lo dice, nacen de la sociedad y se consideran, al menos para su estudio, ubicadas en el tercer sector, es decir, el sector social, filantrópico o solidario, uno ubicado entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado.

En México, a este tipo de organizaciones se les ha puesto dentro de la categoría de no lucrativas: esto es, que no buscan un beneficio propio o que su fin no es meramente económico; sin embargo, en algunos casos la realidad dista mucho de este enfoque. Caldera (2006) dice:

Según la interpretación cada vez más extendida, el término [organización de la sociedad civil] (OSC) designa a las organizaciones no estatales, sin ánimo de lucro y de carácter voluntario integradas por miembros de la [sociedad civil] que se preocupan por los problemas sociales. Estas organizaciones se nutren de las relaciones de carácter comunitario, barrial, laboral, social, político, cultural, nacional, internacional y de otra índole. Las OSC se han ido convirtiendo cada vez más en un cauce común a través del cual la población trata de ejercer sus derechos ciudadanos y de contribuir al cambio social, político y económico.

Abarcan todo un espectro de intereses y formas institucionales, desde organizaciones estructuradas registradas ante los organismos pertinentes hasta movimientos sociales no estructurados que se agrupan en torno a una causa común (2006, p. 4).

Por otro lado, y tomando en cuenta la tipología y taxonomía de organizaciones descrita por Hall (1996), se hace referencia a una «organización de voluntarios», la cual se define como sigue:

Las asociaciones de voluntarios son grupos formalmente organizados con nombre, donde la mayoría de sus participantes no obtienen su *modus vivendi* de las actividades de la organización, aunque unos cuantos puestos reciben paga como personal o líderes. (...) Las fronteras de las asociaciones con frecuencia son borrosas y porosas (Aldrich, 1971), puesto que muchas involucran patrocinadores ocasionales y público interesado en forma pasiva al que se le puede movilizar en circunstancias excepcionales para proporcionar sustento financiero o político (Knoke y Prensky, 1984, citados en Hall, 1996, p. 47).

Observando estas definiciones se puede percibir que existen diferencias muy notorias entre una organización conformada por el Estado o agentes privados y las integradas por el sector civil, tal y como puede observarse en la **Tabla 1-1**.

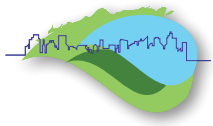


Tabla 1-1. Comparación entre organizaciones empresariales, de gobierno y civiles.

Dimensión	Sistemas de incentivos y compromiso del participante	Estructura	Liderazgo
Empresas	Enfocados en las utilidades	División compleja de las labores, diferenciación horizontal y vertical	Patrones de autoridad jerárquica. Toma de decisiones centralizada. Liderazgo profesionalizado
Asociaciones	Normativos, centrados en eficacia Dependientes de los miembros y público interesado para el grueso de sus recursos	División del trabajo y estructura interna formal sencillas	Patrones de autoridad colegiados, confederados. Ideología y toma de decisiones democráticas. Liderazgo amateur.
Gobierno	Sistema legal de normas y reglamentos	División del trabajo conforme al apego estricto a las reglas: rutinas y procedimientos estandarizados	Sistema jerárquico de autoridad. Profesionalización de los participantes. Toma de decisiones centralizada

Fuente: Adaptada de Knoke y Prenskey (1984), citados en Hall (1996, p. 48).

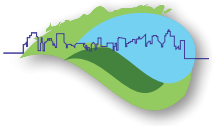
30

En estas definiciones existe un elemento común: la sociedad civil, ¿pero cómo puede ser entendida esta? Según el Banco Mundial (s. f.), puede considerarse como una «amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro presentes en la vida pública que expresan los intereses y valores de sus miembros y de terceros basándose en consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas» (Banco Mundial, s. f.).

Sin embargo, este concepto encierra una mayor complejidad:

... a lo que la sociedad civil (SC) hace referencia es a un tipo de mediación entre el mundo de la política a nivel del Estado y el mundo del mercado en las sociedades modernas. Las organizaciones de ciudadanos que buscan proteger los derechos de los deudores, preservar la identidad de las etnias, rescatar a los niños de la calle, apoyar a los discapacitados, ampliar los espacios de autonomía y desarrollo de las mujeres, defender el derecho de los homosexuales a su estilo de vida, proteger los derechos humanos, detener la destrucción del medio ambiente, constatar que las elecciones cumplan con las reglas de legalidad y equidad democrática, y muchas cosas más, constituyen un conjunto de agrupaciones que son políticas, pero sin ser parte del Estado, y que algo tienen de económicas, aunque sin operar por y para el mercado (Meyer, 2005, p. 27).

Es claro que las organizaciones que nacen dentro de la sociedad buscan más que el lucro, y tienen objetivos más profundos y en múltiples ocasiones cubren las funciones de un Estado y mercado deficientes, con el afán de constituir una mejor sociedad:



Aquellos que en México y en América Latina toman del concepto de SC su parte normativa, además de su capacidad de describir y explicar una parte de la realidad moderna, buscan el desarrollo de la organización y movilización de y desde la base ciudadana, el camino para arribar a una sociedad distinta de la actual, aunque sin caer en el pensamiento utópico. Quienes hoy actúan en función de dar mayor vitalidad a la aún muy débil SC mexicana parten del supuesto de que no tiene sentido práctico, pero tampoco moral, insistir en la construcción a sangre y fuego de la sociedad libre de contradicciones y del «hombre nuevo». Se sabe ya que ese empeño en dar forma por la vía de la violencia revolucionaria a la sociedad perfecta ha desembocado en el totalitarismo, la guerra y la destrucción masiva. Sin embargo, sería igualmente repugnante aceptar sin más el triunfo del mercado en su modalidad de neoliberalismo y la globalización. Aunque ese mercado global no construye campos de concentración o de trabajos forzados al estilo Hitler o Stalin, sus víctimas —los pobres y pobres extremos que hoy constituyen más de la mitad de los habitantes del planeta— son tan reales como las de los totalitarismos del pasado (Meyer, 2005, p. 31).

31

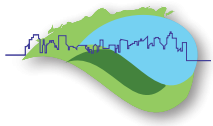
La organización comunitaria, el comienzo del reconocimiento. Ahora bien, ¿qué puede entenderse como organización comunitaria? Nos dice Ramos (2014):

Tales organizaciones que surgen en las comunidades (viejas o antiguas) rurales, con carácter comunitario, es decir, de y para el beneficio de la comunidad, de lo colectivo, y que para nuestro trabajo denominamos organizaciones [sociales], nos ilustran otras formas de organización que funcionan y aún siguen vigentes en la sociedad organizacional que formamos parte, y que en ciertas situaciones contextuales de espacio-tiempo se presentan como organizaciones alternativas ante la incompetencia del gobierno y el mercado, para cubrir las necesidades colectivas de los ciudadanos. Con lo cual podemos obtener nuevos elementos de formas de organización que predominan en nuestra sociedad, ya no sólo burocráticas o flexibles, sino formas de organización particulares a los contextos sociales, históricos y culturales propios de cierta parte de la sociedad. Y de las cuales también deben ser tarea de los estudios de la organización de forma multidisciplinaria, a partir de diálogos con las disciplinas que se encargan de su estudio, interpretando su acción organizada, de la cual se debe dar cuenta (Ramos, 2014, pp. 33-34).

Después de observar estas definiciones en torno a la organización, vale la pena describir brevemente lo que puede entenderse como desarrollo comunitario.

El desarrollo comunitario. En busca del bien común. En el mundo actual en el que nos desarrollamos...

... el proceso de intervención de Desarrollo Comunitario adquiere una dimensión especial, condicionada por el resultado de los modelos de desarrollo que no dan respuesta a las



necesidades sociales de los sujetos favoreciendo con ello un vacío social, donde la población vive en un mundo inestable que limita su desarrollo como sujeto social y frena su capacidad de incrementar sus recursos personales (Zárate, 2007, p. 193).

... en el Desarrollo Comunitario debe percibirse al sujeto como un recurso social estratégico de desarrollo y a la comunidad como el escenario donde ello ocurre. Visto así, el Desarrollo Comunitario debe concebirse bajo un enfoque de innovación y creatividad donde se facilite la consolidación de nuevos modelos de desarrollo comunitario. Esta idea más actual del proceso supone visualizar al sujeto como un sujeto social, activo, creativo y congruente con capacidades y recursos personales suficientes para superar las condiciones adversas en las que se encuentra (Zárate, 2007, p. 193).

Para hacer referencia de desarrollo comunitario se debe en primer lugar definir los conceptos que forman parte de la construcción teórica del mismo; así observamos que una comunidad independientemente de cómo se defina o conceptualice, existe, tiene una dinámica propia y particular, lo cual le ha permitido sobrevivir y mantenerse a través de los años, además de que esta genera cambios y crece para seguir subsistiendo (Zárate, 2007).

32

Y agrega:

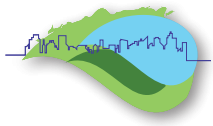
Una comunidad es (...) mucho más que intereses, satisfacción de necesidades, rasgos o elementos comunes. Comunidad es integralidad, totalidad, heterogeneidad, a veces conflicto, pero en definitiva: vida cotidiana y relaciones directas en un escenario geográfico determinado, donde los sujetos en esa vida social encuentran, reciben y toman lo necesario para desarrollarse (Zárate, 2007, p. 195).

Una vez considerado el concepto de comunidad, se tiene que hacer referencia al de desarrollo:

Un proceso encaminado a aumentar las opciones de las personas, que mide el desarrollo según una amplia gama de capacidades, desde la libertad política, económica y social hasta la posibilidad de que cada uno pueda llegar a ser una persona sana, educada, productiva, creativa y ver respetados tanto su dignidad personal como sus derechos humanos (Pérez de Cuéllar, 1996, citado en Zárate, 2007, p. 195).

Hay que considerar diferentes aspectos, tanto internos como externos al sujeto: un momento histórico determinado, el contexto cultural del sujeto y la manera en que este percibe y comprende su entorno, pues debe ser observado no solo como ente social, sino también como ser individual (Zárate, 2007).

Desarrollo Comunitario se prioriza como eje fundamental de su quehacer el desarrollo de los sujetos a partir de su participación activa en procesos que, si bien tienen por objeto ofrecer herramientas para satisfacer necesidades, ello no puede ser posible



sin la corresponsabilidad de los sujetos en sus propios procesos, partiendo de su dinámica particular y de sus recursos personales para potencializar acciones que conduzcan al crecimiento y desarrollo. Esto es, el integrante de la comunidad pasa de ser pasivo a elemento fundamental y activo de la transformación de su realidad y de la de sus semejantes (Zárate, 2007, p. 198).

Un aspecto primordial dentro de este concepto es que además de la participación activa de las personas, integrantes de la comunidad, se deben establecer vínculos con instituciones o grupos que permitan la atención a las necesidades de manera más clara y oportuna. Las organizaciones conformadas por la población afroamericana son civiles y nacen de la comunidad en el afán de rescatar su cultura, además de promover a través de ellas el desarrollo integral, pues buscan el bien común.

Después de este breve repaso de la historia y de algunos conceptos teóricos, se presentarán algunas reflexiones a manera de conclusión en relación con este reconocimiento constitucional recién otorgado y con los retos que vendrán, sobre todo en lo que se refiere a desarrollo.

REFLEXIONES FINALES

No basta con el reconocimiento logrado por la población afrodescendiente de México, pues si bien es un gran paso, aún queda una deuda histórica (hay que recordar que la historia no los reconoce, tanto es así que héroes como José María Morelos y Vicente Guerrero no son reconocidos como afroamericanos). Otro aspecto que vale la pena resaltar es el desconocimiento de la sociedad en general acerca de la existencia de población negra en nuestro país, y que ello ha traído como consecuencia la discriminación y violación a derechos humanos fundamentales, como la libertad y el libre tránsito, así como el trato equitativo (hay que recordar acontecimientos como la deportación de varios integrantes de esta comunidad solo por el color de su piel).

Dentro de este contexto, las organizaciones han sido una base fundamental, pues, como se mencionó anteriormente, han fungido no solo como intermediarias con el Estado, sino que en ocasiones lo han sustituido (se puede mencionar que las condiciones en las que este sector poblacional se desarrolla son más que carentes).

Las instituciones han discriminado también a la población afroamericana porque los programas diseñados para ser implantados en localidades rurales tienen como sector focal a los indígenas, mientras el apoyo para los afros es nulo (se les ha llegado a decir, incluso, que «no hay apoyos para negros»).



Con la reforma al artículo segundo constitucional se esperaba que se elaboraran, o al menos modificaran, las políticas públicas existentes sobre el bienestar social, además de la creación de programas sociales específicos para estas comunidades; esto es, que se consideren aspectos como los lugares en los cuales van a aplicarse los recursos y cómo serán aplicados, así como observar que estos no tergiversen sus objetivos y se conviertan en programas paternalistas y de tinte electoral.

Quedan retos por afrontar, principalmente para las organizaciones, ya que en muchos casos el objetivo de estas es la obtención del reconocimiento. La pregunta sería esta: ¿y después del reconocimiento qué sigue?, ¿cómo afrontarán esta nueva realidad?, ¿de qué manera se adaptarán?

Por otro lado, vale la pena reflexionar sobre si este reconocimiento traerá desarrollo, o si simplemente es un logro cantado por la nueva élite política que busca conquistar más votos, por cuanto si bien al día de hoy este reconocimiento ya es un hecho (se ha publicado en el Diario Oficial), no ha habido declaraciones para explicar cómo se podría mejorar la situación de las comunidades afroamericanas. Entre el 6 y el 8 de agosto de 2019 se llevó a cabo un foro de consulta para poblaciones indígenas y afroamericanas del cual derivó un pronunciamiento que exige aspectos como la integración de estas poblaciones al ámbito nacional, el respeto por sus culturas y sus formas de gobierno, la elaboración de políticas y programas sociales que consideren la interculturalidad del país; además, pide una educación y salud de calidad, que se respete su lengua y su medicina tradicional, así como su relación con la naturaleza, pues es bien conocido que son estas poblaciones originarias las que conservan la mayor parte de biodiversidad; finalmente, demanda respeto a sus territorios.

Y entonces surgen aquí interrogantes: ¿qué puntos podrán ser cubiertos?, ¿en qué tiempo? y ¿de qué medios dispondrán para hacerlo?

No queda más que esperar y darle tiempo al tiempo; sin embargo, se vuelve necesario tomar acciones como sociedad para reivindicar en algo el rezago y olvido; es fundamental dejar de blanquear la historia y el futuro, y reconocer que lo afro es parte de nuestra realidad y de nuestra herencia.

REFERENCIAS

- Aguirre, G. (1981). *La población negra de México. Estudio Etnohistórico*. Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial. (s. f.). *Sociedad civil*. <http://www.bancomundial.org/es/about/partners/civil-society>
- Caldera, D. C. (2006). *La identidad de las organizaciones de la sociedad civil: el caso de la asociación Gilberto de Cancún, A.C. [idónea comunicación de avances de investigación para la obtención del grado de maestría, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa]*.



- González, J. (2007). *La negritud tercera raíz mexicana (1ª edición)*. México: Distribuciones Fontamara.
- Hall, R. (1996). *Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados (6.ª edición)*. Prentice Hall Hispanoamericana S.A.
- Martínez, L. M. (2012). *Afro-América II. Africanos y afrodescendientes*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Meyer, L. (2005). *El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*. Editorial Océano de México.
- Montaño, L. (2007). *Enigmas y laberintos. Eugène Enríquez y el análisis organizacional*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, Remineo.
- Ramos, J. M. (2014). *Estrategia e implicaciones organizacionales ante eventos críticos en las Organizaciones Comunitarias. El caso de una Organización Comunitaria de Ecoturismo* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México].
- Secretaría de Gobernación. (2019). Decreto por el que se adiciona un apartado C al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5567623&fecha=09%2F08%2F2019&fbclid=IwAR0GNQWyGo-QYRRsX8qK8QJ3NiR8FIeO7cQ7_b6yykSG8qgQp1eIOgI4CK4A
- Velázquez, M. E. e Iturralde, G. (2012). *Afrodescendientes en México. Una historia de silencio y discriminación*. Conapred, INAH.
- Velázquez, M. E. e Iturralde, G. (2016). Afromexicanos: reflexiones sobre las dinámicas del reconocimiento. *Anales de Antropología*, 232-246.
- Zárate, M. (2007). Desarrollo comunitario. En *Modelo de desarrollo humano comunitario. Sistematización de 20 años de trabajo comunitario*. Plaza y Valdés Editores.



CAPÍTULO II

Análisis de la política para reducir las emisiones de ozono en la Ciudad de México

Manuel Ontiveros Jiménez¹

INTRODUCCIÓN

En julio de 2015 (contradicción de tesis 887/2015) y octubre de ese año (tesis jurisprudencial 2.a/J. 125/2015 [10.a]), la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2015a, 2015b) se pronunció «contra los efectos y consecuencias de establecer el año modelo del vehículo como factor para determinar las limitaciones a la circulación a que estará sujeto, que impone el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Distrito Federal».²

La tesis puso fin al litigio provocado por la norma que restringía la circulación diaria a los automóviles con más de ocho años de antigüedad, de acuerdo con el Programa de Verificación Vehicular vigente, independientemente de si cumplían o no con los niveles de emisiones de contaminantes señalados en el propio programa.

La sentencia de la SCJN permitió que los automóviles³ con más de ocho años de uso recobraran la posibilidad de circular todos los días, lo cual supone un empeoramiento en la calidad del aire. Posteriormente, durante los primeros meses de 2016 se activó de manera inusualmente frecuente el Programa de Contingencias Ambientales Atmosféricas (PCAA) en la Zona Metropolitana del Valle de México (de aquí en adelante Ciudad de

¹ Doctorado con la tesis *The education production function. Interaction between students, teachers and bureaucrats*. Beca Fulbright para realizar los estudios de doctorado en los Estados Unidos. Maestría en Economía y licenciado también en Economía. Institución de adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa. Contacto: montiveros@correo.cua.uam.mx

² En este trabajo se utilizan los términos «Ciudad de México, Distrito Federal, Ciudad y CDMX» como sinónimos.

³ Las expresiones «vehículo automotor de combustión interna, vehículo automotor, automóvil, fuentes móviles y auto» se utilizan como sinónimos.



México). Diversas voces señalaron a la sentencia en cuestión como la causa del aparente aumento de la contaminación en Ciudad de México y su área conurbada (se puede ver, por ejemplo, a Paz, 2016).

En enero de 2017 las autoridades de la Ciudad de México hicieron más restrictivo el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para reducir nuevamente el número de autos en circulación. Cuando en mayo de 2017 se activó por cinco días seguidos el Programa de Contingencias, ya nadie culpó a la sentencia de la SCJN.

Por otra parte, también se afirma que el programa Hoy No Circula ha provocado un importante aumento en el parque vehicular (y supuestamente en la contaminación), ya que con dos autos una persona o familia puede eludir completamente las restricciones a la circulación señaladas (Medina, 2014). Pero en mayo de 2017 la restricción a la circulación de vehículos, mediante la aplicación de estos programas, no provocó una reducción en los niveles de ozono, lo cual pone en entredicho la eficacia de Hoy No circula, de Contingencias Ambientales Atmosféricas y de Verificación Vehicular Obligatoria.

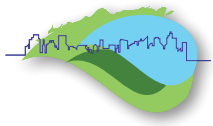
37

El objetivo de este trabajo es analizar la eficacia, la eficiencia y la equidad de la política del Gobierno de la Ciudad de México para controlar la contaminación ambiental generada por las fuentes móviles que circulan en la ciudad y su área conurbada. Dicha política se opera fundamentalmente a través de tres programas ya mencionados: Programa de Verificación Vehicular Obligatoria, Hoy No Circula y Programa para Contingencias Ambientales Atmosféricas.

Para lograr el objetivo planteado, en la siguiente sección se presenta una revisión a la literatura sobre el efecto de los programas de restricciones a la circulación vehicular en la Ciudad de México. Los resultados muestran que dicha política ha sido ineficaz en reducir la contaminación atmosférica.

Se analiza la estructura institucional para regular la contaminación ambiental producida por vehículos automotores en la Ciudad de México; en particular se examina si el contenido y la vinculación de los tres programas señalados, así como de la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-167-SEMARNAT-2016 y la Norma Oficial Mexicana NOM-020-SSA1-2014, logran identificar algún costo social de los contaminantes monitoreados por la Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México.

Para analizar la eficacia, eficiencia y equidad de esta política pública, se presenta una breve definición de estos conceptos y evalúa los tres programas mencionados de acuerdo con los resultados expuestos previamente. La eficacia se analiza mediante un estudio empírico, que va de enero de 2008 a julio de 2016, y halla que la generación de ozono (O_3), medida por los valores máximos en puntos IMECA de dicho contaminante y que detonan la activación de las contingencias ambientales, sigue un comportamiento estacionario, por lo que



cualquier intervención o política pública solo podrá modificar los niveles de emisión en el corto plazo, pero en el largo la media y la varianza de la serie no se verán alteradas.

Los consumos de gasolina y diésel, medidos por el volumen de ventas en metros cúbicos en el mismo periodo, también muestran un comportamiento estacionario, es decir, su media y su varianza permanecen constantes a lo largo del tiempo del estudio (**Figura 2-4**). Esta situación contrasta con el importante incremento en el número de vehículos automotores registrado en la Ciudad de México durante el periodo en cuestión (**Figura 2-2**). Esta aparente contradicción sugiere que el aumento de vehículos se ha realizado para eludir las restricciones a la circulación determinadas por los programas aquí analizados, porque el mayor número de automóviles no se traduce en un mayor consumo de combustibles. Así, al estimar la generación de ozono, de acuerdo con los planteamientos de los tres programas, se encuentra que la temperatura y en menor medida la lluvia son determinantes significativos en la formación de este contaminante, mientras que el consumo de gasolina y diésel no lo son.

Esta evidencia muestra que estos programas de control son ineficaces, dado que los valores máximos de ozono permanecen, en promedio, constantes durante el periodo. Así que para mejorar la eficiencia de los programas se podría eliminar dicha política. Al analizar las unidades utilizadas para medir los contaminantes en Verificación Vehicular, así como las cuotas cobradas por hacer la verificación de los automóviles, no es posible afirmar que los tres programas señalados cumplen con el criterio de equidad.

Finalmente, se presenta las conclusiones y recomendaciones, así como una breve discusión sobre posibles causas de la contaminación atmosférica en la ciudad que no son mencionadas en los programas analizados.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

Las investigaciones encontradas reportan efectos inesperados y contradictorios a los propósitos del programa: Hoy No Circula mayor uso de automóvil, sin aumentos en el uso del transporte público y un nulo impacto sobre la emisión de contaminantes. Davis (2008) no encuentra evidencia para afirmar que el programa ha mejorado la calidad del aire en la Ciudad de México. Tampoco encuentra evidencia de que los conductores de automóviles hayan sustituido el uso de sus vehículos por un mayor uso de otras formas de transporte de bajas emisiones.

Por el contrario, el autor halla evidencia de un aumento en las ventas de automóviles registrados en la Ciudad de México. Y en un estudio posterior (Davis, 2017) encuentra que la ampliación del Hoy No Circula para incluir a los sábados no generó una reducción significativa en los niveles de ocho contaminantes monitoreados por la Secretaría de



Medio Ambiente. Eskeland y Feyzioglu (1997) afirman que el Hoy No Circula convirtió a los automóviles en «permisos para manejar»: los hogares podían comprar uno adicional para aumentar sus «permisos para manejar», lo cual provocó un aumento en el uso de autos viejos y mayor tráfico.

Gallego *et al.* (2013), utilizando concentraciones horarias de monóxido de carbono, hallaron que los programas para restringir la circulación de automóviles en la Ciudad de México y en Santiago de Chile han provocado en el corto plazo aumento en el parque vehicular y en los niveles de contaminación ambiental.

La estructura institucional de la política para regular la contaminación atmosférica producida por vehículos automotores en la Ciudad de México

Aunque esta política tiene una estructura más compleja, este trabajo, como ya se dijo, se limita a analizar los programas Verificación Vehicular Obligatoria, Hoy No Circula y Contingencias Ambientales Atmosféricas, así como la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-167-SEMARNAT-2016 y la Norma Oficial Mexicana NOM-020-SSA1-2014.

La Norma Oficial Mexicana NOM-020-SSA1-2014 «tiene por objeto establecer los valores límite permisibles de concentración de ozono en el aire ambiente para la protección de la salud humana; así como los criterios para su evaluación».

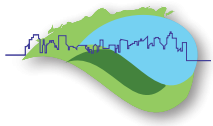
Este documento plantea que la «salud» es afectada por las concentraciones ambientales de diversos contaminantes atmosféricos y destaca entre ellos los efectos del ozono. Además, sugiere que la contaminación atmosférica se ha incrementado como consecuencia del aumento del flujo vehicular (por la emisión de precursores de ozono). En un esquema, esta norma propone que la salud está en función de los contaminantes atmosféricos, en especial del ozono:

$$\text{Salud} = f(\text{ozono y otros contaminantes atmosféricos}) \dots \text{(I)}$$

Como se verá en el análisis presentado en esta sección, la expresión (I) muestra omisiones para su definición e identificación y, por lo tanto, para su medición, además de ciertas contradicciones, por lo cual no es posible estimarla empíricamente.

La norma también postula que la formación de ozono está en función de los contaminantes atmosféricos emitidos por los automóviles y por otros factores:

$$\text{Ozono} = f(\text{contaminación vehicular, factores del medio ambiente}) \dots \text{(II)}$$



Por último, establece que para proteger la salud humana, «la concentración de ozono debe ser menor o igual a 0.095 ppm como promedio horario. (...) el cual nunca deberá ser rebasado» y que «la concentración del promedio móvil de 8 horas de ozono debe ser menor o igual a 0.070 ppm tomado como máximo en un periodo de un año calendario».

Ahora bien, esta Norma presenta algunas contradicciones y omisiones significativas. Primero, no especifica la metodología para obtener los parámetros señalados de las concentraciones de ozono, que serían el resultado de estimar la relación (I). Segundo, no define el concepto de «salud». El texto se refiere a «salud pública, la salud humana y la salud de la población más susceptible» como términos intercambiables. Tercero, no establece unidades para medir la «salud».

También se pueden observar las siguientes contradicciones. El documento afirma al mismo tiempo que «los problemas relacionados con la contaminación atmosférica y el deterioro de la calidad del aire (...) se han incrementado como consecuencia del (...) incremento del flujo vehicular» y que «las políticas públicas para mejorar la calidad del aire en los últimos 20 años en el Valle de México han permitido reducir los niveles del (entre otros) ozono» en un 33 % entre 1992 y 2010. Pero al mismo tiempo el parque vehicular de la zona metropolitana se incrementó significativamente. De acuerdo con Medina (2014), solo de 2005 a 2013 se duplicó el número de autos registrados en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM): pasó de 3,5 a 6,8 millones. El documento sugiere que los efectos del ozono sobre la «salud» aún no se han determinado completamente. También resulta interesante observar cómo las especificaciones que señala han cambiado en el tiempo.

La **Tabla 2-1** muestra que las concentraciones permitidas del ozono se han reducido significativamente en 21 años.

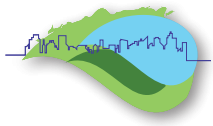
Tabla 2-1. Especificaciones de la NOM-020-SSA1 en el tiempo.

Norma	Especificación máxima permitida
NOM-020-SSA1-1993	0,11 ppm, o 216 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ promedio horario.
NOM-020-SSA1-2014	0,095 ppm como promedio horario.

Fuente: Norma Oficial Mexicana NOM-020-SSA1-1993 y NOM-020-SSA1-2014.

Programa Contingencias Ambientales Atmosféricas en la Ciudad de México

Este programa tiene por objetivo «definir el mecanismo a través del cual se activan las fases de contingencia ambiental atmosférica (...) con el fin de prevenir y controlar las emisiones contaminantes del aire y disminuir los efectos adversos a la salud de la población» (Gobierno de la Ciudad de México, 1916).



Este también plantea una causalidad directa e inversa entre las emisiones contaminantes del aire y la salud de la población, y que el vínculo entre ambos fenómenos lo establece la circulación de automóviles.

El programa se declarará en la fase 1 cuando la medición horaria del ozono rebase, en algún momento del día, una concentración de 150 puntos IMECA. La fase 2 llegará cuando la concentración del ozono rebase los 200 puntos IMECA. Los datos de las concentraciones de ozono son proporcionados por el Sistema de Monitoreo Atmosférico de la Ciudad de México.

Cuando declara la fase 1, para reducir las concentraciones de ozono en la atmósfera, el programa determina restringir la circulación de automóviles de acuerdo con lo señalado en Hoy No circula y en Verificación Vehicular.

Se observa una contradicción importante: 150 IMECAS = 0,155 ppm, mientras que, como se señaló más arriba, la NOM-020-SSA1-2014 determina un valor máximo de 0,095 ppm como promedio horario que equivale a 100 IMECAS. Es decir, los parámetros permitidos de ozono en la atmósfera difieren entre la norma de la SSA (Secretaría de Salud) y Contingencias Ambientales (PCAA). ¿Por qué el PCAA no observa los parámetros de emisión de ozono establecidos en la NOM-020-SSA1-2014?

Este programa, como la norma de la SSA, también presenta importantes omisiones. Primera, tampoco define las unidades para medir la «salud» de la población. Segunda, tampoco especifica los criterios para definir cuándo los parámetros señalados de la calidad del aire (IMECA) son nocivos para la salud. Este punto tiene particular importancia, dado que a lo largo de la vida del programa se ha modificado el valor límite para declarar las fases 1 y 2 de la «contingencia». De mayo de 1986 a julio de 2016, para el caso del ozono, los valores del *índice de la calidad del aire* fueron modificados en ocho ocasiones: pasaron de 200 puntos para la fase 1 a 150 puntos. Ni los periodos para reducir los índices ni las reducciones han sido regulares, tal y como se aprecia en la **Figura 2-1**.

Este programa no relaciona los cambios en la parametrización de la calidad del aire con cambios en la salud de la población, ya que, como se mencionó anteriormente, no se dan unidades para medir la salud.

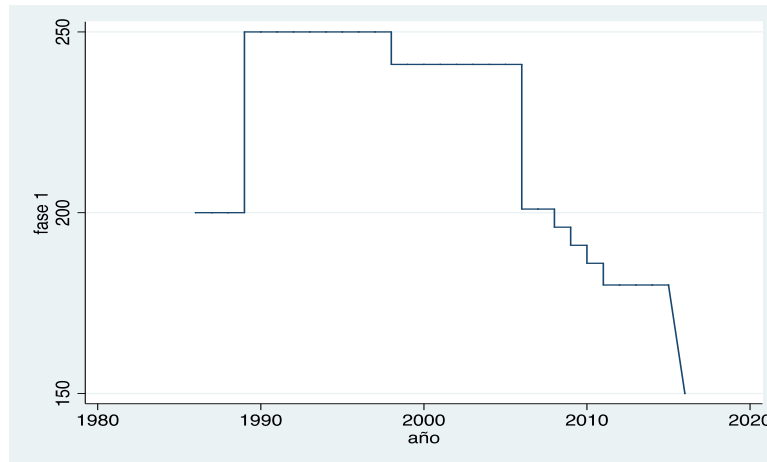
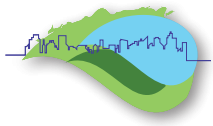


Figura 2-1. Límites en puntos IMECA para declarar la fase 1 de contingencia ambiental.

Fuente: Gobierno de la Ciudad de México, Calidad del Aire (s. f.).

La comparación de la trayectoria mostrada por la **Figura 2-1** del umbral para declarar la fase I con el crecimiento constante del parque vehicular en la zona metropolitana, mostrado en la **Figura 2-2**, sugiere que el aumento del parque se relaciona de manera inversa, a partir de 1998, con las reducciones en el umbral para declarar la contingencia ambiental en su fase I, lo cual contradice la afirmación de que un aumento en la circulación de vehículos automotores genera mayor contaminación.

Programa Verificación Vehicular Obligatoria

Su objetivo es «establecer el calendario y los lineamientos conforme a los cuales, los vehículos automotores (...) deberán ser verificados en sus emisiones contaminantes durante (el periodo), con la finalidad de monitorear el desempeño ambiental de los vehículos» (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2016).

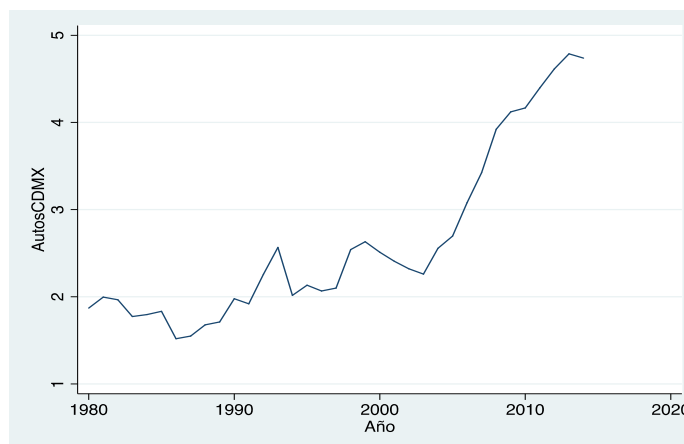
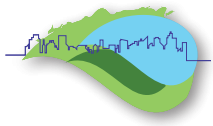


Figura 2-2. Número de vehículos automotores registrados en la Ciudad de México (millones).

Fuente: Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (Simbad) (2014).



El programa determina los parámetros, de acuerdo con la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-167-SEMARNAT-2016, de las «tasas», que no de los niveles, de emisiones permitidas para hidrocarburos (HC), monóxido de carbono (CO), óxidos de nitrógeno (NO_x), oxígeno (O₂) y monóxido de carbono más bióxido de carbono (CO + CO₂), todas medidas en ppm o en % vol., unidades que representan proporciones o tasas de una unidad de volumen.

Este programa establece el calendario de verificaciones y tres niveles de tasas de emisiones para determinar qué vehículos tendrán alguna restricción en su circulación de acuerdo con Hoy No Circula y con Contingencias Ambientales Atmosféricas. Para los vehículos con constancia de verificación «0», la menor tasa de emisión de contaminantes, se aplican los siguientes criterios (**Tabla 2-2**).

Tabla 2-2. Límites máximos permisibles para vehículos a gasolina.

Prueba	HC (ppm)	CO (% vol.)	NO _x (ppm)	CO + CO ₂ (% vol.)	O ₂ (% vol.)	(Lambda)
Dinámica	80	0,4	250	Min. Máx.	0,4	1,03
Estática	100	0,5	NA	13	2	Crucero 1,03

Parámetros correspondientes se definen para otras dos constancias (1 y 2) de tasas de emisiones (con mayores restricciones para circular) y para otros combustibles. Se hacen cuatro observaciones a este programa.

Primera, el programa no señala los parámetros para el ozono debido a que los vehículos automotores de combustión interna no generan este gas. Segunda, el programa no define la metodología para obtener los parámetros señalados y la Norma NOM-EM-167-SEMARNAT-2016 tampoco la muestra. Tercera, los óxidos de nitrógeno (NO_x) no determinan linealmente la generación de ozono. Esto se debe a que los NO_x son dos gases: el dióxido de nitrógeno (NO₂), que actúa como precursor en la formación del ozono, y el óxido nítrico (NO), que actúa como precursor en la destrucción del ozono (Girard, 2005). Aunque la interacción de estos gases con el oxígeno, el ozono y otros elementos es compleja y seguramente no lineal, ni la norma ni el programa los distinguen, ya que no los miden de manera separada en las emisiones automotrices.

Cuarta, como los parámetros señalados en el programa son proporciones, no permiten conocer el volumen de contaminación que genera cada vehículo. Dicho volumen se obtiene multiplicando la tasa de contaminación (ppm o % vol.) por el volumen de aire utilizado por los vehículos. Esto significa que un vehículo con constancia de contaminación 0 puede emitir un mayor volumen de contaminantes que uno con constancia de contaminación 2, dependiendo del uso que se les dé a ambos. Si conocer el volumen de aire que utiliza cada vehículo por unidad de tiempo es complicado, se pueden usar variables proxy como el



consumo de gasolina del vehículo o, según White (1982), multiplicar las tasas de emisiones por los kilómetros recorridos por el vehículo. Ni las normas oficiales ni los programas determinan estos volúmenes.

Este punto es fundamental debido a que para establecer una política exitosa de control y reducción de contaminación ambiental es necesario conocer el costo social de la contaminación, que está determinado por el volumen de contaminación emitido, no por la tasa a la que se emite dicha contaminación. En este caso sería posible asociar el costo social de la contaminación al volumen de contaminantes emitido por cada vehículo, una vez que se defina el concepto de «salud» y que esta se pueda medir. Una complicación adicional radica en el hecho de que los vehículos automotores no emiten ozono, sino solo algunos precursores, por lo que se requiere tomar en cuenta otros factores, como las condiciones climáticas, para estimar de manera aceptable el costo social de la contaminación emitida por los vehículos.

Programa Hoy No Circula

Su objetivo es «establecer medidas aplicables a la circulación vehicular de fuentes móviles o vehículos automotores, con el objetivo de prevenir, minimizar y controlar la emisión de contaminantes provenientes de fuentes móviles que circulan (...) mediante la limitación de su circulación» (Gobierno de la Ciudad de México, 2014).

Con este programa, y de acuerdo con las constancias de verificación (0, 1 y 2) y los parámetros de emisión de ozono señalados en los dos programas anteriores, se establecen las normas para limitar la circulación de los vehículos automotores. El problema fundamental es el siguiente: Verificación Vehicular no puede determinar si un auto con una menor tasa de emisión de contaminantes genera un menor volumen de contaminación (no se conoce el volumen de aire usado por cada auto); y Hoy No Circula, al limitar la circulación de ciertos vehículos, no asegura la prevención, minimización ni el control de los contaminantes; es decir, debido a la estructura institucional y funcional de los programas y a las normas que comprenden la política pública contra la contaminación ambiental, no es posible que el programa en cuestión cumpla con su objetivo.

Análisis de eficacia, eficiencia y equidad

Estos conceptos se utilizan generalmente para el diseño y evaluación de políticas públicas. Dado que existen diversas definiciones de cada uno de ellos, en esta sección se sigue de cerca la discusión realizada por Mokate (2001) al respecto. Así, para evitar ambigüedades, al hacer el análisis respectivo se presenta la definición correspondiente utilizada en cada caso. El análisis de eficacia requiere de evidencia empírica para determinar si la política bajo análisis cumple o no con sus objetivos. La eficiencia y la equidad se derivan de este primer análisis.



Análisis de eficacia. La eficacia es el concepto más simple de definir y sobre el cual existe un mayor consenso a propósito de su significado: una política pública es eficaz si cumple los objetivos para los que se diseña, en el tiempo previsto y con la calidad esperada.

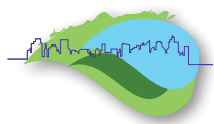
Así, de acuerdo con análisis de la sección anterior, para prevenir, minimizar y controlar la emisión de contaminantes se aplica Hoy No Circula, que limita la circulación de aquellos vehículos que, de acuerdo con el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria, presenten un deficiente desempeño ambiental, indicado este por el resultado de la verificación de sus emisiones contaminantes, ya que según el Programa de Contingencias Ambientales Atmosféricas, estas emisiones tienen un efecto nocivo para la salud. La Norma NOM-020-SSA1-2014 define que los contaminantes tienen un efecto umbral para el ozono, es decir, los efectos negativos de ese gas sobre la salud empiezan a partir de las concentraciones que señala la norma; concentraciones inferiores parecen ser inocuas (según la misma norma).

Estrategia empírica. La norma anterior sugiere que la «salud» está en función del ozono y otros contaminantes atmosféricos, de acuerdo con la expresión (I), y, a su vez, que la formación de ozono, la cual no proviene directamente de los motores de combustión interna, está en función de algunas de las emisiones de estos y de otros factores, según la expresión (II).

El sistema recursivo (I, II) se podría analizar por algún método para estimar un modelo de ecuaciones simultáneas. Si bien existen mediciones diarias e incluso horarias para las concentraciones de contaminantes en la atmósfera, no existe información similar para medir la «salud» en términos diarios, no se diga en una dimensión horaria.

Como se mencionó anteriormente, no existen los datos ni la definición correspondientes al concepto de «salud», por lo que en este trabajo se asumirá que de alguna manera la relación (I) se cumple; así, solo se estimará la relación (II) para analizar el comportamiento en el tiempo de las concentraciones de ozono en la Ciudad de México y determinar si existen cambios en las concentraciones señaladas, y si estos se pueden asociar con los programas aquí analizados.

Los datos. La Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México publica, en IMECAS, las concentraciones horarias y diarias máximas del ozono (O_3), entre otros contaminantes, en cinco regiones: Noroeste (No), Noreste (Ne), Centro (Ce) Suroeste (So) y Sureste (Se). Además, Conagua (Comisión Nacional del Agua) proporciona datos de la lluvia medida en concentraciones totales acumulados por mes en milímetros y de la temperatura máxima promedio mensual del Distrito Federal (Ciudad de México). La Secretaría de Energía presenta el volumen de ventas de gasolina y diésel en metros cúbicos mensualmente. Para el análisis empírico de este trabajo se toma el promedio mensual de las concentraciones máximas diarias de ozono en cada zona, ya que estas determinan la activación de las contingencias ambientales según el programa correspondiente.



Las **Tablas 2-3 y 2-4** presentan resultados de la prueba Dickey Fuller para las emisiones de ozono y PM10, respectivamente, para cada una de las cinco regiones examinadas. Se repitieron las pruebas hasta con seis rezagos y en todos los casos se obtuvo el mismo resultado: se rechaza la hipótesis nula. No hay evidencia para aceptar que las series son no estacionarias.

Se aplicó la misma prueba en otros contaminantes reportados (óxido de azufre, SO₂, dióxido de nitrógeno, NO₂, monóxido de carbono, CO) y se obtuvieron resultados similares, que se omiten. La **Figura 2-3** muestra el comportamiento de las series de O₃ en el tiempo en las cinco regiones de la Ciudad de México.

Tabla 2-3. Resultados de la prueba Dickey Fuller para las emisiones de ozono.

Zonas	Valor del estadístico de prueba (Z _t)	Valor crítico al 1 %	Valor-p de MacKinnon para (z _t)
Noroeste	-29.980	-3.430	0.0000
Noreste	-28.238	-3.430	0.0000
Centro	-29.577	-3.430	0.0000
Suroeste	-29.366	-3.430	0.0000
Sureste	-30.444	-3.430	0.0000

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México. Gobierno de la Ciudad de México (s. f.).

Tabla 2-4. Resultados de la prueba Dickey Fuller para las emisiones de partículas PM10. .

Zonas	Valor del estadístico de prueba (Z _t)	Valor crítico al 1 %	Valor-p de MacKinnon para (z _t)
Noroeste	-14.602	-3.430	0.0000
Noreste	-16.956	-3.430	0.0000
Centro	-14.737	-3.430	0.0000
Suroeste	-16.889	-3.430	0.0000
Sureste	-14.910	-3.430	0.0000

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México. Gobierno de la Ciudad de México (s. f.).

En cuanto a los determinantes del ozono, dado que la cantidad generada por los vehículos automotores no es establecida por las mediciones de Verificación Vehicular, solo se mide su tasa como se explicó anteriormente: se utilizan los volúmenes de ventas de gasolinas y diésel para aproximar dicha contaminación.

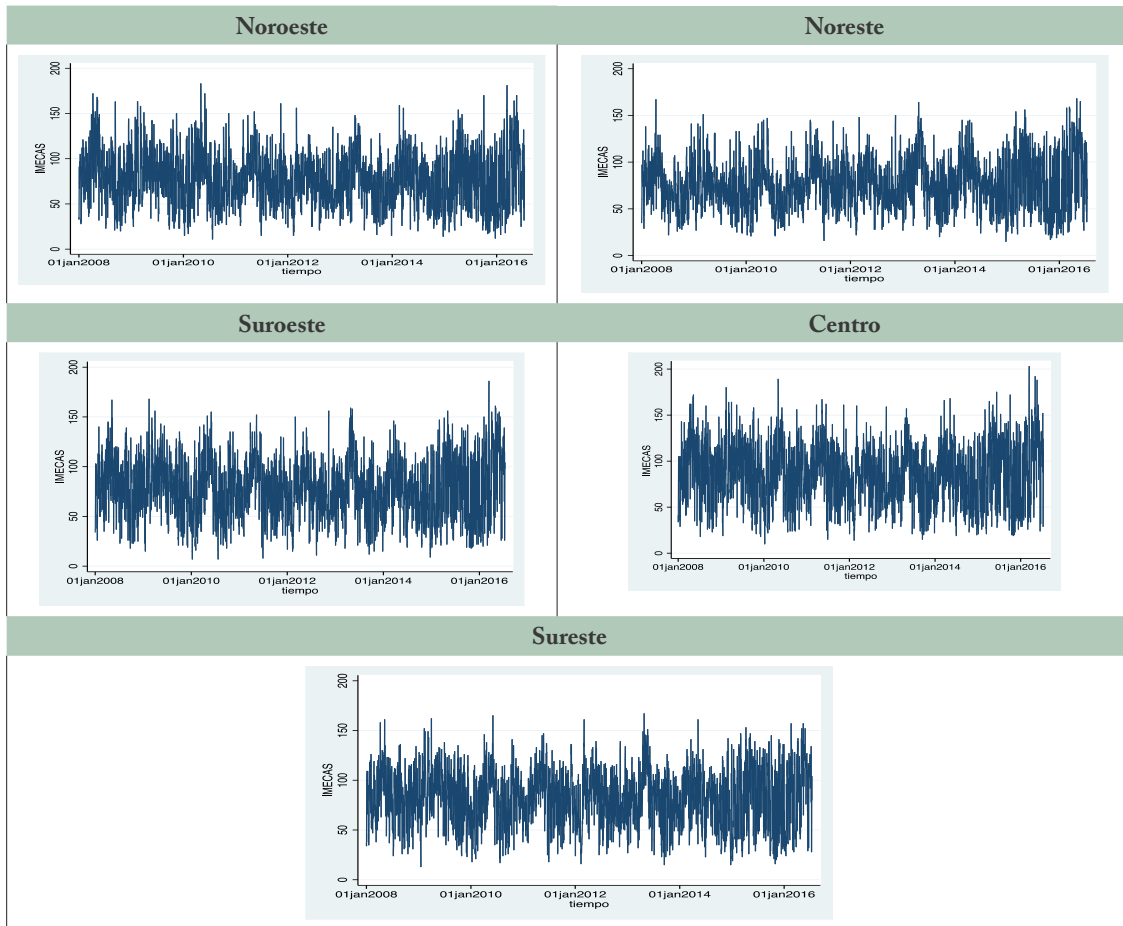
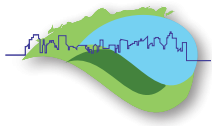


Figura 2-3. Concentraciones máximas de ozono en IMECAS por zonas de la Ciudad de México.

Fuente: Gobierno de la Ciudad de México, Calidad del Aire (s. f.).

El número de autos registrado en la ciudad no se utiliza porque no es posible determinar cuántos de los registrados circulan ni en qué periodos lo hacen. Los datos del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (Simbad) del Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) proporcionan el número de vehículos automotores registrados por Delegación Política. Por otra parte, como se observa en la **Figura 2-2**, el número de autos registrados en la ciudad presenta un importante crecimiento en el periodo de estudio.

La prueba Dickey Fuller no proporciona evidencia para aceptar que esta serie sea estacionaria. En cuanto a los otros determinantes de la formación de ozono, condiciones del medioambiente, se utilizan los promedios mensuales de la temperatura máxima en C° y de la lluvia, medida en milímetros. La **Figura 2-4** muestra que tanto la lluvia como la temperatura máxima, además de las ventas de gasolina y diésel, presentan un comportamiento estacionario, es decir, su promedio y varianza son constantes en el tiempo. La **Tabla 2-5** muestra los resultados correspondientes de la prueba Dickey Fuller.

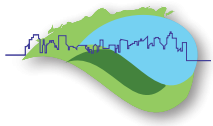


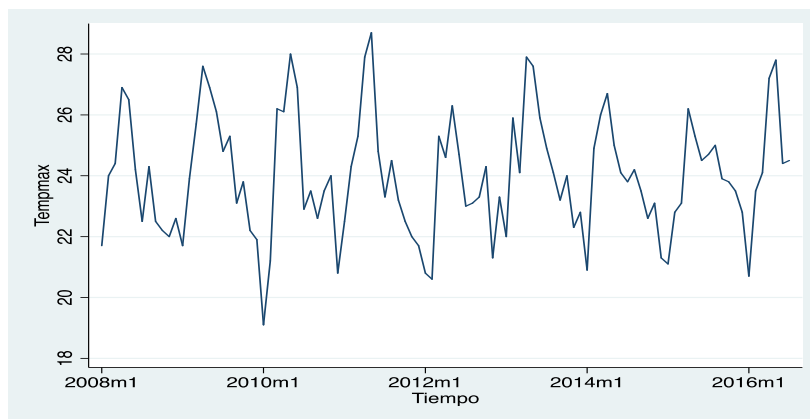
Tabla 2-5. Resultados de la prueba Dickey Fuller para las series de lluvia, temperatura máxima, gasolinas, diésel y autos en la Ciudad de México.

Variabes	Valor del estadístico de prueba (Zt)	Valor crítico al 1 %	Valor-p de MacKinnon para (zt)
Lluvia	-4.192	-3.509	0.0000
Temperatura máxima	-5.269	-3.430	0.0000
Gasolinas	-10.001	-3.430	0.0000
Diésel	-6.803	-3.430	0.0000
Autos	2.546	-3.160 (valor crítico al 10 %)	0.3051

Fuente: Elaboración propia con datos de Conagua, Secretaría de Energía (n = 102) e Inegi (n = 83).

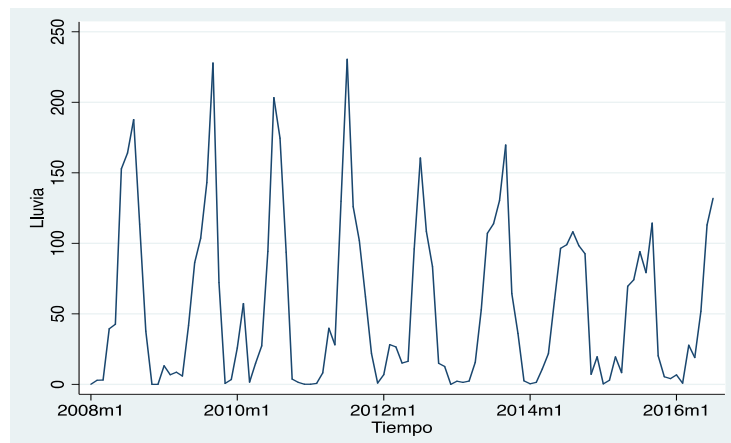
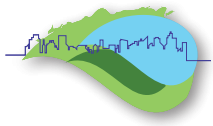
Con excepción del número de autos registrados, no hay evidencia para aceptar que las demás series son no estacionarias.⁴ Al analizar las series de tiempo de ozono publicadas por la Secretaría de Medio Ambiente se observa que las concentraciones máximas diarias de O3 registradas en cada una de las cinco zonas siguen un comportamiento estacionario, lo que significa que la política pública correspondiente no ha cambiado ni puede cambiar su media ni su varianza en el largo plazo.

Temperatura máxima (C°)

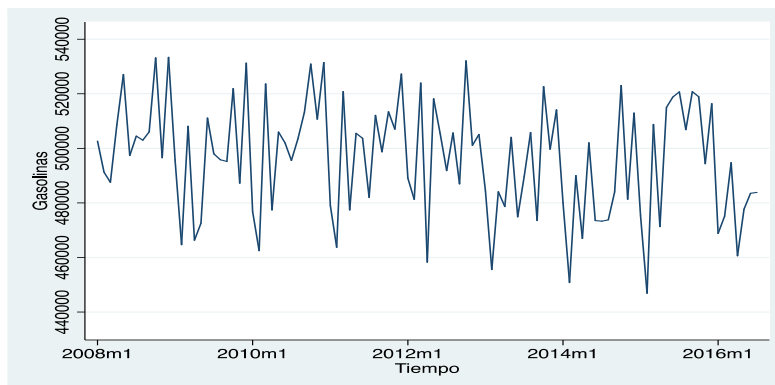


Lluvia (milímetros)

⁴ Un comentario sobre las propiedades de las series estacionarias. De acuerdo con Enders (1995), una serie estacionaria tiene media y varianza constante en el largo plazo, por lo que una intervención de política (como el Hoy No Circula) solo podrá tener un efecto transitorio en el corto plazo, que desaparecerá en el largo plazo. Por otra parte, una intervención de política cambiará la media y la varianza en el corto y largo plazos en una serie no estacionaria, como el número de vehículos automotores en la Ciudad de México.



Gasolinas (metros cúbicos)



Diésel (metros cúbicos)

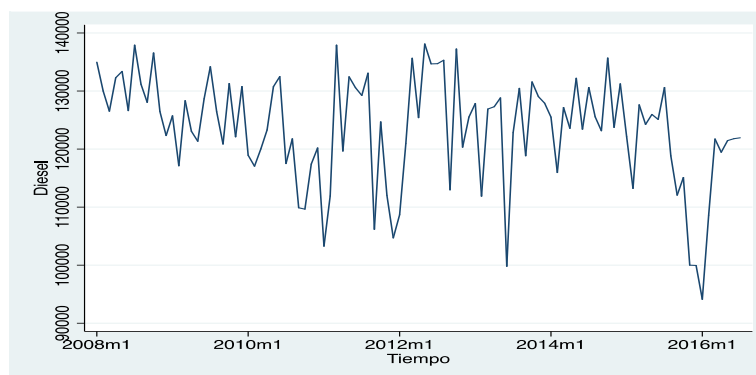
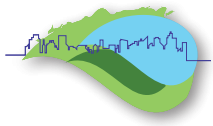


Figura 2-4. Temperatura máxima, lluvia, volumen de ventas de gasolinas y diésel en la Ciudad de México, promedios mensuales de enero de 2008 a julio de 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos de Conagua y la Secretaría de Energía.



Estimación. La política del Gobierno de la Ciudad de México para reducir la contaminación ambiental causada por vehículos automotores conocida como Hoy No Circula y que se resume en la expresión (II), la cual define los determinantes de la formación del ozono, se especifica en esta sección. La variable dependiente es O_{it} , el ozono en la región i durante el periodo t . Donde i son cinco regiones antes señaladas, t tiene una periodicidad mensual que va de enero de 2008 a julio de 2016. De acuerdo con (II), O_{it} está en función de Y , un vector de variables del medioambiente definidas por la precipitación pluvial promedio mensual en la ciudad medida en mm (lluvia) y la temperatura máxima mensual promedio medida en C° (temp. máx.), así como de un vector de variables de precursores de la formación de ozono X definido por las ventas mensuales de gasolinas y diésel en la ciudad. El modelo por estimar es este:

$$O_{it} = Y_{it}a_i + X_{it}b_i + e_{it} \dots\dots\dots(III)$$

Las variables independientes en Y y X son las mismas para las cinco regiones, pero los parámetros y los residuos son específicos para cada región (α , β , ϵ) (Tabla 2-6).

Tabla 2-6. Determinantes del ozono, O_{it} , expresión (III), por región de la Ciudad de México.

	(1) Noroeste	(2) Noreste	(3) Centro	(4) Suroeste	(5) Suroeste
lluvia	-0.0394** (-2.87)	-0.0857*** (-5.67)	-0.0386* (-2.58)	-0.0113 (-0.72)	-0.0271(- 1.91)
temp. máx.	5.326*** (12.53)	4.570*** (9.79)	5.873*** (12.69)	6.256*** (12.87)	5.157*** (11.72)
gasolinas	-0.000022 (-0.54)	-0.0000832 (-1.84)	0.00000747 (0.17)	0.0000608 (1.29)	0.000043 (1.02)
diésel	0.000157 (1.65)	0.000112 (1.07)	0.0000157 (0.15)	-0.0000247 (-0.23)	0.0000394 (0.40)
_cons	-57.22* (-2.58)	-1.055 (-0.04)	-66.41** (-2.75)	-90.52*** (-3.57)	-66.46** (-2.89)
N	103	103	103	103	103
R-sq	0.661	0.597	0.648	0.645	0.610
F Prob >F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

Estadísticos t en paréntesis p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Dado que tanto la variable dependiente, los valores máximos de ozono, como los determinantes de esta, uso de combustibles y condiciones del medioambiente, presentan comportamientos estacionarios, es posible utilizar el método de mínimos cuadrados ordinarios para estimar el efecto de dichos determinantes sobre la variable dependiente, expresión (III). Los resultados se presentan para cada una de las cinco regiones geográficas de la Ciudad de México en la **Tabla 2-7**.

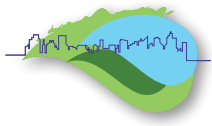


Tabla 2-7. Determinantes del ozono, O_{it} , (expresión III) por región de la Ciudad de México con corrección por autocorrelación de primer orden.

	(1) Noroeste	(2) Noreste	(3) Centro	(4) Suroeste	(5) Suroeste
lluvia	-0.0299 (-1.86)	-0.0603** (-3.37)	-0.0304 (-1.76)	-0.00959 (-0.53)	-0.0263 (-1.78)
temp. máx.	5.428*** (11.93)	4.732*** (9.52)	5.699*** (11.30)	6.190*** (11.72)	5.152*** (11.38)
gasolinas	-0.0000226 (-0.59)	-0.0000362 (-0.88)	-0.0000251 (-0.06)	0.0000388 (0.84)	0.0000404 (0.94)
diésel	0.0000963 (0.95)	0.0000425 (0.39)	0.0000274 (0.24)	0.0000383 (0.03)	0.0000432 (0.43)
_cons	-52.29** (-2.76)	-20.95 (-1.03)	-59.06** (-2.65)	-81.54*** (-3.44)	-65.43** (-2.86)
N	103	103	103	103	103
R-sq	0.641	0.566	0.600	0.605	0.596
F	43.72	F 31.97	36.68	37.48	36.16
Durbin-Watson Estadístico original	1.156560	1.139427	1.379247	1.436707	1.852734
Durbin-Watson Estadístico transformado	2.078755	2.020961	2.015732	2.027842	1.970905

Estadísticos t en paréntesis * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$
 Durbin-Watson valores críticos (5,103): dL = 1.441, dU = 1.647:

Para eliminar problemas de autocorrelación del tipo AR (1) que pudieran presentarse debido al uso de series de tiempo, se estimó (III) nuevamente bajo la corrección de Prais-Winsten. Los resultados están en la **Tabla 2-7**. Al estimar el estadístico Durbin-Watson para $n = 103$ y $k = 5$ se obtienen valores críticos inferiores y superiores de 1.441 y 1.647, respectivamente

Resultados

Las **Tablas 2-6 y 2-7** muestran que las condiciones del medioambiente son los principales determinantes de la formación del ozono en las cinco regiones de la Ciudad de México aquí analizadas. En todos los casos, los coeficientes de la temperatura máxima son estadísticamente significativos al 99 % de confianza. Estos coeficientes indican que por cada grado centígrado que se incremente la temperatura, el ozono aumenta entre 4,73 y 6,19 puntos IMECA dependiendo de la región (**Tabla 2-7**). El efecto de la lluvia sobre la formación de ozono es pequeño en magnitud y poco significativo.

Por otra parte, el consumo de gasolinas y diésel tiene un efecto nulo en la generación de ozono: en todos los casos de las **Tablas 2-6 y 2-7** los coeficientes tienen una magnitud cercana a cero y en todos los casos son estadísticamente no significativos. La variable utilizada para medir el consumo de combustibles es el volumen mensual de ventas en metros cúbicos en ambos casos. Se repitieron las estimaciones de la **Tabla 2-7**, incluyendo un rezago para las gasolinas y el diésel. Ambos combustibles con rezago y sin rezago siguieron



siendo no significativos. Es decir, disminuciones en el uso de combustibles, vía restricción a la circulación de vehículos, no reducen la generación de ozono.

Estos resultados no son sorprendentes porque el conjunto de programas aquí analizados no incentiva a la población a reducir el consumo de gasolina y dado que el consumo de combustibles ha permanecido estacionario durante el periodo de estudio, la generación de ozono no ha aumentado, pero tampoco ha disminuido. Por lo tanto, es posible concluir que la política para regular la contaminación de ozono producida por vehículos automotores en la Ciudad de México es ineficaz para lograr los objetivos de prevenir, minimizar y controlar la emisión de O_3 .

Análisis de eficiencia

Aunque suele haber alguna confusión entre los conceptos de eficacia y eficiencia, siguiendo a Mokate (2001) un programa es eficiente si cumple sus objetivos al menor costo posible. El costo puede incluir costos monetarios, tiempo y costos de oportunidad. Dado que la política para regular la contaminación de ozono producida por vehículos automotores en la Ciudad de México es ineficaz para cumplir sus objetivos (prevenir, minimizar y controlar la emisión de O_3), el menor costo para lograr estos resultados nulos es eliminar dicha política. La sociedad ahorraría importantes recursos en burocracia, legislaciones, tiempo en las colas de los centros de verificación de emisiones vehiculares (verificentros), corrupción y otros, como una menor credibilidad del Gobierno de la ciudad.

Análisis de equidad

La equidad es un concepto que puede tener diversos significados dependiendo del criterio que se utilice para definirla. La equidad se asocia con igualdad, justicia, entre otros. En el caso de la contaminación ambiental, a diferencia de la provisión de bienes y servicios, estamos tratando con un «mal»; por lo tanto, un criterio de equidad puede tomar en cuenta la cantidad de contaminantes que emite cada agente económico y dado que la idea es reducir esa cantidad, aquí la equidad significa que debe pagar más quien contamine más. Así las cosas, la política no es equitativa porque no identifica a quienes generan mayores costos sociales por la generación de O_3 . En primer lugar, porque Verificación Vehicular Obligatoria solo determina la tasa, pero no el volumen, a la que contamina cada automóvil, y la contaminación generada depende de la tasa a la que se contamina multiplicada por un volumen de aire utilizado en la movilidad del vehículo. En segundo lugar, porque los costos sociales del ozono en términos de salud no están identificados, empezando porque la salud no está definida, y menos cuantificada.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La estructura institucional de la política para regular y reducir la contaminación por ozono generada por vehículos automotores en la Ciudad de México, así como la evidencia empí-



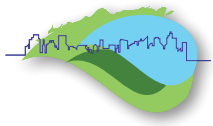
rica, no permite afirmar que se están cumpliendo los objetivos: prevenir y controlar las emisiones contaminantes (O_3) del aire y disminuir los efectos adversos a la salud de la población; monitorear el desempeño ambiental de los vehículos; prevenir, minimizar y controlar la emisión de contaminantes (O_3) provenientes de fuentes móviles que circulan.

Existen varias implicaciones sociales de las acciones gubernamentales estudiadas; entre otras, destaca un efecto incierto sobre la salud de los habitantes de la ciudad, y se observa también un número muy elevado, seguramente no óptimo, de vehículos automotores y prácticas corruptas cuando un auto incumple la norma (sobornar al técnico que verifica las emisiones para obtener la constancia aprobatoria). La política no busca determinar el costo social de la contaminación que genera cada vehículo: solo busca reducir la circulación de algunos y toma como criterio la tasa a la que emiten diversos contaminantes, pero en ningún momento determina, con ninguno de sus programas, el volumen de contaminantes emitidos por cada uno.

La política tampoco define un concepto de «salud» y, por lo tanto, no puede cuantificar los efectos de las emisiones contaminantes sobre ella. En el periodo de estudio, que abarca ocho años, no se observa un incremento, pero tampoco una reducción permanente de los niveles máximos de ozono ni un aumento en el largo plazo en los volúmenes de ventas de gasolina y diésel. Por otra parte, el número de vehículos automotores registrados crece significativamente.

Para establecer medidas de política eficaces en la solución del problema de la contaminación ambiental en la ciudad es necesario incorporar las causas fundamentales al análisis. El número de vehículos automotores en circulación y los combustibles que consumen solo son un efecto de situaciones más complejas. Las preguntas importantes son estas: ¿por qué hay tantos autos en la CDMX?, ¿por qué la CDMX es la ciudad más poblada del país y una de las más pobladas del mundo? Es más complejo y aunque muy importante, va más allá del objetivo de este trabajo; sin embargo, a continuación se comentan brevemente algunos temas relacionados.

La Ciudad de México, que no toda su área conurbada, disfruta de los niveles más altos de vida del país; tiene la mayor concentración de instituciones educativas, de nivel básico a nivel superior, los más grandes y modernos centros hospitalarios, instalaciones y actividades culturales y recreativas; además, concentra las principales instituciones financieras y el transporte público es de los más extensos y baratos de México. Por mucho tiempo, y de manera creciente, los gobiernos federal y local han otorgado múltiples subsidios a una gran parte de la población en el consumo de bienes y servicios como agua, transporte, escrituración de bienes inmuebles, pago del impuesto predial, además de apoyos a los adultos mayores y a los alumnos de educación básica, entre otros. Todos estos beneficios generan un importante atractivo a pobladores de otras entidades federativas, quienes migran a la ciudad para disfrutar de sus ventajas y servicios.



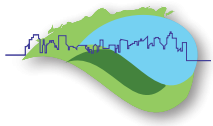
El problema es que la densidad de población y el alto nivel de vida se han traducido en un importante aumento en los precios de los terrenos y la vivienda, por lo que muchos de sus habitantes se tienen que establecer en los municipios conurbados del Estado de México, donde los precios de la vivienda son más asequibles. En una cuenca geográfica que hace tiempo resultó insuficiente para dar cabida al número creciente de habitantes, estos se han instalado en los alrededores y creado una fuerte demanda por servicios básicos, en especial servicios de transporte. Aunque la mayor parte de la población del Área Metropolitana de la Ciudad de México vive en los municipios conurbados del Estado de México, esta dispone de medios de transporte muy limitados en comparación con los habitantes de la CDMX; por ejemplo, de 195 estaciones del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), 184 están en la CDMX y 11 en el Estado de México.

Continuar elevando el bienestar de la población de la ciudad a través de subsidios en cada vez más actividades, y sobre todo financiados en gran parte con recursos de origen ajeno a ella (en 2016, alrededor de la mitad de su presupuesto de egresos fue de fondos del Gobierno federal), seguirá atrayendo a una mayor población, por lo que los problemas propios de las metrópolis (pobreza, «ciudades perdidas», hacinamiento, congestión y contaminación, entre otros) seguirán aumentando también.

De acuerdo con los resultados obtenidos en este trabajo se hacen las siguientes recomendaciones. En general, es necesario que las políticas públicas contengan indicadores que permitan medir los efectos de las políticas y, así, definir el logro de sus objetivos, su calidad y el tiempo transcurrido. Por ejemplo, si un objetivo es el mejoramiento de la salud, es necesario definirla para poder medirla y saber si se cumplen y en qué momento los objetivos fijados. En el caso particular del estudio presentado aquí, es fundamental medir los costos sociales de la contaminación atmosférica ocasionada por los vehículos automotores. La tasa de emisiones contaminantes es un indicador incompleto: es necesario conocer el volumen de contaminación que genera cada automóvil, y para ello hay que saber cuánto aire utiliza. En temas tan complejos como este es recomendable realizar y evaluar programas piloto antes de presentar una política pública definitiva para solucionar el problema.

REFERENCIAS

- Davis, L. (2008). The effect of driving restrictions on air quality in Mexico City. *Journal of Political Economy*, 1 (116).
- Davis, L. (2017). Saturday driving restrictions fail to improve air quality in Mexico City. *Scientific Reports*, 7, 41652. <https://doi.org/10.1038/srep41652>
- Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa. (2017). Recurso de queja, 46/2017. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematicaSSCT/PaginasPub/ResultadosPub.aspx>



- Enders, W. (1995). *Applied econometric time series*. Wiley.
- Eskeland, G. y Feyzioglu, T. (1997). Rationing can backfire: the day without a car in Mexico City. *World Bank Economic Review*, 11-3, 383-408.
- Gallego, F., Montero, J-P. y Salas, C. (2013). The effect of transport policies on car use: evidence from Latin American cities. *Journal of Public Economics*, 107, 47-62. Girard, J. (2005). *Principles of environmental chemistry*. Jones and Bartlett Learning.
- Gobierno de la Ciudad de México. (1916). Programa Contingencias Ambientales Atmosféricas en la Ciudad de México. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.
- Gobierno de la Ciudad de México. (2014). Decreto por el que se expide el Programa Hoy No Circula en el Distrito Federal. 1882. <http://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/programas/hoy-no-circula/decreto-programa-hoy-no-circula-segundo-semester-2016.pdf>
- Gobierno de la Ciudad de México. (2016). Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 203. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224776/PCAA-CDMX-_2017__1_.pdf
- Gobierno de la Ciudad de México. (s. f.). *Modificaciones al Programa para Contingencias Ambientales Atmosféricas (PCAA)* [PDF]. <http://www.aire.cdmx.gob.mx/descargas/ultima-hora/calidad-aire/pcaa/pcaa-modificaciones.pdf>
- Gobierno de la Ciudad de México. (s. f.). *Concentraciones de ozono*. <http://www.aire.cdmx.gob.mx/default.php?opc='aqBjnmU='>
- Gobierno de la Ciudad de México. (s. f.). Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-167-SEMARNAT-2016 <https://catalogonacional.gob.mx/FichaRegulacion?regulacionId=95383>
- INEGI. Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos [Simbad]. (2014). *Número de vehículos automotores registrados en la Ciudad de México*. <https://www.inegi.org.mx/programas/vehiculosmotor/>
- Laffont, J. (1994). *Fundamentals of public economics*. The MIT Press.
- Medina, S. (2014). Hoy No Circula: buenas intenciones, malos efectos [Blog]. *Nexos*. <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=6333>
- Mokate, K. (2001). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir? *Documento de Trabajo I-24*. BID, Indes.
- Molina, L. y Molina, M. (2002). *Air quality in the Mexico megacity. An integrated assessment*. Kluwer Academic Publishers.
- Paz, L. (2016). La Suprema Corte y lo que falta por decidir sobre el uso del automóvil. *Nexos*. <https://eljugodelacorte.nexos.com.mx/?p=5725>
- Secretaría de Energía. (s. f.). *Volumen de ventas de gasolinas y diésel en la Ciudad de México*. <http://sie.energia.gob.mx/movil.do?action=applyOptions>



- Secretaría de Salud. (s. f.). Norma Oficial Mexicana NOM-020-SSA1-2014. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601281&fecha=25/09/2020
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala. (2015a). (contradicción de tesis 887/2015) y octubre de ese año (tesis jurisprudencial 2.a /J. 125/2015 [10.a]).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala. (2015b). Tesis jurisprudencial núm. 2. a/J. 125/2015 (10. a) de (contradicción de tesis). <http://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/contradiccion-tesis-585014082>
- White, L. (1982). *The regulation of air pollutant emissions from motor vehicles*. American Enterprise Institute for Public Policy Research. <https://www.aei.org/research-products/book/the-regulation-of-air-pollutant-emissions-from-motor-vehicles/>



CAPÍTULO III

Efecto de las prácticas de sostenibilidad de la cadena de suministro en su desempeño sostenible

Bertha Lucía Santos Hernández¹
Sandra Yesenia Pinzón Castro²

INTRODUCCIÓN

El contexto actual exige una gestión de recursos que garantice mejorar la calidad de vida tanto de las generaciones presentes como de las futuras; al respecto, los Objetivos de Desarrollo Sostenible pretenden incidir no solamente en el aspecto medioambiental y social, sino también en el económico al direccionar las acciones del sector empresarial mediante la inclusión de objetivos de carácter ambiental y social en su gestión estratégica manteniendo, al mismo tiempo, la sostenibilidad económica. Así las cosas, el sector industrial representa un área de oportunidad donde es posible implementar acciones sostenibles en todo el ciclo de vida de los productos y servicios, desde su diseño hasta su disposición final.

Las organizaciones que ya han adoptado prácticas ambientales y sociales despliegan dichos esfuerzos hacia aquellas que conforman sus cadenas de suministro; así, dichas iniciativas se fortalecen y cobran sentido para desembocar en productos y servicios de mayor valor para el cliente (Brzustewicz, 2013). No obstante, esta inclusión involucra la implementación de métodos y herramientas que integren los tres enfoques, es decir, el económico, el ambiental y el social simultáneamente, puesto que suelen considerarse de manera separada;

¹ Ingeniera industrial, máster en Administración, máster en Tecnología Educativa, especialidad en Movilidad y Logística, doctora en Ciencias Administrativas. Institución de adscripción: Universidad Autónoma de Aguascalientes. Contacto: lucy_santoshdz@yahoo.com.mx

² Doctora en Administración, máster en Administración, máster en Mercadotecnia, licenciada en Administración de Empresas. Institución de adscripción: Universidad Autónoma de Aguascalientes. Contacto: sandra.pinzon@edu.uaa.mx



esto último, aunado a los constantes y variados flujos de información, materiales, capital e intereses diversos de todos los involucrados, se convierte en un verdadero desafío.

De esta manera, la gestión sostenible de la cadena de suministro asume mayor importancia y pertinencia, lo que demanda incrementar las investigaciones en este tema para indagar aspectos de las organizaciones que adoptan prácticas de gestión sostenibles en todas sus dimensiones (Zailani *et al.*, 2012), ya que, a pesar de que su estudio debe ser holístico, las investigaciones señalan que las más estudiadas son las ambientales y sociales, es decir, su estudio ha sido parcializado (Seuring y Müller, 2008).

Considerando lo anterior, se espera que este estudio contribuya a proporcionar evidencia empírica del efecto de las prácticas de gestión sostenible de la cadena de suministro en el desempeño ambiental, económico, social y operativo de las empresas, lo cual puede repercutir en la creación de valor tanto en las organizaciones como en el entorno externo. De esta manera, se plantea como objetivo de investigación determinar el efecto de las prácticas ambientales, sociales y económicas a lo largo de la cadena de suministro en el desempeño sostenible del sector industrial manufacturero de una ciudad ubicada en la zona central de México.

El documento se estructura en cinco secciones: en esta introducción se proporciona un panorama general sobre el tema de investigación, su importancia, lagunas; en la revisión de literatura se exponen conceptos y elementos que contribuyen a su comprensión; en la tercera sección se describe el método de investigación; en la cuarta sección se muestran los principales resultados del análisis de datos; y, finalmente, en la última sección se ofrecen las conclusiones, limitaciones y líneas de investigación futuras.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

Análisis ciclo de vida y cadena de suministro

Una sociedad cada vez más consciente de la necesidad del cuidado del planeta obliga a la comunidad empresarial a responsabilizarse de sus operaciones y adoptar los principios de la sostenibilidad; sin embargo, es el sector manufacturero el más presionado por adoptarla, de ahí que la cadena de suministro sostenible surja como una alternativa para minimizar el impacto negativo sobre el medioambiente y la sociedad mientras se maximizan los beneficios económicos (Hassini *et al.*, 2012), y aunque no es una alternativa exclusiva de este sector, ciertamente es el que tiene más investigaciones con evidencia de buenos resultados.

En este sentido, el análisis del ciclo de vida es una herramienta que permite identificar los efectos adversos al entorno que se desprenden en cada una de sus fases con el objetivo de reducirlos. El análisis parte desde la adquisición de la materia prima, la transformación de esta en el producto final, almacenamiento, distribución, uso, mantenimiento y disposición



final del producto, ya sea su eliminación o reciclaje, reutilización o disposición de residuos al término de su vida útil. La adopción de este concepto permite cadenas de suministro más sostenibles, donde una mayor conciencia sobre el cuidado del medioambiente y el impacto social pueden verse reflejados desde la conceptualización o idea del producto planeando los materiales y procesos más adecuados, y cada involucrado en la cadena (proveedores, fabricantes, distribuidores) asume un rol importante.

Estudios previos han demostrado que el análisis del ciclo de vida ha sido útil en investigaciones sobre el consumo de energía en cada fase de la cadena de suministro industrial; también se ha utilizado únicamente en la evaluación de actividades de transporte o distribución, y en otros casos se han evaluado tanto actividades de transporte como las de distribución.

Sin embargo, los resultados no son del todo aceptados, puesto que el concepto como tal ha de percibirse con un enfoque más integral, una tarea por demás compleja considerando la dificultad de la técnica por sí misma; así como por la necesidad de disponer de datos y recursos para completarla (Browne *et al.*, 2005). A pesar de lo anterior, la adopción del concepto de análisis del ciclo de vida es considerada clave en la evaluación de los efectos adversos de las operaciones industriales sobre el entorno (Alting y Jørgensen, 1993).

Gestión sostenible de la cadena de suministro

La inclusión de la sostenibilidad en la gestión de la cadena de suministro se ha ido consolidando con el paso del tiempo, de tal forma que el concepto de gestión sostenible de la cadena de suministro ha podido ser descrito por Carter y Rogers (2008) como la integración de objetivos económicos, ambientales y sociales en la estrategia de una organización en la cual la coordinación de los procesos empresariales es clave para mejorar el desempeño económico a largo plazo tanto de la empresa como de sus socios involucrados en la cadena de suministro.

Por otro lado, Ahi y Searcy (2013) señalan que se trata de la coordinación de cadenas de suministro que voluntariamente deciden incluir aspectos ambientales, sociales y económicos a sus sistemas empresariales interorganizacionales; se diseñan para una mejor gestión del flujo de materiales, información y capital relacionado con el suministro, producción y distribución de sus productos y servicios para satisfacer las expectativas del cliente y de los grupos de interés, al mismo tiempo que la rentabilidad, la competitividad y la vulnerabilidad a corto y largo plazo. Actualmente se conceptualiza como la integración de la gestión de materiales, información y flujos de capital con los tres puntos del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental, para satisfacer las expectativas y necesidades del cliente (Feitó Cespón *et al.*, 2016).

La gestión de la cadena de suministro se caracteriza por su aplicación dentro del espacio operativo, ya que considera los flujos para determinar las actividades que generan valor a



través de la estructura de la gestión de la cadena de suministro; asimismo, es transformacional, ya que persigue no solo su sostenibilidad económica, sino que busca también trascender hacia aspectos ambientales y sociales; y es relacional, puesto que se fundamenta en las relaciones que sostiene con todos los miembros que integran la cadena de suministro y atiende los intereses diversos en una amplia red que incluye grupos de interés (Seuring y Müller, 2008).

Aspecto ambiental de la gestión sostenible de la cadena de suministro. Aunado a lo anterior y con base en estudios previos, existen algunos elementos ambientales que deben considerarse en la gestión de la cadena de suministro, como procesos de producción respetuosos con el medioambiente y libres de emisiones de contaminantes, gestión de residuos, reutilización de material, entre otros (Pagell y Wu, 2009; Kot, 2018). Asimismo, la gestión de la sostenibilidad en empresas manufactureras incluye la cuidadosa elección de sus socios y un liderazgo que motive a todos sus miembros a comprometerse con el cuidado ambiental.

Aspecto social de la cadena sostenible de la cadena de suministro. El desarrollo sostenible alude también a los derechos humanos, a cómo impacta una empresa en los individuos (por ejemplo, cuidando los derechos tanto de la comunidad en la cual se encuentra inserta como los de sus colaboradores); aquí va implícita la ética como elemento esencial de la empresa. Esta incide en la comunidad, entre otras formas, a través del pago de impuestos oportunamente, para dirigirlos hacia la educación, la salud, la infraestructura... También, mediante actividades caritativas en la comunidad local para reducir la pobreza, y principalmente contar con un código de ética que regule las acciones de la empresa, ofrecer oportunidades de empleo real a la comunidad, implementar acciones que garanticen la seguridad y salud a sus colaboradores, cumplir con las obligaciones fiscales transparente y oportunamente, participar en actividades de caridad y desarrollo regional en la comunidad local (Kot, 2018).

Prácticas de gestión sostenible de la cadena de suministro. Como se ha mencionado, una de sus características es el equilibrio que se logra en sus tres dimensiones (económica, ambiental y social) mediante las prácticas entre los elementos de la cadena para conseguir el desarrollo sostenible (Ageron *et al.*, 2012), ya que, sin duda, las actividades de las organizaciones que conforman una cadena de suministro generan impacto en el medioambiente. Con prácticas sostenibles se reduce el mal uso de recursos, desechos, y se logra un mejor rol dentro del enfoque del *triple bottom line* o triple resultado de Elkington (2013); por ende, esto repercute en el desempeño social, ambiental y económico, contribuyendo así al desarrollo sostenible (Zailani *et al.*, 2012). Sin embargo, para alcanzar un verdadero beneficio, las empresas deben extender sus esfuerzos más allá de sus operaciones y llegar a las de sus proveedores, además de atender las expectativas de sus clientes (Porter y Kramer, 2006).



MÉTODO

Diseño de investigación

El estudio se diseñó empírico, no experimental, cuantitativo, transversal, causal, y se utilizó el modelo de ecuaciones estructurales mediante el *software* SmartPLS (Ringle *et al.*, 2015). El modelo de ecuaciones estructurales es una técnica de análisis multivariante que provee de eficiencia estadística para probar teóricamente el modelo causal planteado en esta investigación. Asimismo, se empleó el enfoque de mínimos cuadrados parciales con base en el análisis de la varianza dado que es una metodología de modelación que no exige supuestos paramétricos rigurosos referentes a la distribución de datos y al tamaño de muestra (Martínez Ávila y Fierro Moreno, 2018).

Muestreo y recolección de datos

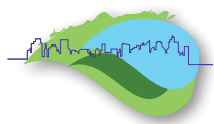
El marco poblacional lo constituyen las empresas pequeñas, medianas y grandes del sector industrial manufacturero con más de 10 empleados, ubicadas en Aguascalientes, México; la unidad de análisis del estudio son los representantes de las empresas, directores o gerentes, subgerentes generales, de calidad, de producción o de logística. De un total de 557 empresas, se obtuvo una muestra de 228 utilizando un nivel de confianza del 95 % y margen de error del 5 %; se obtuvieron 224 cuestionarios válidos recolectados en mayo, junio y julio de 2019.

Instrumento de recolección de datos

La aplicación de la técnica parte de la revisión de la literatura, con lo cual se estableció el modelo teórico, que consta de dos constructos: prácticas de sostenibilidad de la cadena de suministro y desempeño de la sostenibilidad de la misma. La recolección de datos se llevó a cabo mediante un cuestionario integrado por tres secciones: datos generales, prácticas de sostenibilidad de la cadena de suministro y desempeño de la sostenibilidad de esta. Para medir los constructos se utilizó una adaptación del instrumento desarrollado por Das (2017). El primer constructo consta de cinco dimensiones y 20 ítems, y el segundo de seis dimensiones con 28 ítems; utiliza una escala Likert de cinco puntos: 1 = Totalmente en desacuerdo, 2 = En desacuerdo, 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo, 4 = De acuerdo, 5 = Totalmente de acuerdo.

Confiabilidad y validez

La valoración del modelo de medida se realizó mediante la evaluación de la consistencia interna con el cálculo del alfa de Cronbach y el índice de confiabilidad compuesta, la validez convergente a través de la varianza media extraída, la validez discriminante con el criterio de Fornell y Larcker (1981) y el ratio *heterotrait-monotrait*. En cuanto a la consistencia interna o confiabilidad de una prueba, se evalúa si los ítems diseñados para medir los constructos efectivamente lo hacen; en las **Tablas 3-1 y 3-2** se observa el grado de consistencia interna para cada constructo y que los ítems diseñados para evaluar el mismo constructo contienen puntuaciones similares. De acuerdo con el criterio de Nunnally y Bernstein (1994), se cumple, ya que se obtuvieron puntajes de al menos 0,7.



Por otro lado, la validez convergente se evaluó con la varianza media extraída y señala que los ítems representan a un solo constructo, es decir, que la varianza del constructo se puede explicar con los ítems incluidos en el cuestionario. Su valor debe ser de al menos 0,5 o, dicho de otra manera, explica por lo menos el 50 % de la varianza de los ítems (Fornell y Larcker, 1981). Adicionalmente, la validez convergente se comprobó con los valores de las cargas factoriales, que superaron el valor de 0,6 y fueron significativos (Bagozzi y Yi, 1998).

Tabla 3-1. Fiabilidad y validez convergente: prácticas de sostenibilidad de la cadena de suministro.

Dimensiones	ítem	Cargas factoriales	Varianza media extraída	Fiabilidad compuesta	Alfa de Cronbach
Prácticas de gestión ambiental (PGA)	PGA1	0,87632935	0,7375901	0,94382868	0,92802384
	PGA2	0,89404793			
	PGA3	0,89397755			
	PGA4	0,883608			
	PGA5	0,85022473			
	PGA6	0,7452682			
Prácticas sociales centradas en el empleo (PSE)	PSE1	0,81102448	0,73471691	0,8924267	0,81852283
	PSE2	0,89071624			
	PSE3	0,86776414			
Prácticas sociales centradas en la comunidad (PSC)	PSC1	0,7042894	0,69991193	0,87366364	0,78040713
	PSC2	0,90435453			
	PSC3	0,88648469			
Prácticas de operación (PO)	PO1	0,82595155	0,66532672	0,90820074	0,87302945
	PO2	0,79517792			
	PO3	0,73364178			
	PO4	0,90673597			
	PO5	0,80729755			
Integración de la cadena de suministro (ICS)	ICS1	0,83084327	0,64743519	0,8462953	0,72898476
	ICS2	0,79576596			
	ICS3	0,78661399			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados.

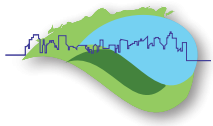
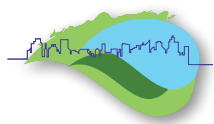


Tabla 3-2. Fiabilidad y validez convergente, desempeño de la sostenibilidad de la cadena de suministro.

Dimensiones	ítem	Cargas factoriales	Varianza media extraída	Fiabilidad compuesta	Alfa de Cronbach
Desempeño ambiental (DA)	DA1	0,86630959	0,6715125	0,9104099	0,8757952
	DA2	0,87832266			
	DA3	0,84816283			
	DA4	0,71216257			
	DA5	0,78042547			
Desempeño social centrado en el empleado (DSE)	DSE1	0,83181829	0,6974604	0,8736723	0,7835141
	DSE2	0,84032868			
	DSE3	0,833251			
Desempeño social centrado en la comunidad (DSC)	DSC1	0,7854942	0,7619918	0,9052776	0,841492
	DSC2	0,92727841			
	DSC3	0,89951597			
Desempeño operación (DO)	DO1	0,75562137	0,6822969	0,895309	0,8431301
	DO2	0,89078827			
	DO3	0,86434114			
	DO4	0,78589739			
Desempeño financiero (DF)	DF1	0,80564293	0,6801435	0,9370082	0,9214973
	DF2	0,80746871			
	DF3	0,83309741			
	DF4	0,82149516			
	DF5	0,79854656			
	DF6	0,86106083			
	DF7	0,84375953			
Competitividad (DC)	DC1	0,80366337	0,5631286	0,8848844	0,8432663
	DC2	0,77228766			
	DC3	0,80109078			
	DC4	0,75858945			
	DC5	0,63323902			
	DC6	0,7199116			

Respecto a la validez discriminante, esta refleja en qué grado el constructo difiere de otro constructo; para su evaluación se consideraron el criterio de Fornell y Larcker y la matriz *heterotrait-monotrait*. En la **Tabla 3-3** se observa que la raíz cuadrada de la varianza media



extraída de cada variable o dimensión puesta en la diagonal es mayor que las correlaciones que tiene con las otras variables; dicho valor debe ser mayor que el resto para evidenciar la validez discriminante.

Tabla 3-3. Validez discriminante mediante el criterio de Fornell-Larcker.

	DA	DC	DF	DO	DSC	DSE	ICS	PGA	PO	PSC	PSE
DA	0,819										
DC	0,640	0,750									
DF	0,531	0,680	0,825								
DO	0,629	0,711	0,550	0,826							
DSC	0,582	0,554	0,409	0,550	0,873						
DSE	0,540	0,537	0,356	0,511	0,511	0,835					
ICS	0,551	0,545	0,424	0,438	0,408	0,427	0,805				
PGA	0,644	0,654	0,576	0,492	0,498	0,392	0,590	0,859			
PO	0,713	0,660	0,601	0,566	0,546	0,416	0,589	0,831	0,816		
PSC	0,387	0,443	0,369	0,297	0,517	0,290	0,395	0,622	0,585	0,837	
PSE	0,487	0,506	0,408	0,489	0,395	0,503	0,480	0,588	0,529	0,434	0,857

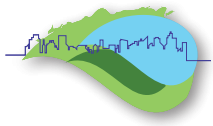
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados.

Una mejor manera de evaluar la validez es a través del cálculo del ratio *heterotrait-monotrait*, cuyo valor debe ser inferior a uno (Gold *et al.*, 2001), como se puede ver en la **Tabla 3-4**.

Tabla 3-4. *Heterotrait-monotrait* ratio (HTMT).

	DA	DC	DF	DO	DSC	DSE	ICS	PGA	PO	PSC	PSE
DA											
DC	0,740										
DF	0,587	0,774									
DO	0,732	0,825	0,614								
DSC	0,677	0,647	0,464	0,649							
DSE	0,655	0,660	0,420	0,622	0,629						
ICS	0,677	0,686	0,508	0,536	0,516	0,556					
PGA	0,712	0,737	0,619	0,552	0,558	0,461	0,710				
PO	0,809	0,766	0,668	0,654	0,621	0,498	0,729	0,914			
PSC	0,472	0,546	0,430	0,364	0,621	0,391	0,522	0,723	0,680		
PSE	0,578	0,612	0,468	0,588	0,480	0,630	0,615	0,675	0,619	0,549	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados.



En cuanto al modelo estructural, se evaluó la colinealidad mediante los valores de FIV factor de inflación de la varianza, los cuales deben encontrarse entre 0,20 y cinco; dicho supuesto se cumplió, por lo cual no se evidencian problemas con la colinealidad. Sobre la relación entre los constructos prácticas de sostenibilidad de la cadena de suministro y desempeño de la sostenibilidad de la cadena de suministro, se evaluó el signo algebraico, el cual resultó positivo, su magnitud es de 0,776 y corresponde a una relación fuerte, estadísticamente significativa para $p < 0,001$. Los valores de R^2 indican valor predictivo sustancial en el rango de 0,50 a 0,75 (Hair *et al.*, 2017); el 60,2 % del desempeño de la sostenibilidad de la cadena de suministro se explica, precisamente, por sus prácticas de sostenibilidad, como se observa en la **Tabla 3-5**.

Tabla 3-5. Valores de R cuadrado.

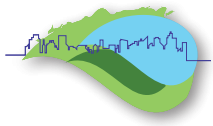
Desempeño	R cuadrado
Desempeño ambiental	0,683
Desempeño en la competitividad	0,787
Desempeño financiero	0,648
Desempeño de la sostenibilidad de la cadena de suministro	0,602
Desempeño social centrado en el empleado	0,439
Integración de la cadena de suministro	0,504
Prácticas de gestión ambiental	0,893
Prácticas de operación	0,831
Prácticas sociales centradas en la comunidad	0,517
Prácticas sociales centradas en el empleado	0,500

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados.

RESULTADOS

Perfil de la muestra

Se tuvo una tasa de respuesta del 98,2 %; se recibieron 224 cuestionarios completos, de los cuales el 36 % corresponde a empresas del sector metalmecánico que atienden al mercado internacional (50 %), con una posición en el mercado fuerte (65 %), en su mayoría (39 %), entre 11 y 20 años en este. Las empresas encuestadas manifestaron aumento en la tendencia de sus ingresos (78 %); son predominantemente pequeñas empresas (43 %) con tendencia a incrementar el número de sus empleados (85 %). El género de sus gerentes es en su mayoría masculino (68 %), de entre 41 a 50 años (39 %), con antigüedad en la empresa de seis a 10 años y una buena parte con licenciatura o ingeniería (63 %).



Resultados descriptivos

En la **Figura 3-1** se muestran los puntajes obtenidos (del 1 al 5 escala de Likert) para cada ítem de las prácticas de sostenibilidad de la cadena de suministro; en ella se observa que el nivel más bajo lo obtuvo PSC3: prácticas sociales centradas en la comunidad, y refiere a la utilización de las instalaciones de las organizaciones para proporcionar educación a la población circunvecina; le sigue PSC2, que refiere a la facilitación de servicios de salud por parte de la empresa; asimismo, los valores para PGA1, PGA2, PGA3 son bajos, y corresponden concretamente a las prácticas de gestión ambiental relacionadas con las normas y sistemas de gestión ambiental tanto para la empresa como para proveedores. Por su parte, los puntajes más altos provienen de las prácticas sociales centradas en el empleado, y se refieren a las medidas de seguridad, ambiente de trabajo positivo y a los salarios y prestaciones proporcionados por la organización a sus empleados.

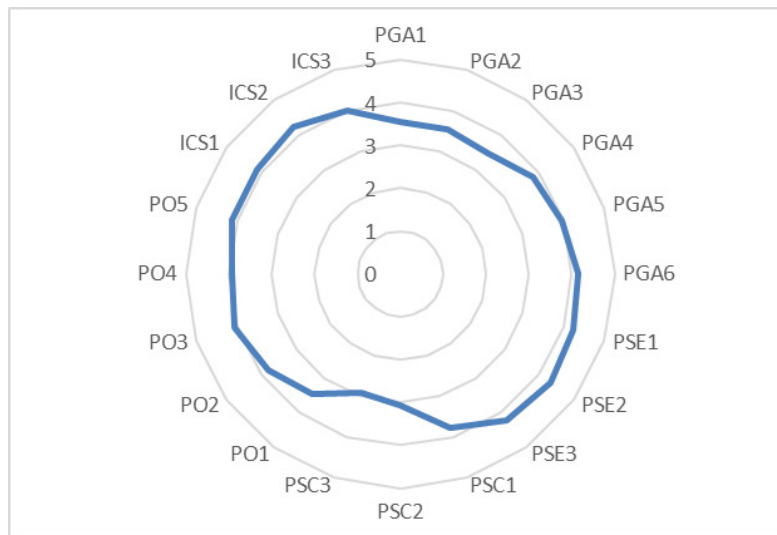


Figura 3-1. Puntajes obtenidos para cada ítem de las prácticas de sostenibilidad de la cadena de suministro.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados.

En cuanto al desempeño de la sostenibilidad de la cadena de suministro, en la **Figura 3-2** se observa el puntaje más bajo para DSC3, que se refiere al tiempo que la población es libre de padecimientos debido a los servicios de salud facilitados por la organización. El puntaje más alto corresponde a DC2 sobre la mejora en la calidad de los productos y servicios proporcionados por la empresa.

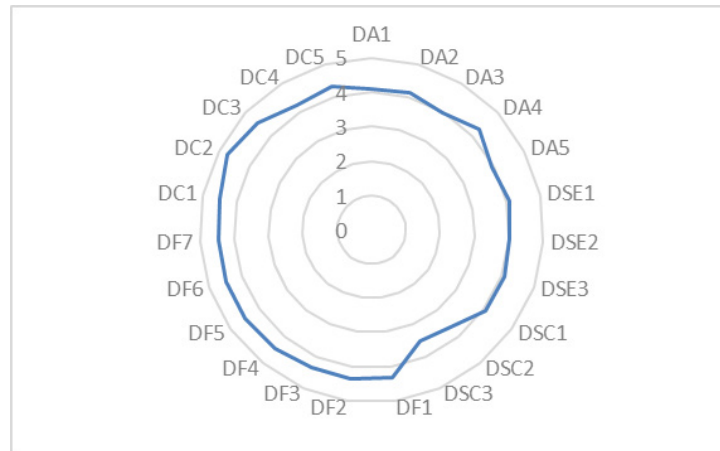
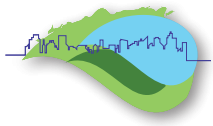


Figura 3-2. Puntajes obtenidos para cada ítem del desempeño de sostenibilidad de la cadena de suministro.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados.

En general, los datos indican buen nivel de aceptación de las prácticas de sostenibilidad de las cadenas de suministro (Figura 3-3), particularmente en lo que respecta a las prácticas sociales centradas en el empleado y ligeramente menor en cuanto a las prácticas sociales centradas en la comunidad. En referencia al desempeño (Figura 3-4), el nivel de aceptación no difiere tanto entre una y otra dimensión: el mayor corresponde al desempeño en la competitividad y el menor al desempeño social centrado en la comunidad.

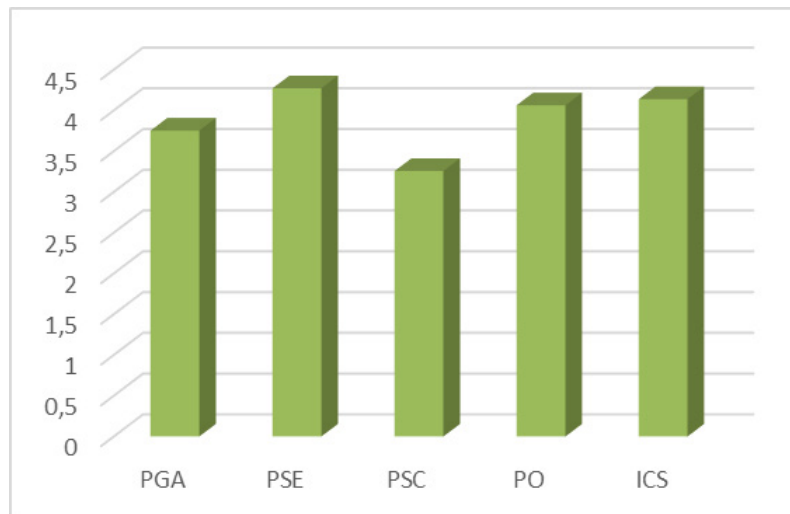


Figura 3-3. Puntajes obtenidos por dimensión de las prácticas de sostenibilidad de la cadena de suministro.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados.

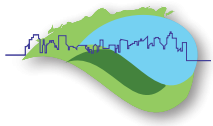


Figura 3-4. Puntajes obtenidos por dimensión del desempeño sostenible de la cadena de suministro.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados.

68

Contrastación de la hipótesis

A través del modelo de ecuaciones estructurales se pudo comprobar la estructura del modelo y contrastar la hipótesis planteada. En la **Tabla 3-6** se aprecia la relación entre las prácticas de sostenibilidad de la cadena de suministro y se ve que existe una relación positiva, directa y significativa entre ambos constructos.

Tabla 3-6. Resultados del SEM del modelo teórico.

Hipótesis	Relación estructural	Coefficiente estandarizado	Valor t	Valor p
H2 Las prácticas de sostenibilidad influyen directa, positiva y significativamente en el desempeño de la sostenibilidad de la cadena de suministro.	PSCS DSCS →	0,776	30.754	0.000***

CONCLUSIONES

Las pequeñas y medianas empresas suelen depender de relaciones informales y personales en la cadena de suministro, lo cual influye en las prioridades del dueño y del gerente. Dichas prioridades se reflejan en el enfoque del desarrollo sostenible y especialmente en la manera como abordan el aspecto ambiental y social de dicha cadena. Este tipo de empresas parecen evitar la responsabilidad ambiental, por lo que sus prácticas ambientales son menores respecto a las grandes empresas, las cuales, además, sufren mayor presión para implementar prácticas de sostenibilidad (en la mencionada cadena de suministro) (Gros-



vold *et al.*, 2014); esto sugiere que las empresas grandes enfatizan sus prácticas en relación con las pequeñas y medianas empresas (Li *et al.*, 2006).

Adicionalmente, procuran fortalecer relaciones duraderas con base en la confianza, lo que coincide con la literatura sobre gestión sostenible de la cadena de suministro; así que suponen mejores puntajes en la dimensión social y realizan prácticas relacionadas. Esto parece comprobarse con los resultados obtenidos, de manera particular en lo que respecta a las prácticas sociales centradas en el empleado; sin embargo, se observó una tendencia general de niveles bajos de aceptación de prácticas de sostenibilidad en las dimensiones ambiental y social, sobre todo en normatividad y sistemas de gestión ambiental en la cadena. Por otra parte, las acciones destinadas a la gestión de residuos parecen ser lo que más impacta en el desempeño financiero de las empresas, y ello explica los puntajes altos en estas dimensiones.

Se pudo comprobar el efecto de las prácticas de sostenibilidad de la cadena de suministro en su desempeño sostenible: el 77,6 % de este desempeño se explica a través de las prácticas de sostenibilidad, lo que se acerca al valor obtenido en una investigación previa similar, donde el 64,2 % del desempeño de las operaciones tiene que ver con el manejo sostenible de la cadena en las dimensiones ambiental, económica, social, financiera y en la competitividad (Gunasekaran *et al.*, 2004).

No obstante, los resultados pueden ser poco representativos debido al tamaño de la muestra; además, la investigación refleja solamente el nivel de compromiso con cada una de las prácticas en sus tres dimensiones. Por lo tanto, se requiere profundizar en otros factores que sean determinantes en la elección de los aspectos más importantes del desarrollo sostenible en los sujetos investigados. Se requiere indagar más sobre el tema, extender el tamaño de muestra y replicar la investigación en todo tipo de empresas, puesto que podrían existir diferencias entre los contextos.

REFERENCIAS

- Ageron, B., Gunasekaran, A. y Spalanzani, A. (2012). Sustainable Supply Management: an empirical study. *International Journal of Production Economics*, 140 (1), 168-182.
- Ahi, P. y Searcy, C. (2013). A comparative literature analysis of definitions for green and sustainable Supply Chain Management. *Journal of Cleaner Production*, 52, 329-341.
- Alting, D. L. y Jørgensen, D. J. (1993). The concept of the life cycle as a basis for sustainable industrial production. *Annals of CIRP - Manufacturing Technology*, 42 (1), 163-167. doi: 10.1016 / s0007-8506 (07) 62417-2
- Bagozzi, R. P. y Yi, Y. (1998). On the evaluation of structural equation models. *Acad. Mark. Sci.*, 16 (1), 76-94.



- Browne, M., Rizet, C., Anderson, S., Allen, J. y Keita, B. (2005). Life cycle assessment in the Supply Chain: a review and case study. *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, 25 (6), 761-782. doi: 10.1080 / 01441640500360993
- Brzustewicz, P. (2013). Supply Chain Management and product life cycle - development perspective balanced. *Mark. Market*, 12, 8-13.
- Carter, C. R. y Jennings, M. M. (2002). Logistics social responsibility: an integrative framework. *Journal of Business Logistics*, 23 (1), 145-180.
- Carter, C. R. y Rogers, D. S. (2008). A framework of sustainable Supply Chain management: moving toward new theory. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 38 (5), 360-387.
- Das, D. (2017). Development and validation of a scale for measuring Sustainable Supply Chain Management practices and performance. *Journal of Cleaner Production*, 164, 1344-1362.
- Elkington, J. (2013). Enter the triple bottom line. En *The triple bottom line* (pp. 23-38). Routledge.
- Feitó Cespón, M., Cespón Castro, R. y Rubio Rodríguez, M. A. (2016). Modelos de optimización para el diseño sostenible de cadenas de suministros de reciclaje de múltiples productos. *Ingeniare. Revista Chilena de Ingeniería*, 24 (1), 135-148.
- Fornell, C. y Larcker, D. F. (1981). *Structural equation models with unobservable variables and measurement error: algebra and statistics*.
- Gold, A. H., Malhotra, A. y Segars, A. H. (2001). Knowledge management: an organizational capabilities perspective. *Journal of Management Information Systems*, 18 (1), 185-214.
- Grosvold, J., Hoejmoose, S. y Roehrich, J. (2014). Squaring the circle: Management, measurement and performance of sustainability in Supply Chains. *Supply Chain Management: An International Journal*, 19 (3), 292-305.
- Gunasekaran, A., Patel, C. y McGaughey, R. E. (2004). A framework for Supply Chain performance measurement. *International Journal of Production Economics*, 87 (3), 333-347.
- Hassini, E., Surti, C. y Searcy, C. (2012). A literature review and case study of sustainable Supply Chain with a focus on metrics. *International Journal of Production Economics*, 140 (1).
- Kot, S. (2018). Sustainable Supply Chain Management in small and medium enterprises. *Sustainability*, 10 (4), 1143.
- Li, S., Ragu-Nathan, B., Ragu-Nathan, T. S. y Rao, S. S. (2006). The impact of Supply Chain Management practices on competitive advantage and organizational performance. *Omega*, 34 (2), 107-124.
- Martínez Ávila, M. y Fierro Moreno, E. (2018). Aplicación de la técnica PLS-SEM en la gestión del conocimiento: un enfoque técnico práctico. *RIDE. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 8 (16), 130-164.
- Min, H. y Kim, I. (2012). Green Supply Chain research: past, present, and future. *Logistics Research*, 4 (1-2), 39-47.



- Nunnally, J. C. y Bernstein, I. H. (1994). *Psychometric theory*. McGraw-Hill.
- Pagell, M. y Wu, Z. (2009). Building a more complete theory of sustainable Supply Chain Management using case studies of 10 exemplars. *Journal of Supply Chain Management*, 45 (2), 37-56.
- Penfield, P. (2009). Seven steps to implementing a Sustainable Supply Chain. *White Report, Whitman School of Management, Syracuse University*.
- Porter, M. E. y Kramer, M. R. (2006). The link between competitive advantage and corporate social responsibility. *Harvard Business Review*, 84 (12), 78-92.
- Ringle, C. M., Wende, S. y Becker, J. M. (2015). *SmartPLS 3*. SmartPLS GmbH.
- Seuring, S. y Müller, M. (2008). From a literature review to a conceptual framework for sustainable Supply Chain Management. *Journal of Cleaner Production*, 16 (15), 1699-1710.
- Walker, H., Di Sisto, L. y McBain, D. (2008). Drivers and barriers to environmental Supply Chain Management practices: lessons from the public and private sectors. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 14 (1), 69-85.
- Zailani, S., Jeyaraman, K., Vengadasan, G. y Premkumar, R. (2012). Sustainable Supply Chain Management (SSCM) in Malaysia: a survey. *International Journal of Production Economics*, 140 (1), 330-340.



CAPÍTULO IV

***Home office* y sustentabilidad: investigación de condiciones favorables y obstáculos para la implementación del trabajo remoto en la administración pública del estado de Veracruz**

Ulyses Alarcón Landa¹
América Irene García González²
Fernando López Gutiérrez³

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA POR INVESTIGAR

Se considera al deterioro ambiental como el problema más grave de la actualidad. Considérese a la contaminación ambiental un deterioro, «un cambio indeseable en las características del ambiente (...) éste puede ser físico, químico o biológico, tener lugar en el aire, agua y/o suelo, y evidenciarse en la flora y fauna» (Solís Segura y López Arriaga, 2003). Dicho fenómeno es ya una situación global difundida y conocida. Específicamente en el caso de México, existe un desarrollo tal de la industria que lleva a la generación de distintos residuos y afectaciones al ambiente de las ciudades, gracias a «políticas de bajos salarios, normas ambientales laxas y nula exigencia de integración nacional y de compromisos de desempeño industrial» (Calva, 2007).

¹ Licenciado en Informática de la Universidad Veracruzana, docente de Lengua Inglesa, soporte técnico de la Subdirección de Tecnologías de la Información en el Poder Judicial del Estado de Veracruz. Contacto: ulyses_nemesis@hotmail.com

² Licenciada en Psicología Organizacional, especialista y maestra en Administración de Instituciones Educativas del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Maestrante en Administración del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana. Contacto: americairene@yahoo.es

³ Licenciado en Derecho y Economía de la Universidad Veracruzana. Institución de adscripción: Universidad Veracruzana. Contacto: fernandolopezgut@yahoo.com.mx



Otra circunstancia que contribuye al deterioro ambiental es el rápido crecimiento del número de vehículos particulares, que genera problemas de tráfico y contaminación prácticamente en todas las zonas urbanas (Tapia Granados, 1998). Muchas de las actividades cotidianas de un ciudadano implican la necesidad de trasladarse hacia diferentes puntos dentro, e incluso fuera, de la ciudad donde se radica. «La forma de ocupación de las grandes áreas urbanas, asociada al proceso desigual de ubicación de empleos y servicios públicos, genera un patrón caótico de circulación de personas y mercancías» (Brennan *et al.*, 2011).

Así, se plantea a la actividad productiva en general como uno de los principales actores en el detrimento medioambiental. Consiste en una combinación de múltiples factores, analizables desde la perspectiva de todas las actividades que diariamente debe realizar un ciudadano promedio para trasladarse a su lugar de trabajo. Se puede aplicar una visión sistémica a la apremiante situación ambiental. Y si bien este trabajo no propone una solución universal para resolver el problema a un plazo determinado, sí puede ser un ladrillo más en la construcción de un mundo sostenible, con prácticas productivas, recreativas y artísticas, en el que no exista preocupación por qué problemas se dejan a las generaciones venideras por cuestionables decisiones de la generación actual y de las pasadas.

Toda la problemática descrita anteriormente despierta un interrogante: ¿qué solución o soluciones implementar para reducir la contaminación ambiental? Las soluciones, como se había abordado, pueden atacar partes muy puntuales del problema, por lo que se deben formular varias propuestas de solución, de tipos y metodologías muy diversos. Quizá se dará el caso en que se conciban varias soluciones que ataquen más de un problema específico a la vez, y esas soluciones son clave para incluir varios sectores de la ciudadanía, pues al haber varios involucrados, habrá seguramente, también, varios beneficiados.

En este estudio se propone combatir la contaminación ambiental desde la perspectiva de implementar la modalidad de teletrabajo, conocido también como *home office*. Un trabajador remoto, un trabajador desde casa o un trabajador laborando en *home office* es cualquiera que esté ubicado en su residencia y la use como su lugar principal de trabajo al menos por dos días a la semana. Ejemplos de trabajadores remotos incluyen: periodistas, especialistas en tecnologías de la información, entrenadores, personal de ventas, ingenieros de mantenimiento, ingenieros de instalación, personal de mantenimiento, vendedores telefónicos, artistas gráficos e ilustradores, diseñadores, arquitectos, enfermeros y parteras, asesores financieros (Nickson y Skiddons, 2011).

Ahora bien, este esquema es ya empleado en México; sin embargo, el reto consiste en lograr que sea implementado en la mayoría de empresas del país, cuyas infraestructuras y estructuras organizacionales lo permitan. Asimismo, debe considerarse la tarea del colaborador, pues no cualquier tipo de asignación sería posible desde casa.



La problemática planteada aquí es determinar qué condiciones se pueden encontrar favorables para la implementación de este moderno esquema de trabajo. Los antecedentes de empresas con posibilidad de *home office* van desde aquellas de gran presencia en el mercado, como FEMSA⁴ (Aduna Mondragón *et al.*, 2016), empresa de consumo con alcance internacional, hasta unas de menor poder económico que buscan contar con diseñadores, intérpretes, desarrolladores de *software* e, incluso, gerentes que estén dispuestos a trabajar desde sus hogares.⁵ Se observa que la gran mayoría de las empresas que implementan este giro son de iniciativa privada; es decir, no pertenecen al sector público o gubernamental.

OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

Determinar las condiciones favorables y obstáculos para implementar el trabajo remoto en una institución pública, perteneciente a uno de los tres poderes del Gobierno de México, en el estado de Veracruz

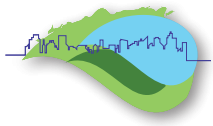
En aspectos más específicos, se requiere, para determinar las condiciones enunciadas en el párrafo anterior, conocer la situación laboral de la organización donde comenzará a realizarse el estudio. Esto incluye la revisión de la literatura jurídica sobre temas relacionados con las condiciones generales de trabajo de dicha organización, pues facilitará el camino hacia el objetivo general de la investigación. De igual modo, será muy útil conocer la opinión y las necesidades del personal que será candidato a trabajar remotamente o en *home office*: bien podría ser un tema desconocido para muchas personas que han laborado toda su vida en el sistema tradicional, aquel que funciona por horarios y en una oficina.

Tras estar más familiarizado con el entorno donde se realizará el estudio, es menester conocer su estructura organizacional. Conocer los diferentes puestos de la organización permitirá encontrar aquellos colaboradores que podrían trabajar mediante *home office* sin afectar o complicar sus funciones regulares.

La investigación tiene como propósito respaldar la posibilidad de incluir el trabajo remoto como una alternativa al esquema tradicional. Además, se va a contar con un *background* muy extenso en cuanto a los resultados y beneficios de permitirles a los colaboradores hacer *home office* mediante objetivos en lugar del cumplimiento de un horario. Dichos antecedentes se enumerarán a manera de respaldo.

⁴ En el XIV Congreso Internacional de Análisis Organizacional, Educación Superior y Desarrollo Sustentable de 2016 se presentó una investigación a cargo de la profesora Alma Patricia Aduna Mondragón, en la cual se da una visión del trabajo no presencial apoyado con el uso de la tecnología para una comunicación remota. Dicho trabajo concluyó, a través de una investigación exploratoria, entrevistas a jefes y empleados que hacen *home office*, que laborar desde casa trae mayores beneficios que limitaciones, a pesar de varios vacíos en la legislación.

⁵ Lo anterior obtenido de una búsqueda de empleos en la red profesional LinkedIn, donde hay varias empresas que publican vacantes para personas que estén dispuestas a trabajar en *home office*



MARCO DE REFERENCIA TEÓRICO

Contaminación ambiental

Desde la perspectiva sistémica,⁶ la contaminación ambiental podría descomponerse en distintos fragmentos o subsistemas que la integran; Sans Fonfría y De Pablo Ribas (1989) concibieron a la contaminación ambiental como un tema sumamente complejo, que requería la división de los principales aspectos. Dicho esto, se propone abordar el tema de la contaminación ambiental desde el siguiente enfoque sistémico (**Figura 4-1**).

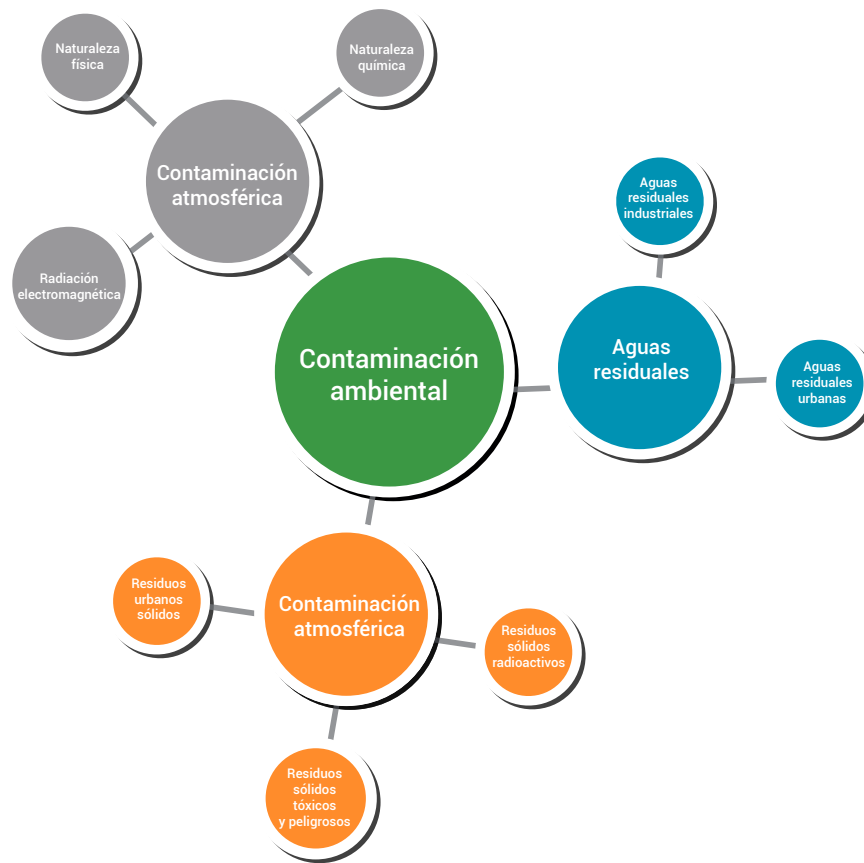
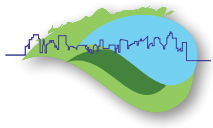


Figura 4-1. Sistema de la contaminación ambiental.

En este tenor, y para dar contexto sobre las diferentes aristas de la contaminación ambiental, se desarrollarán los tres aspectos principales, de acuerdo con lo expuesto por Sans Fonfría y De Pablo Ribas (1989, pp. 11, 13).

⁶ Lo manifestado por Óscar Johansen Bertoglio (2004) proporciona una definición de sistema sumamente útil para los enfoques de la investigación: «Un conjunto de partes coordinadas y en interacción para alcanzar un conjunto de objetivos». Otra característica de un sistema que ayuda al desarrollo de este estudio es la presencia de la influencia de fuerzas en alguna relación definida (2004, p. 54); es decir, existen entradas que el sistema procesa y a partir de ese procesamiento se produce una o más salidas: cada efecto tiene su causa y las presiones sobre el sistema alteran su conducta (2004, p. 65).



Contaminación atmosférica

La impurificación de la atmósfera por inyección y permanencia temporal en ella de materias gaseosas, líquidas o sólidas, o ajenas a su composición natural, así como en proporción superior a aquella (González Delgado *et al.*, 2003).

Residuos sólidos

Podría haber variaciones terminológicas, pero se considera extremadamente útil para los propósitos de esta investigación lo aportado por Carolina Montes Cortés (2014, p. 269):

Aquel objeto, material o sustancia en estado sólido proveniente de un proceso productivo, del consumo o uso de un bien o de la prestación de un servicio, que su generador descarta o entrega en condiciones de ser gestionado separadamente de los desechos, porque conserva un valor económico o de reúso y por lo tanto puede ser reincorporado a un proceso productivo similar o diferente a la actividad generadora.

Puede cuestionarse en esta definición el hecho de incluir o no los residuos de origen orgánico, ya que algunos provienen de un proceso productivo y presentan alguna posibilidad de reúso al volverse composta y ser útiles de nuevo.

TEORÍA DE SISTEMAS

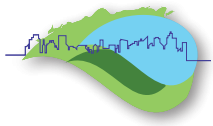
Aplicando la teoría de sistemas a la contaminación ambiental

Sistematizar el fenómeno de la contaminación ambiental implica la capacidad de comprenderlo a través de la descomposición en partes más simples de todo lo que lo integra. Como se torna complejo atacar la contaminación como un todo, se va tras un componente más básico de ese gran aparato, para que haya mayores probabilidades de éxito en el combate contra el deterioro del ambiente.

El presente trabajo pretende demostrar que es posible implementar el *home office* en la administración pública para atacar la contaminación, en las facetas de contaminación atmosférica, disminuyendo la generación de gases producto del uso de vehículos; y también disminuyendo la generación de residuos sólidos urbanos, ya que trabajando desde casa hay menos necesidades de emplear plásticos de un solo uso, por mencionar un ejemplo.

Desarrollo sustentable

El concepto de desarrollo sustentable está muy presente en diversas publicaciones directamente vinculadas al tema del cambio climático y el deterioro ambiental. Entiéndase por desarrollo sustentable un equilibrio entre la sustentabilidad ecológica, la social y la económica en favor de un estado de mayor equidad en la generación actual y con las generaciones futuras (Sánchez *et al.*, 2002).



Acerca del *home office*

En compañías de todos los tamaños, representando prácticamente cada industria, el trabajo remoto ha crecido con estabilidad año tras año. Aunque, tal y como la prisa por popularizar el fax, la adopción del trabajo remoto no ha sido aún tan universal o de sentido tan común como varios podrían pensar (Fried y Heinemeier Hansson, 2013).

Jordi Buira (2012, p. 24) define el teletrabajo en un marco jurídico:

Forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin que se requiera la presencia física del trabajador en un lugar específico de trabajo.

Para el español, es clave en este concepto la capacidad autorregulatoria del trabajo, a conveniencia del empleado y desde su domicilio. Y se puede añadir que de no realizarse desde el domicilio del empleado, la idea preponderante es que se pueda efectuar a distancia «del lugar físico que la organización destina habitualmente a sus empleados o del cliente que lo contrata» (2012, p. 25).

BENEFICIOS

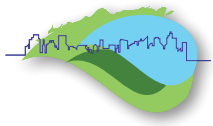
Impacto positivo sobre el medioambiente

Un empleado que trabaja desde casa puede evitar el consumo de plásticos de un solo uso y generar residuos sólidos que sean de un mejor manejo, pues en un ambiente doméstico hay menos necesidad de emplear contenedores desechables. Por otro lado, es inevitable que la oficina tradicional presente una disminución en el consumo de energía si hay un equipo de cómputo menos que ocupar, menos luces que mantener encendidas, o encendidas por menor tiempo.

Viviana L. Díaz (2018) expone, de acuerdo con investigaciones documentadas en Argentina, en la ciudad de Buenos Aires, que la huella de carbono disminuiría «entre 12 y 18% si existe una proporción de 30 % de trabajadores conectados remotos». La misma Díaz relaciona este estudio con los intereses del trabajador al decir que en México, «50 % de los trabajadores (...) preferirían realizar sus labores desde su hogar, al menos algunos días, para evitar el grave problema del tráfico y, como consecuencia, la contaminación».

Mayores oportunidades de empleo

La posibilidad de ser contratado por una organización que permita trabajar desde casa implica una apertura del mercado laboral a personas que tienen complicaciones para dejar su hogar por múltiples circunstancias, ajenas al talento con el que podrían contar y lo que



podrían aportar a la organización. Trabajar remotamente le daría oportunidad al ama de casa, a quien debe hacerse cargo de menores de edad, a aquellos que sufran alguna discapacidad o limitación motriz que les impida o dificulte desplazarse: «Si aceptamos que la primera necesidad de la persona con discapacidad es conseguir un empleo, tenemos que coincidir con algunos estudios en que el teletrabajo es una forma excepcional de promover oportunidades de empleo» (García-Camino Burgos, 2013).

Rendimiento

Fried y Heinemeier Hansson (2013) mencionan que «la posibilidad de estar a solas con tus pensamientos es una de las ventajas clave de trabajar remotamente». Y resultaría refrescante en una cultura laboral, que lleva mucho tiempo dando más peso al cumplimiento de un horario fijo de oficina, por sobre el logro de objetivos. Los mismos Fried y Heinemeier Hansson complementan este punto argumentando que las oficinas se han vuelto fábricas de interrupción, y las comparan con procesadores de alimentos: «... corta todo tu día en pedacitos. (...) Cada segmento se llena con una llamada de conferencia, una reunión, otra reunión...»; cuestiones que distraen al trabajador en un espacio que se supone está construido precisamente para maximizar su atención y rendimiento hacia la labor que debe desempeñar.

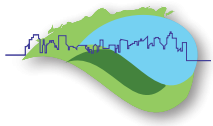
Oportunidad para conciliación con la vida familiar

Otra perspectiva que vale la pena mencionar es la de Hernández Limonchi e Ibarra Uribe (2019): existe también un tema de relaciones de género que se ha tenido marginado en muchos escenarios; las autoras plantean que hay una dificultad para conciliar la vida personal, familiar y laboral para las mujeres, debido a «los roles tradicionales impuestos por la sociedad, de hombre-proveedor y mujer-cuidadora, apartando a ellos de los deberes en el hogar y penalizando a ellas en el empleo» (2019, p. 1). Se introduce aquí el término «conciliación», definido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2011) como el equilibrio de las tensiones que se generan entre responsabilidades profesionales y familiares. Este documento cobra importancia cuando se tocan temas como la flexibilidad de la jornada laboral y el trabajo remoto. En este informe de la 312.^a Reunión del Consejo de Administración de la OIT (2011), se abordó el tema de la conciliación entre el trabajo y la vida laboral, y son muy rescatables varios puntos para el contexto de la problemática del presente trabajo. Existe una división por género de las labores reproductivas,⁷ lo cual trae una repercusión negativa en el crecimiento económico (2011, p. 72). El papel de la mujer en el mundo laboral muchas veces se encuentra en riesgo debido a la prioridad que culturalmente se les da a las tareas reproductivas por sobre las tareas productivas.⁸

Como un obstáculo más, se presentan otros problemas; por ejemplo, falta de guarderías y programas de protección a ancianos (es algo recurrente que en la actualidad estas tareas caigan en manos de mujeres). «Es lamentable que en algunos lugares de trabajo se consi-

⁷ Relacionadas con el cuidado de los seres humanos (Organización Internacional del Trabajo, OIT, 2009, p. 74.)

⁸ Relacionadas con el mercado (Organización Internacional del Trabajo, 2009, p. 74.)



dere que las mujeres que toman tiempo libre para cuidar a sus hijos o atender a personas mayores se desinteresan por su trabajo», expresa un representante del Gobierno de la India en la previamente citada reunión del Consejo de Administración de la OIT (2011, p. 73). Se muestra evidente que un enfoque de responsabilidad social por parte de las empresas contratantes, ya sean públicas o privadas, ayudará a lograr un mayor nivel de conciliación entre trabajo y vida laboral, y el trabajo remoto puede ser una herramienta fundamental para este cometido.

Dicho sea de paso, a falta de una estructura más desarrollada que erradique la división sexual del trabajo, así como la opresión de las mujeres y su desventaja frente a los varones en el trabajo productivo (Hernández Limonchi e Ibarra Uribe, 2019), el modelo *home office* puede contribuir a que más mujeres puedan sumarse a las filas del trabajo productivo, y no solo al reproductivo. «La flexibilidad en los horarios de trabajo es fundamental para poder conciliar la vida laboral con la vida familiar, y que esto no supone trabajar menos, sino trabajar de manera más eficiente» (Organización Internacional del Trabajo, OIT, 2009, p. 73).⁹

79

Salud física, mental e integridad del trabajador

Un informe de la Organización Internacional del Trabajo (2002) relacionado con la minería manifiesta que el rendimiento laboral puede caer «cuando se trata de trabajos repetitivos, rutinarios o que exigen permanente vigilancia». Este es el límite inferior que no debe alcanzarse por ningún motivo, por cuanto hace a la fatiga laboral,¹⁰ que está relacionada con la duración del trabajo y los límites biológicos de la recuperación después de aquella. La fatiga está íntimamente ligada con el concepto conocido como *burnout*, un estado de cansancio mental o físico que «si no se diagnostica y se restaura el balance interno y externo, resulta en un total colapso mental y/o físico del organismo» (Pirker-Binder, 2016).

Un trabajador laborando desde casa tendría muchas menos posibilidades de ausentismo por estar enfermo: trabajando de forma tradicional, cada colaborador solo es capaz de realizar las labores correspondientes si se encuentra dentro del centro de trabajo; con ayuda del *home office*, la labor asignada podrá llevarse a cabo, a pesar de estar el empleado en un estado de salud por debajo del óptimo (Puchol Moreno, 2007). Además, pueden tomarse en consideración situaciones climatológicas adversas que compliquen enormemente los traslados desde el hogar hasta el lugar de trabajo.

Obstáculos

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2001) expresa que si bien implementar *home office* puede ser técnicamente posible, existen otras

⁹ Declaración realizada por una representante del Gobierno de México en la 312.ª Reunión del Consejo de Administración de la OIT, celebrada en noviembre de 2011.

¹⁰ Entiéndase la fatiga laboral, para efectos prácticos, como «un estado funcional de significación protectora que produce sensación física desagradable con componentes cognitivos y emocionales» (Seguel y Valenzuela, 2014).



variables económicas y sociales (2001, p. 193). Para los empleadores o los empresarios no se vislumbran ventajas tan obvias.

Para la variedad organizacional llamada administración pública, el funcionario se enfrenta a la barrera de que el contenido del trabajo que realiza «tiene una función especializada que ha de realizar dentro de una demarcación o territorio» (Buirra, 2012). Lo expuesto, entonces, despierta la necesidad de determinar qué cargos o puestos pueden ser flexibles: llevar a cabo el trabajo específico que les corresponde sin necesariamente estar en una demarcación equivalente a un centro de trabajo u oficina. Respecto de las limitaciones de la función pública para evolucionar a un esquema de trabajo a distancia, Buirra (2012, p. 106) manifiesta que el teletrabajo es «difícilmente digerible en estructuras tan rígidas y poco competitivas».

Se vislumbra también que incluir un nuevo modelo de trabajo dentro de una organización implica la realización de una reestructuración de ciertas condiciones de trabajo y la creación de algunas normativas con respecto a la labor que hipotéticamente sería llevada a cabo desde casa; la traducción de todo este panorama a un territorio de artículos y estatutos presenta asimismo un reto: debe evaluarse qué tan dispuestos están los altos mandos de la organización.

La OCDE (2001) cree que no existen incentivos para adoptar el teletrabajo por parte de empleados y empresarios, hasta que «las autoridades tomen medidas drásticas para reducir el tráfico rodado en las áreas metropolitanas» (2001, p. 195).

En otro tenor, Ruiz Frutos (1997) expone un grado de dificultad mayor para capacitar al trabajador de reciente incorporación a la organización. El empleado nuevo requeriría «un periodo preliminar de formación en la empresa matriz» (1997, p. 33). A esto se debe añadir que el empleado trabajará hacia resultados y no por el número de horas, lo que significa una transición que ha de medirse y evaluarse, con el objeto de definir qué tan apto es aquel para laborar desde casa y si dispone de las herramientas tecnológicas necesarias para ello. Lo anterior encadena consigo otra problemática: ¿qué tan hábil es el trabajador en el uso de herramientas basadas en TIC?

Será muy importante considerar la edad de los trabajadores, así como su experiencia y nivel de conocimiento en el uso de las TIC para lograr una adecuada implementación del *home office* dentro de la dinámica laboral actual de México. Las personas mayores consideran pobre su dominio de las TIC de acuerdo con un estudio hecho en España por Pino Juste *et al.* (2015). Dicho estudio es un cuestionario con ítems que evalúan actividades básicas como uso de mensajería instantánea y adjuntar archivos a un correo electrónico. La adaptación de un cuestionario de este tipo al entorno laboral de la administración pública puede arrojar luz sobre cuál debe ser el punto de partida para la correcta implementación de una estrategia de *home office* allí. Ahondando más en el estudio de Pino Juste *et al.* (2015), no



es un detalle menor conocer la edad de los trabajadores de la administración pública para determinar su interés por laborar desde casa, según las actividades que realizan fuera del entorno laboral.

Políticas públicas

Las políticas públicas son una técnica para resolver los problemas de la comunidad; si se considera «un programa de acción, propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales» (Thoeing, 1999), se debe también vislumbrar cuál es su objetivo y qué instrumentos son necesarios para llevarla a cabo. En un territorio nacional complejo como el mexicano, y lo son también la mayoría de naciones latinoamericanas, se cuenta con un número muy extenso de necesidades relacionadas con los estratos sociales en los que están desenvueltos sus habitantes. Cada región, cada localidad, incluso cada comunidad, cuenta con un conjunto particular de problemas que la política pública puede ayudar a resolver. Identificar todos estos problemas, que se podrían tornar tan específicos como profunda la división territorial de un país, representa un reto enorme; reto que toda administración gubernamental, comenzando por la local, debe estar dispuesta a afrontar.

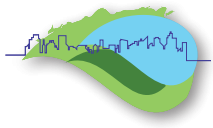
81

En una iniciativa de ley propuesta por el Partido Verde Ecologista de México (2018) y presentada en la Cámara de Diputados, la diputada Lyndiana Bugarín menciona que «los habitantes de las grandes ciudades invierten un gran porcentaje de su vida en sus traslados, situación que impacta en la productividad laboral, genera afectaciones al medio ambiente y en la calidad de vida de las personas» (2018).

Convergencias entre *home office* y desarrollo sustentable como alternativas para luchar contra el deterioro ambiental, con otros beneficios colaterales

Una jornada laboral, que consiste en cubrir un horario en lugar de cumplir objetivos diarios, fija un gasto de energía y un consumo de recursos que difícilmente pueden ser disminuidos o alterados para bien tanto de la empresa como del trabajador. La dinámica de trabajo actual, en empresas públicas y privadas ubicadas en México, genera serios problemas al medioambiente y ocasiona otros que pueden impactar directamente en el desempeño del trabajador.

La dinámica actual de trabajo acarrea más de un problema en más de un ámbito: actualmente, en México el 75 % de los trabajadores padecen fatiga por estrés laboral o *burnout* (Forbes Staff, 2017). ¿Por qué traer a colación un problema como el desgaste laboral, que parecería, al menos en la superficie, no relacionado con el deterioro ambiental? Resulta que ambos problemas están íntimamente vinculados: la saturación del transporte público, el tiempo de traslado y el tráfico vehicular aumentan los niveles de estrés. Incluso, para una reducción de estrés es recomendable, de acuerdo con María de la Soledad Escamilla, exresponsable del Programa de Salud Mental de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, «permanecer hasta 40 minutos sentado frente a la computadora o trabajando, luego de



eso cambiar de actividad al menos durante 10 minutos. El empleado se debe poner de pie, cambiar de postura, despejarse y respirar profundamente...» (Royacelli, 2011).

Lo anterior es solo un ejemplo de que el estilo actual de trabajo impacta directamente en el estrés laboral del trabajador y en el medioambiente. En este tenor, se observa que el *home office* puede ser una oportunidad para reducir ambas incidencias: un ahorro en el tiempo de traslado al lugar de trabajo (que es un tiempo muy significativo en grandes metrópolis como la Ciudad de México) es también un potencial incremento de la productividad del trabajador al no verse él preocupado por cuestiones de desplazamiento, que puede tomar hasta cuatro horas diarias.¹¹

Una empresa que tiene 1.000 teletrabajadores puede salvar hasta 1.514 árboles y ahorrar 58.931 litros de combustible (Díaz, 2018); además de que permite a las empresas contratar a los mejores talentos sin importar dónde estén radicados actualmente, lo que, como ya se mencionó, les brinda una cobertura geográfica mejorada para contratar a los mejores candidatos.

DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA

«Cuando un dato tiene valor o significado a partir de un contexto se volverá información»; esta fue una de las frases más recordadas de la clase que imparte un profesor en el segundo semestre del posgrado en Administración de la Universidad Veracruzana. La metodología para obtener datos en esta investigación será cuantitativa. Se pretende realizar mediciones, con ayuda de la estadística, de niveles de satisfacción en el trabajo a través de un sujeto de estudio muy particular.

Asimismo, se planea conducir la investigación en un contexto muy específico: se tomará una organización dentro de la administración pública de la ciudad mexicana de Xalapa, Veracruz, y se hará un análisis acerca de las áreas que permitirían la implementación del *home office*, de acuerdo con la naturaleza de sus operaciones.¹²

De igual modo, la medición de los beneficios ambientales puede hacerse, en un principio, contabilizando los colaboradores que usan regularmente sus vehículos para transportarse al área de trabajo, medir las distancias que ellos recorren diariamente y evaluar el consumo de combustible y otros energéticos que estas actividades de traslado conllevan, además de cómo es su comportamiento respecto a la alimentación en el lugar de trabajo y la generación de residuos que esto causa.

¹¹ De acuerdo con la nota publicada por Noticieros Televisa (2017), que cita los estudios de la consultoría Riva Group, un trabajador en México puede tardar en trasladarse a su lugar de trabajo entre cuatro y cinco horas diarias, lo que afecta la movilidad de toda una ciudad y al mismo tiempo impacta en el 28 % de la productividad en promedio por cada empleado mexicano.

¹² Se puede considerar una de las máximas del *home office* que «es necesario examinar el negocio (o potencial negocio) para determinar el grado posible de operación remota» (Pearson, 2005).



Gracias al marco teórico previamente esbozado, puede generarse un conjunto de preguntas para los trabajadores de áreas que sean candidatas a trabajar mediante *home office* de manera parcial (durante ciertos días de una semana de labores, o dentro de un mes, etcétera) o de manera absoluta (por la duración del contrato). Estas preguntas irán encaminadas a obtener datos sobre los tiempos de traslado, actividades realizadas antes y después de la jornada de labores en el esquema tradicional, generación de residuos sólidos en el lugar de trabajo, estado civil de los encuestados,¹³ entre otras preguntas relacionadas con el clima organizacional y la satisfacción laboral.

La interpretación de todos los instrumentos de encuesta, con ayuda de conceptos estadísticos tales como frecuencias y promedios, ayudará a comprobar la hipótesis propuesta para esta investigación. El estado del conocimiento en el tema del *home office*, que atañe a este contexto, ofrece ya ciertas bases para poder hablar sobre ello en un estudio más allá de lo exploratorio,¹⁴ al encontrarse numerosas publicaciones que describen a profundidad en qué consiste este fenómeno.

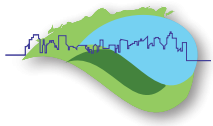
El siguiente nivel en el que se planteó realizar la investigación es el descriptivo;¹⁵ este último se torna especialmente cómodo para el propósito, el cual, ya descrito anteriormente, es encontrar las condiciones favorables y los obstáculos para implementar el *home office* en la administración pública mexicana. Si bien no se podrá generalizar en cuanto hace a todas las oficinas de los tres poderes que conforman el Gobierno de México,¹⁶ el estudio permitirá esquematizar qué elementos existen dentro de una de esas organizaciones que funcionan en el ámbito estatal. Dicho sea de paso, un entorno laboral de menor complejidad, al comparar el análisis completo y riguroso de todas las organizaciones de la administración pública en el ámbito nacional con el de una organización que se limita a una entidad federativa, de las 31 que conforman la república mexicana, permitirá la ejecución del estudio en mucho menos tiempo y dará oportunidad de gradualmente analizar distintas organizaciones pertenecientes a la administración pública con un conjunto de instrumentos que podrán pulirse y perfeccionarse a medida que la complejidad de potenciales estudios futuros vaya en aumento, para alcanzar un nivel correlacional una vez conocido el comportamiento de diversas variables de investigación.

¹³ Díaz (2018) manifiesta que la posibilidad de incluir teletrabajo o *home office* permite «fomentar a la familia como base del tejido social desde la mejora en la calidad de vida de los trabajadores y la posibilidad de generar una mejor transferencia de los conocimientos y prácticas».

¹⁴ Los estudios exploratorios se efectúan normalmente si el tema o problema de investigación es poco estudiado o no se ha abordado antes (Toro Jaramillo y Parra Ramírez, 2006, p. 137).

¹⁵ Los estudios descriptivos se basan en la medición de uno o más atributos del fenómeno, y ofrecen la posibilidad de algunas predicciones rudimentarias (Toro Jaramillo y Parra Ramírez, 2006, p. 138).

¹⁶ En México existen el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial.



CONCLUSIONES

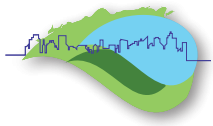
Resultados que esperan obtenerse

La observación del comportamiento de personas en diferentes instituciones donde ya se trabaja remotamente como parte del esquema de la institución dibuja un panorama alentador: el trabajador tiene un grado de comodidad mayor en una jornada de trabajo con esa modalidad, sin impactar de manera dramática o notable en su desempeño; esto es, la cuota de trabajo se ve cumplida de igual manera por el trabajador laborando desde casa que haciéndolo desde su oficina institucional.

La hipótesis planteada es que hay condiciones favorables para trabajar remotamente en una organización perteneciente a la administración pública del estado de Veracruz, en la república mexicana. La existencia de estas condiciones, de comprobarse y oportunamente documentarse a través de las entrevistas y otros instrumentos de recolección de información, sentará un precedente importante para generar la propuesta de implementación de un esquema de trabajo que permita al colaborador laborar desde casa o algún punto remoto a la oficina, sin detrimento de su rendimiento o limitación de sus funciones originales. Trabajar por objetivos y no por una jornada fija, sin necesidad de estar físicamente ubicado en la oficina, beneficia al colaborador tanto como a su empleador, y de manera inequívoca al medioambiental, como ya los estudios y literatura citados en este documento lo han ampliamente mostrado.

Se presume que al demostrarse que no existen riesgos elevados de que el rendimiento del trabajador disminuya, así como los beneficios económicos que esto presenta para la organización, el único obstáculo que queda por sortear es la configuración correcta del espacio de trabajo de quien desempeñará sus funciones mediante *home office*; es decir, se debe también obtener un perfil de las necesidades tecnológicas y del área laboral en general de aquel.

Con miras a la sustentabilidad, se pretende demostrar asimismo que un conjunto, si bien pequeño en un inicio, de trabajadores de la administración pública laborando desde casa impactará en cuestiones administrativas y, más específicamente, en una redistribución de los recursos financieros y ahorro del gasto en ciertas áreas, como lo son la generación y manejo de residuos y el uso de la energía (aire acondicionado, equipo de cómputo, sanitarios, cocinas, comedores, etcétera). El beneficio dentro de la empresa será seguramente equiparable al beneficio medioambiental al contar con menos personas que deban transportarse en vehículos particulares al lugar de trabajo. Estudios como los realizados por Aduna Mondragón *et al.* (2016) comienzan a sentar las bases para futuros estudios en el contexto de México que se pronuncien en favor de un cambio, aunque totalmente gradual, sumamente importante, de esquemas de trabajo hacia una filosofía de cumplimiento de objetivos por encima del cumplimiento de un horario, con la salvedad de que se deben excluir áreas cuyo objetivo sea atender al ciudadano en un módulo ya establecido, o labores



de mantenimiento y limpieza de los espacios, entre otros que requieran fundamentalmente la presencia del personal.

Ahora bien, desde la perspectiva económica, la implementación de un esquema de *home office* en la administración pública representaría, si bien una oportunidad, también un reto en cuanto a cómo se podrá medir el éxito o la necesidad de contar con un esquema de estos. En especial para el sector empresarial más escéptico a esta revolución por todas las razones expuestas anteriormente, es indispensable contar con datos medibles que puedan arrojar luz sobre los beneficios que aporta esta medida en la empresa, en el trabajador, en el medioambiente, etcétera.

Comprobar favorablemente la hipótesis de investigación obligará a llevar a cabo una búsqueda de los indicadores más adecuados para mostrar los beneficios del *home office* en la administración pública; como dice Díaz (2018), es necesario «ir identificando oportunidades e implementando las que se detecten» y «sólo puede mejorarse lo que se puede medir». Dicho lo anterior, un indicador útil debe ir asociado a mostrar si un objetivo o meta se está cumpliendo cabalmente o simplemente no se está llegando al resultado esperado. Para la generación de dichos instrumentos se pondrán sobre la mesa diferentes perspectivas: colaborador, ciudadano (pues se está manejando el contexto de la administración pública, cuyo objetivo es proporcionar servicios), medioambiente, uso de recursos,¹⁷ entre otras. Todos esos indicadores generados serán agrupados en un tablero de comando.¹⁸

REFERENCIAS

- Aduna Mondragón, A. P., Chávez Gutiérrez, É. J. y Castillo Herrera, A. B. (2016). *Liderazgo situacional y la implementación del home office*. Guanajuato, México.
- Andriessen, J. E. y Vartiainen, M. (2006). *Mobile virtual work: a new paradigm?* Springer.
- Biasca, R. (2004). *Resultados: de las ideas a los hechos concretos*. Ediciones Granica.
- Brennan, P., Vasconcellos, E., Mendonça, A., Kerin, F., Mendanha, R., Opperman, N. M., . . . Zaritcha, D. (2011). *Desarrollo urbano y movilidad en América Latina*. Corporación Andina de Fomento.
- Buira, J. (2012). *El teletrabajo. Entre el mito y la realidad*. Editorial UOC.
- Calva, J. L. (2007). *Sustentabilidad y desarrollo ambiental*. Librería Porrúa.

¹⁷ Por «recursos» entiéndase, en el sentido amplio, desde capital hasta fuerza de trabajo para lograr nuevas configuraciones que permitan al colaborador trabajar desde casa y reflejar en la empresa distintos beneficios tras esta medida: optimización de espacio, energía, etc., y posibles adecuaciones técnicas como instalación de *hardware* o *software*.

¹⁸ Conjunto de indicadores clave que ayudan a la toma de decisiones (Biasca, 2004). En trabajos subsecuentes, de ser comprobada la hipótesis, se podrá ahondar más en el tema de la creación de estos indicadores y cómo apoyarán a la hora de medir los impactos económicos, ambientales, sociales y en la satisfacción del usuario de los servicios proporcionados por la rama de la administración pública que implementase *home office* en su entorno laboral.



- Díaz, V. L. (2018). *Teletrabajo y neurotecnología: una guía imprescindible para gestionar el trabajo 4.0*. Ediciones Granica.
- Forbes Staff. (2017, agosto 21). *Mexicanos, los más estresados del mundo por su trabajo*. <https://www.forbes.com.mx/mexicanos-los-mas-estresados-del-mundo-por-su-trabajo/>
- Fried, J. y Heinemeier Hansson, D. (2013). *Remote: office not required*. Crown Publishing Group.
- García-Camino Burgos, M. (2013). *Teletrabajo y discapacidad*. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- González Delgado, M. N., Orozco Barrenetxea, C., Pérez Serrano, A., Alfayate Blanco, J. M. y Rodríguez Vidal, F. J. (2003). *Contaminación ambiental: una visión desde la química*. Thomson Editores.
- Hernández Limonchi, M. e Ibarra Uribe, L. M. (2019). Conciliación de la vida familiar y laboral. Un reto para México. *Rev. Cienc. Soc. Humanid.*, 40 (86). http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-91762019000100159&lng=es&nrm=iso
- Johansen Bertoglio, O. (2004). *Introducción a la teoría general de sistemas*. Editorial Limusa.
- Johnson, M. (1997). *Teleworking*. Routledge.
- Montes Cortés, C. (2014). *Hacia la construcción de un concepto de residuo sólido que favorezca su gestión integral*. Universidad Externado de Colombia.
- Nickson, D. y Skiddons, S. (2011). *Remote working*. Routledge.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2002). *La evolución del empleo, el tiempo de trabajo y la formación en la industria minera*. Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2011). *Actas de la 312ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo* [PDF]. Oficina Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_169255.pdf
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2009). *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social* [PDF]. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_111376.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2001). *Aprendiendo a innovar: regiones del conocimiento*. Instituto de Desarrollo Regional.
- Partido Verde Ecologista de México. (2018, octubre 4). *Intervención de la dip. Lyndiana Bugarín, para presentar iniciativa que tiene por objeto implementar un día de trabajo en casa, así como horarios escalonados de entrada y salida*. <https://www.partidoverde.org.mx/prensa/diputados/discursos/19506-intervencion-de-la-dip-lyndiana-bugarin-para-presentar-iniciativa-que-tiene-por-objeto-implementar-un-dia-de-trabajo-en-casa-asi-como-horarios-escalonados-de-entrada-y-salida>
- Pearson, M. L. (2005). *Home office anywhere*. Digital Press Corp.



- Pino Juste, M. R., Soto Carballo, G. y Rodríguez López, B. (2015). Las personas mayores y las TICs. Un compromiso para reducir la brecha digital. *Pedagogía Social: Revista Interuniversitaria*, (26), 337-359. <https://gedos.usal.es/handle/10366/140160>
- Pirker-Binder, I. (2016). *Mindful prevention of burnout in workplace health management: workplace health management, interdisciplinary concepts, biofeedback*. Springer.
- Puchol Moreno, L. (2007). *Dirección y gestión de recursos humanos*. Ediciones Díaz de Santos.
- Royacelli, G. (2011, octubre 2). Jóvenes, las principales víctimas de estrés laboral. *El Universal*. <https://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/108252.html>
- Ruiz Frutos, C. (1997). *Trabajo y salud: lección inaugural curso 1997-1998*. Universidad de Huelva.
- Sánchez, R., Romero Lankao, P. y Exequiel, E. (2002). *La transición hacia el desarrollo sustentable: perspectivas de América Latina y el Caribe*. Instituto Nacional de Ecología.
- Sans Fonfría, R. y De Pablo Ribas, J. (1989). *Ingeniería ambiental: contaminación y tratamientos*. Marcombo Boixareu Editores.
- Seguel, F. y Valenzuela, S. (2014). Relación entre la fatiga laboral y el síndrome burnout en personal de enfermería de centros hospitalarios. *Enfermería Universitaria*, 11 (4), 119-127.
- Solís Segura, L. M. y López Arriaga, J. A. (2003). *Principios básicos de contaminación ambiental*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Tapia Granados, J. A. (1998). La reducción del tráfico de automóviles: una política urgente de promoción de la salud. *Panam Salud Pública*.
- Thoeing, J. C. (1999). El análisis de las políticas públicas. *Revista Universitas*, 93 (75).
- Todd, G. (2017, diciembre 21). El tiempo que pierden los mexicanos semanalmente solo por ir al trabajo. *Televisa.news.nwh* <https://noticieros.televisa.com/historia/el-tiempo-que-pierden-mexicanos-semanalmente-solo-ir-trabajo/>
- Toro Jaramillo, I. D. y Parra Ramírez, R. D. (2006). *Método y conocimiento: metodología de la investigación*. Editorial EAFIT.



CAPÍTULO V

Implementación de prácticas sustentables con enfoque de gobernanza en la Universidad Veracruzana y en la Universidad de Guanajuato, México

Nelsy Cortés Jiménez¹
Eric Abad Espíndola²
Iliia de los Ángeles Ortiz Lizardi³

INTRODUCCIÓN

Cada año, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) da a conocer en su reporte anual los principales problemas ambientales que están destruyendo hábitats y ecosistemas, y causando muertes de personas, las cuales fluctúan anualmente entre seis y siete millones, así como de especies de la flora y fauna a causa de la contaminación atmosférica, el cambio climático, el incremento en la utilización de productos químicos y el desperdicio alimentario en países desarrollados.

Ante tal problemática, las instituciones de educación superior tienen una gran responsabilidad social en su misión sustantiva, que implica procesos políticos, sociales e institu-

¹ Licenciada en Relaciones Industriales y maestra en Dirección de Organizaciones. Maestra en Salud Pública, área disciplinar en administración de servicios de salud, y doctora en Educación. Doctora en Ciencias Administrativas y Gestión para el Desarrollo. Institución de adscripción: Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales y Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Veracruzana. Contacto: necortes@uv.mx

² Licenciado en Ciencias de la Comunicación y maestro en Comunicación Política y en Salud Pública, área disciplinar en comunicación. Doctor en Finanzas Públicas. Institución de adscripción: Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana. Contacto: eabad@uv.mx

³ Licenciada en Ciencias de la Comunicación, maestra en Periodismo y posgrado en Comunicación y Tecnologías Educativas. Candidata a doctora en Ciencias Administrativas en Gestión Pública por el Instituto Universitario Veracruzano. Institución de adscripción: Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana. Contacto: ilortiz@uv.mx



cionales. Es así como se plantea la presente investigación, cuyo objetivo es «analizar las características de los factores de gobernanza que influyen en la gestión universitaria para lograr la sustentabilidad en la Universidad Veracruzana».

Para el efecto, este estudio retoma el documento de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), publicado en 2002, sobre las acciones ambientales que han ejecutado con la finalidad de plantear modelos diseñados de acuerdo con indicadores que parten de la realidad de la organización y no de esquemas ideales que carecen de congruencia respecto a sus características.

Los conceptos de «desarrollo sustentable», «gobernanza» y «gestión universitaria» conforman el marco teórico y fundamentan el concepto de gobernanza como herramienta para indagar actores, normas, puntos nodales y procesos de cambio que muestran cómo se realiza la gestión universitaria para la sustentabilidad en la Universidad Veracruzana.

Se expone, asimismo, la importancia del desarrollo sustentable (DS) en las universidades y la descripción detallada de la institución citada, identificando los puntos donde se resalta el DS, así como el funcionamiento y operación de la Coordinación Universitaria para la Sustentabilidad, como la instancia responsable de poner en marcha el Plan Maestro para la Sustentabilidad en esta casa de estudios.

Por último, se describen los resultados del estudio de la Universidad Veracruzana para la Coordinación Universitaria para la Sustentabilidad (CoSustentaUV) y los obtenidos en la Universidad de Guanajuato (UGTO) para la Dirección de Medio Ambiente y Sustentabilidad, alineados a los cuatro factores de gobernanza, así como las conclusiones.

DESARROLLO SUSTENTABLE

Las funciones que desarrolla una universidad y el compromiso social que ella implica juegan un papel importante en los modelos de desarrollo. Las universidades han tenido que ir modificando sus estructuras para adaptarse a los nuevos escenarios. Inicialmente, para participar en el desarrollo basado en el crecimiento económico, la máxima casa de estudios se transformó radicalmente, de acuerdo con las políticas de la Cepal; sin embargo, en la actualidad tendría que adaptarse al modelo de desarrollo de la sustentabilidad.

Su participación no puede limitarse a la formación de recursos humanos: deben actuar como organizaciones sociales que predicen con el ejemplo (Conde *et al.*, 2006). Los compromisos que las universidades debieran adquirir se registran en diferentes declaraciones, resultado de reuniones para abordar la problemática, y es cada vez más evidente el compromiso que en ellas recae.



En México, las acciones que toman las universidades sientan las bases para el diseño e implementación de estrategias, todo ello en el camino hacia la vinculación de la educación superior con una perspectiva sustentable del desarrollo.

Las universidades han transitado por un proceso de transformación importante en su cultura política y organizacional, incluyendo en ello una modernización social, la cual ha involucrado transformaciones institucionales dirigidas a resolver necesidades de desarrollo social.

De acuerdo con Brunner (2007), es necesario analizar el efecto que tienen los factores tanto internos como externos sobre la gestión organizacional. La universidad presenta dos caras: por un lado, su propia identidad y lógica de funcionamiento y, por otro, la identidad que el contexto le proporciona, por lo cual es necesario encontrar un punto de equilibrio.

En ese sentido, las universidades se han visto en la necesidad de apegarse a los compromisos internacionales, nacionales, regionales y locales que presenta el nuevo modelo de desarrollo bajo el enfoque de la sustentabilidad; esto lo hacen promoviendo estrategias y acciones que les permitan llevar a cabo su misión social, lo cual, de acuerdo con Meléndez *et al.* (2010), pueden lograr mediante la implementación de una forma de gobierno como la gobernanza. Este instrumento se entiende, según Hufty *et al.* (2006), como un proceso de acción colectiva que organiza la dinámica de los actores y las normas sociales con las cuales un grupo determina su conducta. La comprensión de este concepto permite utilizar dicho recurso como una herramienta analítica destinada al estudio de la gestión universitaria para su sustentabilidad.

GOBERNANZA

El estudio de las políticas públicas ha sido de gran importancia para el desarrollo del concepto de la gobernanza, ya que de acuerdo con Aguilar (2006), ello llevó a la luz pública el proceso directivo del gobierno en la formulación de dichas políticas como instrumentos directivos que contribuyen a mejorar la calidad de las decisiones de un gobierno. De acuerdo con el autor, es importante mencionar que tal estudio surge a mitad del siglo XX, caracterizado por el protagonismo del gobierno en la dirección de la sociedad, situación que se ha ido reconfigurando, pues aquel ha cambiado en peso y estilo y, por lo tanto, la forma de «gobernación», lo que se ha visto reflejado en cambios a las normas, estructuras y conductas administrativas.

Para el *Libro blanco de la gobernanza europea* (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001), el concepto designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia, principios de la buena gobernanza.



Apertura. Las instituciones deben trabajar de una forma más abierta. Comunicación activa con los actores sobre las decisiones adoptadas.

Participación. La calidad, pertinencia y eficacia de las políticas implican una amplia participación de los actores en las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. La participación depende de la adopción de un enfoque integrador por parte de las administraciones centrales.

Responsabilidad. Se debe clarificar el papel de cada actor en los procesos para una mayor responsabilidad y una mejor participación en el desarrollo de las políticas públicas.

Eficacia. Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados, sobre la base de objetivos claros y de la evaluación de su impacto.

Coherencia. Las políticas y acciones emprendidas deben ser coherentes y de fácil comprensión (Unión Europea, 2001).

91

Así las condiciones prevalecientes han determinado que las organizaciones implementen nuevas formas de gobernabilidad, como puede ser la gobernanza, que de acuerdo con Zurbriggen (2004)...

... se refiere a la conducción, coordinación y coherencia de una diversidad de actores con diferentes objetivos y propósitos, tales como actores políticos, institucionales, organizaciones corporativas, sociedad civil y organizaciones transnacionales, roles que anteriormente eran prioridad del Estado, actualmente son problemas que el conjunto de la sociedad puede resolver, tanto por instituciones públicas como por otros actores (2004, p. 6).

Las universidades son instituciones sumamente complejas, y no solo por el número de elementos y áreas que las componen, sino por sus relaciones y todo lo que ello implica; así las cosas, la modernización de la universidad requiere forzosamente la integración del concepto de gobernanza, en lo cual no solo deben tomarse en cuenta factores internos a la institución, sino que también los relacionados con el Estado y otros factores externos (Bengoetxea, 2012).

La gobernanza a nivel sistémico involucra una nueva relación entre universidad, Estado y sociedad; en el ámbito de las instituciones, este concepto se combina muy a menudo con enfoques de Nueva Gestión Pública (NGP), con la intención de que las universidades pasen de ser instituciones burocráticas a organizaciones gestionadas, y darles la oportunidad de incrementar su condición de actores (Kehm, 2011, p. 15).



La noción de un cambio hacia la gobernanza significa la participación de diversos agentes en procesos importantes de toma de decisiones, antes casi completamente a cargo del Estado (Kehm, 2011).

Aquí la autora pone de manifiesto la importancia que en la gobernanza tiene la coordinación de distintos pero interdependientes actores que forman parte de la estructura organizacional. A pesar de ello, la gobernanza se centra en la institución, respondiendo al cuestionamiento de cómo se dirige la organización, mas no quiénes lo hacen.

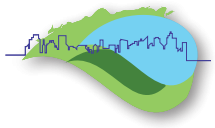
En ese orden de ideas, el concepto de gobernanza permite explicar los mecanismos de coordinación de actividades de los actores que participan en la gestión universitaria a través de la toma de decisiones.

La universidad ya no es únicamente cuestionada por el Estado en el cumplimiento de sus funciones sustantivas, sino que ahora diversos actores exigen resultados en relación con la utilización de recursos públicos que se le asignan y también sobre su función social, es decir, la exigencia de que la universidad contribuya con soluciones concretas a los problemas del desarrollo (Iniciarte *et al.*, 2011).

Con el fin de que la universidad pueda resolver dichos problemas y logre eficiencia institucional, su estructura debe responder no únicamente a cuestiones académicas, también organizacionales, y es fundamental que se diseñen estrategias que permitan lograr objetivos particulares y al mismo tiempo favorezcan la rendición de cuentas de los recursos y resultados obtenidos. Ello hace necesaria la integración de un modelo participativo, bajo el esquema de la gobernanza, que identifique el importante papel que juegan los diversos actores universitarios: profesores, egresados y la comunidad en general; esto implica la aparición de actores no tradicionales que, de una u otra manera, intervienen en el funcionamiento de la institución y no únicamente como receptores de sus beneficios (Iniciarte *et al.*, 2011).

Asimismo, se puede afirmar que la gobernanza de las universidades está relacionada con el hecho de que la institución tenga una organización que le permite operar «adecuadamente» en su interior y sus relaciones con entidades externas que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la educación superior (Brunner, 2007).

Es de suma importancia entender la realidad organizacional de las universidades a través de los factores que se involucran en su gestión, con el fin de comprender y emprender mejores estrategias; esto será posible en la medida en que se entienda a la gobernanza como una herramienta de análisis que describa y explique la interacción de los diversos actores, procesos, normas y reglas.



La gobernanza, al implicar un análisis de la interacción de sus actores, la dinámica de sus procesos y las reglas del juego, con las cuales una organización toma e implementa sus decisiones y determina sus conductas, permite interpretar a la gestión como una acción colectiva (Hufty *et al.*, 2006).

De lo anterior se retoma la idea de analizar a la organización como un ente social, sujeto a tensiones, conflictos e incongruencias, a procesos que tienen toda la complejidad de lo social; por lo tanto, se construye una nueva orientación de administración (Meléndez *et al.*, 2010), y se podría hablar así de una nueva gestión universitaria.

El estudio de la gestión universitaria en las últimas décadas se ha centrado en el análisis de la distribución de poder, así como de la participación de los diversos actores, tanto internos como externos, y cómo se deben tomar las decisiones; sin embargo, hasta el momento ha sido un tema poco explorado.

La gestión universitaria se entiende como las formas específicas en que las universidades se organizan y conducen para lograr sus propósitos esenciales. Esto se ha vuelto cada vez más complejo, entre otras cosas, por la creciente intervención gubernamental en los asuntos universitarios, lo que genera presión en la búsqueda de una mayor calidad con cada vez menos recursos; esto se ha reflejado en un mayor interés por cómo se lleva a cabo la gestión en las universidades.

A ese respecto, las políticas gubernamentales dirigidas a modificar la gestión de las instituciones han ido direccionadas a plantear nuevos objetivos y soluciones para mejorar su desempeño, traducido en acciones sistemáticas de planeación y evaluación, lo que ha obligado a las instituciones a establecer de manera clara su misión y objetivos, desagregándolos en un conjunto de programas institucionales que debieran ser evaluados periódicamente para determinar su cumplimiento (De Vries e Ibarra, 2004).

Ello se ha insertado en la manera de dirigir a las universidades (técnicas gerenciales), como lo es la administración por objetivos; sin embargo, esto ha presentado una serie de problemas al insertar lógicas diferentes a organizaciones «autónomas», alejadas de lo que regularmente hacían. Dichas políticas representaron un reto a las universidades, las cuales tuvieron que desprenderse de su lógica de operación basada en usos y costumbres fuertemente arraigados (De Vries e Ibarra, 2004).

Se puede afirmar que la gobernanza se visualiza como la solución para gestionar políticas y proyectos donde los recursos son limitados y los problemas complejos, y los diversos actores involucrados que interactúan exigen participación; por lo que se considera un concepto que implica a la sociología de las organizaciones, a la ciencia política y a la administración (Aguilar, 2006). Por otro lado, la poca investigación en materia de gestión universitaria, entendida como una acción social donde interactúan diversos actores, permite la inserción



de conceptos como la gobernanza para su análisis, ya que esta es entendida como una forma de gestión pública (Meléndez, *et al.*, 2010).

En ese sentido, es importante reflexionar sobre cómo la gobernanza pasa de un concepto meramente teórico a uno operativo complejo, con dimensiones que ofrecen una amplia gama de posibilidades, las cuales permiten comprender detalladamente factores que intervienen en la gestión de las universidades. Autores como Hufty *et al.* (2006) proponen los conceptos que permitirían el análisis de los factores de la gobernanza (2006, p. 113) (**Tabla 5-1**).

LA SUSTENTABILIDAD EN LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA

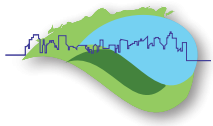
Con 75 años de trabajo y presencia en todas las regiones del estado de Veracruz (a lo largo de 28 municipios), la UV atiende actualmente a una matrícula de más de 81.000 estudiantes en 322 programas de educación formal: 177 de licenciatura, 130 de posgrado, ocho de técnico superior universitario.

Ha integrado a su misión acciones para contribuir al desarrollo sustentable con el Plan Maestro para la Sustentabilidad (PlanMaSUV), y para implementarlo creó la Coordinación Universitaria para la Sustentabilidad (CoSustentaUV). Esto está plasmado desde 2010 en su plan de trabajo, al cual se da continuidad en la actual gestión rectoral (en su Programa de Trabajo Estratégico 2018-2021).

El acuerdo rectoral que soporta la creación de la coordinación estipula:

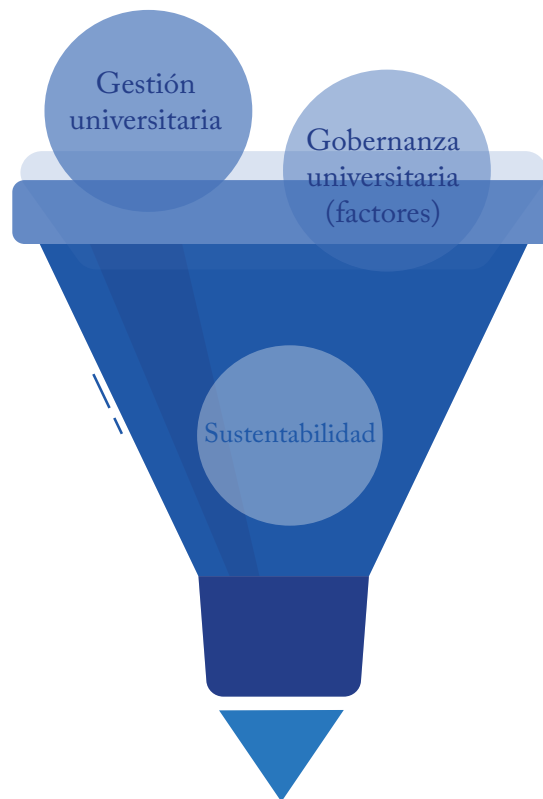
La UV, como institución de educación superior, se compromete con el tiempo que le tocó vivir, por lo que se compromete a favorecer una sociedad sustentable, para ello se requiere de un profundo proceso de transformación de las dimensiones históricas que han puesto en crisis los modos de vida y en ese sentido la educación representa un elemento de prioridad política, social y científica (Universidad Veracruzana, 2010).

Es así como la UV se ha vinculado a redes como la Alianza de Redes Iberoamericanas de Universidades por la Sustentabilidad y el Ambiente (Ariusa), el Consorcio Mexicano de Programas Ambientales Universitarios para el Desarrollo Sustentable (Complexus), la Red de Programas Ambientales Institucionales de la Región Sur-Sureste de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior México y la Carta por la Tierra. Como resultado de su incorporación a dichas redes, se ha diseñado una serie de



estrategias y acciones que la UV debe cumplir para apoyar su visión de transitar hacia una universidad sustentable.

Con el propósito de analizar y determinar las características de los **factores de gobernanza** involucrados en la **gestión universitaria** para la **sustentabilidad** de la Universidad Veracruzana, se identificaron tres grandes conceptos que sirvieron de guía para el desarrollo de esta investigación (**Figura 5-1**).



Impacto de la gobernanza en la gestión
universitaria para la sustentabilidad en la
Universidad Veracruzana

Figura 5-1. Conceptos generales en el desarrollo de la investigación.

Dichos conceptos, que se sintetizan a continuación, permitieron identificar los presupuestos teóricos que fundamentaron la búsqueda de información; ellos definieron el camino (**Tabla 5-1**).

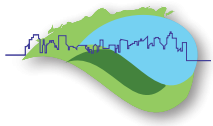


Tabla 5-1. Conceptos generales de la investigación.

Conceptos generales de la investigación		
Sustentabilidad	Gobernanza	Gestión
El desarrollo que comienza a surgir es la idea de desarrollo sustentable y si bien existe un consenso en torno a la necesidad de aplicarlo, todavía no hay un acuerdo en cuanto a su significado social e implicaciones políticas.	La universidad pública es un sistema social donde diversos elementos interactúan para lograr su misión institucional.	La gestión universitaria está determinada por procesos de acción colectiva que organizan la interacción entre los actores, la dinámica de los procesos y las reglas formales e informales.
La definición de tipo de desarrollo y las acciones que implica es un asunto en el que se interrelacionan una multiplicidad de actores con fuerzas y voces distintas.	La gobernanza, al implicar un análisis de la interacción de sus actores, la dinámica de sus procesos y las reglas del juego con las cuales una organización toma e implementa sus decisiones y determina sus conductas, permite interpretar a la gestión como una acción colectiva.	Las estructuras, procesos y tradiciones en la universidad determinan el ejercicio del poder, la toma de decisiones y la participación de los actores en la gestión universitaria.
La crisis ambiental cuestiona la racionalidad de los paradigmas teóricos que han impulsado y legitimado el crecimiento económico negando a la naturaleza.	Analizar a la organización como un ente social, sujeto a tensiones, conflictos e incongruencias, y a procesos sociales complejos.	Las estructuras, procesos y tradiciones tienen relación con la toma de decisiones, la autoridad, consolidación de su legitimidad, así como con la solución de conflictos. Es necesario identificar el importante papel que juegan los diversos actores universitarios.

Fuente: Elaboración propia con base en Hufty *et al.* (2006).

El estudio se llevó a cabo bajo la perspectiva de la gobernanza, que de acuerdo con Hufty *et al.* (2006) se define así:

... los procesos de acción colectiva que organizan las dinámicas de actores y normas sociales, con los cuales una sociedad determina su conducta. La conducta de una sociedad se refiere a la manera de tomar y ejecutar decisiones referidas al conjunto social y a los arreglos de los actores entre sí. Estos procesos comprenden a la vez los actores, las acciones colectivas y las normas tanto formales como informales (2006, p. 112).

A partir de dicho concepto y según los presupuestos teóricos antes mencionados, se identificaron los factores de gobernanza que fueron analizados y que representan una base importante para esta investigación como categorías analíticas observables (**Tabla 5-2**).

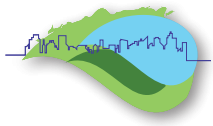


Tabla 5-2. Factores de gobernanza.

Factor gobernanza	Definición
Actores	Todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de soluciones de conflictos colectivos.
Normas	Asumen un doble rol en el análisis de la gobernanza, orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva.
Puntos nodales	Espacios físicos o virtuales donde convergen varios procesos, actores y normas, que producen efectos, aisladamente o en interacción con otros.
Procesos	El análisis de los procesos de cambio busca identificar los patrones de evolución de los puntos nodales, la trama de interacciones entre actores y su relación con los cambios de las reglas de juego.

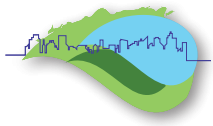
Fuente: Elaboración propia con base en Hufty *et al.* (2006).

Considerando la importancia de contar con una perspectiva integral de la gestión para la sustentabilidad en la Universidad Veracruzana se decidió analizar a diversos actores involucrados de CoSustentaUV (Universidad Veracruzana, 2013) identificados como una influencia importante en la implementación de dicha cultura. Tales actores fueron coordinador universitario para la sustentabilidad, subcoordinadores universitarios, coordinadores regionales, académicos y estudiantes.

Con el propósito de tener un punto de referencia de los factores de gobernanza involucrados en la gestión universitaria para la sustentabilidad en la UV, se realizó un análisis comparativo con la Universidad de Guanajuato (UGTO), integrada al Complexus.

METODOLOGÍA

A partir de los planteamientos mencionados, se determinaron los métodos adecuados para el desarrollo de la investigación y se definió trabajar con el método etnográfico, que consiste en hacer una descripción detallada del grupo o del individuo que comparte con otros una cultura, ofrecer un análisis de los temas y las perspectivas de quienes comparten dicha cultura y, por último, llegar a una interpretación de los significados de su interacción social. El resul-



tado es la generación de un retrato cultural holístico del grupo en cuestión (Creswell, 1998), que incorpore el punto de vista de los actores y las interpretaciones y visiones del investigador respecto a la vida social humana.

Así, siguiendo los preceptos del método etnográfico, se ofrece una descripción detallada de los factores de gobernanza que impactan en la gestión para la sustentabilidad de la Universidad Veracruzana. Para lograr una percepción del objeto de estudio que mostrara más allá de lo evidente, fue necesaria una indelegable permanencia en campo, la cual permitió generar evidencia empírica con la cual comprender a los individuos dentro de su área de acción.

Una vez definidos los factores de gobernanza, sus categorías de análisis y los actores por investigar se elaboró como instrumento para la recolección de la información una guía de entrevista dividida en cuatro apartados (actores, puntos nodales, normas y procesos de cambio).

De este modo se recabó información entre el personal de la **Coordinación Universitaria para la Sustentabilidad de la Universidad Veracruzana**, así como del personal de la **Universidad de Guanajuato**, coordinadores regionales, académicos y estudiantes, a través de una serie de entrevistas como parte del método etnográfico (**Figura 5-2**).

Análisis comparativo UV y UGTO

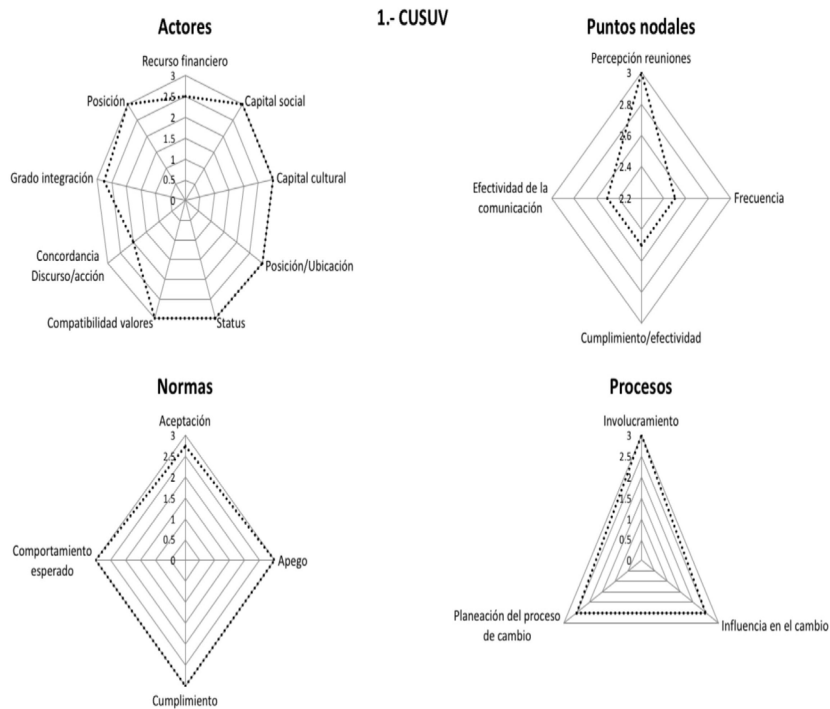


Figura 5-2. Análisis comparativo UV y UGTO.



En la **Figura 5-2** se muestran los resultados obtenidos del comparativo entre la Universidad Veracruzana y la Universidad de Guanajuato en la administración central del proyecto de sustentabilidad de cada una: Coordinación Universitaria para la sustentabilidad de la Universidad Veracruzana (CoSustentaUV) y Dirección de Medio Ambiente y Sustentabilidad de la Universidad de Guanajuato (DMAS-UGTO).

En el **factor «actores»** se observa que dentro de las categorías capital social, capital cultural, posición/ubicación, estatus, compatibilidad de valores y posicionamiento facilitador, ambas universidades presentan valoraciones similares; sin embargo, es relevante destacar las diferencias en cuanto a la categoría de concordancia discurso-acción y grado de integración. Si bien personal de la DMAS-UGTO mencionó que sí existe un vínculo entre ellos, no es tan fuerte como el que expresa el personal de la CoSustentaUV.

En cuanto al **factor «puntos nodales»**, para los integrantes de ambas universidades existe una percepción positiva de las reuniones que efectúan, al igual que de su cumplimiento/efectividad. La mayor integración que presentan en la CoSustentaUV se podría ver reflejada en la frecuencia de sus reuniones, pues expresan que más que un espacio de planeación y reflexión sobre sus actividades y proyectos, es un espacio de convivencia, a diferencia de lo expresado por los integrantes de la DMAS-UGTO.

Con relación al **factor «normas»**, no existe diferencia entre las categorías analizadas, pues el personal de ambas universidades presenta comportamientos esperados, ya que todos ellos tenían perfiles, pero también intereses afines a los que cada proyecto requiere.

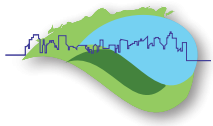
En el **factor «procesos de evolución»** se ha podido identificar mucho involucramiento por parte del personal; sin embargo, en la UGTO se observa una mayor influencia y planeación en el proceso de cambio, y en gran parte podría estar relacionado con la persona responsable del proyecto y la visión que las autoridades tengan. Ambas universidades inician con un programa, pero en la UV es una coordinación y en la UGTO una dirección, lo cual le significa a esta mayores recursos y peso en las decisiones en todos los aspectos (académicos, investigación, infraestructura, etc.).

RESULTADOS

El análisis de las características de los factores de gobernanza involucrados en la gestión para la sustentabilidad de la Universidad Veracruzana permitió obtener los siguientes resultados en los factores de la gobernanza universitaria:

Gobernanza

La gobernanza en la UV es limitada, lo cual representa un riesgo en el éxito del proyecto, pues se aprecia que la operatividad del concepto no tiene aplicabilidad en términos orga-



nizacionales en el proyecto de sustentabilidad, dado que no existe una inclusión integral de los actores, y ello limita su participación directa en la realización de los objetivos. Tampoco ha logrado articular la interacción de los actores en los procesos del proyecto.

La Coordinación Universitaria y las coordinaciones regionales no tienen recursos financieros suficientes ni acciones que aseguren la consolidación del proyecto (factores que condicionan el tiempo de dedicación). Aguilar (2006) establece que el proceso de gobernanza debe ser muy claro en cuanto a cómo se dividirá el trabajo y «se distribuirá la autoridad y la responsabilidad entre los varios agentes sociales a fin de que contribuyan con sus recursos, competencias, especializaciones, destrezas, acciones y productos para que se logren los objetivos sociales deseados» (2006, p. 91).

Gestión

De acuerdo con los conceptos de gestión revisados en este trabajo, se puede concluir que sí existe una gestión en términos formales (instrumentales), es decir, las maneras específicas en que las universidades se organizan y conducen para lograr sus propósitos esenciales, bajo

condiciones institucionales mínimas que permiten la ejecución de rutinas y ritos de la organización, sin que medien factores internos ni externos que trastoquen, en forma abrupta, el estatus o, por lo menos, la zona de comodidad de los protagonistas del destino universitario (Lopera, 2004, p. 618).

Esto, de acuerdo con Martínez (2000), es abordar la gestión universitaria como si fuera una función más, reduciéndola a la problemática de lo administrativo y financiero.

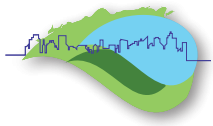
Sustentabilidad

La Universidad Veracruzana ha integrado en su discurso y en su acción a la sustentabilidad, pero es parcial en sus acciones, ya que se dirige en su mayoría hacia un aspecto ambiental, descuidando aspectos sociales y económicos que aseguren un desarrollo sustentable integral, tal y como lo expresa la ONU en el *Informe Brundtland*, el cual dice que para lograrlo son necesarios un crecimiento económico y equidad, desarrollo social y conservación de recursos naturales y del medioambiente.

Actores

Los estudiantes cuentan con los recursos necesarios para gestionar sus propios proyectos, sobre todo capital social y cultural, lo que coincide con el planteamiento de Solís *et al.* (2009), quienes aseguran que en la sociedad del conocimiento, los actores se caracterizan por la capacidad de gestionar, precisamente, sus propios proyectos.

El poder, la información y el conocimiento deben estar distribuidos entre los actores que integran la comunidad universitaria, y en la gestión de los proyectos de sustentabilidad



debe existir una participación activa de todos; pero los actores de este estudio no están integrados, pues no hay claridad en dicha distribución de autoridad y responsabilidad. De acuerdo con Aguilar (2006), para lograr los objetivos sociales deseados, es necesario definir claramente cómo se dividirá el trabajo y se distribuirá la responsabilidad entre los actores, con el fin de que cada uno contribuya con sus recursos, competencias, especializaciones, destrezas, acciones y productos.

Los actores analizados en la UV cuentan con los recursos suficientes (capital social y cultural) y con alta compatibilidad de valores hacia la sustentabilidad de la universidad. De acuerdo con el modelo de las anarquías organizadas, una característica de las universidades, según López y Solís (2000), es la fluida participación en los procesos de decisión, y agregan que, a pesar de las diferencias de poder, los actores universitarios tienen una gran capacidad para influir o modificar los procesos de decisión.

El capital social de CoSustentaUV se considera suficiente. Un factor que lo favorece es la posición y ubicación que tiene en la organización, pues le permite vincularse con otras organizaciones, del sector privado y del público, así como con otras universidades. Para los académicos también es suficiente, ya que gozan de relaciones que se generan dentro de la institución.

En la categoría «estatus», CoSustentaUV obtuvo un alto valor; esto se puede inferir por la posición que ocupa dentro de la organización y por sus recursos. Entre los estudiantes y los académicos, su estatus es medio, lo que puede atribuirse a la falta de recursos financieros y a la baja ubicación en el organigrama de la universidad.

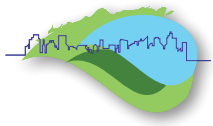
Puntos nodales

Los puntos nodales que se presentan en la Universidad Veracruzana son diversos; sin embargo, la potencialidad que representan para la operación del proyecto de sustentabilidad no es aprovechada al máximo.

En el factor «puntos nodales» se analizaron cuatro categorías:

- Percepción de las reuniones.
- Frecuencia de las reuniones.
- Cumplimiento/efectividad.
- Efectividad/comunicación.

En «percepción de las reuniones», tanto la CoSustentaUV como las coordinaciones regionales y los académicos expresan una positiva, ya que consideran estos espacios como una oportunidad para llegar a acuerdos o, incluso, para convivir; sin embargo, en los estudiantes esta percepción es negativa, ya que algunos expresaron que los espacios de reunión no son aprovechados como deberían serlo.



En la categoría «cumplimiento/efectividad» se observa que todos los actores la consideran regular, pues aunque existen estos espacios, no siempre tienen los resultados esperados. En el caso de las coordinaciones regionales, se menciona que la carga de trabajo en algunas ocasiones es excesiva y no les permite enfocarse en lo realmente importante en las reuniones (incluso, consideran, algunas son una pérdida de tiempo). Ello puede verse reflejado en la regular eficiencia de la comunicación que manifestaron todos los actores.

Normas

En la Universidad Veracruzana hay disposición a la aceptación, apego y cumplimiento de las normas establecidas. Esto, se presume, está relacionado con la compatibilidad de valores y el suficiente capital social y cultural. Las normas asumen un doble rol en el análisis de la gobernanza, orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva (Hufty *et al.*, 2006).

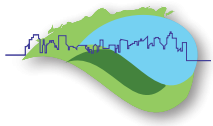
En el factor «normas» se analizaron las categorías aceptación, apego, cumplimiento y comportamientos esperados. En la primera categoría, CoSustentaUV y los estudiantes manifestaron una buena aceptación: se apegan a los lineamientos establecidos para la conducción del proyecto, lo cual se puede ver reflejado en el buen cumplimiento que todos los actores analizados presentan; en ese sentido, se puede aseverar que existe un comportamiento aceptable de todos ellos.

Procesos de cambio

Los actores de la Universidad Veracruzana expresan una buena disposición de involucramiento. El análisis de los procesos de cambio busca identificar los patrones de evolución de los puntos nodales, la trama de interacciones entre actores y su relación con los cambios de las reglas de juego (Hufty *et al.*, 2006).

En la categoría «procesos» se pretende observar qué tanto ha evolucionado el proyecto y cuáles han sido los elementos que han favorecido o frenado su desarrollo. Resultó interesante notar que todos los actores manifestaron estar involucrados en los procesos de cambio; a pesar de que algunos de ellos no tenían conocimiento del proyecto, expresaron estar en la mejor disposición de apoyarlo, siempre y cuando se les brinden los elementos necesarios.

En cambio, es contradictorio observar cómo en la categoría «influencia», CoSustentaUV tiene un puesto coordinativo en el nivel central y regional, pero baja influencia en el cambio, lo cual podría estar relacionado con la categoría «concordancia discurso-acción» del factor «actores»; a diferencia del resultado obtenido por académicos y estudiantes, que alcanzan un alto valor porque, al fin de cuentas, sobre ellos recae la operación.



Universidad de Guanajuato

Por lo que hace al análisis desarrollado en relación con los programas y acciones de sustentabilidad implementados en la Universidad de Guanajuato (UGTO), se muestran las áreas de oportunidad respecto al proyecto (CoSustenta) de la Universidad Veracruzana como punto de comparación.

Actores

En primer lugar, en la UGTO se observa suficiencia en los recursos financieros asignados como categoría del factor «gobernanza». La UGTO manifiesta que los recursos siempre serán escasos, pero, a diferencia de la UV, cuenta con un presupuesto mayor, debido a que la entidad encargada del proyecto de sustentabilidad tiene la categoría de dirección (esto le da acceso a un mayor número de recursos, tanto humanos como financieros para su operación, además de mayor capacidad para la toma de decisiones en toda la universidad). A diferencia de la UV, donde CoSustenta únicamente alcanza el nivel de coordinación, sin mayores capacidades o atributos, excepto interactuar con otros actores sin posibilidades para la toma de decisiones.

103

Otra categoría que representa una fortaleza para la UGTO y una debilidad para la UV es la concordancia entre el discurso y la acción. Esto puede deberse a que, como se mencionó anteriormente, la UGTO tiene una Dirección de Medio Ambiente y Sustentabilidad, lo que le permite mayor capacidad para la toma de decisiones y para su implementación por las atribuciones que la ley orgánica le concede.

Procesos de cambio

En el factor «procesos de cambio», las categorías «influencia en el cambio» y «planeación en el proceso de cambio» muestran resultados más satisfactorios en los ámbitos de dirección y académicos. Al menos en la primera categoría, podría justificarse si se ubica en la misma posición que los factores anteriores, es decir, en el nivel de dirección. La segunda categoría, en el nivel de académicos, se explica porque tiene eficientes procesos de comunicación entre la dirección y los académicos que fungen como enlace en cada una de las facultades.

Del análisis de la información se puede visualizar que el proyecto de sustentabilidad de la UV presenta fortalezas importantes; sin embargo, se aprecian ciertas debilidades que se convierten en puntos para la reflexión y la retroalimentación del proyecto. Las fortalezas identificadas están implícitas en los factores de gobernanza que representan un potencial importante para el desarrollo del proyecto de sustentabilidad de la UV, a saber:

- Capital social y cultural, que otorga amplias posibilidades para la buena marcha del proyecto.
- Valores compatibles entre los diferentes actores que aseguran un compromiso y responsabilidad en el proyecto.
- Disposición facilitadora de las acciones de sustentabilidad en todos los actores.



- Posición social de los actores, que los ubica en la sociedad con un determinado reconocimiento, el cual favorece las metas institucionales.
- Un grado de integración social y laboral de los actores; sin embargo, es conveniente comentar la importancia de analizar factores que favorezcan la consolidación de esta integración.
- Existe una disposición positiva en relación con las reuniones.
- En relación con el cumplimiento de los objetivos de las reuniones y de los resultados obtenidos con la finalidad de mejorar el proyecto de sustentabilidad de la UV, es aceptable, por lo que es necesario fortalecerlo (lo mismo ocurre con la comunicación).
- La aceptación, apego, cumplimiento y comportamiento con respecto a la normatividad reflejan una alta consolidación.
- El involucramiento de los actores en los procesos del proyecto es compacto.

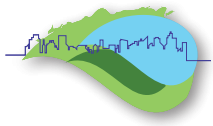
Se identifican puntos vulnerables que deben ser atendidos, pues son de suma importancia en el proyecto sustentable de la UV:

- Recurso financiero insuficiente, que se suma a la inequidad en su distribución, pues se centraliza en los actores que corresponden al área de la Coordinación.
- Desfase entre el discurso de los actores en relación con la sustentabilidad y las acciones efectivamente ejecutadas.
- Debilidad en el cumplimiento de los objetivos de las reuniones y de los resultados obtenidos, tales como concluir en acuerdos, iniciativas, evaluaciones, con la finalidad de mejorar el proyecto de la UV.
- Centralización en el proceso de planeación por parte de la Coordinación de CoSustentaUV, sin participación en este proceso de los demás actores del proyecto.

Recomendaciones

De los resultados y conclusiones de este trabajo se considera importante enumerar recomendaciones que contribuyan a las metas institucionales de este proyecto.

- Mayor investigación.
- Acciones que favorezcan e interacción y participación entre los actores.
- Sistema de comunicación efectivo.
- Aprovechamiento de los espacios de reunión.
- Sistema de indicadores.
- Descentralización de la planeación de las acciones y proyectos por implementar.
- Distribución equitativa de los recursos financieros.
- Análisis del potencial que representa el poder de influencia que tienen académicos y estudiantes.
- Promoción del involucramiento y apego a la comunidad universitaria.
- Diseño e implementación de un programa de desarrollo de una cultura de sustentabilidad.



REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Bengoetxea, E. (2012). La reforma de la gobernanza de la educación superior en la práctica. Puesta en práctica de los objetivos políticos en la gestión universitaria. Innovación y buenas prácticas en el gobierno y la gestión de universidades. *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento (RUSC)*, (2). <http://rusc.uoc.edu/ojs/index.php/rusc/article/view/v9n2-bengoetxea/v9n2-bengoetxea>
- Brunner, J. (2007). *Universidad y sociedad en América Latina*. Universidad Veracruzana. Comisión de las Comunidades Europeas. (2001). *La gobernanza europea. Un libro blanco* [PDF] <http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:19137/GbzaEurLBco.pdf>
- Conde, R., González, O. y Murrieta, E. (2006). Hacia una gestión sustentable del campus universitario [PDF]. *Casa del Tiempo*, (93). http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/93_94_oct_nov_2006/casa_del_tiempo_num93_94_15_25.pdf
- Creswell, J. (1998). *Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions*. SAGE Publications.
- Hufty, M., Báscolo, E. y Bazzani, R. (2006). Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación [PDF]. *Cad. Saúde Pública*. <http://www.scielo.br/pdf/csp/v22s0/03.pdf>
- Iniciarte, A., Parra-Sandoval, M. y Bozo, A. (2011). Reconceptualización de la universidad. Una mirada desde América Latina. *Tribuna del Investigador*, 12 (1). <https://www.tribunadelinvestigador.com/ediciones/2011/1/art-2/>
- Kehm, B. (2011). *La gobernanza en la enseñanza superior. Sus significados y su relevancia en una época de cambios*. Ediciones Octaedro S. L.
- Lopera, A. (2004). Antinomias, dilemas y falsas teorías que condicionan la gestión universitaria. *Revista Mexicana Educativa*, 9 (022).
- López, B. y Solís, P. (2000). Concepto de anarquías organizadas en el análisis organizacional [PDF]. *Revista Contaduría y Administración*, (197). <http://www.ejournal.unam.mx/rca/197/RCA19704.pdf>
- Martínez, R. (2000). *Evaluación de la gestión universitaria. Informe preparado para la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau)* [PDF]. <https://es.scribd.com/document/360097127/Martinez-Nogueira-Evaluacion-de-la-Gestion-Universitaria-pdf>
- Meléndez, M., Solís, P. y Gómez, J. (2010). Gobernanza y gestión de la universidad pública. *Revista de Ciencias Sociales*, (2). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28016298003>
- Meléndez, M. y Gómez, J. (2008). *Una aproximación teórica a la gestión, el modelo económico y el régimen de gobernanza en las universidades públicas*.
- Universidad Veracruzana. (2010). *Plan de Desarrollo 2010-2013. Coordinación Universitaria para la Sustentabilidad* [PDF].



- Universidad Veracruzana. (2013). *Coordinación para la sustentabilidad de la Universidad Veracruzana* [PDF]. <http://www.uv.mx/cosustenta/>, <http://www.uv.mx/cosustenta/files/2012/09/PLADEDCoSustenta2010-2013ok.pdf>
- Vries, Wietse de, & Ibarra Colado, Eduardo (2004). PRESENTACIÓN / La gestión de la universidad. Interrogantes y problemas en busca de respuestas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9(22),575-584. ISSN: 1405-6666. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14002202>
- Zurbriggen, C. (2004). Redes, actores e instituciones [PDF]. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (30). <http://siare.clad.org/revistas/0051000.pdf>



CAPÍTULO VI

La industria de la felicidad: bienestar y políticas públicas

Luis Javier Agudelo Palacio¹

Carlos Alirio Flórez López²

CONTEXTO HISTÓRICO DE LA BÚSQUEDA DE LA FELICIDAD

Con la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos (1776), la felicidad se sitúa como preocupación humana y fundamental, ganando así terreno en las cuestiones de interés práctico y despojando esta inquietud de las reflexiones filosóficas, tanto de la tradición clásica como de los inicios de la Modernidad, las cuales hicieron de dicha preocupación un modo de vida. Este salto toma otra iniciativa al encabezar la lista de útiles en materia de políticas públicas, ya que como puso de manifiesto Foucault en la «biopolítica», «el problema de gobierno, de la práctica gubernamental, ya no es cuestión de legitimidad o ilegitimidad de este, sino de saber *qué tanto y cómo se interviene*» (2007, pp. 15-41).

En aquella, Thomas Jefferson destacó en su documento tres principios para seguir: libertad, igualdad y búsqueda de la felicidad. Con esta prescripción, su búsqueda se impuso como un derecho universal y en esa misma medida como un deber, puesto que todo derecho reclama el cumplimiento de un deber. Lo que llama la atención es que Jefferson, en el proceso de fundación de la política americana, hubiera hecho referencia a «búsqueda de la felicidad»,

¹ Licenciado en Filosofía y Letras, y magíster en Filosofía. Estudiante del doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Institución de adscripción: Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. Contacto: luis.palacio@colmayor.edu.co

² Profesional en el área de humanidades con experiencia en dirección administrativa e investigativa en el área de ciencias sociales y humanas en educación superior. Investigador en áreas de historia política, memoria, estudios culturales y construcción de paz. Institución de adscripción: Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. Contacto: carlos.florez@colmayor.edu.co



sustituyendo con esta idea la antigua fórmula «vida, libertad y propiedad», para defender los derechos políticos y diferenciarlos de los civiles. La felicidad, según, Jefferson...

... reside fuera de la esfera pública, en el seno y amor de mi familia, en la compañía de mis vecinos y de mis libros, en las ocupaciones edificantes de mis labores y de mis negocios, en suma, en la intimidad de una casa cuya vida escapa a toda pretensión del poder político (Arendt, 2012, p. 170).

En esta perspectiva, la felicidad privada, en contraste con la participación política del sujeto, afirma al mismo tiempo una noción de tiranía, la cual relega a los ciudadanos de la esfera pública, de lo común, en la que la condición humana es atestiguada por los demás (Arendt, 2016), a la intimidad de sus hogares para que se ocupen de los asuntos privados. Y como consecuencia de ello, «extingue todo sentimiento de deber moral o político» (Arendt, 2012, p. 183); los vuelve tiranos de sí mismos por ir en busca de un bien particular y los declara impedidos para la vida política, una búsqueda de la felicidad personal (felicidad privada) que los aísla de los asuntos comunes y del porvenir de las nuevas generaciones.

108

El modo en que se ha orientado la búsqueda de este bien no solo es una idea del sueño americano, hoy adoptado por la sociedad neoliberal «que preconiza la existencia de un hombre nuevo, liberado de servidumbres y dependencias, que es fundamentalmente un hombre que se hace cargo de su vida, y sabe asumir riesgos (...) que promueve el Estado del Bienestar» (Escalante, 2016, p. 188). Esta sociedad, según Lipovetsky, es la del *posdeber*³ y comenzó en la segunda mitad del siglo pasado representado por el capitalismo de consumo y el individualismo del *self-interest*, que opera bajo la demanda de los derechos subjetivos, y dejó como resultado «el miedo a los extraños y la política de la exclusión» (Bauman, 2001, p. 112), y la primacía del ocuparse de la propia persona; su principio de responsabilidad está significando hoy y ante todo «responsabilidad de sí mismo», premisa que exhorta a vivir en torno a los intereses y satisfacción de los deseos del yo.

Esta promoción de la búsqueda del sumo bien ha dejado consecuencias: lo que antes era un deber civil, hoy es una opción (ocuparnos de lo público) y lo que antes era una opción, hoy es un deber (ser feliz): «... la preocupación por cómo se gobierna *el mundo* ha cedido paso a la preocupación por cómo se gobierna *uno*» (Bauman, 2008, p. 55). En materia de acción política, sería «cómo no gobernar demasiado» o de la aplicación del «principio del máximo y del mínimo necesario» para alcanzar el deber del Estado (Foucault, 2007). Este *posdeber* es comprendido, por tanto, como el rechazo a la búsqueda del bien común para ir detrás del bien propio, guiados por la brújula de la pregunta de interés práctico (Kant, 2010) «¿qué debo hacer?», pero restringida por «¿qué debo esperar?».

³ Una sociedad del *posdeber* o *posmoralista* es una sociedad de la reconciliación del *self-interest*, del interés por sí mismo, deseosa de reglas justas y equilibradas, que no impliquen renunciaciones personales, libre de sermones y represiones; el modo de vida de una cultura *light*, «preocupada por conservar la forma, por luchar contra las arrugas, en velar por una alimentación sana, broncearse, mantenerse delgado, relajarse» (Lipovetsky, 2005).



El sentido político hacia el que indagan las sociedades modernas sobre la felicidad es privado, y este se legitima en que solo puede alcanzarse dentro de nuestras casas, dentro de los intereses personales; en el encierro de sí mismo, guardado del peligro infundado por las políticas del miedo y del terrorismo; el refugio tecnológico de la información, que ha sustituido a la plaza pública por las redes sociales, donde, además, se cree que hay menos peligro al hablar de los asuntos que interesan a todos. Este sentido legitima con vehemencia no solo la decadencia de los sentimientos nacionalistas y patrióticos, decepcionados después de un largo periodo de guerras y donde el hombre de hoy se propone a como dé lugar eliminar el dolor y el sufrimiento, sino también la desaparición del otro, «el otro como misterio, el otro como seducción, el otro como *eros*, el otro como deseo, el otro como infierno, el otro como dolor va desapareciendo» (Han, 2017, p. 9); el otro no es «otro», en el sentido del *alter ego*: este otro «yo» es visto como un enemigo en potencia.

Este modo de buscar la felicidad es individualizado, solitario, un modo desesperado y paradójico, donde «el hombre de hoy sufre también por no querer sufrir» (Bruckner, 2008, p. 18). Es una búsqueda a palos de ciego tras un bien veleidoso, sin saber qué es, un bien cuyo contenido no sabemos de cierto más que la vastedad de su demanda; y al no saber de ella, le es incompatible. Esta batida desesperada es la justificación a los intentos fracasados por alcanzar la felicidad, al modo como nuestras sociedades modernas se las han arreglado para ir en búsqueda de algo que no saben qué es.⁴ Por tanto, «la búsqueda de la felicidad (...) es una actividad absorbente, erizada de riesgos, que consume la energía y castiga los nervios, lleva a una mayor incidencia de depresiones mentales, sin duda gastamos más dinero, pero en antidepresivos» (Bauman, 2008, p. 13). Esto es lo que se ha constituido en nuestro tiempo como el nuevo arte de la vida, la búsqueda de un bien que solo trae malestar.

Con lo anteriormente descrito, podemos afirmar que hemos entrado en los tiempos de la euforia perpetua o de la civilización del deseo, los cuales demarcan las nuevas búsquedas de la felicidad del siglo XXI, haciendo de esta no solo el imperativo de nuestro tiempo, sino también una nueva normalidad (Cabanas e Illouz, 2019). Son los tiempos en que la felicidad ha tomado una forma imperativa, como «la gran utopía de los años sesenta (...) decretar la satisfacción, el estado de felicidad permanente» (Bruckner, 2008, p. 116). Esta euforia perpetua ha hecho que nuestras sociedades extingan la felicidad como un ideal de la imaginación y se decidan por formas más pragmáticas de vivir el placer: se esquiva el dolor con pastillas, el cansancio con *spa*; se buscan consejeros que alivien la depresión y que a su vez alimenten el ego; se llevan conversaciones lisas, pulimentadas, satinadas, en las que se intercambian, sobre todo, deferencias y complacencias (cosas positivas); la industria de estos tiempos promueve todo tipo de productos confortables y objetos que apunten a la generación del placer y la comodidad. «Es el triunfo de la comodidad: la apoteosis de lo acolchado, lo forrado, lo blando, todo lo que amortigua los choques y garantiza el placer» (Bruckner, 2008, p. 40).

⁴ No saber qué es la felicidad es algo que ya han reconocido varios autores, como Comte-Sponville en su trabajo *El mito de Ícaro. Tratado de la felicidad y la desesperanza*: «La felicidad no existe. Es preciso, por tanto, inventarla» (Comte-Sponville, 2011). Del mismo modo, Fernando Savater: «... de la felicidad no sabemos de cierto más que la vastedad de su demanda» (Savater, 2011).



Es el apogeo del capitalismo en su fase del consumo de experiencias sin réplica, únicas, en el que se afirma el desprecio por el esfuerzo, para dar lugar así al surgimiento de una sociedad del hedonismo o civilización del deseo, que, como hemos dicho anteriormente, aparece en la segunda mitad del siglo XX, «dedicada a la estimulación perpetua de la demanda, a la comercialización y la multiplicación infinita de las necesidades (...) una tarea de conquista a la felicidad sin poder saber hasta dónde» (Lipovetsky, 2007, pp. 7-354). Esta nueva civilización es la que se comunica a través del *sharing*, «compartir», o darle «me gusta», y se rige por el imperativo de lo táctil o *touch*, en que todo lo pulido transmite solo una sensación de lo agradable; se agota el wow: «... este tacto es incapaz de asombrarse. Por eso, la pulida pantalla táctil, o *touchscreen*, es un lugar de desmitificación y de consumo total. Engendra lo que a uno le *gusta*» (Han, 2017, p. 15).

Esta búsqueda ha dado lugar a una felicidad a la carta, una felicidad para todos, tanto para los que tienen dinero como para los que no, lo que ha originado nuevas formas de control (Deleuze, 2014) las cuales ya no se caracterizan por la rutinización y concentración del sujeto en los lugares de encierro, como lo fue en su momento la fábrica (capitalismo de producción), sino que ahora es el hombre endeudado,⁵ que recorre los mercados, los centros comerciales, en busca de deseos que no son propios, que ya están creados porque están transfigurados por los objetos de las «maquinarias deseantes» (Deleuze, 2014), estandarizados por la industria y sistemáticamente obtenidos por la economía de la deuda.⁶

Una nueva búsqueda de la felicidad: «... alcanzarla solo consume los pocos minutos necesarios para hojear las páginas amarillas [la publicidad de internet] y sacar la tarjeta de crédito del bolsillo» (Bauman, 2008, p. 25). Esto deja constancia de que no tener dinero ya no es un problema: formamos parte de esta nueva civilización, que estimula el crédito para realizar deseos inmediatos. Dado que es una forma de obtener aquello que no es posible desde una mínima capacidad económica, el crédito se ha convertido en el salvador de nuestro tiempo y, a su vez, en una miseria de la prosperidad (Bruckner, 2003); ser rico ya no significa tener mucho dinero, «ser rico —en esta perspectiva— es alegrarse de tener lo que los demás no tienen, estar encantado de poseer aquello de lo que la mayoría de los hombres están privados» (Bruckner, 2003, p. 28).

Los rasgos que hemos venido exponiendo subrayan el perfil de un nuevo ciudadano moderno, cuya exigencia no es solo vivir, sino ser feliz, porque se ha vuelto una tarea imprescindible para ser reconocido como funcional en la nueva sociedad del siglo XXI y al mismo tiempo apto para pertenecer a los lugares comunes de la positividad. Un interés que, como hemos dicho anteriormente, las nuevas formas de dominación le han obligado sugerentemente a buscar esta felicidad por su lado, reavivando una filosofía neoliberal indi-

⁵ El «hombre endeudado está sometido a una relación de poder acreedor-deudor que lo acompaña a lo largo de toda la vida, desde la cuna hasta la tumba. Si antaño nos endeudábamos con la comunidad, con los dioses, con los ancestros, ahora estamos en deuda con el 'dios' Capital» (Lazzarato, 2013, p. 39).

⁶ «La deuda se convierte en la relación entre un deudor que no terminará de pagar y acreedor que no terminará de agotar los intereses de la deuda» (Deleuze, 2013, p. 163).



vidualista focalizada en el yo, comercializando un *ethos* terapéutico «que lo haga cargo de sí mismo, cuyas máximas éticas y morales deben interesarlo por sus deseos y estados psicológicos con el fin de realizar lo que supone que es el objetivo más fundamental en la vida de toda persona: su propia felicidad» (Cabanas e Illouz, 2019, p. 62).

Con este perfil de ciudadano feliz, moldeado por el *ethos* terapéutico, cuyas emociones negativas antes le impedían trabajar con gusto porque lo veía como una carga u obligación, ahora es adaptado por las emociones positivas: ha cambiado esa negatividad por positividad. Este ciudadano feliz es un camello resiliente, su labor «ya no es una carga», ahora es su proyecto personal; este sujeto-camello es un sujeto libre y de rendimiento, que constantemente se replantea y se reinventa (...) su yo como proyecto es en realidad un esclavo absoluto, en la medida en que sin amo alguno se explota a sí mismo de forma voluntaria. No tiene frente a sí un amo que lo obligue a trabajar (Han, 2015b, pp. 11-13).

Un sujeto que en busca de su propia libertad ha encontrado su propia esclavitud, enmarñado en una industria de la satisfacción inmediata de sus deseos, haciendo de ella su propio espectáculo, «... una aceptación pasiva (...) no dice más que esto: 'lo que aparece es bueno, lo bueno es lo que aparece', una manera de aparecer sin réplica, gracias al monopolio de las apariencias» (Debord, 1999, p. 41). Un espectáculo que, como hoy vivimos, no ha contribuido a una interpretación de la vida humana dominada por las categorías del ver, sino que la ha degradado al convertirla en un universo especulativo.

Este apartado se hizo cargo de señalar el contexto histórico en que aparecen los nuevos buscadores de la felicidad; hemos identificado en él un cambio de vida del sujeto moderno regido por la ética del poseer, que hace de esta búsqueda una obligación: ser feliz, una nueva normalidad, y con ella promueve, a través del capitalismo del consumo, una industria de esta felicidad, una felicidad para todos, incluso para quien no cuenta con una economía propia, en este caso, el hombre endeudado que pasa por las tiendas y la pesa en el consumo de productos.

Lo anterior muestra también como resultado un sujeto despolitizado, que en el sentido arendtiano, ya no vive en la política del entre-los-hombres (Arendt, 1997), de la pluralidad, de los prejuicios, de las creencias compartidas en la diversidad donde se construyen los consensos, sino en la política de la vida individualizada, en la «sociedad del espectáculo» de Debord, y su preocupación existencial ya no es ver, sino ser visto, verse feliz: pornografía emocional (Cabanas e Illouz, 2019).

Su nueva manera de relacionarse con los demás es telepolítica, es pasiva, a distancia; sus experiencias «son filmadas por los videos de los forasteros o por las cámaras de las televisiones, que les darán de verdad existencia pública» (Echeverría, 1994, p. 30). Una civilización que celebra sus fiestas y ceremonias para las cámaras, que son la nueva expresión de la existencia social, reforzando con ello un consumo de nuevas tecnologías que no atestiguan



la presencia de los otros, sino de sí mismos; una sociedad del autorreferenciamiento, del *self-interest*.

Así, esto nos sitúa de forma efectiva frente al problema de la felicidad y nos permite, a su vez, hablar de una industria de la felicidad desde el punto de vista del mercado de las emociones, poniendo de relieve una nueva dinámica de las sociedades modernas agenciadas por la política neoliberal del consumo, «por la nueva razón del mundo», que instaaura el goce del neosujeto, un sujeto que funciona de acuerdo con el régimen de goce de sí, «entendido como la aspiración a la plenitud imposible que se da siempre como limitado y parcial en el orden social» (Laval y Dardot, 2015, p. 377).

Este régimen se encarga de limitarlo y darle sentido a este límite; limita el goce de sí mismo mediante la obligación del trabajo, la disciplina, renunciaciones que forman parte de esta ascesis laboriosa; tales sacrificios son administrados como la reivindicación de una decisión individual «que no le debe nada a nadie». Es el modo adoptado por el sujeto neoliberal, que ha encontrado un nuevo sentido de búsqueda de la felicidad: la construcción o la destrucción de sí mismo.

EL MERCADO DE LAS EMOCIONES

Hemos venido tratando sobre una búsqueda de la felicidad que tuvo sus inicios en la Modernidad (1776) como una política pública de la Constitución de Estados Unidos y que, desde entonces, ha hecho para sus buscadores un bien imprescindible. Esta felicidad ha sido traducida por la nueva forma de gobierno neoliberal, que hoy impera sobre nosotros, como un mercado de las emociones. Un lugar que no es común porque, como hemos dicho, no hay una presencia del otro, chocan las individualidades. Este neoliberalismo prescribe «una norma que obliga a cada uno a vivir en un universo de competición generalizada (...) empuja a justificar desigualdades cada vez mayores, transforma también al sujeto, que en adelante es llamado a concebirse y a conducirse como una empresa» (Laval y Dardot, 2015, p. 14).

Esta forma de gobierno puede ser entendida como una política de la competencia, de todos contra todos, en la que el otro no es un par o un compañero de búsqueda, sino que es un obstáculo; este otro no es un interlocutor, es un enemigo. Este es el baremo con el cual se mide este nuevo buscador para lograr lo que desea: la felicidad. Como hemos venido desarrollando, la felicidad se busca como un bien privado y para ello no hace falta el otro.

Esta forma de gobierno neoliberal que prescribe la libertad⁷ alentada frente a «los conreñimientos paternos, educativos, corporativos, burocráticos, y estatales pretendiendo

⁷ La libertad prescrita por el gobierno neoliberal es la individual y motivó todo tipo de movimientos políticos. Un ejemplo de ello fueron las revueltas políticas (movimiento estudiantil) que barrieron el mundo en 1968, con el deseo de conseguir una mayor libertad individual (libertad de expresión).



superar con ello al gobierno biopolítico» (Harvey, 2007, p. 49) ha instaurado la búsqueda de la felicidad como una búsqueda individual, en el sentido hobbesiano, «una competencia que impulsa a los hombres a atacarse para ganar un beneficio» (Hobbes, 1983, p. 135). Más que entenderlo como una teoría política de las prácticas económicas, debería de considerarse como un estadio del capitalismo caracterizado, en la perspectiva de Cabanas e Illouz (2019)...

... por la mercantilización creciente de las dimensiones simbólicas e inmateriales, incluidas las identidades, los sentimientos y estilos de vida y la consolidación de un ethos terapéutico que coloca la salud emocional y necesidad de realización personal en el centro del progreso social y de intervenciones institucionales (2019, p. 61-62).

Esta forma de gobierno se instaura en términos de Han (2015b) como una «psicopolítica», con la cual describe la ineficacia de una biopolítica o política de los cuerpos desarrollada por Foucault en *Vigilar y castigar* (2015), para dar lugar a un gobierno de la psique, del alma. Una política de los cuerpos que antes se regía de manera racional, estable y controlada, expresada por las sociedades negativas (como las disciplinarias y de vigilancia), ha sido superada por la sociedad de la positividad, que no produce represión, sino depresión⁸ de las emociones, y se expresa en un proyecto de libertad y realización personal de un sujeto liberado de la represión disciplinaria para dedicarse a la construcción de sí mismo como una responsabilidad que le es propia. Esta psicopolítica pone de manifiesto la realización del sujeto del individualismo neoliberal, quien buscando su libertad en el mercado ha hecho de esta su propia sumisión.

Este sujeto es conducido voluntariamente a los mercados haciendo de la emoción su principio de razón suficiente, un móvil que lo impulsa día a día a autorrealizarse. Esta, a diferencia de la racionalidad del poder duro, cuya naturaleza es sólida y estable, es inestable y cambiante, y, por tanto, justifica en este sujeto un proyecto de inconformidad en el que se encierra bajo el deseo de hacerse cada vez mejor. Estas son las técnicas del mercado neoliberal o, como las llamó Foucault, las «tecnologías del yo» sobre las que el sujeto interviene en sí mismo: son técnicas de la dominación individual.

Una dominación de naturaleza blanda que, dada su condición «subjetiva, situacional y volátil», da lugar al cambio permanente de otras emociones, y estas impulsan un efecto de aceleración y seducen al sujeto a elegir tanto lo uno como lo otro. El capitalismo de consumo, afirma Han (2015b), «introduce emociones para estimular la compra y generar necesidades. El *emotional desing* modela emociones. Las cosas no se pueden consumir infinitamente, las emociones sí (...) más allá del valor de uso abre un nuevo campo de

⁸ Byung Chul Han (2015a) describe la positividad como aquella que va más allá de la sociedad disciplinaria: una sociedad de gimnasios, torres de oficinas, bancos, aviones, grandes centros comerciales y laboratorios genéticos; una sociedad del rendimiento, de sujetos emprendedores de sí mismos, caracterizada por el verbo positivo «poder», sin límites. Si la sociedad disciplinaria, de la negatividad, genera locos y criminales, la de la positividad, por el contrario, produce depresivos y fracasados, sustituye el paradigma disciplinario por el del rendimiento, por el esquema positivo del «poder hacer».



consumo con carácter infinito» (2015b, p. 72). Esta emoción, así, es aprovechada por el neoliberalismo como una relación de fuerza o dominación flexible, que le otorga al sujeto una sensación de libertad y con ella se dirige al libre despliegue de la personalidad, hasta tal punto que hace de ella su propio santuario, y la defiende a capa y espada.

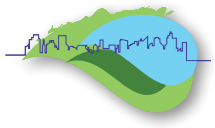
Esta técnica de poder neoliberal domina sobre los sujetos de manera voluntaria y apasionada; actúa sutilmente, no ataca directamente al sujeto: antes bien, se ocupa de él y traslada esta ocupación a sí mismo (técnica del cuidado personal); así lo ensimisma vendiéndole la idea del *self-interest*, haciendo de la fuerza de trabajo algo para sí, una realización personal, y del consumo de objetos un fetichismo de esta realización (felicidad). En este modelo de subjetivación entra la sociedad del espectáculo. Dice Vargas Llosa (2016), en la línea de Debord:

La adquisición obsesiva de productos manufacturados, que mantengan viva y creciente la fabricación de mercancías, produce el fenómeno de la «reificación» y la «cosificación» del individuo, entregado al consumo sistemático de objetos, muchas veces inútiles y superfluos, las modas y la publicidad van imponiendo, vaciando su vida interior de inquietudes sociales y espirituales o simplemente humanas, aislándolo y destruyendo su conciencia de los otros, de su clase y de sí mismo, a resultas de lo cual, por ejemplo, el proletario «desproletarizado» por la alienación deja de ser peligro para la clase dominante (2016, p. 24).

Esta técnica de dominación blanda es comprendida como la nueva «racionalidad», que «tiende a estructurar y a organizar no solo la acción de los gobernantes, sino también la conducta de los propios gobernados (...) es la *razón del capitalismo contemporáneo*» (Laval y Dardot, 2015, p. 15). Esta forma de gobierno se expresa, por poner un ejemplo, en la pantalla total: la televisión; desde pequeño es dominado este sujeto haciéndolo un consumidor pasivo de productos televisivos, obedeciendo voluntariamente a una domesticación de su tiempo, consumiendo publicidad para luego buscarla en los lugares de mercado; un individuo despolitizado, alienado al espectáculo, que reemplaza el vivir por el representar, que hace de la vida una espectadora de sí misma, un consumidor real que se torna un consumidor de ilusiones. En palabras de Debord (1999):

Un espectador que cuanto más contempla menos vive; cuanto más acepta reconocerse en las imágenes dominantes de la necesidad, menos comprende su propia existencia y su propio deseo (...) la razón de que espectador no se encuentre en casa en ninguna parte es que el espectáculo está en todas partes (1999, p. 49).

Esta nueva forma de vida de los sujetos reproduce por sí misma un entramado de dominación que, interpretado como un proyecto de libertad, hace que la propia optimización y el sometimiento, la libertad y la explotación coincidan plenamente. Esta técnica, nos dice Han (2015a), descubre al hombre y lo convierte en objeto de explotación de maneras muy



refinadas. Por ello no es extraño un mercado de las emociones que promociona seminarios, talleres de orientadores o entrenadores personales, inteligencia emocional, jornadas de *coaching* empresarial y liderazgo, literatura de autoayuda; y todo promete una optimización personal y el incremento de la eficiencia de la producción de este sujeto sin límite.

Ya no hay represión producida por los centros de encierro y disciplinarios; en vez de ello hay producción de depresión producida por el régimen de agotamiento que explota la *psique*; condición que acompaña al sujeto de nuestro tiempo sometándolo a un círculo vicioso de autoexplotación, que se encarga de exorcizar sus pensamientos negativos volviéndolos positivos; de ahí los nuevos cazadores de pecados, los *mánager* y entrenadores motivacionales.

Este mercado de las emociones ha devenido a una nueva política de la *psique*, que determina al sujeto «con un conjunto de discursos, de prácticas, dispositivos que determinan un nuevo modo de gobierno» (Laval y Dardot, 2015, p. 15); con su industria de la conciencia destruye el alma humana, que es todo menos una máquina de producción. Este sujeto del régimen neoliberal perece con el imperativo de la optimización personal, con la coacción de generar más rendimiento; este buscador de la felicidad en la esfera del mercado de las emociones es sometido voluntariamente a una reprogramación neoliberal, la cual opera con estímulos positivos: no limita, no violenta el cuerpo, no reprime la vida, emplea métodos de sumisión blanda; el «me gusta», lisonjea el alma, seduce en lugar de oponerse a ella. Este mercado neoliberal, señala Han (2015), toma nota de los anhelos, las necesidades y los deseos, en lugar de «desimpregnarlos». «Con la ayuda de pronósticos, se anticipa a las acciones, incluso actúa sobre ellas en lugar de entorpecerlas. La psicopolítica es una *política inteligente* que busca agradar en lugar de someter» (2015b, p. 57).

El éxito de este mercado reside en que ha colonizado todas las esferas de la vida humana: el sujeto, avasallado bajo una lógica espectacular, vive de manera irreflexiva, por lo que eso que llama libertad se torna en su propia esclavitud. Esto es lo que denomina Camps (2011), en el sentido que hemos venido hablando, un gobierno de las emociones:

El empresario se preocupa por el clima emotivo que modela las actitudes de los trabajadores; el político se decanta con facilidad hacia el populismo y la demagogia; los padres dan rienda suelta a los deseos de sus hijos y en la escuela desaparecen las reglas porque la represión es traumática; la publicidad comercial vende experiencias, sensaciones fuertes o, directamente, emociones. Hay que sentir en lugar de aprender a pensar. Las emociones se convierten en objeto de culto (2011, pp. 19-20).

Un gobierno que impera bajo una lógica emotiva, que no extiende los acuerdos propios de la razón, sino que se emplea para expresar sentimientos que influyen en los sentimientos de los demás para replicar el «me gusta», que afirma una teoría convincente del uso, propia de una cultura que no reclama una investigación histórica o sociológica. Este emotivismo



no produce relaciones informadas por la moral, que problematiza dilemas en torno «a lo que se debe hacer y por qué hacerlo», sino que trata a las personas como medios. Este yo, el sujeto del cual hemos venido hablando, ha alcanzado la soberanía en su propio dominio, pero a cambio ha perdido los límites tradicionales. Este sujeto hoy se halla entre las cuerdas del *ring* de la autonomía, sometido al arbitrio de aquello que el mercado le presenta como bienestar, poniendo bajo su voluntad vacía, sin criterios, una felicidad a precio de mercado.

Lo anterior ha tratado sobre un mercado de las emociones, que no consiste en describir un sujeto que se debate en las ágoras del consumo, como es plasmado en las obras de Bauman y Lipovetsky, máximos representantes de tales radiografías sociales, en las que el sujeto es sometido a una vida de consumo o a una felicidad paradójica, sino que se ha dado a la tarea de mostrar un mercado neoliberal, expresión del capitalismo del consumo, que vende la idea de autorrealización, del *self-interest*, para ejercer a través de este un gobierno de la *psique* (es más fácil dominar sobre las mentes que sobre los cuerpos). Y todo esto no con un ataque directo, sino, más bien, uniéndose a sus deseos, que no son propios, para ejercer un control total de su voluntad. El resultado es un despojo de su autonomía y, por tanto, de su individualidad.

LA INDUSTRIA DE LA FELICIDAD

Este apartado se propone abordar el concepto de industria de la felicidad desarrollado a finales del siglo XX y continuado en el siglo XXI, en la perspectiva de lo que hemos venido trabajando: la sociedad del mercado neoliberal, la cual ha moldeado un buscador de la felicidad bajo el dominio de la psicopolítica, la promoción del *self-interest*, lo que ha dado lugar a la nueva moral del poseer, que se ciñe bajo un capitalismo de consumo abanderando el rechazo a todo tipo de preceptos y siguiendo solo aquellos que no comprometen su libertad.

Por industria de la felicidad entendemos la aparición de nuevas formas de realización personal, en las que queda excluida toda reflexión ética y filosófica, y que le ofrece al sujeto de rendimiento neoliberal una proliferación de estilos de vida dosificados en variaciones de lo mismo. Una industria que, como señalan Cabanas e Illouz (2019), instruye a la gente sobre qué es eso de la felicidad y cómo conseguirla, un mercado que promueve de manera global la redención y el triunfo individual; se trata de una suerte de «pornografía emocional» destinada a conformar la mirada de la gente sobre sí misma y sobre el mundo que la rodea (2019, p. 15).

Antes de desarrollar este concepto en función del mercado actual y cómo es propuesto como iniciativa para la creación de políticas públicas, debemos aclarar que esta industria es validada por un colectivo que, como hemos visto en el apartado anterior, capitaliza los estilos de vida de los sujetos y los homogeniza, impidiendo así una singularización de las



individualidades. Con Bradbury (2018) introducimos este concepto bajo el modelo de distopía en *Fahrenheit 451*: en ella describe una sociedad cuyos miembros son regidos por un régimen que prohibía leer y, por tanto, pensar. Esta sociedad, descrita por primera vez en 1953, fue un imaginario de lo que su autor intuía: aquella es hoy nuestro futuro inmediato.

En *Fahrenheit 451* las personas leían historietas ilustradas o periódicos profesionales, lo cual les permitía ser felices continuamente. Todos tenían que ser iguales: cada hombre, cada imagen de cualquier otro. Todos eran felices porque no se establecían diferencias ni comparaciones desfavorables. Los libros con contenido, con letras, eran incinerados para que sus pensamientos no atormentaran a las personas: «Líbrate de tus tensiones internas (...) lánzalas al incinerador» (Bradbury, 2018). Y esto es una muestra de los sujetos de nuestro tiempo, quienes, confrontados por pensamientos antagónicos, mandan a callar a su interlocutor. Es la sociedad del mutuo elogio, de conversaciones sin profundidad, de palabras aterciopeladas que no requieren interpretación; es la sociedad del «me gusta», «compártelo».

A partir de *Fahrenheit 451*, observamos cómo es validada esta industria de la felicidad, denominada hoy *happycracia* (Cabanas e Illouz, 2019); su discurso político ostenta:

En la actualidad, uno puede ser feliz continuamente (...) la palabra «intelectual» se convirtió en el insulto que merecía ser (...) hemos de ser todos iguales (...) has de comprender que nuestra civilización es tan vasta que no podemos permitir que nuestras minorías se alteren o exciten. Pregúntate a ti mismo: ¿qué queremos en esta nación, por encima de todo? La gente quiere ser feliz, ¿no es así? ¿No lo has estado oyendo toda tu vida? «Quiero ser feliz», dice la gente. Bueno, ¿no lo son? ¿No les mantenemos en acción, no les proporcionamos diversiones? Eso es para lo único que vivimos, ¿no? ¿Para el placer y las emociones? Y tendrás que admitir que nuestra civilización se lo facilita en abundancia (Bradbury, 2018, pp. 68-69).

El sermón del gobernante Beatty, personaje antagónico de la distopía, hacia su futuro sucesor termina así: «Lo que importa que recuerdes, Montag, es que tú, yo, y los demás somos los guardianes de la Felicidad» (2018, p. 71). Así Bradbury describe en su distopía el modo de vida de la cultura norteamericana de su tiempo. Nuestro tiempo es el de la *happycracia*: industria de la felicidad; es la era de los fármacos para todo tipo de malestar, en que la depresión es igual a la infelicidad (Davies, 2017, p. 166). La realización de sus integrantes ya no la mide el PIB (producto interno bruto) (es un índice demasiado pobre para medir la felicidad), hoy las naciones emplean más el FNB (felicidad nacional bruta). Si antes la tradición filosófica consideraba a la felicidad como una cuestión de intensidad, hoy es de frecuencia y, por tanto, necesita ser medida.

Hoy nos unimos al mercado de nuevas tecnologías que se sirven de «hedonímetros para representar sus placeres» (Davies, 2017, p. 73). Esta felicidad industrializada es un producto



de mercado, «... depende más del número de veces que uno experimenta emociones positivas que de la intensidad con que se experimentan tales emociones: ritmo cardíaco, la presión sanguínea, el consumo de glucosa, los niveles de serotonina, las expresiones faciales» (Cabanas e Illouz, 2019, p. 44).

En esta línea encontramos una ciencia a favor de estas prácticas de gobierno. Hemos superado la biopolítica que producía «locos y criminales», que recluía y reprimía el cuerpo. En la actualidad somos regidos por una psicopolítica que produce sujetos depresivos y cansados, que industrializa el bienestar y lo transforma en producto de mercado situándolo en los estantes más visibles de objetos de primera necesidad. Es incontable el número de publicaciones que dan cuenta de esta nueva ciencia, que va desde 1998 hasta nuestros días; Martin Seligman impulsa la psicología positiva como ciencia de la felicidad y promueve el PERMA (Universidad del Sinú Montería, 2015) (*positive emotion, engagement, relationship, meaning and achievement*):

... aplicado al ejército americano como a las escuelas del país, se ofrece como alternativa a los programas basados en reducir o suprimir factores negativos, induciendo solo en la enseñanza de emociones, comportamientos y pensamientos positivos (...). Otros programas como el Pinnacle Program, se dirige a estudiantes de secundaria y universidad con el fin de evaluar el talento, optimizar el rendimiento de los más dotados, aprender a fijarse en objetivos ambiciosos y perseverar en su consecución a través de técnicas de automotivación (...) MooGYM, destinado a enseñar resiliencia para combatir la depresión en los adolescentes... (Cabanas e Illouz, 2019, p. 86).

Estos programas, analizan Cabanas e Illouz, venden una falsa retórica del empoderamiento. Y estos mercados enfatizan en una educación emocional y felicidad que no solo privilegian la importancia de lo emocional sobre lo intelectual (misología), sino que también tienden a infantilizar a los alumnos, haciéndolos así más vulnerables ante la frustración al promover expectativas y análisis poco realistas, y convirtiendo su aprendizaje en una dependencia de terapeutas y procedimientos de evaluación psicológica. Esta educación positiva instiga a los alumnos a una preocupación obsesiva por su vida emocional, que mina su autonomía y que los introduce en un círculo vicioso de ansiedad y de dependencia psicoterapéutica.

Esta nueva ciencia es la psicología positiva, que saca del sujeto su optimismo aparente (resiliencia) para explotarlo al máximo y volverlo contra los demás como un sujeto de rendimiento, en una competencia de todos contra todos. El sujeto de este *ring* es lanzado tras las cuerdas, sometido a ser feliz a como dé lugar; quien no sigue este patrón es reseñado bajo el rótulo de depresivo, de perdedor (*loser*), y separado como un disfuncional por no ir en busca de ella. Según Davies (2017):

La depresión es la incapacidad para construir un futuro viable para la propia persona. El problema de nuestra forma contemporánea de depresión es que el individuo no



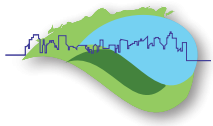
tan solo cesa de experimentar placer o felicidad, sino que además pierde la voluntad o la capacidad de buscar el placer o la felicidad. No tan solo se vuelve infeliz, sino que pierde los recursos mentales —y muchas veces físicos— necesarios para perseguir aquellas cosas que le hacen feliz. Al convertirse en dueños de sus propios valores y modos de vida, descubren que carecen de la energía para influir en tales valores y modos de vida (2017, p. 206).

Esta sociedad de la industria de la felicidad fue localizada por Bauman (2017) en *Vida de consumo*: esta se sostiene o cae por la felicidad de sus integrantes, y la pregunta «¿eres feliz?» puede considerarse prueba definitiva para evaluar su éxito o su fracaso. Un «yugo hedonista» que postula como infelicidad el estrés o la depresión, horarios de trabajo extensos y antisociales, el franco deterioro de los vínculos, la falta de autoestima y la desesperante incertidumbre de no saber si uno está a salvo y en «lo correcto»; todo tiende a crecer en frecuencia, volumen e intensidad.

Esta industria, como mencionamos anteriormente en el mercado de las emociones, clasifica a los sujetos, los pone en el podio de ganadores o perdedores, funcionales y no funcionales, los que están adentro y los que están afuera, los incluidos y los excluidos. Estos últimos son quienes no integran esta industria, son los que desoyen alegremente el canto de sirena del mercado para poder seguir sus viejas rutinas, apegados a sus viejos hábitos; son la sentencia de muerte de la sociedad de consumo, industria consumista y el mercado de consumidores, afirma Bauman (2009). Son los que apuestan por una vida propia, son los enemigos más temibles del mercado neoliberal, son los condenados al olvido, son los fracasados.

Este concepto sirve de catapulta para la construcción de políticas públicas en Colombia, un modelo de gobernanza que en alianza (economía política y psicología positiva) se pone de acuerdo para generar nuevos medidores de satisfacción de sus ciudadanos. Es el producto de una construcción discursiva a modo de retórica: en la perspectiva de Majone (2018, p. 218), no es posible comprobar, de forma rigurosa, que una política es «correcta», sino que es necesario producir y presentar, además, argumentos persuasivos. Así las cosas, la racionalidad no es instrumental, sino que se refiere a la capacidad de proveer razones y argumentos aceptables para las elecciones y acciones de una política.

En la perspectiva analítica para el enfoque de políticas públicas, la profesora Luisa Cano (2010) lo interpreta como «un razonamiento dialéctico, como arte de convencimiento, que en su momento fue despreciado por ser ajeno a la teoría de la demostración, llegando a la negación de la razón práctica (...) pero útil como complemento a la demostración» (2010, p. 217). Una muestra de dicha retórica es ejercida por Seligman cuando exhorta sobre el «bienestar» en su presentación del 21 de agosto de 2015 en la Universidad del Sinú Montería (Universidad del Sinú Montería, 2015). Este es representado en inglés con las siglas PERMA, como hemos dicho antes: P para emociones positivas; E para participación absorbente; R para las buenas relaciones; M para biopropósito; y A para los logros. Son



cinco objetivos, dice Seligman, «que las personas libres que no están sufriendo persiguen hoy en día» (2015). Un bienestar que hacía más de 30 años no habría podido ser medido en Colombia y mucho menos ser ajustado a las políticas públicas, pero que ahora es posible, así como se ha podido medir la depresión, el alcoholismo y la esquizofrenia. Un discurso que, como vemos, carece de elementos verídicos, pero que, debido a su elocuencia, gana la aceptación de un público poco informado.

Como es posible evidenciar, en Colombia se ha iniciado la discusión sobre la alianza ya mencionada entre economía política y psicología positiva. En particular, el departamento de Cundinamarca ha generado una política pública fundada en dicha relación. Su Gobernación creó la Oficina de la Alta Consejería para la Felicidad y el Bienestar, y desde allí formuló la respectiva política pública que fue aprobada por la Asamblea Departamental en agosto de 2019. Esta expone lo siguiente para el periodo 2019-2036:

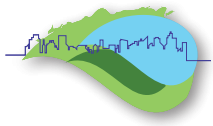
La Ordenanza 0107/2019, por la cual se adopta la política pública de felicidad y bienestar subjetivo en el departamento de Cundinamarca, contiene tres aspectos, a saber: marco orientador, ámbito de aplicación y enfoques. El primero define el «bienestar» a partir de «tres grandes dominios», orientados al ser, el quehacer y el tener, definiendo la felicidad como política pública a partir de:

Felicidad. Estado interior de bienestar en el ser humano producto de la integración de unas condiciones físicas suficientes para subsistir y tener calidad de vida con una gestión emocional consciente y positiva, vínculos sociales empáticos y una vida orientada por la identificación y desarrollo de fortalezas y virtudes, por la autorrealización y por la trascendencia.

Psicología positiva. Enfoque de la psicología que se encarga de estudiar científicamente el funcionamiento humano óptimo y todas las áreas que han demostrado tener relación con la felicidad.

Modelo PERMA. Modelo conceptual y pedagógico orientado a la generación de felicidad y el bienestar (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019, p. 2).

El segundo sitúa esta política pública en ocho enfoques: derechos, de género, de calidad de vida, diferencial (diversidad de las sociedades), desarrollo humano, territorial, poblacional y ambiental (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019, art. 4).



En tercer lugar, para llevar a cabo sus propósitos, traza unas dimensiones y líneas de acción, resumidas como sigue (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019, art. 8) (**Tabla 6-1**):

Tabla 6-1. Ejes estratégicos y dimensiones.

Eje estratégico calidad de vida	Eje estratégico entorno natural	Eje estratégico participación y convivencia	Eje estratégico bienestar y progreso
Dimensiones:	Dimensión:	Dimensiones:	Dimensiones:
Educación Salud Vivienda Ingresos	Medioambiente	Seguridad Comunidad Compromiso cívico	Empleo Balance vida-trabajo Satisfacción con la vida

Finalmente, el interés de toda la política pública se funda en satisfacer, desde el Estado, unos indicadores de bienestar que incluyen necesidades materiales y existenciales:

La Política Pública de Felicidad y Bienestar Subjetivo de Cundinamarca tiene como eje central el desarrollo de capacidades en las personas y en la administración pública para la satisfacción no solamente de las necesidades básicas de subsistencia, las cuales subyacen en las condiciones materiales para ser feliz y se deben garantizar, sino también la satisfacción de las necesidades existenciales (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019).

Lo anterior (la adopción de la industria de la felicidad y el bienestar subjetivo como política pública) favorece el cálculo de la satisfacción personal tomando a todos en consideración, lo que en términos de gobernanza económica podría justificar las transferencias de dinero de los ricos a los pobres, en caso probado de que la pobreza fuera la causa del sufrimiento. Y, como hemos mencionado a partir de Bauman, esta industria se sostiene o se cae por la felicidad de sus integrantes. En esta perspectiva, el caso del trastorno depresivo-competitivo del neoliberalismo...

... nace porque la necesidad de conseguir un mayor nivel de satisfacción personal ha sido personalizada (...) la autoridad sencillamente consiste en medir, clasificar, comparar y contrastar a los débiles sin hacer juicios de valor, mostrándoles a los pobres cuán fuertes podrían ser y confirmándoles a los fuertes que de momento van ganando (2017, p. 209).

Este bienestar antes era medido con cuestionarios, una tarea difícil y engorrosa; ahora a través de *big data*, categorizándolo, además, como «el tema más de moda del siglo XXI»: la felicidad, asunto de las estadísticas de masa y de la economía de datos personales. Esta



modalidad es trascendental no por lo que el *big bata* pueda descubrir de la felicidad, sino por el modo en que puede influir sobre cómo estamos entendiéndola, y sin que nosotros seamos conscientes de ello (registramos lo que hacemos y lo que nos gusta, cuándo lo hacemos y con qué frecuencia).

En este modelo de gobernanza, los investigadores de la felicidad y los especialistas en análisis de datos estudian perfiles de usuarios de Facebook, mensajes escritos en Twitter y mensajes de Instagram, además del uso que hacen del buscador de Google (Sofsky, 2009; Ortega, 2016); y examinan los léxicos empleados en las redes sociales comparando las veces en que aparecen términos con connotaciones positivas y con connotaciones negativas. Con esta información confeccionan cartografías o geografías de la felicidad que permiten la aparición de la medición de un «yo cuantificado».

Pero este concepto de «industria de la felicidad», acuñado a las políticas públicas como método para medir el bienestar de las personas, no ha de sorprendernos, pues opera una vez cartografiado «dirigiéndonos a informaciones que debemos leer, diciéndonos qué anuncios debemos mirar, qué música debemos escuchar, según el humor del momento, qué consejos de salud y estilo de vida debemos tener en cuenta» (Cabanas e Illouz, 2019, p. 50), y en esa misma línea nos ordena qué debemos entender como importante o no para nuestro bienestar.⁹

Es una política afectiva que institucionaliza un individualismo de mercado. Según Ahmed (2019), «es un sentir que no pertenece a un orden micropolítico, sino más bien macropolítico (...) el cual parte de determinaciones políticas que operan sobre el campo de lo social buscando naturalizar» (2019, p. 17). Este concepto es introducido a las políticas públicas como un régimen sensible de imaginación social basado en una lógica del consumismo que impera en la moral de construirse a sí mismo como condición necesaria para el sostenimiento de la vida.

Hemos de tener presente aquí que la felicidad apenas se está introduciendo como objeto de reflexión en materia de políticas públicas. Aún es muy reciente la toma de conciencia sobre esta industria porque seguimos enmarañados en la preocupación que gira en torno a la realización personal.

Afirma André-Noel Roth (2010) que el gobierno contemporáneo...

... no dispone de un monopolio exclusivo sobre la acción política, dispone de la legitimidad necesaria para decidir intervenir o no en cualquier tema, a solicitud de una ciudadanía, en la medida que le considera oportuno para la «felicidad» de la sociedad y de sus habitantes o para los fines del Estado (2010, p. 22).

⁹ En 2014, Facebook reveló que había llevado a cabo un experimento sobre 689.900 usuarios, en el que manipulaba sus muros con el fin de producir efectos positivos y negativos según la información que se les iba suministrando (Jiménez Cano, 2014).



Esta legitimidad es la que ha operado en los sujetos como un ejercicio de dominación blanda, como ya hemos mostrado: aquellos, buscando su propia libertad, han encontrado en las seducciones del mercado neoliberal nuevas formas de continuar bajo el yugo de la dominación voluntaria. Por tanto, esto da cierta relevancia a una analítica de las políticas públicas que permite develar los distintos mecanismos de dominación y, al mismo tiempo, un punto de apoyo para una crítica capaz de cuestionar la práctica política.

Por último, cabe decir que este tipo de análisis permite reintroducir la política de la democracia en el centro de procesos políticos administrativos y abre una puerta «hacia la refundación democrática e institucional más emancipatoria o libertaria» (Roth, 2010, p. 22). En el caso contrario (de no abrir esta puerta), seguirá siendo una herramienta para legitimar el orden dominante.

CONCLUSIÓN

La reflexión que hemos llevado a cabo ha sido bajo la convicción de mostrar que la felicidad se ha convertido en la preocupación humana fundamental de nuestro tiempo, que cuando preguntamos si podemos alcanzarla en plenitud, probablemente creemos que podemos conseguirla en solitario o en conjunto, pero que dada la manera como la hemos concebido, estamos dispuestos a emprender el tipo de esfuerzo y sacrificio necesario que esta nos imponga.

Nos hemos encaminado, por un lado, a abordar el interés por la felicidad desde 1776, año en que se prescribe su búsqueda como un derecho universal, aspecto que nos pone en condición de sospecha, ya que esta nunca fue tomada como un derecho y menos como un deber para seguir a palos de ciego. Esto, por cuanto que a pesar de todo lo que se ha dicho, fue considerada desde la tradición filosófica como el resultado de un modo de vida, mediado por una existencia reflexionada tipo ensayo-error, buscando en la naturaleza del hombre no lo perfecto, pero sí lo perfectible. Lo que llama poderosamente la atención de este planteamiento es que hoy seguimos su búsqueda como un imperativo.

De otro lado, luego de situar históricamente nuestro tema como un interés práctico de nuestra razón humana, lo abordamos desde la perspectiva neoliberal mostrando cómo este ha hecho de ella una herramienta poderosa para controlarnos entregándonos a esta obsesión que nos propone, inconscientes de que este es un valor que cada uno construye en cuanto individuo, esto es, como ser responsable de la vida que elige y de sus consecuencias; al estar en una condición de sumisos somos nosotros los que tenemos que adaptarnos a sus tiránicas demandas, a su lógica consumista, a su enmascarada ideología y a su psicopolítica que nos impone aceptar una imagen de lo que somos y debemos ser.

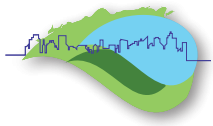


Por tanto, no darnos cuenta de ello, de cómo funciona la industria de la felicidad, contribuye, como afirman Cabanas e Illouz (2019), a «engrasar la poderosa maquinaria de la industria, las empresas, los expertos y los científicos que la mantienen en funcionamiento» (2019, 180). Su monopolio nos ha llevado a una condición de competir por ella en el nuevo *agón* del mercado, chocándonos unos con otros, aun sin saber en sí qué es lo que buscamos. Su abandono de la reflexión filosófica ha hecho que ignoremos que ella, como afirmó Kant (1724-1804), es un ideal de la imaginación, que cada uno busca por naturaleza, que no es el mercado de consumo, tan útil a la política neoliberal que complace a las grandes empresas y nos debe imponer cómo ser felices. Nuestra tarea como seres reflexivos es volver la mirada a la vida humana, a la singularidad que cada uno porta, para buscar en la felicidad un modo digno de vivir y, por tanto, liberarse de la maquinaria opresora del mercado que pretende moldear y difundir un arquetipo ideal de ciudadano neoliberal, el cual nos fuerza a vivir un estilo de vida que no es propio.

A pesar de que mucha gente sigue inclinada a creer que la felicidad que ofrece este mercado es un activo fijo, ya que sus promesas enmarcan cierto sentido de empoderamiento, de consuelo y esperanza, independientemente de la situación en que se encuentren, hay que poner en duda que lo que ofrecen estas promesas de felicidad sea poder y control real, esto es, poner en duda que la felicidad sea esperanza, dado que estas industrias se sirven de objetos de decepción y seducen al individuo hacia un mercado de discursos de felicidad, de entusiasmo, voluntad de superación y positividad que, bien expresa Sara Ahmed (2019), operan como «mecanismos disciplinadores, en técnicas de gobernabilidad espiritual que sostienen modos de organización basados en la desigualdad y la explotación» (2019, p. 19). Así hacen del neosujeto, en la línea neoliberal, alguien que imagina la felicidad como un producto de mercado que aguarda su llegada.

Nuestra reflexión invita a una esperanza crítica, fundamentada en razones, en la acción colectiva, una que no sea paternalista, que no decida por nosotros lo que nos conviene. Abogamos por una defensa de los sentimientos negativos, los cuales expresan voluntad de cambio social y, por tanto, un fuerte rechazo hacia esta industria de la felicidad que, como bien analizan Cabanas e Illouz (2019) en *Happycracia*, «solo perturba y confunde nuestra capacidad de conocer las condiciones que molden nuestra existencia; también anula y deslegitima esa capacidad. El conocimiento y la justicia, antes que felicidad, siguen siendo los valores más revolucionarios que tenemos en nuestras vidas» (2019, p. 185).

Una política pública que promueva el bienestar debe estar abierta a convertirse en una política de la fortuna que procure abrir posibilidades para «ser de otra manera», no necesariamente felices, porque también es válido concebirse infeliz. Una política que acepte lo que suceda, que avance hacia un mundo en el que las cosas puedan ser «otras»: se trata de tomar partido por el mundo de la posibilidad, el mundo de los asuntos humanos.



REFERENCIAS

- Asamblea Departamental de Cundinamarca. (2019). Ordenanza 0107/2019 por la cual se adopta la política pública de Felicidad y Bienestar subjetivo en el Departamento de Cundinamarca [PDF]. <https://n9.cl/bgrsi>
- Ahmed, S. (2019). *La promesa de la felicidad: una crítica cultural al imperativo de la alegría*. Caja Negra Editora.
- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?* Ediciones Paidós Ibérica.
- Arendt, H. (2005). *La condición humana*. Ediciones Paidós Surcos.
- Arendt, H. (2012). *Sobre la revolución*. Alianza Editorial.
- Arendt, H. (2016). *La condición humana: la esfera pública y privada*. Ediciones Paidós.
- Bauman, Z. (2001). *Sociedad individualizada*. Ediciones Cátedra.
- Bauman, Z. (2008). *El arte de la vida*. Ediciones Paidós Ibérica.
- Bauman, Z. (2017). *Vida de consumo*. Fondo de Cultura Económica.
- Bradbury, R. (2018). *Fahrenheit 451*. Penguin Random House.
- Bruckner, P. (2003). *Miseria de la prosperidad*. Tusquets Editores.
- Bruckner, P. (2008). *La euforia perpetua*. Tusquets Editores.
- Cabanas, E. e Illouz, E. (2019). *Happycracia*. Ediciones Paidós.
- Camps, V. (2011). *El gobierno de las emociones*. Herder Editorial.
- Cano, L. (2010). *El enfoque retórico del análisis de políticas públicas*. En A.-N. Roth, Enfoques para el análisis de políticas públicas. Universidad Nacional de Colombia.
- Comte-Sponville, A. (2011). *El mito de Ícaro. Tratado de la felicidad y la desesperanza*. Machado Libros.
- Davies, W. (2017). *La industria de la felicidad*. Malpaso Ediciones.
- Deleuze, G. (2013). *Diálogos*. Editorial Pre-Textos.
- Deleuze, G. (2014). *Conversaciones*. Editorial Pre-Textos.
- Debord, G. (1999). *La sociedad del espectáculo*. Editorial Pre-Textos.
- Echeverría, J. (1994). *Telépolis*. Ediciones Destino.
- Escalante, F. (2016). *Historia mínima del neoliberalismo*. El Colegio de México.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Fondo de Cultura Económica.
- Jiménez Cano, R. (2014, junio 30). Facebook experimentó con 689.000 usuarios sin su consentimiento. El País. https://elpais.com/tecnologia/2014/06/30/actualidad/1404108700_038585.html



- Han, B. (2015a). *La sociedad del cansancio*. Herder Editorial.
- Han, B. (2015b). *Psicopolítica*. Herder Editorial.
- Han, B. (2017). *La expulsión de lo distinto*. Herder Editorial.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Ediciones Akal.
- Hobbes, T. (1983). *Leviatán I*. Sarpe.
- Kant, I. (2010). *Crítica de la razón pura*. Editorial Gredos.
- Lazzarato, M. (2013). *La fábrica del hombre endeudado*. Amorrortu Editores.
- Laval, C. y Dardot, P. (2015). *La nueva razón del mundo*. Editorial Gedisa.
- Lipovetsky, G. (2005). *El crepúsculo del deber*. Editorial Anagrama.
- Lipovetsky, G. (2007). *La felicidad paradójica*. Editorial Anagrama.
- Lipovetsky, G. (2016). *La salvación de lo bello*. Herder Editorial.
- Ortega, A. (2016). *La imparable marcha de los robots*. Alianza Editorial.
- Roth, A.-N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia.
- Savater, F. (1994). *El contenido de la felicidad*. El País Aguilar.
- Sofsky, W. (2009). *Defensa de lo privado*. Editorial Pre-Textos.
- Universidad del Sinú Montería. (2015, agosto 21). *Doblada al español - Presentación Martin Seligman* [Video]. You tube. <https://www.youtube.com/watch?v=UYJhParRZog>
- Vargas Llosa, M. (2016). *La civilización del espectáculo*. Editorial Alfaguara.



CAPÍTULO VII

Los retos de la política urbana en la era moderna en los países latinoamericanos

Luis Ernesto Vázquez Arellano¹
Jesús Manuel Ramos García²

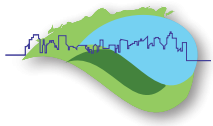
INTRODUCCIÓN

En el contexto político inmediato, el Estado modificará diversas acciones, independientemente de la organización política que resulte beneficiada y de la «forma» en que obtenga el triunfo. Los retos que implican son innumerables, desde los más reconocidos en las diversas fuentes informativas hasta aquellos que «parecen» simples y sin trascendencia. En los primeros, la inseguridad, los feminicidios, la sustentabilidad, la pobreza y las organizaciones delincuenciales, y en los segundos, los urbanos, el derecho a la ciudad, las organizaciones informales, entre otros.

El sistema de representación dado por lo electoral y su carácter sexenal comprende cambios en el Estado: en términos de Hibou (2013), la configuración o reconfiguración de las organizaciones gubernamentales se encuentra dentro de lo que denomina una «forma de gobierno». Para México, el modelo neoliberal ha sido adoptado desde que se dejó atrás el modelo proteccionista, y llegó a consolidarse con las relaciones comerciales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Desde entonces, la visión funcional e instrumenta-

¹ Licenciado en Planificación Territorial, maestro y doctor en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana. Institución de adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Contacto: vale83909@gmail.com

² Licenciado en Ciencias Empresariales, maestro y doctor en Estudios Organizacionales. Institución de adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Contacto: jemaraga1@hotmail.com



lista ha incursionado en las diversas decisiones e instituciones, tales como la educación, la económica y lo organizacional.³

Las políticas públicas, por lo tanto, se impregnan de la visión de modelo o forma del gobierno en función. Muchas investigaciones abordan temas ampliamente tratados, como la política social, la económica, de salud, de seguridad, entre otros. Sin embargo, hay otros transversales que permiten comprender, por ejemplo, la espacialidad de las organizaciones o las implicaciones de las políticas; esto puede plasmarse en los ordenamientos urbanos. Ello conduce a abordar la importancia de la política urbana como reto actual del Estado. Reflexionar teóricamente sobre el actual Estado en lo urbano y cómo las estructuras organizacionales inducen un estilo propio de gobiernos liberales y no particularizan la realidad del país, o por lo menos se adaptan a ella, es la intención de este trabajo.

En la sociedad mexicana, los contrastes son amplios, las ciudades reflejan profundas desigualdades y diferencias propiciadas por las mismas políticas. Estas reflexiones nos llevan a la conclusión de buscar alternativas a la visión liberal, a la búsqueda de modelos que nazcan y se desarrollen desde el sur, en términos de Dussel (1990), a comprender la propia realidad y rescatar los principios que caracterizaban a los grupos autóctonos de México y de los países latinoamericanos. No se pueden evadir los problemas *a priori* ni generalizarlos. Los retos son varios y buscar soluciones también es prioritario.

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Muchos de los problemas que se enfrentan en la actualidad son derivados de las grandes promesas de la Modernidad, cuya finalidad era propiciar cambios profundos para beneficiar y facilitar la vida en sociedad.⁴ Lo moderno que parece incuestionable y a lo cual debemos someternos (Echeverría, 1991), un destino⁵ al cual no podemos decidir no entrar.

Lo moderno es lo mismo que lo bueno; lo malo que aún pueda prevalecer se explica porque lo moderno todavía no llega del todo o porque ha llegado incompleto (Echeverría, 1991); con ingenuidad, señala, se sigue pensando en que aún depara la Modernidad, que es «... lema de todas las políticas nacionales de hace un siglo», que hoy se acepta con cinismo. En argumentos de Hibou (2013), la percepción del Estado y sus acciones permean en el imaginario social a través de los diversos mecanismos y aparatos, incluso en coordinación con otros actores, como los económicos.

³ De hecho, prevalecen los rasgos de la organización burocrática en gobierno.

⁴ Habermas (1993) señala que la modernización alude a procesos acumulativos que se refuerzan mutuamente, entre ellos: acumulación de capital, movilización de los recursos, incremento de la productividad del trabajo, implantación de poderes políticos centralizados, desarrollo de identidades nacionales, difusión de los derechos políticos, educación formal y vida urbana (la ciudad como suprema de una vida plena).

⁵ Sin embargo, en la vida cotidiana, aunque pareciera determinista, ¿hay opción para ello (al menos en el caso mexicano)?, ¿reconocemos internamente sobre este asunto que nos afecta o beneficia? ¿sabemos que nos alineamos a los objetivos planteados por la Modernidad o reconocemos que solo fueron promesas?



La complicidad entre Modernidad⁶ y neoliberalismo se han convertido, legitimándose, en propicios para la conducción del país y, por ende, para el diseño de las políticas públicas. El progresismo utópico hace gala de su presencia originada por la Modernidad. El idealismo, entonces, se hace terrenal para aquellos críticos, incluyendo a marxistas. En términos de Hibou (2013), con los pies en la tierra, son formas de gobierno transformadas y *ad hoc* de grupos bien definidos, reformas aceptadas con ingenuidad y una racionalidad coherente.

Sin caer en el pesimismo, existen avances, sobre todo tecnológicos, que han sido producto de esfuerzos de la Modernidad⁷ y que facilitan la vida del ser humano. Sin embargo, la distribución de los beneficios es muy desigual y contradictoria con la totalidad social.

El modelo occidental de Estado neoliberal, con grandes aportes de los Estados Unidos, no se hace posible sin una forma de comparación con el otro. No se puede decir que alguien es «moderno» sin comparar con quien se cree que no lo es. Por lo tanto, su existencia se concreta en el reconocimiento del otro y bajo las características y condiciones de Modernidad que el otro manifiesta. Como señala Echeverría (1991), las transformaciones de la Modernidad y su reconfiguración histórica son efectivas porque Occidente las inventa y reconoce como un evento continuo de aquella. La reivindicación de la Modernidad y la ahora denominada Postmodernidad⁸ aspiran a retransformarse.

Uno de los principios del modernismo recae en lo económico⁹, los sistemas productivos deshumanizadores y propicios para vitalizar un fenómeno trascendental en la vida capitalista y neoliberal: el consumismo. Para ello se hace necesario crear estrategias que permitan difundir el éxito de modelos provenientes de los denominados países desarrollados, modernos y a la vanguardia, cuya «Modernidad» es única y debe seguirse. Ritzer (1996) otorga un claro ejemplo de esta transferencia de modelos. En su escrito sobre la «macdonalización» muestra cómo este modelo se generaliza no solo en la comida rápida, también en diversas esferas económicas, incluyendo la gubernamental. El mundo adquiere una visión moderna de consumir alimentos que benefician los tiempos y movimientos que necesitan las empresas para evitar los lapsos perdidos en la producción; es decir, una racionalidad que ya se vislumbraba con la Ilustración. La universalización de los preceptos occidentales y estadounidenses, tan racionales y verdaderos, son el ápice de la Modernidad¹⁰ en la que los demás debemos entrar y adoptar (tanto valores como ideologías), de ahí la expansión de los McDonald's.

⁶ No obstante, la modernización anhelada se manifiesta desde la Revolución Industrial (Echeverría, 1991).

⁷ Echeverría (1991) señala la interiorización del capitalismo en la sociedad, y nos atrevemos a decir que sucede, de igual forma, con el neoliberalismo.

⁸ De acuerdo con Habermas (1993), el término es acuñado en palabras de Lyotard en su célebre libro *La condición postmoderna*.

⁹ Echeverría (1991) posiciona la dimensión económica como predominante. No basta con obtener provecho de los recursos, la explotación intensiva como forma de producción ante un consumismo vacío hace posible impactos a la única fuente de alimentos y vida humana: la naturaleza en sí. En tan solo 100 (o menos) se han destruido grandes extensiones de ecosistemas. No solo por la producción y la «necesidad» alimentaria, sino también por las pugnas territoriales y de los recursos y los eventos bélicos.

¹⁰ Véase Habermas (1993).



¿Pero entonces qué es lo moderno y para quién es lo moderno o postmoderno? Desde la lingüística, el uso e invención de términos permiten también transformar paradigmas. Y como señala Habermas (1993), este se repite y perpetúa al momento en que se produce algo nuevo.

Partiendo de lo anterior, es el Estado, transformado y liberal, quien asume la tarea de inyectar decisiones que perpetúen el modelo actual a través de políticas que se legitiman y materializan en la sociedad. Asumimos que la verdad proviene de Occidente y de los orquestadores del liberalismo, cuyas contextualidades son, en muchos casos, extremadamente diferentes. Y por así convenir a los intereses consensuados, desconocemos, tal vez, el potencial propio y, por tanto, nuestras particularidades.

Es en estos términos que las políticas funcionalistas e instrumentalistas logran sus cometidos impregnando el discurso en la memoria e imaginario social a través de los diversos medios. Pretendemos, por ejemplo, ciudades vanguardistas estilo Tokio, Nueva York o los Ángeles; estamos a la espera ansiosa de lo nuevo y moderno, como el caso de la tecnología de punta¹¹ (como los celulares, específicamente *iphones*). ¿Una nueva forma de conquista?¹²

Aunque pareciera haber una respuesta rotunda (sí), es arriesgado en términos del determinismo absoluto. La realidad es más compleja de lo que parece. Sin embargo, desde posturas críticas al liberalismo es un sí. Esa libertad subjetiva de la que habla Habermas (1993) está, entonces, en duda.

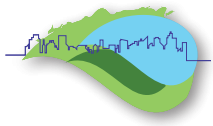
Las políticas que México ha adoptado comprenden grandes rasgos del vecino del norte. Esta condición geográfica y los convenios entre ambos crean lazos en los que el segundo lleva mayor ventaja. No obstante, las ataduras con el Viejo Continente siguen presentes. La reconquista española permea las grandes esferas decisorias. Empresas multinacionales con capital europeo operan con enormes ventajas políticas y económicas. Las miradas hacia el sur y el reconocimiento de una realidad compartida siguen pendientes.

Las políticas públicas,¹³ por decidir entre dos o múltiples alternativas, han sido abordadas y discutidas ampliamente. Desde la visión estatista se le considera a este como la institución de instituciones, como la organización de organizaciones, que, en última instancia, decide el curso, lo cual se refleja en el concepto que ofrece Merino (2013) al señalar a aquellas (las políticas públicas) como una intervención deliberada que permite corregir o modificar una situación de carácter social o económico, la cual ha sido reconocida como problema público; pero no toda intervención es una política pública.

¹¹ La misma categorización de los países desarrollados y los del tercer mundo pierde sentido. Es insostenible, por cuanto que se desconoce el segundo mundo.

¹² Echeverría (1991) alude a una dominación o forma de domar bajo el poder instrumentalista. Se trata de una (re)conquista.

¹³ Existe una diversidad de conceptos, entre los más relevantes están los ofrecidos por Aguilar (2010), Lascoumes y Galés (2014), Porras (2011), Prats (2005), Lasswell (1951, en Lascoumes y Galés, 2014), entre otros.



Además, estas decisiones han de ser tomadas por órganos ejecutivos o representativos, mas no por particulares, para lo cual el Estado usa los diversos recursos de que dispone, ya sean normativos, presupuestarios o humanos. Adicionalmente indica que exige (aunque casi no se cumple) un proceso racional, con amplia información y compromiso para seleccionar y definir un problema a partir de aquellos medios dispuestos para solucionarlos, y plantear los resultados esperados y la forma de conseguirlos.

De acuerdo con Vázquez y Ramos (2017), la visión pragmática y funcional otorga etapas¹⁴ que son lineales y precisa la eficacia de estas; visión que se contrapone a la ambigüedad en las decisiones, como lo argumentan March (1994) y Weick (1976).

Por otro lado, los estudiosos de las políticas públicas han detectado dos formas principales para diseñar y analizar las políticas públicas. Estas son el *top down* y el *bottom up*.¹⁵

En la primera visión, la centralización de las decisiones es fundamental: desde la cima se decide y se cree a la sociedad como pasiva. En la segunda, se originan desde abajo, los diversos actores son partícipes y dinámicos, su apropiación de aquellas se materializa.

Las implicaciones de las decisiones gubernamentales y la forma en que se diseñan las políticas son diversas. La agenda de gobierno, por ejemplo, es trascendental en la solución de problemas. La diversidad de actores que participan en el diseño, implementación y evaluación genera contrastes y divergencias. Por lo tanto, no se pueden generalizar decisiones, los contextos son diferentes y contrapuestos, en algunos casos.

Cuando se trata de políticas, en su mayoría centralizadas, que son netamente intencionadas, la legitimación es un artilugio social. El uso del discurso a través de los diversos medios es la forma eficaz de llegar a la mente societal. Muchas de las políticas se plantean en términos de la perpetuidad del modelo vigente de gobierno. Si bien muchas de las decisiones se determinan en función de un problema público, los beneficios y beneficiados son dirigidos y definidos, respectivamente. El uso de recursos públicos se vuelve, entonces, un método para perpetuar al partido gobernante.

Por lo tanto, los problemas no solo se identifican en el diseño de la política pública: también en su implementación y el logro de los alcances previstos. Así, la búsqueda de contrarrestar desigualdades y garantizar una vida digna (como promesa de la Modernidad) se hacen imposibles; como señalara Hibou (2013), responde más al hecho de garantizar la forma de gobierno actual.

¹⁴ Bardach (1998, citado en Vázquez y Ramos, 2017) señala ocho pasos en las políticas públicas: definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de costos, decidir y contar la historia (evaluar e informar). Sin embargo, las etapas que señala Toscano Hurtado (2005) parecen ser más universales en la jerga de las políticas públicas: definición del problema, identificación de alternativas, determinación de criterios, elección de la alternativa, implantación o ejecución y evaluación y control.

¹⁵ Véase Lascoumes y Galés (2014).



Más allá de los problemas de implementación, si la realidad es manipulada y poco objetiva, entonces su hechura tiene fallas desde el origen. Aún peor si son transferencia directa. Hoy en día, las políticas pretenden transformarse. Discursivamente se busca cambiar el panorama de las políticas, siendo, por ejemplo, la gobernanza¹⁶ un camino para abordar las decisiones compartidamente. Por otro lado, la sociedad ha buscado alternativas a las decisiones de gobierno, de suerte que al reconocer las fallas, aquella se organiza y se autodefine en la solución de sus problemáticas.

Otro de los problemas en torno a las políticas es su visión fragmentada, independientemente de la realidad misma; nos referimos a su diseño e implementación como si fueran soluciones aisladas para problemas aislados. Pareciera que los problemas solo tienen solución en una alternativa. Muy por el contrario, la integración y la noción de interrelación e interdependencia de soluciones y problemas son más estrechas de lo que creemos. No hay una solución a todos los problemas, por lo que el análisis debería ser transversal, multidisciplinario e interdisciplinario.

La red de decisiones tendría que verse como un sistema. Las temáticas diversas tienen efectos directos e indirectos entre sí. Para el caso que nos ocupa, de las políticas de Estado, nos interesamos en la urbana. Aunque es abordada desde, particularmente y extensamente, los estudiosos y especialistas en la materia, los problemas son puntos de vista de la realidad de manera parcial. El tema urbano, sin embargo, requiere precisar aristas interdependientes. Como promesa de la Modernidad, la ciudad se reivindica como progreso (Echeverría, 1991; Habermas, 1993; De Sousa Santos, 2005; Dussel, 1990).

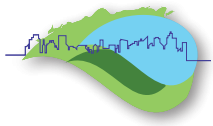
Todavía no se alcanza el progreso en la ciudad. Aunque mucho de la política urbana se delimita en lo espacial, si entendemos que el territorio se constituye por relaciones e interrelaciones sociales, se abre el panorama. De hecho, el territorio es una construcción social. A partir de lo anterior, damos cabida a la política urbana.

La política urbana. Retos ante la Modernidad

Antes de entrar a las reflexiones en torno a la política urbana, debemos adentrarnos en su importancia en la actividad del Estado. Es de considerar, entonces, que en poco más de un siglo, el crecimiento de las ciudades ha sido acelerado en detrimento del campo. Se ha dado prioridad a invertir en espacios concentradores de la sociedad, pues en estos presenciamos lo vanguardista. Los impactos son amplios: desde los cambios de uso de suelo hasta la desaparición de especies. Hoy en día, el dinamismo y los cambios tecnológicos continuos complejizan la comprensión de la realidad.

Lo urbano se vuelve importante en la política de Estado. Datos del Banco Mundial (2016) revelan que solo para 2008 más de la mitad de la población vivía en áreas de este tipo, y que

¹⁶ Tema de actualidad, que en términos urbanos se conoce como «gobernanza urbana» (Pinto, 2012).



para 2030 ascendería a poco más del 60 %. Adicionalmente, el crecimiento poblacional¹⁷ se desarrollaba en las ciudades con el 90 % del total de la población.¹⁸

Los barrios pobres y espacios miserias son abundantes: se señala que un tercio de la población vive en ellos. La desigualdad se hace evidente. Asimismo, las ciudades no son planificadas: rige un descontrol en la administración territorial.

Las estadísticas no son alentadoras para México. De acuerdo con el Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016), la población urbana concentra alrededor del 78 % del total y se prevé que para 2030 ascienda al 84 %, aproximadamente. Los problemas urbanos son atendidos por el Estado desde los diversos niveles (federal, estatal y municipal). Entre los principales se consideran los siguientes:

- La pobreza urbana y la desigualdad social, la segregación y desintegración social.
- Los asentamientos irregulares (en zonas de riesgo).
- El descontrol del crecimiento urbano.
- La escasez de agua para abastecer a la población.
- El sector inmobiliario y bienes raíces.
- El cambio de uso de suelo y el crecimiento inducido por grupos o líderes que aprovechan las condiciones para hacer llegar simpatizantes en el juego político.
- La especulación y mercantilización del suelo.
- La pérdida de los derechos ciudadanos a la ciudad.
- Los asentamientos periféricos.
- El rebasamiento de los preceptos jurisdiccionales o político-administrativos (determinados por la conurbación).
- Las capacidades institucionales locales para enfrentar los problemas urbanos.
- Los altos costos en ciudades extendidas.
- La falta de empleo.
- La corrupción.
- La inseguridad (violencia y delincuencia en el seno social y familiar).
- Los problemas medioambientales.

La cuestión urbana es impactada por el neoliberalismo. De acuerdo con Iracheta (2009), la reducción de la presencia del Estado afectó el territorio sobremanera, dejando al modelo neoliberal (libre mercado) ahondar en acciones que modificaron las formas de regulación y control del crecimiento urbano. Ello ha producido una alta competitividad entre ciudades, municipios conurbados y megalópolis, y creado las condiciones para la recepción de inversionistas. Se aprecia, indudablemente, la prevalencia del carácter económico y la afectación de lo global sobre lo local, para lo cual estudiosos crearon una visión «glocal»; es decir, pensar globalmente, actuar localmente.

¹⁷ No debemos dejar de lado, adicional al crecimiento natural, el crecimiento social, en el cual la migración es indicativa.

¹⁸ Véanse Mejía Lira (2001), Iracheta (2009), Bassols (2006).



En México, la política se materializa a través de varias instituciones: federal (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano- SEDATU), estatales (secretarías de Desarrollo Urbano o similares) y municipales (dependencias en esta materia). Todas bajo la regulación y normatividad establecida en el Sistema Nacional de Planeación Democrática,¹⁹ cuyos productos son los diversos planes. La política, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2013-2018, es la visión de una ciudad compacta y vertical (Gobierno de la República, 2013, p. 119). Además, muchas de las estrategias de planificación diseñadas desde el Gobierno son más de corte correctivo que preventivo (los planes refieren más aspectos del primer tipo que del segundo).

Ante la presencia de la ciudad como bioforma acabada del capitalismo y la Modernidad, la vida citadina responde y consolida al neoliberalismo. Una de las formas más acabadas de aquella está en el consumismo. Echeverría (1991) señala que este

... en la vida moderna puede ser visto como un intento desesperado de atrapar el presente que pasa ya sin aún haber llegado; de compensar con una aceleración obsesiva del consumo de más y más valores de uso lo que es una imposibilidad del disfrute de uno solo de los mismos (1991).

La gran ciudad pierde la dialéctica entre lo rural y lo urbano. Se la considera como la forma idónea de vida bajo una visión del progresismo, transmutado este a la dimensión espacial (Echeverría, 1991), siempre con la tendencia de construir y reconstruir el territorio humano (idea de progreso).

«El espacio urbano, el lugar del tiempo vivo que repite en su traza la espiral centrípeta de la aceleración futurista y reparte así topográficamente la jerarquía de la independencia y el dominio» (Echeverría, 1991, p. 16). Y es aquí donde la individualización es fomentada y se da prioridad al economicismo. Este último reproduce la desigualdad (tanto tienes, tanto vales).

Harvey (2014) señala que los multimillonarios del mundo tan solo en 2012 añadieron 240 millones de dólares, lo suficiente para terminar con la pobreza. Estas extremidades son el producto del capitalismo.²⁰ Lo anterior se refleja también en un espacio geográfico con grandes problemas de desigualdad, poder e influencia; la desigualdad geográfica sirve para desplazar los fallos del capital, es decir, son acciones intencionadas para la sobrevivencia de este.

La competencia espacial citadina provoca ciudades con un alto sentido en la atracción del capital. Por lo tanto, se piensa en crear ciudades para el capital, lo cual trae grandes problemas sociales, pero lo beneficia. La reducción de tiempos y movimientos es la base

¹⁹ La Ley de Planeación (Cámara de Diputados, 2019) en el ámbito federal establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

²⁰ De Sousa Santos (2014) señala lo extremo del tema: un 1 % de la élite global domina al 99 % de la población empobrecida.



de la actividad del capitalismo: cuando las ciudades ya no son dinámicas, al capital ya no le interesa invertir.

Con justa razón señala Harvey (2014):

... el tipo de racionalidad típicamente impuesto por el Estado queda ilustrado por sus prácticas de planificación urbana y regional. Esas intervenciones e inversiones estatales intentan contener las consecuencias acaso caóticas del desarrollo de un mercado desregulado. El Estado impone estructuras administrativas, legislativas, impositivas y de identificación individual que obedecen a criterios cartesianos. La producción tecnocrática y burocrática de espacio en nombre de una supuesta modernidad capitalista ha sido, no obstante, objeto de virulentas críticas, (...) dado que lo producido suele ser un paisaje geográfico racionalizado pero inanimado, contra el que las poblaciones se rebelan periódicamente. En cualquier caso, la aplicación de los poderes estatales a ese fin nunca es fácil, y se ve fácilmente subvertida, sobornada y corrompida por intereses monetarios (2014, p. 159).

135

La ciudad, entonces, se constituye como el punto álgido de un mundo capitalista civilizado que representa las aspiraciones humanas (Harvey, 2014). No podemos negarlo: la belleza de algunas ciudades es singular, independientemente de las periferias urbanas y las condiciones que en ellas prevalezcan.

Por otro lado, la relación del capitalismo con la naturaleza es estrecha. El hecho de mentalizarnos como consumistas adquiere relevancia en el sistema capitalista, en el cual los recursos son sobreexplotados. La modificación de los ecosistemas y la barbarie con la que algunas especies se han extinguido no son menores. La convivencia entre lo urbano y la naturaleza no se puede postergar.

Los retos de la política urbana

Cuando hablamos de la política urbana, inmediatamente pensamos en la ciudad; sin embargo, va más allá de esta imagen. Esto es, verlo como territorio, es decir, un espacio físico en el que se desarrollan y ejercen las relaciones sociales, una construcción social multidimensional (geo-eco-antrópica) (Sosa Velásquez, 2012).

Partiendo de esta idea, para México y países de América Latina, en el entendido de la idea colonizadora occidental y estadounidense, las ciudades, específicamente el territorio, están imaginadas en una funcionalidad y modernidad preponderante en dicha región. Queremos tener una ciudad como Tokio, Nueva York, Los Ángeles, cuya vanguardia y modelo están presentes. Las teorías urbanas y los modelos de ciudad van en este sentido. De esta manera, quitarse las ataduras occidentales es una primera acción, descolonizarse y buscar nuestros orígenes. Como lo señala Stavenhagen (2010), debatir en torno al origen de los pueblos latinoamericanos se vuelve necesario.



Así, el reto, del cual ya hay avances, es conocer la realidad propia y con base en ello crear las teorías acordes. Recurriendo a Dussel (1990) y a De Sousa Santos (2005, 2014), la descolonización es un primer paso: buscan no solo conocer la realidad latinoamericana, sino también producir conocimiento y teoría. Las políticas públicas deberían tener este sentido; conocer la realidad y afrontar la problemática, rescatando los valores autóctonos de las culturas latinas. El pensamiento crítico latino está en movimiento (Escobar, 2016) y una de las acciones principales es buscar la convivencia entre el ser humano y la tierra. El libro *Rescatar la esperanza* (Escobar, 2016), que aborda el ir más allá del neoliberalismo y el progresismo, hace hincapié en reivindicar la comunidad como central.

El crecimiento de las ciudades es inevitable y, por lo tanto, el aumento de la población en las áreas urbanas también. El fomento de los sistemas urbanos acelera estos procesos. Uno de los retos para el diseño y operación de las políticas públicas está en la denominada pobreza urbana; el Estado ha de retomar el control del crecimiento urbano, toda vez que, de acuerdo con Hernández *et al.* (2017), el dinamismo de la ciudad está definido por la ilegalidad y, en consecuencia, la extensión del territorio en detrimento de áreas para el cultivo o pulmones verdes, lo que provoca desequilibrios climáticos, hidrológicos y, en general, limita las capacidades y procesos naturales de los ecosistemas. Trabajar en estos temas con políticas es impostergable.

Con el crecimiento de las urbes (ahora más como áreas metropolitanas), sus capacidades y las de las instituciones gubernamentales que las administran son limitadas. Tres temas centrales retoman Hernández *et al.* (2017): la vivienda, los servicios y la movilidad urbana, todos con un enfoque relacionado con la sustentabilidad. La toma de decisiones convertidas en políticas urbanas requieren del conocimiento y reconocimiento de la realidad citadina y territorial. El fracaso de la planeación (ahora más correctiva) ha propiciado un desorden en las ciudades, aunado a las prácticas ya institucionalizadas de corrupción entre autoridades y grandes desarrolladoras de vivienda, por ejemplo.

Otro reto es la impregnación de las ideas partidistas en las políticas públicas: esto implica una derivación a partir de la realidad y no de intereses. Díaz Santana (2011) alude precisamente a ello: aunque sigue en la idea del uso de la planeación como herramienta, tal parece que muchos de los argumentos no tienen relevancia en México, toda vez que los planes de centro de población estratégicos y los actuales planes de desarrollo solo han servido para legitimar el uso de recursos y documentos en el olvido (llevamos casi media década «planificando»). Quizás la realidad requiere de otros instrumentos originados desde las entrañas mismas de la sociedad mexicana.



Las políticas públicas deben surgir desde abajo: desde el municipio y desde la ciudadanía,²¹ ambos con corresponsabilidad. Integrar a la diversidad de actores²² es un reto, y Boneti (2017) lo señala claramente en su obra *Políticas públicas por dentro*. Fuenmayor (2014) afirma que hay que cruzar el puente hacia una visión más crítica y realista de las políticas públicas en América Latina, pues se han circunscrito, mayormente, en el plano descriptivo, atrapadas en cánones, parámetros y modelos²³ que no explican nuestra realidad, postura que argumentamos en este trabajo.

Otro de los retos lo constituye la mirada hacia «la tierra madre», muy propia de la visión latinoamericana. Como lo señala Escobar (2016), el sentido es...

... la liberación de la madre Tierra, concebida desde el cosmocentrismo y la cosmoacción de muchos pueblos-territorio, [que] nos invitan a «diseñar» el diseño de mundos. Este acto de diseñaición y de diseño tiene como objetivo reconstituir el tejido de la vida, de los territorios, y de las economías comunalizadas. Como dice un joven misak, se trata de convertir el dolor de la opresión de siglos en esperanza (2016, p. 365).

137

Ahora bien, enfrentar la problemática urbana requiere de políticas más integradas y con un sentido humanista correlacionado con el planeta. Que el precio de la Modernidad y su progreso a costa de las zonas atrasadas, arcaicas y tradiciones no se posicione por encima de los valores latinoamericanos.

Finalmente, retomamos algunas propuestas que recaba Fuenmayor (2014, p. 51) en torno a las políticas públicas:

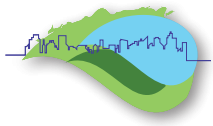
- La racionalidad reproductiva de Honkelammert, cuya esencia es la preservación de la vida, del sujeto.
- La racionalidad cosmopolita, de Santos, basada en la reproducción de la vida, con un sentido social.
- Retomando a Dussel, señala a aquella como el arte de vivir en comunidad; es decir, una actividad en función de la producción, reproducción y aumento de la vida de los ciudadanos.

Lo anterior tiene significancia en el cambio de una visión de políticas que no busquen ni propicien la rentabilidad, la ganancia, el lucro, la competitividad y la eficacia y eficiencia, sino que sean medio a través del cual sea posible la reproducción de la vida y su convivencia con el medioambiente. Estos valores pueden ser rescatados desde América Latina.

²¹ Ziccardi (citado en Díaz Santa, 2011) pugna por una planeación democrática, en la que las autoridades sean más sensibles y próximas a la ciudadanía. Agregaríamos la heterogeneidad no solo de la realidad y la sociedad, sino de las mismas políticas públicas y la forma en que se complementan.

²² Se pueden considerar los actores que señala Fuenmayor (2014). Subraya la autora el uso del public choice y la teoría de la elección racional.

²³ Subraya la autora el uso del public choice y la teoría de la elección racional.



REFLEXIONES FINALES

Retomando las ideas de Fuenmayor (2014), podemos comprender que hemos sido objeto del aplastante capitalismo-neoliberalismo en todos los sentidos, como pueblos colonizados atravesados por el eurocentrismo y la Modernidad (o Postmodernidad), que cada vez se reajusta. Debemos cambiar el *chip* y buscar nuestra identidad propia.

Señala Fuenmayor (2014):

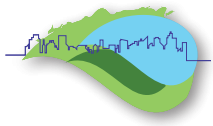
No podemos asociar el cambio social con categorías de análisis de la racionalidad instrumental, la mayoría del conocimiento que nos encontramos en la literatura especializada está diseñado bajo una lógica instrumental, determinista, para responder a la lógica y a los intereses del sistema capitalista y de la globalización neoliberal (2014, pp. 50-51).

Estamos seguros de que hay otras racionalidades distintas a la instrumental, como bien lo han señalado varios autores (Fuenmayor, 2014, entre ellos). Buscar la identidad y entender cómo se diseñan las políticas públicas de «otras maneras» es prioritario. Y la cuestión urbana no es menor: exige identificar la realidad para Latinoamérica, principalmente para México, y reencontrar los espacios y aspectos propios que permitan humanizar y centrar a la naturaleza en las políticas urbanas.

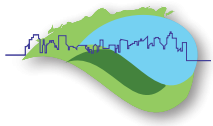
Muchas de estas ideas, provenientes de la madre tierra, prevalecen en el pensamiento de estos países. Aunado a lo anterior, es vital integrar instrumentos legales que sean «cómplices» de la nueva ideología, acorde esta con la sustentabilidad y sostenibilidad del medioambiente. El tema queda abierto para investigadores preocupados por generar políticas públicas más humanistas y con un profundo enfoque hacia la sustentabilidad.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de Gobernar*. Editorial Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Banco Mundial. (2016). <http://www.bancomundial.org/temas/cities/datos.htm>
- Bassols, M. (2006). *Explorando el régimen urbano en México. Un análisis metropolitano*. El Colegio de la Frontera, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, Plaza y Valdés Editores.
- Boneti, L. (2017). *Políticas públicas por dentro* [PDF]. Clacso, Mercado de Letras. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171002015938/Políticas_publicas_por_dentro.pdf
- De Sousa Santos, B. (2005). *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Editorial Trotta.



- De Sousa Santos, B. (2014). *Si Dios fuese activista de los derechos humanos*. Editorial Trotta.
- Díaz Santana, H. (2011). *Retos y perspectivas de los municipios en México*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo (Inafed), Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (Ciecas-IPN).
- Dussel, E. (1990). *Filosofía de la liberación*. Ediciones La Aurora.
- Echeverría, B. (1991). Modernidad y capitalismo (15 tesis). *Revista Fernand Braudel Center*, XIV, (4)
- Escobar, A. (2016). Desde abajo, por la izquierda y con la Tierra: la diferencia de Abya Yala/Afro/Latino-América. En *Rescatar la esperanza. Más allá del neoliberalismo y el progresismo*. Editorial Entre Pueblos.
- Fuenmayor, J. (2014). Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: una revisión crítica de sus enfoques, teorías y modelos [PDF]. *Cinta Moebio*, 50, 39-52. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/cmoebio/n50/art01.pdf>
- Habermas, J. (1993). *El discurso filosófico de la modernidad*. Editorial Taurus.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones del capital y el fin del neoliberalismo*. Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador (IAEN).
- Hernández Rejón, E., Adame Martínez, S. y Cadena Vargas, E. (2017). Los retos de la sustentabilidad urbana en México. Reflexiones sobre su evaluación a través de la metodología ICES del BID. *Quivera*, enero-junio, 85-97.
- Hibou, B. (2013). *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados. Análisis de la formación continua del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2016). *Rural y urbana*. <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/distribucion.aspx?tema=me&e=15>
- Iracheta, A. (2009). *Políticas Públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*. Miguel Ángel Porrúa y el Colegio Mexiquense.
- Lascoumes, P. y Gales, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México.
- March, J. G. (1994). *A primer on de decision making. How decisions happens*. The Free press.
- Mejía Lira, J. (2001). *Servicios públicos municipales*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE.
- Pinto, M. (2012). La gobernanza y la acción pública. En *La acción y los retos del sector público. Una aproximación*. Delta Publicaciones.
- Porrás, F. (2011). ¿Sistema, continuum, modo o marco general? La anglo-gobernanza en México. En *Gobernanza, teoría y prácticas colectivas*. Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Prats, J. (2005). Construcción social de la gobernanza. En J. M. Vidal y J. Prats, *Diálogo Euro-Iberoamericano sobre el buen gobierno* (pp. 21-76). Editorial Colmex-Inap.



- Presidencia de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Ritzer, G. (1996). *La McDonalización de la sociedad. Un análisis de la racionalización de la vida cotidiana*. Editorial Ariel.
- Sosa Velásquez, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio? Programa Gestión Pública y Desarrollo Territorial*. Editorial Cara Parens.
- Stavenhagen, R. (2010). *Los pueblos originarios: el debate necesario* [PDF]. Clacso, CTA Ediciones. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/coediciones/20101117084419/Stavenhagen.pdf>
- Toskano Hurtado, G. (2014). *El proceso de análisis jerárquico (AHP) como herramienta para la toma de decisiones en la selección de proveedores* [Tesis de pregrado en Licenciatura en Investigación Operativa, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima]. http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/Tesis/Basic/toskano_hg/toskano_hg.pdf
- Vázquez, L. E. y Ramos, J. M. (2017). Ciencias humanas y políticas públicas. ¿Qué podemos aprender de ellas? Alcances y Limitaciones. En *Análisis organizacional*. Remineo A.C.
- Weick, K. (1976). Organizaciones educativas como sistemas flojamente acoplados. *Administrative Science Quarterly*, 21 (1), 1-19.



CAPÍTULO VIII

Planes y programas para el manejo sustentable de la isla El Maviri

Luz Cecilia Gálvez Bon¹
María de Lourdes Díaz Aboytes²
Ma. Magdalena Guerra García³

INTRODUCCIÓN

El Maviri es una isla con hermosas playas que se encuentra dentro del municipio de Ahome, en el estado de Sinaloa, muy cerca de la ciudad de Los Mochis. Posee atractivos culturales y naturales que requieren de acciones para su conservación y buen desarrollo, lo que a su vez demanda el diseño e implementación de planes y programas adecuados.

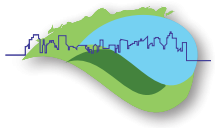
Esta necesidad fundamenta la problemática y conduce al planteamiento del objetivo del presente estudio, que es analizar los planes y programas que se señalan como sustento en la implementación de la *Norma NMX-AA-120-SCFI-2016, que establece los requisitos y especificaciones de sustentabilidad de calidad de playas* para garantizar un adecuado manejo de las playas de la isla El Maviri.

Desde 2015, año en que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, el mundo cuenta con una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan acciones hacia una mejor vida para todos. Para encami-

¹ Doctora en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional y magíster en Estudios Organizacionales. Coach profesional de transformación personal. Institución de adscripción: Universidad Autónoma de Occidente-México. Contacto: Luz.galvez@hotmail.com

² Doctora en Gestión del Turismo y magíster en Administración con especialidad en Negocios Internacionales. Institución de adscripción: Universidad Autónoma de Occidente-México. Contacto: maria.diaz@udo.mx, mariludiaz@hotmail.com

³ Profesora universitaria del área de ingeniería y tecnología, que promueve el pensamiento crítico y creativo. Institución de adscripción: Universidad Autónoma de Occidente-México. Contacto: magdalena.guerra@udo.mx



narlas, se establecieron 17 objetivos: desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medioambiente y el diseño de las ciudades (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2019).

Es por esto que entre los retos más urgentes que las ciudades y las comunidades enfrentan actualmente, como se señala en el objetivo 11, hay una necesidad de lograr que sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

Las metas al respecto apuntan al aumento de los esfuerzos para salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo, así como proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos con estas características. Asimismo, es de gran trascendencia el apoyo de vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, que fortalecen la planificación del desarrollo nacional y regional. Es decir, articulaciones económicas, sociales y ambientales, pilares de la sustentabilidad.

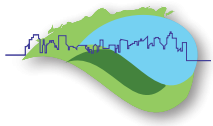
Con esto se logra aumentar el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, además de la resiliencia ante los desastres, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-20304 (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2018).

Cabe aclarar que en este estudio los términos «sostenible» y «sustentable» se consideran sinónimos y que, no obstante que algunos autores señalan que su conceptualización encierra diferencias importantes, los pilares principales que los soportan se refieren igualmente a los aspectos sociales, económicos y ambientales. Esta decisión la respalda el hecho de que en el ámbito internacional el término «sostenible» es empleado con mayor frecuencia, mientras que, en el ámbito local y nacional, al menos en lo referente a la política pública, se encuentra más el término «sustentable», que alude en todo caso a la misma concepción.

Para alcanzar el objetivo número 11 y sus metas, la ONU hace algunas recomendaciones, tales como la participación activa en la gobernanza y la gestión de las ciudades, observar lo que funciona y lo que no funciona en cada comunidad, además de abogar por el tipo de ciudad que se necesita y desarrollar una visión de futuro que guíe la actuación de los gobiernos y demás actores de la gobernanza (ONU, 2018).

Es importante decir que la gobernanza aquí es entendida como una interacción, donde existe intercambio y cooperación entre el sector público y diversos actores del ámbito privado y social para la gestión de espacios y procesos relacionados con las políticas públicas. Se considera un concepto relevante en este estudio, ya que, como afirman Vera *et al.* (2011), su interés aumenta al convertirse en un asunto fundamental para promover y garantizar el desarrollo sustentable.

⁴ Puede ver más en https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf



En esta línea de ideas, en México existen instrumentos de política ambiental que se traducen en leyes, normas, planes y programas que guían las acciones hacia la sustentabilidad. Entre estos, la Norma NMX-AA-120-SCFI-2016, que establece los requisitos y especificaciones de sustentabilidad de calidad de playas, es el instrumento que se rescata principalmente para atender la necesidad de darles un adecuado manejo a las playas de la isla El Maviri. Su correcta implementación ofrece la oportunidad de que una playa sea inclusiva, segura, resiliente y sostenible, en línea con la propuesta de la ONU para lograr el desarrollo sostenible y una mejor vida para todos.

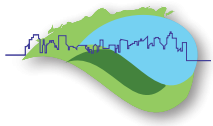
Esta norma incluye medidas para la protección del ambiente en materia de calidad de agua, residuos sólidos, infraestructura costera, biodiversidad, seguridad y servicios, educación ambiental y contaminación por ruido (Secretaría de Economía, 2018).

Los planes y programas que emanan de su implementación consideran como punto central la calidad del agua, que se refiere a las condiciones en que esta debe encontrarse respecto a sus características físicas, químicas y biológicas. Su calidad bacteriológica debe ubicarse dentro del límite de 100 enterococos NMP/100 ml (número más probable / 100 ml). Además, se considera que el agua es de buena calidad cuando está exenta de sustancias que transmitan sensaciones sensoriales desagradables como color, olor, sabor, sólidos en suspensión o turbidez. Igualmente, no debe observarse rastro de grasas o aceites en su superficie, ni sustancias tóxicas o irritantes que produzcan reacciones adversas en la salud (Secretaría de Economía, 2018).

En lo que tiene que ver con los residuos sólidos urbanos (RSU) que llegan a las playas, los planes y programas deben incluir alternativas para el manejo adecuado desde el origen hasta su destino final. Cabe señalar que los RSU son similares a los que se generan en las casas como resultado de la eliminación de los materiales de las actividades domésticas, de productos de consumo y sus envases, embalajes o empaques, siempre que no sean considerados por la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos⁵ como residuos de otra índole (Secretaría de Economía, 2018).

Por otra parte, la norma apunta que la infraestructura costera es el conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones que constituye la base sobre la cual se produce la prestación de los servicios. Esto debe ser considerado en el diseño de planes y programas, con los requerimientos que incluyen su ubicación en zonas dinámicamente estables, sin cimientos permanentes, sin alterar la calidad del agua ni la estructura y función de suelos inundables como los humedales. Asimismo, debe ser visible, clara y construida con materiales y diseños armónicos con el entorno. En este punto también se dicta que las actividades recreativas deben regularse a través de un reglamento de visitantes y una adecuada planeación de las mismas (Secretaría de Economía, 2018).

⁵ Puede consultarla en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/263_180121.pdf



En cuanto a la biodiversidad, que representa a las especies de flora y fauna terrestres y acuáticas, la norma se enfoca principalmente en aquellas de importancia ecológica y con algún estatus de protección, para lo cual exige un plan de conservación de hábitats y especies (Secretaría de Economía, 2018).

El apartado de seguridad y servicios abarca las medidas de prevención y protección que se deben tomar para mantener seguros a los visitantes, a la biodiversidad con sus hábitats y, en general, las condiciones de la playa. Al respecto, se señala como requisito contar con un orden y zonificación de las actividades, reglas de uso de la playa y algunas restricciones sobre la utilización de equipos terrestres, náuticos y aéreos (Secretaría de Economía, 2018).

También se especifica que la señalética y otras formas de transmisión de información deben comunicar aspectos sobre la calidad del agua, el manejo y clasificación de residuos y las restricciones ambientales de uso de la playa, para lo cual se deben definir programas y actividades de educación y difusión ambiental que logren sensibilizar a los usuarios sobre los daños derivados de las acciones humanas que inciden en la conservación de la flora y la fauna de la localidad, así como en la calidad del agua (Secretaría de Economía, 2018).

Igualmente, es necesario que las emisiones auditivas, provenientes de las actividades con embarcaciones, tengan algún instrumento de regulación, ya que no deben superar los 80 Db; de lo contrario, se considera como contaminación acústica (Secretaría de Economía, 2018).

La Norma NMX-AA-120-SCFI-2016 es utilizada para lograr una mejor calidad ambiental de las playas mexicanas, y, además, el Gobierno federal promueve la más amplia participación de los tres niveles de gobierno y de todos los sectores de la sociedad a través del Programa Integral de Playas Limpias.⁶

Particularmente, el estado de Sinaloa, entidad federativa donde se encuentra El Maviri, tiene un programa que busca salvaguardar la salud de la ciudadanía, mejorar la calidad ambiental de las playas estatales y elevar los niveles de competitividad de los destinos turísticos. El programa presenta metas que incluyen la certificación de una cantidad importante de estos espacios mediante la realización de acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno y los sectores privado, social y académico.

Aunque El Maviri no es considerado un destino turístico, por no tener infraestructura para que sus visitantes puedan pernoctar, lo cierto es que posee cualidades que convierten sus playas en un lugar atractivo para la recreación y en un sitio preferido por algunas especies de importancia ecológica.

⁶ Puede consultarlo en <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/programa-de-playas-limpias>



El Maviri es una isla con características muy peculiares, ya que forma parte del Área de Protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California; antes de este nombramiento, ya había allí algunas actividades turísticas, más que nada relativas a la gastronomía, que representa un gran valor cultural para la región. Su condición de ANP ha causado conflictos de intereses: como mencionan García *et al.* (2016), estas áreas son estrategias de conservación de la biodiversidad y un instrumento de ordenamiento territorial que, sin embargo, ha surgido desde un enfoque de preservación que causa conflictos socioambientales.

Los atributos naturales de El Maviri incluyen especies animales de importancia ecológica, principalmente aves como el pelícano café, la gaviota paloma y el águila pescadora. Asimismo, vegetación de manglar, perteneciente a un gran sistema lagunar del sitio Ramsar lagunas de Santa María-Topolobampo-Ohuira.

Esta circunstancia tan controversial de El Maviri ha llevado a acciones que atienden tanto las necesidades recreativas como las de conservación, con la Norma NMX-AA-120-SCFI-2016 como el instrumento ideal, por cuanto sus dos modalidades atienden ambos frentes vinculados al manejo sustentable de sus playas.

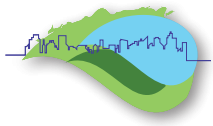
Por estas razones se decidió hacer esfuerzos importantes para lograr certificar sus playas en ambas modalidades: para uso recreativo y de conservación. Para conseguirlo, durante el periodo de estudio se siguieron dos procesos: uno de certificación en un tramo de playa con condiciones para la conservación y otro de recertificación, en un tramo de uso recreativo.

METODOLOGÍA

El estudio se llevó a cabo durante el periodo que abarca del 1.º de enero de 2017 al 31 de octubre de 2018. Se trata de una investigación que se enmarca en el enfoque cualitativo, bajo la denominación de métodos cualitativos de investigación para el cambio social, lo cual es congruente con la compleja realidad referida al manejo sustentable de las playas de El Maviri, en la cual participan diversos actores, tanto del sector público como del social, integrados en el Comité de Playas Limpias del Municipio de Ahome.

La utilización del método de investigación-acción, que se fundamenta en la práctica y el cambio, resalta la importancia del conocimiento experiencial que se genera con la participación colectiva, que aquí se refiere a las vivencias experienciales sobre el manejo de las playas de El Maviri por parte del comité y la observación de las investigadoras.

Pero, además, el método encierra un momento reflexivo con alto potencial para ir más allá de la interpretación y la explicación, que representa el proceso con el cual se estudia la problemática del proceso de análisis de los instrumentos de la política para el manejo de la playa y que, a la vez que se tiene una perspectiva científica para generar conocimiento, se



hallan alternativas para remediar, orientar y evaluar sistemáticamente la calidad de la toma de decisiones y las acciones que conlleva hacer una investigación.

Específicamente, el método es tomado del modelo propuesto por Stephen Kemmis (**Figura 8-1**), quien lo define como...

... una forma de indagación autorreflexiva realizado por quienes participan en las situaciones sociales para mejorar la racionalidad y la justicia de: a) sus propias prácticas sociales; b) su comprensión sobre las mismas; y c) las situaciones e instituciones en que estas prácticas se realizan (citado en Rodríguez, 2010, p. 4).

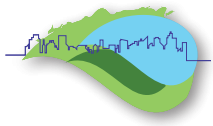


Figura 8-1. Dimensiones del modelo de Kemmis.

Fuente: Latorre (2003).

Asimismo, se aclara que el alcance del estudio es descriptivo-explicativo, ya que se exponen las formas en las que los planes y programas, como parte de la política ambiental, dan cumplimiento a los requisitos establecidos en la Norma NMX-AA-120-SCFI-2016 para asegurar un adecuado manejo de las playas (la gobernanza es relevante para lograr su implementación).

Durante el proceso investigativo se analizaron todos los aspectos que conforman la norma, para conocer cómo estos influyen en el diseño e implementación de los planes y programas necesarios para garantizar un adecuado manejo sustentable de las playas y, en consecuencia, que la certificación sea viable (**Tabla 8-1**).

**Tabla 8-1.** Planes y programas que corresponden a cada elemento de la Norma NMX-AA-120-SCFI-2016.

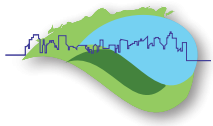
Aspecto por evaluar	Planes y programas relacionados
Calidad de agua	Plan de monitoreo.
Residuos sólidos	Sistema para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos.
Infraestructura costera	Plan y reglamento para los visitantes respecto a las actividades recreativas.
Biodiversidad	Por tratarse de un espacio donde existen especies listadas en la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, se debe contar con un plan de conservación de hábitats y especies.
Seguridad y servicios	Plan Emergente para Temporadas de Alto Flujo de Visitantes.
Educación ambiental	Programa de Educación y Difusión Ambiental.
Contaminación por ruido	En el caso de la modalidad de uso prioritario para la conservación, se debe contar con un programa de monitoreo de emisiones auditivas.
Otros	Programas, planes o proyectos en coordinación con organizaciones no gubernamentales y académicas.

Fuente: Secretaría de Economía (2018).

Conjuntamente se observan algunos otros instrumentos de las políticas públicas relacionadas con la gestión del medio ambiente; por ejemplo, el Componente de Manejo de la isla y el Ordenamiento Ecológico del Estado de Sinaloa.

Las fases del modelo se desarrollaron de la siguiente manera:

- 1. Planificación.** Durante esta etapa se hizo una primera revisión documental sobre los planes y programas necesarios para la certificación del tramo de uso de conservación (Maviri II). Al mismo tiempo se revisaron los planes y programas existentes para el tramo de uso recreativo (Maviri I). Las observaciones de esta etapa sirvieron para construir una guía de entrevista adecuada, que asegurara la recolección de la información necesaria para el desarrollo de la investigación. También sirvió para orientar las acciones de las siguientes fases.
- 2. Actuación.** Se hicieron las primeras entrevistas a algunos integrantes del comité. Asimismo, se categorizó la información según los aspectos que aborda la norma. La información recabada y las observaciones dieron pie a la siguiente etapa.
- 3. Observación.** Este paso sirvió para analizar la congruencia entre el diseño e implementación de los planes y programas planteados con lo que expresaron los entrevistados y con la Norma NMX-AA-120-SCFI-2016.
- 4. Reflexión.** Consistió en un análisis sobre los resultados. La reflexión ofreció la posibilidad de diseñar algunas propuestas para la orientación y evaluación de la calidad de la toma de decisiones y las acciones respecto a los pasos previos; a la vez, permitió generar conocimiento en forma de discusión y conclusiones. Asimismo, como se trata de un proceso cíclico, se generaron nuevos conocimientos y se replantearon nuevos ciclos.



DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Durante la etapa de planificación, la revisión documental arrojó datos sobre los planes y programas integrados en las carpetas para la certificación, que se consideran relevantes.

Acerca de la calidad del agua, se analizó el plan de monitoreo, que contiene el procedimiento de muestreo y preservación de las muestras según especificaciones de la norma. Se declara que se tienen tres estaciones de muestreo en cada tramo: una al centro y una a cada uno de los límites de estos.

Las referencias y coordenadas de los puntos de muestreo del tramo de uso recreativo son los siguientes (**Tabla 8-2**):

- Punto A, Restaurante Agua Marina.
- Punto B, Restaurante El Maviri.
- Punto C, Inicio de Andador.

Tabla 8-2. Las referencias y coordenadas de los puntos de muestreo del tramo.

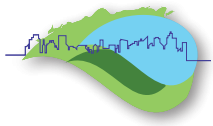
Punto	Coordenadas UTM		Latitud	Longitud
	Este ()	Norte ()		
A	689,076.7108	2,830,457.1715	25°34'46.145163» N	109°7'3.238987» W
B	689,251.1875	2,830,359.3982	25°34'42.887855» N	109°6'57.037948» W
C	689,419.1079	2,830,249.6668	25°34'39.244971» N	109°6'51.077976» W

Las referencias y coordenadas de los puntos de muestreo del tramo para la conservación son los siguientes (**Tabla 8-3**):

- Punto G, Muro de Piedras.
- Punto H, Duna costera con vegetación abundante.
- Punto I, Palapa.

Tabla 8-3. Referencias y coordenadas de los puntos de muestreo del tramo.

Punto	Coordenadas UTM		Latitud	Longitud
	Este ()	Norte ()		
G	688,154.070	2,830,835.214	25°34'58.852864» N	109°7'36.102309» W
H	689,343.443	2,830,774.218	25°34'56.784055» N	109°7'29.348506» W
I	688,525.458	2,830,693.888	25°34'54.090306» N	109°7'22.868179» W



Para el control de calidad, se toma una muestra adicional (testigo) en el primer punto de muestreo, con el fin de determinar la temperatura de conservación de las muestras durante el transporte hasta la entrega al laboratorio.

Como material de muestreo se utilizan bolsas de polietileno libres de tiosulfato de sodio, estériles, con sello hermético y de 210 ml de capacidad (**Figura 8-2**).



Figura 8-2. Muestreo de agua de mar.

Fuente: Archivo del autor.

Se observó también un formato para la bitácora del muestreo y resultados de los análisis de la calidad del agua.

Otro documento revisado es el Sistema para la Gestión Integral de los Residuos, cuyo contenido está conformado por introducción, justificación, objetivo general, metas e indicadores, diagnóstico básico con su metodología y resultados, diseño de actividades y operaciones que incluyen minimización de RSU, separación, acopio, recolección y transporte, así como su disposición final. También se agrega un apartado sobre mantenimiento de cauces fluviales y humedales (**Figura 8-3**).

Además, hay evidencia sobre la planeación de la infraestructura para brindar servicios seguros que incluyen sanitarios, regaderas, contenedores para la recolección de residuos, guardavidas, servicios de emergencia, señalización, accesos y servicios para personas con discapacidad. Se halló también un plan de actividades y un reglamento para los visitantes, pero no pueden ser implementados debido a que existe un Componente de Manejo para la isla por ser ANP, y este instrumento dicta lo necesario.

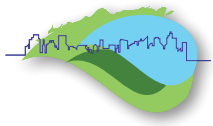


Figura 8-3. Campaña de limpieza 24 de septiembre de 2017.

Fuente: Archivo del autor.

Por tratarse de un espacio con especies listadas en la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, tiene un Plan para la Conservación de Hábitats y Especies, el cual incluye objetivos, metas e indicadores sobre la biodiversidad, descripción de especies presentes en la isla, descripción y estado del hábitat, actividades y operaciones, mecanismos de evaluación y seguimiento, además de un plan emergente para situaciones especiales como el protocolo de varamiento de mamíferos marinos (Figura 8-4).



Figura 8-4. Gaviota en puente El Maviri.

Fuente: Archivo del autor.

Cuenta asimismo con un Plan Emergente para Temporadas de Alto Flujo de Visitantes, que contempla actividades de concientización sobre la seguridad y los servicios. Se planea la instalación de módulos informativos para los visitantes. El plan incluye simulacros en situaciones de riesgo (Figura 8-5).

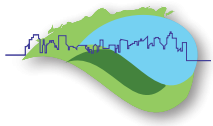


Figura 8-5. Simulacro de rescate acuático.

Fuente: Archivo del autor.

El Programa de Educación y Difusión Ambiental, por su parte, tiene objetivos, metas y actividades educativas y de difusión relativas a las condiciones de las playas de El Maviri. Temas como el calentamiento global, nuevas energías, biodiversidad, residuos, contaminación, sustentabilidad, etc., forman parte del acervo de la educación ambiental (Figura 8-6).

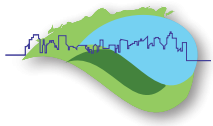


Figura 8-6. Taller de manejo de serpientes.

Fuente: Archivo del autor.

Se justifica el hecho de que no haya un programa de monitoreo de emisiones auditivas, con oficio expedido por la Secretaría de Marina, porque no hay registro de embarcaciones que puedan generar ruido o contaminación acústica en las playas de El Maviri.

En cuanto a los resultados de las entrevistas, los entrevistados manifestaron conocer los planes y programas generados de acuerdo con la participación que cada uno tiene dentro del comité. Además, acuden a muchas de las actividades contenidas en aquellos, como cursos y talleres, campañas de limpieza y otras que se diseñan para temporadas especiales como la de Semana Santa.



Esto corrobora la congruencia entre el diseño y la implementación de los planes y programas con lo que expresaron los entrevistados, en cumplimiento de la Norma NMX-AA-120-SCFI-2016. Esto llevó a la certificación de un tramo en la modalidad de uso prioritario para la conservación en enero de 2018. Cabe destacar que esta fue la primera playa mexicana con certificación en esta modalidad (**Figura 8-7**).



Figura 8-7. Abanderamiento de playa de uso prioritario para la conservación.

Fuente: Archivo del autor.

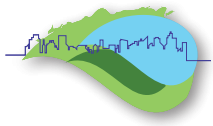
En julio del mismo año recibió la recertificación del tramo de uso recreativo, logrando así pasar del nivel I al nivel II (**Figura 8-8**).



Figura 8-8. Certificado del tramo de uso recreativo.

Fuente: Archivo del autor.

Una reflexión sobre los resultados deja concluir que, en línea con las metas planteadas por la ONU a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Comité de Playas Limpias del Municipio de Ahome, con una participación activa en la gobernanza y la gestión de las playas de El Maviri, está contribuyendo a la defensa del medioambiente y creando espacios sustentables.



El hecho de que la norma incluya medidas para la protección del ambiente en materia de calidad de agua, residuos sólidos, infraestructura costera, biodiversidad, seguridad y servicios, educación ambiental y contaminación por ruido conjuga los pilares de la sustentabilidad y permite que los diferentes actores de la gobernanza para la gestión de El Maviri participen con sus enfoques en una alianza que se esfuerza por proteger y salvaguardar su patrimonio cultural y natural.

También se concluye que los procesos de certificación de las playas de El Maviri, que implican el intercambio y cooperación de los miembros del comité para la implementación de la norma y el aseguramiento de un adecuado manejo de las playas, permiten garantizar el acceso universal a estos espacios públicos.

Es importante hacer notar que los momentos de transición entre administraciones resultan críticos para el buen seguimiento de los planes y programas; sin los cuidados necesarios, los grandes esfuerzos de los actores de esta gobernanza para salvaguardar el patrimonio cultural y natural de El Maviri habrán sido en vano.

153

Es fundamental retomar los planes y programas, observar la recomendación de la ONU sobre lo que funciona y lo que no funciona, y con esto tomar las decisiones que correspondan a favor del bienestar de los ciudadanos, con el fin de emprender acciones hacia una mejor vida para todos.

Con todo esto se ha cumplido el objetivo de analizar los planes y programas que se señalan como sustento en la implementación de la Norma NMX-AA-120-SCFI-2016. Una reflexión final: algunos discursos tratan de demeritar los procesos de certificación, pero se puede asegurar aquí que las playas con una adecuada implementación de esta norma se caracterizan por ser inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

REFERENCIAS

- García, A., Valera, M., Tenorio, M., Schiaffini, R. y Bojórquez, J. (2016). Enfoque de preservación vs. conservación en áreas naturales protegidas de México. *Revista Mexicana de Agroecosistemas*, 3, 80.
- Latorre, A. (2003). *La investigación acción: conocer y cambiar la práctica educativa*. Editorial Graó.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2018). *Ciudades sostenibles: por qué son importantes* [PDF]. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/11_Spanish_Why_it_Matters.pdf



- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2019). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>
- Rodríguez, M. (2010). *Métodos de investigación*. Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Secretaría de Economía. (2018). Norma mexicana NMX-AA-120-SCFI-2016 que establece los requisitos y especificaciones de sustentabilidad de calidad de playas. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/213866/NMX-AA-120-SCFI-2016.pdf>
- Vera, J., López, F., Marchena, M. y Antón, S. (2011). *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*. Editorial Tirant Lo Blanch.



CAPÍTULO IX

Políticas sustentables en México para el sexenio 2019-2024

Patricia López del Rosario¹

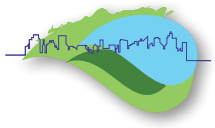
INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación pretende realizar un análisis para determinar si el Plan Nacional de Desarrollo creado para el sexenio 2019-2024, con relación específicamente a su eje transversal de territorio y desarrollo sostenible, se basa en los factores claves de la sustentabilidad, considerando que esta es un tema muy complejo y que hay una carencia de conocimientos esenciales al respecto, lo que implica que un plan de este tipo no resulte estructurado ni se adecue en las partes esenciales del desarrollo sostenible, creando así lagunas y una falta de relación entre ambos.

Se analizarán las políticas públicas dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 que se enfoquen al tema del desarrollo sostenible y la información que se ha centrado en la sustentabilidad a lo largo del tiempo, de manera tal que se logre analizar ambas partes para hacer la comparación necesaria a través del modelo presión-estado-respuesta (P-E-R).

El modelo P-E-R se refiere a la relación entre la presión, el estado y la respuesta ante dicha presión; el Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato (2012) lo define como aquel que «propone una metodología causal de los principales problemas relacionados con el tema analizado que puede ser social, económico o ambiental» (2012). Este modelo «fue desarrollado en 1970 por el analista canadiense Anthony Friend y posteriormente adop-

¹ Licenciada en Administración y estudiante de la Maestría en el Posgrado Integral en Ciencias Administrativas, área de Investigación de Políticas Públicas. Institución de adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana. Contacto: patricia.lopd@gmail.com



tado por la OCDE para la medición y reporte del estado del Medio Ambiente en sus países miembros» (Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato, 2012).

Los indicadores de presión están relacionados a las causas del problema que son generadas a partir de las acciones humanas (...) los indicadores de estado son los que evalúan la situación en calidad y cantidad en un momento y periodo determinado (...) y los indicadores de respuesta permiten evaluar la capacidad de reacción respecto al diagnóstico del estado en el que se encuentran y precisan las acciones que se tomarán para resolver el problema, así como también permiten medir la capacidad de respuesta de la sociedad frente a dichos problemas (Noguera, 2016, p. 178).

MARCO TEÓRICO SUSTENTABILIDAD

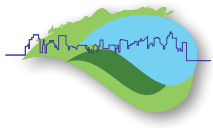
Antecedentes

«La preocupación por el medio ambiente surgió en vista del daño causado por el rápido crecimiento económico que se originó después de la Segunda Guerra Mundial» (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1987). Después de esta guerra surgió una onda de crecimiento dentro de la historia del capitalismo y sus agentes propagaron dos ideas básicas: lograr un mayor crecimiento económico y que los recursos planetarios eran ilimitados; esto se ve en el discurso de W. Morgenthau en la Conferencia de Bretton Woods, en el cual enfatizó que las personas de cada nación podrían desarrollar dicho crecimiento y disfrutar de los frutos de una tierra infinitamente bendecida (Gómez, s. f.).

Sin embargo, nos dimos cuenta de que los recursos de la tierra no son ilimitados, por lo cual comenzó a surgir una preocupación de las grandes naciones por conservar los recursos naturales para ser utilizados por la población. Muestra de esto son las cumbres de «Estocolmo 1972, Nairobi 1982, Río 1992, Johannesburgo 2002; (...) En estos encuentros se ha enfatizado que no puede seguirse viendo con oportunismo el dominio que el hombre ha ejercido sobre los ecosistemas de manera irracional» (Bustamante *et al.*, 2013, p. 264).

Este contexto llevó a la presentación en el informe *Nuestro Futuro Común*, que es más conocido como el *Informe Brundtland* (Gómez, s. f.), en 1987, del concepto conocido como «desarrollo sostenible», que hace referencia a la tarea de la humanidad por crear un desarrollo que ayude a las generaciones futuras; es decir, «asegurar que satisfaga las necesidades sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias» (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1987).

«No comprometer las capacidades de las generaciones futuras» implica un compromiso intergeneracional, es decir, que las generaciones deben concientizarse sobre la cantidad



de hijos que tienen y limitar los recursos naturales al nivel de lo que la misma naturaleza puede crear o, en caso de la contaminación, lo que pueda esta absorber (Castañeda, 2015).

ÁREAS FUNDAMENTALES DE LA SUSTENTABILIDAD

Para lograr el desarrollo de un país y que sea sustentable es necesario conocer las tres áreas que se interrelacionan para cumplir los objetivos de la sustentabilidad: la social, la económica y la medioambiental; algunos autores incluyen también en esta interrelación a la tecnología; sin embargo, no será abordada porque la tecnología requiere de la interacción directa de una persona y aunque en la actualidad se están creando mecanismos que le permiten ser autosuficiente, sería solamente un medio para lograr los objetivos, mas no un área que intervenga a los mismos.

Social

Para lograr un desarrollo nacional es necesario entender el contexto en el que se encuentra, para así saber desde qué punto se parte, tema que se tratará en el siguiente apartado. El desarrollo depende de la calidad de vida y el nivel de pobreza del país; es decir, enfoca la atención en la población.

Para la ONU (1987), en el *Informe Brundtland*, el tema de la población y su relación con el medioambiente, el desarrollo y, más aún, la pobreza preocupan debido a la gran cantidad de regiones y grupos de poblaciones que no mantienen semejanza entre ellas.

La población es el pilar fundamental para lograr un desarrollo sostenible, ya que de aquí parte el principal problema: los altos índices de pobreza en los países en vías de desarrollo: «La pobreza no es un mal en sí misma. El desarrollo duradero exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos y que se extienda a todos la oportunidad de colmar sus aspiraciones a una vida mejor» (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1987). Solo de esta manera un país logrará ser desarrollado.

Hay varios temas ligados a la pobreza, como es la calidad de vida, abordado en la I Conferencia Mundial en Estocolmo Medio sobre Ambiente Humano, donde se mostró la información y pautas sobre el impacto en la salud humana y las causas-efectos nocivos. Los objetivos que se plantearon fueron, entre otros, reducir la mortalidad en niños y mejorar la salud materna, así como un acceso universal a la salud reproductiva (Castañeda, 2015); también se mencionó el nivel de educación, ya que es un objetivo de la sustentabilidad: el hecho de que exista una enseñanza universal de la primaria, que corresponde a la educación básica (Castañeda, 2015); y oportunidades laborales para la población, pues «es un hecho que la sociedad requiere y necesita fuentes de empleo, que se convierten en ingreso económico y sustento personal y de sus familias» (Bustamante *et al.*, 2013, p. 267).



Con todo esto, hay que hablar del nivel poblacional en el mundo: «... la rapidez del crecimiento de la población puede intensificar la presión sobre los recursos y retardar el progreso del nivel de vida». Castañeda (2015, p. 3) agrega que «se debe decrecer hasta un punto sustentable que nos lleve a un equilibrio entre sociedad y medio ambiente».

Económico

El aspecto económico es importante porque mide y permite el desarrollo sustentable en la población. Un indicador económico como el PIB mide el crecimiento de un país y ayuda a analizar la situación actual y a tomar decisiones a futuro; sin embargo, «existe un cuestionamiento en la economía, donde se dice que el crecimiento no es igual al desarrollo» (Castañeda, 2015, p. 5), ya que bien podría un país tener un gran crecimiento en su PIB por acumular una gran cantidad de riqueza, como es el caso de México, pero a la vez no ser desarrollado por cuestiones como los niveles de pobreza, es decir, las desigualdades.

Castañeda (2015) menciona:

Las Naciones Unidas dicen que la economía no puede seguir como está, el desarrollo no solo se puede medir con el crecimiento del Producto Interno Bruto [PIB] también debe de tener sus indicadores, tienen que incorporarse a este índice, pero no es suficiente, puede haber bienestar económico siempre que haya una mejor distribución... (2015, p. 4).

Hay una relación entre la economía y el medioambiente: para generar un crecimiento económico es necesario explotar los recursos naturales; pero estos, como ya se mencionó antes, son limitados, el ecosistema no tiene la capacidad de restaurarse y proporcionar los recursos conforme son utilizados para aumentar los niveles económicos; además, el hecho de que exista sobre población provoca que los recursos que se tienen, tanto económicos como naturales sea cada vez más difícil de distribuir, lo que implica una relación con el área social.

Uno de los objetivos de la Agenda 2030 es reducir a la mitad la gente que tiene ingresos menores de un dólar (Castañeda, 2015), lo cual es parte del área social porque al lograr esto disminuirían los niveles de pobreza; este es un indicador que (más que los datos que proporciona el PIB) permite analizar de forma concreta el crecimiento de un país a través de cada una de las personas que aumenten su nivel de ingresos.

Generar mayores ingresos a las familias activa la economía porque crece el consumo y esto, a su vez, permite crear más productos, lo que trae como consecuencia la creación de más empleos. «La UE interpreta la sostenibilidad social como una economía de pleno empleo. La estrategia económica de la UE identifica el término ‘crecimiento integrador’ con una economía de ‘alto empleo’, lo cual impulsaría ‘la cohesión social y territorial’» (Gómez, s. f.)



La creación de nuevos empleos genera un ciclo de crecimiento que aumenta la calidad de vida y cubre dos objetivos de un desarrollo sostenible: (i) un empleo pleno, productivo y trabajo decente para todos y (ii) reducción a la mitad del porcentaje de personas que padecen hambre (Castañeda, 2015).

Pero para que las empresas generen mayores empleos es necesaria la ayuda del gobierno: sin leyes e incentivos fiscales que apoyen a la pequeña y mediana empresa, de gran número en México, tampoco habrá programas y estrategias proambientales ni mayores fuentes de ingresos (Nadal, 2007).

Hay que decir, por otro lado, que existen empresas que se aprovechan de la necesidad de las personas al otorgarles empleos precarios, «donde la generalidad de la población más necesitada expone su integridad física y emocional a cambio de salarios mínimos» (Bustamante *et al.*, 2013, p. 266).

Medioambiental

Esta predomina cuando se habla de temas de sustentabilidad, ya que la mayoría considera que ser sustentable es solo cuidar el medioambiente, olvidando las otras dos áreas que, como ya se mencionó, tienen gran impacto en el desarrollo sustentable.

La preocupación por el medioambiente surgió después de que se establecieron índices de análisis social y económico; era necesario voltear a mirar el entorno en el que vivimos porque si este se extingue, no tendría sentido nada más:

La aceptación de que somos parte de la naturaleza, que es nuestra casa, y que debemos vivir en armonía con ella porque, en caso contrario, la especie humana no podría sobrevivir (...) a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá construir parte integrante del proceso de desarrollo [pues] si la supervivencia del planeta está en peligro, la eliminación de este riesgo constituye la tarea prioritaria e ineludible (Gómez, s. f., p. 17).

Por esto, como comenta Castañeda (2015, p. 13), «actualmente ya no existe el ciclo normal como antes de la Revolución Industrial. Ya no se absorben los gases invernaderos normalmente. (...) todo este cambio es de origen humano». Y agregan Bustamante *et al.* (2013): «Dicho razonamiento debe conducirnos a una redefinición del *modus vivendi* urbano y a un actuar más medido y ético hacia el medio ambiente» (2013, p. 265).

Interacción de las tres áreas

Estas vinculaciones entre la pobreza, la desigualdad y la degradación medioambiental forman un tema importante en nuestro análisis y recomendaciones. Lo que se necesita ahora es una nueva era de crecimiento económico, un crecimiento que sea poderoso a la par que sostenible social y medioambiental (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1987).



Por lo tanto lo sustentable no es igual a no tener impacto porque entonces se pierde la visión económica y social, tampoco es el crecimiento permanente porque pierde lo social y lo medioambiental y tampoco es bienestar para todos porque entonces pierde fácilmente lo ambiental (Castañeda, 2015, p. 8).

En suma, una interacción equitativa entre las tres áreas es la clave para un futuro próspero.

Contexto mexicano

Para entender si el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se adapta a estas áreas sustentables es necesario determinar el contexto actual de México, ya que no puede utilizarse una medida de control general para cada una de las naciones, pues sus necesidades son diferentes y cada una actúa como respuesta a las mismas. Así que es esencial revisar lo que ocurre en el país y las medidas aplicadas.

SOCIAL

160

La principal preocupación de una administración es la satisfacción de las necesidades básicas a través de la construcción de los servicios de infraestructura: drenaje, agua potable, energía, etcétera. En términos económicos y políticos, la sociedad que no cuente con estos servicios es considerada subdesarrollada (Bustamante *et al.*, 2013, p. 265).

Estos servicios básicos, aunados con educación y trabajo, permiten tener calidad de vida y llevan al desarrollo; sin embargo, el contexto actual muestra que una buena parte de la población está en la pobreza, analfabetismo, desempleo, y que hay sobrepoblación en México, todo lo cual imposibilita el desarrollo sostenible (hacia esto debe enfocarse el Plan Nacional de Desarrollo).

Población

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (s. f.), la población en México ha ido en aumento: según su Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) (2018), en México hay 124.994.566 habitantes. En 1987 surgió la preocupación por el desarrollo sostenible a causa de la cantidad de población del mundo y por los recursos para distribuir entre ella.

De acuerdo con información del Inegi, se puede determinar que de los casi 125 millones de mexicanos, el 8,4 %, es decir, cerca de 10 millones y medio, son mayores de 68 años; el 66,3 %, alrededor de 83 millones, se encuentran en edad productiva (entre 15 y 64 años); el 21,8 % de la población tiene alguna discapacidad o limitación y, de esta, el 6,3 % tiene solo discapacidad, lo que equivale a 7,9 millones de personas aproximadamente; el 5,9 % de la población habla una lengua indígena, lo que equivale a casi 7 millones de mexicanos; el



28,9 % (34,5 millones) de la población asiste a la escuela y el 42,8 % de los hogares tienen entre tres y cuatro integrantes.

Para 2018, el Índice de Equidad Territorial (IET), creado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado, «halló un aumento de la cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan cuyo porcentaje pasó del 24,9 al 33,6 por ciento» (Morales, 2018, p. 9). Considerando cifras del Inegi, para el primer trimestre de 2019, entre la población de 15 a 29 años (30.745.504) había 978.487 personas desocupadas y 20.407.026 no asistían a la escuela (69,56 % de personas entre 15 y 29 años no estudiaban ni trabajaban, el 17,11 % de la población total).

Pobreza

«El concepto de la pobreza comprende diversos componentes o dimensiones, es decir, se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser considerado, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado» (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval], s. f.). Como ya se había comentado anteriormente, la pobreza va más allá del nivel económico y depende de la calidad de vida y de las condiciones en las que viven y se desarrollan los ciudadanos, así como de la accesibilidad a los servicios de salud y tecnología.

De acuerdo con Coneval (s. f.), los indicadores mínimos de pobreza son estos:

Ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, grado de cohesión social, y el grado de accesibilidad a carretera pavimentada (Coneval, s. f.).

Sin embargo, hay que aclarar que estos indicadores miden el nivel de pobreza, pero no el desarrollo de la población. La pobreza es un factor generado a causa de diferentes decisiones a lo largo de la historia por las cuales cada vez se han separado más los extremos entre la población con altos ingresos económicos y aquellos que «apenas y les alcanza para vivir». Estas brechas se acrecientan con la informalidad y la precariedad, que exacerban, a su vez, la inequidad; así, se han ido incrementando desde la crisis de 1994-1995 (Morales, 2018, p. 6).

Afirma Castañeda (2015) lo que sigue:

La pobreza y la injusticia social son los signos más elocuentes del malestar de nuestra cultura, y están asociadas directa o indirectamente con el deterioro ecológico a escala planetaria y son el resultado de procesos históricos de exclusión económica, política, social y cultural (2015, p. 32).

24 años después, México tiene los mismos niveles de pobreza: la pobreza por falta de ingresos (Casique, 2019b).



A pesar de un leve avance en el combate a la pobreza, el ingreso de la mayoría de los hogares mexicanos ha caído. En marzo de 2018, el Coneval reportó que entre 2008 y 2016 los pobres aumentaron en México en casi cuatro millones para alcanzar un total de 53,4 millones de personas en esa condición (Morales, 2018, pp. 6 y 7).

Francis Martínez, doctor en Sociología, plantea: «En 1992, el nivel de pobreza era alrededor de 53 por ciento del total de la población; aunque hubo una disminución, hasta 2006 volvió a subir la pobreza por ingresos y actualmente estamos en el mismo nivel que hace 24 años» (citado en Casique, 2019b, p. 35).

Según Morales (2018), «la carencia social más recurrente, según Coneval, es el acceso a la alimentación asociado a los ingresos insuficientes» (Morales, 2018, p. 9); además, continúa, las condiciones de pobreza generan otros problemas sociales, como puede ser la deserción escolar (Morales, 2018, p. 9), ya que una persona que no está bien alimentada y tiene carencias económicas no puede dedicarse plenamente a los quehaceres de la educación.

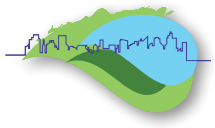
Calidad de vida

Ya están claros los lineamientos para medir la pobreza en una nación, pero ¿esta medición refleja si la población está bien o no en todos los aspectos de su vida (para tener un desarrollo sostenible)? Hay que mencionar la salud, la educación, la seguridad, el acceso sin preocupación a los bienes básicos y la libertad en todas las áreas de la vida cotidiana (Navarro, 2010).

En el municipio (...) se encontrará (...) un desarrollo formidable de la producción y al mismo tiempo un profundo deterioro en las condiciones de vida de la mayoría de la población, que no tiene acceso a un número suficiente de satisfactores para su comodidad, salud, educación, cultura y todas las ventajas que podría ofrecer en esta época el desarrollo de la producción (Morales, 2018, p. 5).

Rojas (2018) agrega que «la realidad mexicana nos está indicando que nuestros méritos en el trabajo y la preparación profesional no bastan para alcanzar uno o varios peldaños en el estatus social» (Rojas, 2018, p. 38); es decir, que erradicar la pobreza y las brechas sociales no garantiza un mejor nivel de vida: las condiciones actuales muestran que esto es prácticamente imposible, ya que a pesar de recibir algún ingreso, sea por trabajo o ayuda social, es necesario buscar otro trabajo para llevar sustento al hogar (Martínez, 2019).

A decir de algunos especialistas, el actual gobierno tendrá que resolver esta problemática mediante dos vías; brindar a los jóvenes educación y trabajo suficiente de buena calidad; y garantizar a esta población un sistema de seguridad social que les permita llegar a la vejez con tranquilidad y vida decorosa (Martínez, 2019, p. 38).



Educación

Plantea la Unicef al respecto:

El derecho de los niños, niñas y adolescentes a una educación de calidad es un aspecto fundamental para el desarrollo de cada país. En México, se han alcanzado importantes logros en las últimas décadas. La cobertura en educación primaria en México ha llegado a ser casi universal, lo que representa un indudable logro de la política pública nacional en los últimos años (Unicef, s. f.).

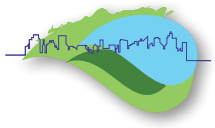
De acuerdo con datos del Inegi (2018), la ya citada ENADID 2018, en México las personas que tienen escolaridad completa de nivel básico son el 32 % (38,3 millones), las que no tienen escolaridad básica o la tienen incompleta representan el 33,6 % (40,2 millones) y las que tienen educación media superior y superior el 36,4 % (41,1 millones). La educación, sin duda, ayuda a mejorar el nivel de vida.

Empleo

La Cepal había estimado que debido al «enfriamiento» [de la economía mexicana] existiría un repunte de desempleo del 3,3 %; sin embargo, llegó al 3,4 % sin tomar en cuenta los despidos masivos (Morales, 2019a) del gobierno: «... son 22.000 empleos en las primeras semanas de la 4T (...) para el final del 18 de febrero la cifra alcanzaba a 40.000 de los 222.600 que el presidente López Obrador quiere fuera de la burocracia federal» (Morales, 2019a). Esto contradice los primeros discursos del actual presidente: «Todos van a tener posibilidad de trabajo y van a tener bienestar. Ya que nadie va a estar obligado a robar para sobrevivir, porque va a haber trabajo y va a haber bienestar en todo nuestro pueblo» (Martínez, 2019).

El empleo en México es formal e informal, y los bajos salarios no permiten a muchos trabajadores los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades (Capitán Nemo, 2019). Además, el empleo formal es precario: no ofrece condiciones adecuadas en la mayoría de los casos (Carreón, 2018), como el pago de horas extra (después de las ocho horas de ley) o un aumento de salario real que se adapte a sus necesidades (Capitán Nemo, 2019).

Según el Inegi (2019a), la población ocupada informal (de todas las modalidades de empleo informal) llegó a 30,8 millones: un incremento porcentual en el primer trimestre de 0,3 puntos. Este «es el problema de la precarización del empleo; se crean empleos, pero con bajo nivel salarial, entonces se presenta este fenómeno de que hay pobreza aun teniendo empleo» (Morales, 2018, p. 9); y esto conduce a empleos informales. Además, «muchas de las empresas transnacionales no buscan actualmente solo mano de obra barata, sino un marco legal endeble y gestores que faciliten sus prácticas, poco o nada acordes con medidas ambientales» (Bustamante *et al.*, 2013, p. 266).



Si bien a inicios del año 2019 se incrementó el salario mínimo, también se topó el nivel máximo de estos, lo cual fue considerado una violación de derechos adquiridos; además, «los beneficiados con el salario mínimo serán aproximadamente dos millones 76 mil trabajadores, cifra que representa solamente el 3,8 por ciento del total de la población ocupada» (Carreón, 2019a, p. 28). Y Martínez (2019) añade que «el país enfrenta una difícil situación; la mayoría de la población vive en pobreza y en una espiral de desempleo que no permite ayudar al crecimiento económico personal y social» (2019, p. 7).

Vale mencionar también algunos resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): la falta de empleo suficiente, de lo que surgen tres ponentes; primero están los desempleados, personas que buscan, pero no encuentran empleo; en segundo lugar, la población que dejó de buscar empleo por cansancio; y tercero, las personas que están dispuestas a emplearse más horas, pero no encuentran un empleador. Esto se traducía en 11,3 millones de ciudadanos que quieren y están en condiciones de laborar, pero que no tienen oportunidades.

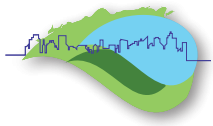
Lo que provoca que se cree un círculo: los trabajadores no encuentran empleo y se toman medidas de austeridad por las cuales los empleadores dejan de ofrecer más empleos; es decir, el Estado no satisface las necesidades de su población (Sánchez, 2019).

ECONÓMICO

Producto interno bruto (PIB)

México empezó el año 2019 con un crecimiento «modesto, pero estable», por lo que el Banco Mundial lo proyectó en el 1,7 % para 2019 (EFE, 2019), mientras el Banco de México calculaba un crecimiento del PIB de 1,1 para finales del primer trimestre (Morales, 2019b, p. 5). Por su parte, el Inegi presentó los resultados del PIB, que indicaban una disminución de -0,2 % en términos reales durante el primer trimestre de 2019 respecto al de 2018, con cifras ajustadas por estacionalidad (Inegi, 2019b). Los resultados mostraron también que el PIB no registró variación en términos reales durante el segundo trimestre de 2019 respecto al mismo período del año inmediatamente anterior, con cifras también ajustadas por estacionalidad (Inegi, 2019c).

El hecho de que no exista aumento en el PIB «significa que este año la economía producirá menos de lo que se esperaba y que no habrá tanto dinero para repartir entre una población que para el 2019 se estima en 133 millones 250.280. (...) Esto significará un empobrecimiento de la mayoría de la población» (Ruiz-Healy, 2019). Martínez (2019) menciona que «la miseria mundial afecta a 736 millones de personas que viven con menos de un dólar diario; cifra que abarca a 62,8 millones de mexicanos, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)» (2019, p. 5). En tanto Carreón (2019b) recuerda que es necesario entender que «si queremos seguir atrayendo capitales



para que vengan a invertir aquí (...) va a ser necesario que México sea competitivo también en cuanto al cobro de impuestos se refiere, es decir, que también [al igual que en Estados Unidos] bajen los impuestos a las ganancias de capital» (2019b, p. 29). Y otro factor que repercute en la atracción de capitales extranjeros: bajó en el 2019 de estable a negativa la perspectiva de calificación de México de la calificadora internacional Standard and Poor's Global Ratings (S&P).

MEDIOAMBIENTE

Gases de efecto invernadero

Uno de los objetivos de la ONU es disminuir los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero. Es necesario identificar el contexto contemporáneo de México al respecto para determinar las medidas indicadas.

México emitió 683 millones de toneladas de bióxido de carbono equivalente (MtCO₂e) de gases efecto invernadero (GEI) en el 2015 (...) y entre 1990 y el 2015 las emisiones de México aumentaron un 54 %, con una tasa de crecimiento anual (TCMA) de 1,7 %. No obstante, la TCMA del 2010 al 2015 disminuyó a 0,8 % (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático [INECC], 2018).

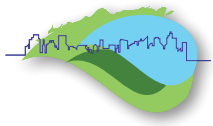
Sin embargo, la calidad del aire no depende únicamente de estos gases, sino que se suman otros «generados por actividades humanas como el dióxido de nitrógeno (NO₂) o el dióxido de azufre (SO₂), que son producidos por la combustión de los motores de los automóviles o por ciertas industrias» (Greenpeace México, 2018). Estos gases provocan en México «9.300 muertes anuales asociadas a la contaminación del aire, según la Organización Mundial de la Salud (OMS)» (Greenpeace México, 2018).

Añade Greenpeace que «las normas de calidad del aire se rebasan en varias ciudades del país. Esto ocurre aun cuando dichas normas no han sido fijadas por debajo de los estándares recomendados por la Organización Mundial de la Salud» (Greenpeace México, 2018). Una razón es, como lo informó el Inegi, que «a nivel país existen más de 38 millones de vehículos automotores registrados y de ellos solamente en la Ciudad de México existen 4,7 millones» (*El Economista*, 2016).

Deforestación

«El ritmo de deforestación que padece México es uno de los más intensos del planeta: de acuerdo con el Instituto de Geografía de la UNAM, cada año perdemos 500 mil hectáreas de bosques y selvas» (Greenpeace México, s. f.).

Una de las principales causas de la deforestación en el país es el uso de los bosques para tierras de cultivo, en gran medida para satisfacer las necesidades de alimentación de la



población, la cual se ha elevado drásticamente, como ya se mencionó, o bien para generar un efecto económico con la venta de estos insumos.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Para poder solucionar los problemas a los que nos enfrentamos en la actualidad (contexto de México) y enfocarnos en los objetivos que busca el desarrollo sostenible (sustentabilidad) es necesaria la intervención de agentes públicos que, a través de las políticas públicas, permitan el fortalecimiento de las acciones que ya se están llevando a cabo y fomenten aquellas que hagan falta para poder lograr los objetivos del desarrollo sostenible.

Según Castañeda (2015), estas políticas deben partir de la organización de la sociedad y fortalecer sus capacidades:

Resolver los conflictos políticos, para que con una visión estratégica nacional, regional y local poder intervenir adecuadamente (...) no se trata solamente de la protección ambiental a corto plazo, sino de un conjunto de políticas públicas encaminadas a mantener la sustentabilidad e integrar socialmente a la sociedad civil y a la participación ciudadana en la creación de condiciones equitativas vinculadas al desarrollo (Castañeda, 2015, p. 8).

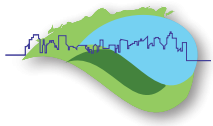
Esta participación de la ciudadanía tiene que ser consciente: en muchos casos se deja llevar por una ola de acciones sin la conciencia de por qué son ejecutadas, y cuando la moda pasa, cada quien regresa a sus actividades anteriores y mantiene prácticas no sustentables.

El Plan Nacional de Desarrollo «tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara» (Presidencia de la República, 2019); es decir, que las políticas públicas se basarán en este plan para llevar a cabo las acciones necesarias durante el sexenio.

Es importante analizarlo a la luz de la advertencia de la ONU, según la cual se deben llevar a cabo acciones para disminuir los problemas ambientales y lograr el desarrollo sostenible, ya que 2030 es la fecha límite para evitar una catástrofe global. Este análisis del Plan Nacional de Desarrollo permitirá observar el rumbo que tomará México ante estas situaciones (BBC, 2018).

En el momento de la construcción del plan se implementó un eje transversal dirigido al desarrollo sostenible:

La falta de una adecuada comprensión del territorio y sus implicaciones puede mermar la capacidad de incidencia de las políticas públicas en el presente, mientras que ignorar las consideraciones de sostenibilidad puede limitar los alcances de éstas en el futuro (*Presidencia de la República*, 2019, p. 37).



El segundo apartado del Plan Nacional de Desarrollo habla sobre la política social y dice que busca construir un país con bienestar, lo cual merece una aclaración. El estado de bienestar requiere una fuerte presencia del sector público para moderar las enormes desigualdades sociales (Presidencia de la República, 2019). Entiéndase que a diferencia del desarrollo sostenible, el bienestar social no se enfoca en el medioambiente: es una parte del desarrollo sostenible, no un semejante.

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 deja de lado el desarrollo estabilizador, que hace referencia al neoliberalismo y que va en contra del bienestar: ahora se implementa este último como base de la creación de políticas públicas.

DESARROLLO SOSTENIBLE

Este apartado muestra los criterios para atender los nuevos enfoques para lograr un desarrollo sostenible. La primera aclaración necesaria es que «el desarrollo sostenible (...) se ha evidenciado como un factor indispensable del bienestar» (Presidencia de la República, 2019). Sin embargo, el bienestar es parte del desarrollo sostenible, y no al revés, como ya se dijo.

Atendiendo los nuevos enfoques de política pública de la presente administración, el Gobierno de México se ajustará a los cinco criterios siguientes:

1. La implementación de la política pública o normativa deberá incorporar una valoración respecto a la participación justa y equitativa de los beneficios derivados del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
2. Toda política pública deberá contemplar, entre sus diferentes consideraciones, la vulnerabilidad ante el cambio climático, el fortalecimiento de la resiliencia y las capacidades de adaptación y mitigación, especialmente si impacta a las poblaciones o regiones más vulnerables.
3. En los casos que resulte aplicable, la determinación de las opciones de política pública deberá favorecer el uso de tecnologías bajas en carbono y fuentes de generación de energía renovable; la reducción de la emisión de contaminantes a la atmósfera, el suelo y el agua, así como la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
4. Toda política pública considerará la localización del problema público a atender en su diagnóstico, así como si este se localiza homogéneamente en el territorio nacional o se concentra en alguna región, zona metropolitana, núcleo o 39 comunidad agraria o rural, ciudad o barrio.



5. El análisis de la política pública deberá valorar si un mejor ordenamiento territorial potencia los beneficios de la localización de la infraestructura, los bienes y servicios públicos, y de ser así, incorporarlo desde su diseño, pasando por la implementación, y hasta su proceso de evaluación y seguimiento (Presidencia de la República, 2019, pp. 38-39).

Es decir, en primera instancia se marcan las bases que guiarán a una política pública que se ajuste al eje de territorio y desarrollo sostenible, permitiendo así la sostenibilidad del país.

Modelo P-E-R aplicado

Desarrollar un estudio correcto de estos indicadores, según el Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato (2012), «... permite el establecimiento o reorientación de las políticas públicas (...) Por lo que es una herramienta vital para lograr la sustentabilidad de las acciones planteadas en los planes de desarrollo local».

A continuación se analizan los programas del eje transversal, los mismos que se pretenden llevar a cabo para determinar la presión que ejerce el medioambiente a través de la sustentabilidad, el estado actual (es decir, el contexto de México) y la respuesta que se pretende presentar y ejecutar para hallar solución.

Como puede observarse en el gráfico de radial, los indicadores de presión se miden en una escala del 0 al 10, considerando el número de objetivos dentro del Plan Nacional de Desarrollo que tienen impacto en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), siendo el número 10 la mayor cantidad de objetivos con impacto dentro de ese Objetivo del Desarrollo Sostenible en particular.

El área sombreada de la figura, que fue elaborada con información de la tabla que presenta el Plan Nacional de Desarrollo (Presidencia de la República, 2019, p. 218), muestra una deficiencia de objetivos de impacto en los objetivos de hambre cero, vida submarina, agua limpia y saneamiento, etc., lo que implica que no existe un enfoque por parte del gobierno para atender dentro de sus políticas públicas estos Objetivos del Desarrollo Sustentable ODS, lo que lleva a observar a grandes rasgos las deficiencias en las áreas de sustentabilidad en el Gobierno de México, al dar mayor importancia a solo cuatro de aquellos **(Figura 9-1)**.

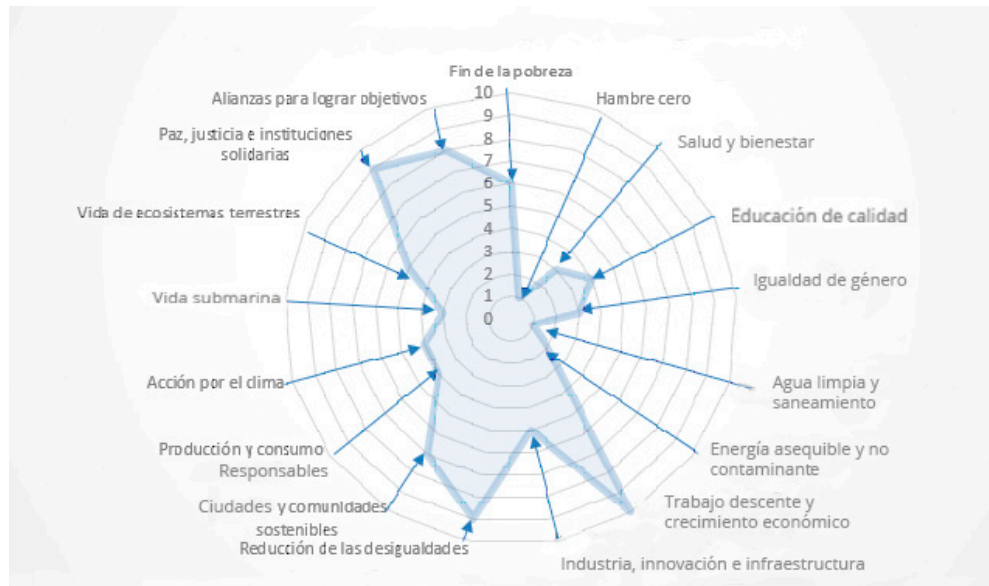
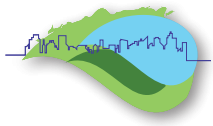


Figura 9-1. Número de objetivos con impacto por cada objetivo de desarrollo sostenible.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Plan Nacional de Desarrollo.

CONCLUSIONES

Los programas que se pretenden ejecutar dentro del Plan Nacional de Desarrollo no cumplen con los objetivos de un desarrollo sostenible porque se basan en mayor medida en la creación de un estado de bienestar y no en las tres áreas fundamentales de la sustentabilidad. Sin embargo, si las políticas se enfocan y se basan en los criterios que muestra el plan, se podrá orientarlas a la resolución de problemas. En todo caso, de lo contrario carecerán de formación para ser sustentables, por cuanto se limitarán a algunos enfoques y habrá mayor énfasis en un área sustentable (y no un enfoque homogéneo de las diversas áreas).

En cuanto a los programas que se pretenden en el Plan Nacional de Desarrollo, los sociales o de transferencia monetaria solo detienen por un momento los problemas sociales: es como darle una Aspirina a alguien que tiene dolor de cabeza (le aliviará el síntoma, pero la enfermedad y el padecimiento seguirán ahí). La consecuencia será un desarrollo no sostenible.

Finalmente, las políticas públicas, si bien deben guiarse según los criterios planteados, también deben enfocarse en las áreas en las cuales no se centra el plan y llenar los niveles de la sustentabilidad donde haya deficiencia.

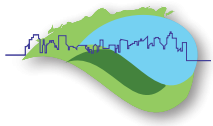


REFERENCIAS

- BBC. (2018, octubre 8). Por qué 2030 es la fecha límite de la humanidad para evitar una catástrofe global. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-45785972>
- Bustamante, C., González, R., Sánchez, A., Ramírez, A. y Leal, F. (2013). *Desarrollo regional en México. Hacia una agenda para su desarrollo económico y social con sustentabilidad*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Capitán Nemo. (2019, febrero 25). La intocable reforma laboral. *Buzos de la Noticia*, 18 (860), 37.
- Carreón, O. (2018, junio 25). Educación y desarrollo. *Buzos de la Noticia*, 18 (826), 28.
- Carreón, O. (2019a, marzo 11). Más sobre los salarios mínimos, las ayudas y la situación económica. *Buzos de la Noticia*, 18 (863), 28.
- Carreón, O. (2019b, marzo 4). Impuestos y pobreza. *Buzos de la Noticia*, 18 (862), 28-29.
- Casique, M. (2019a, febrero 18). Equívoca política de existencialismo y persecución. *Buzos de la Noticia*, 18 (860), 35.
- Casique, M. (2019b, marzo 11). 100 días de gobierno de AMLO, malos augurios y más pobreza para los mexicanos. *Buzos de la Noticia*, 18 (863), 35.
- Castañeda, O. (2015). *Hacia una sustentabilidad ambiental*. Editorial Académica Española.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval]. (s. f.). Pobreza. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Que-es-la-medicion-multidimensional-de-la-pobreza.aspx>
- EFE. (2019, abril 4). El Banco Mundial advierte que la región se debilita, y recorta la previsión de PIB de México a 1,7 %. *EFE*. <https://www.sinembargo.mx/04-04-2019/3561173>
- El Economista*. (2016, septiembre 22). ¿Cuántos autos circulan en la CDMX diariamente? *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Cuantos-autos-circulan-en-la-CDMX-diariamente-20160922-0101.html>
- Fuentes, M. (2019, febrero 26). México social: asesinadas por ser niñas. *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/mexico-social-asesinadas-por-ser-ninas/1298587>
- GlobalSTD. (s. f.). *Diferencias entre sustentabilidad y sostenibilidad* [Blog]. <https://www.globalstd.com/blog/diferencias-entre-sustentabilidad-y-sostenibilidad/#:~:text=Siempre%20que%20dudes%20entre%20si,al%20futuro%20y%20son%20interdependientes>
- Gómez, R. (s. f.). *Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis* [PDF]. Universidad del País Vasco, Hegoa. <https://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0686956.pdf>
- González, E. (2009). *Tendencias y oportunidades de la sustentabilidad en México*. Plaza y Valdés.
- González, E. (2019, mayo 14). ¿Qué demonios es la contingencia ambiental y cómo nos afecta? *Codigoespagueti* <https://codigoespagueti.com/noticias/ciencia/contingencia-ambiental/>



- Greenpeace México. (2018, febrero 1). *El aire que respiro - El estado de la calidad del aire*. <https://www.greenpeace.org/mexico/publicacion/776/el-aire-que-respiro-el-estado-de-la-calidad-del-aire/>
- Greenpeace México. (s. f.). *La deforestación y sus causas*. <https://www.greenpeace.org/archivo-mexico/es/Campanas/Bosques/La-deforestacion-y-sus-causas/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2019a, mayo 16). *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=4979>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2019b, mayo 24). *Producto Interno Bruto de México*. <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=5010>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2019c, agosto 23). *Producto Interno Bruto de México*. <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=5185>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (s. f.). Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018. <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/default.html>
- Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato. (2012). *Modelo P-E-R*. <https://smaot.guanajuato.gob.mx/sitio/micro/siaseg/modeloper.php>
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático [INECC]. (2018). *Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero*. <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/inventario-nacional-de-emisiones-de-gases-y-compuestos-de-efecto-invernadero>
- Martínez, D. (2019, marzo 4). Superficiales e insuficientes los programas de bienestar del nuevo gobierno. *Buzos de la Noticia*, 18 (862), 38.
- Morales, M. (2018, julio 30). Desigualdad y pobreza en los municipios mexicanos. *Buzos de la Noticia*, 18 (831), 5-9.
- Morales, M. (2019a, febrero 25). La 4T y la violación del derecho laboral. *Buzos de la Noticia*, 18 (861), 5-9.
- Morales, M. (2019b, febrero 11). Un gobierno autoritario. *Buzos de la Noticia*, 18 (863), 5-9.
- Nadal, A. (2007). *Desarrollo sustentable y cambio global*. El Colegio de México.
- Navarro, J. (2010). Definición de calidad de vida. *Definición ABC*. <https://www.definicionabc.com/social/calidad-de-vida.php>
- Noguera, J. (2016). *La visión territorial y sostenible del desarrollo local. Una perspectiva multidisciplinar*. Universidad de Valencia y Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae). <https://n9.cl/yq8e>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1987). *Desarrollo y cooperación económica internacional: medio ambiente. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo [PDF]*. <https://n9.cl/ro3>



- Presidencia de la República. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo*. http://copladem.edomex.gob.mx/plan_nacional_de_desarrollo
- Real Academia Española [RAE] y Asociación de Academias de la Lengua Española (Asale). (2014). Desarrollo. En *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/?id=CTzcOCM>
- Rojas, T. (2018, julio 30). Igualdad de oportunidades y movilidad social. *Buzos de la Noticia*, 18 (831), 38.
- Ruiz-Healy, E. (2019, abril 4). Lo que significa la reducción del estimado del PIB. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/opinion/Lo-que-significa-la-reduccion-del-estimado-del-PIB-20190404-0018.html>
- Sánchez, V. (2019, marzo 4). ¿Y para cuándo la política laboral? *Buzos de la Noticia*, 18 (862), 38.
- Unicef. (s. f.). *Derechos y responsabilidades*. sep.puebla.gob.mx/index.php/component/k2/content/derechos-y-responsabilidades



CAPÍTULO X

Relational Governance as a Central Process in Recyclable Material Cooperatives

Ernesto M. Giglio¹
Lidia Gerónimo Cruz²

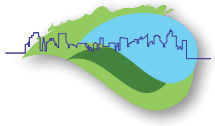
INTRODUCTION

Among the research topics on networks, governance stands out. The article shows different types of governance, such as formal (Wallenburg & Schäffler, 2014), structural (Gorritz-Mifsud *et al.*, 2017), and contractual (Grandori, 2006; Peng *et al.*, 2018). The affirmative convergence is that governance means the mechanisms to facilitate collective actions and is the axis for developing networks, their structure, process and functionality (Grandori, 2006; Moeliono *et al.*, 2016; Angst & Hirschi, 2017; Gottschick, 2018; Kellogg & Samanta, 2018; Partelow & Nelson, 2020).

On the question of whether governance drives the network, Miele and Matias (2017), Kim and Jin (2017) and Niesten *et al.* (2017) do not answer how exactly the intertwining between governance and network process occurs. We propose that Relational Governance (RG) is a category capable of filling this gap, since our definition refers to the process by which the actors construct their own rules of collective actions, either in the whole network or considering a specific organization. The proposal is based on the work of Grandori (2006) and Benítez-Ávila *et al.* (2018).

¹ Researcher on the topic of Public Policy Networks and collaborative governance. Professor at the Graduate Program in Administration at Universidade Paulista (UNIP), in São Paulo, Brazil. ernesto.giglio@gmail.com

² Researcher on the topic of Public Policy Networks and collaborative governance. Manager at the Federal Institute of Science, Education and Technology of São Paulo Master in Administration by the Post-Graduate Program in Administration at Universidade Paulista (UNIP). lidiageronimo@gmail.com



In our view, the structure and processes are defined during the process of creating or adjusting the mechanisms. According to our proposal, RG is at the heart of network formation and development, especially in the case of cooperatives.

The proposal is based on social areas such as psychology, sociology and anthropology, and the convergent statement declares that when a group creates its rules, it creates at the same time its structure and dynamics, that is, the roles and functions of the group members. (Moreno y Moreno, 1983; Pichón-Rivière, 1984; Whiteoak, 2014; Westaby *et al.*, 2016).

The interweaving between the mechanisms of collective action and the constitution of the network builds gradually with the repeated encounters of the people in the group.

Once this RG is defined as a process of group construction, then each group has its own RG and, consequently, its structure and dynamics. To know the RG of a group is to know the specificity of that group.

To illustrate and support the proposition, we have selected four cases of cooperative networks in Brazil that deal with recycling. The selection is justified because in this specific task the actors must decide everything they need to work together, since local conditions are different in each case and the government, especially in Brazil, only provides some infrastructure conditions.

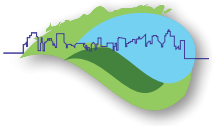
Since 2008, Brazil has had a public policy program to facilitate the creation and work of recyclable materials cooperatives. The program has several objectives: (i) ensure sustainability to increase the rate of recycled material, which now hovers around 11%; (ii) provide inclusion and job opportunities for street collectors; (iii) commit to the goals of the 2030 Agenda.

For the research, four cooperatives were analyzed, looking for the association between their governance mechanisms and the structure and process of each network.

THEORETICAL BASIS

Governance is a multiple expression. However, the importance of RG lies in the fact that it refers to the construction of mechanisms, while other types of governance refer to content. The scarce literature on RG asserts the following characteristics:

- Originates in the organizational environment, i.e., what situation, problem, or opportunity is related to the creation of each mechanism (Liu & Zhang, 2013).
- Precondition of the relational environment in the network, i.e., the construction of RG requires a relational environment dominated by trust and commitment (Weiner,



1992). Trust is the situation in which an actor puts himself in a situation of dependence; for instance, when he asks for help, or when he makes his resources available to the group, without consideration (Yamagishi & Yamagishi, 1994; Barney & Hansen, 1994; Gilbert & Behnam, 2012). Commitment is the counterpart of trust, for example, when a person makes himself available to others and helps them without taking advantage of their vulnerability, putting collective objectives ahead of personal ones (Morgan & Hunt, 1994).

- These relationships create a suitable environment, through which actors can decide on the mechanisms (Zaheer & Venkatraman, 1995; Rusbult & Lange, 2003).
- Whether the nature of the mechanism is behavioral control, an incentive for collective action, production methods or management objectives.
- Whether the content is a rule, a routine, a practice, a standard objective, a norm or an ethical value.
- Whether there is a standard model for group decision-making, such as a democratic vote, or whether each situation calls for a different decision-making process.
- The teleological objective, that is, considering the situation (i) that started the construction of the mechanism, what future situation (ii) do we want to be in?
- Adjustments and innovations in the constitution of the network, i.e., in the structure and functionality.

The whole process can be summarized as follows: when a group of people meet often to solve a problem, there is a relational environment that allows them to discuss and decide the rules. Rules are intended to solve problems and avoid conflicts of interest. At each new meeting, the group strengthens its social ties, improves its decision-making and cohesion and creates the roles, practices and ethics of the actors. This is the process of relational governance whose foundation comes from the theories of group dynamics (Pichón-Rivière, 1984; Moreno y Moreno, 1983; Mauss, 1968; Morgan & Hunt, 1994; Miles *et al.*, 1978).

The concept of a process that seeks the balance and efficiency of a group is not new, since it had already appeared in the Social Sciences, Psychology, Anthropology and Systems Theory (Morin, 2008; Fromm, 1994; Holland, 1995; Aranda-Corral *et al.*, 2013). The relevance of our work is to bring this knowledge to the field of cooperatives of recycling (**Figure 10-1**).

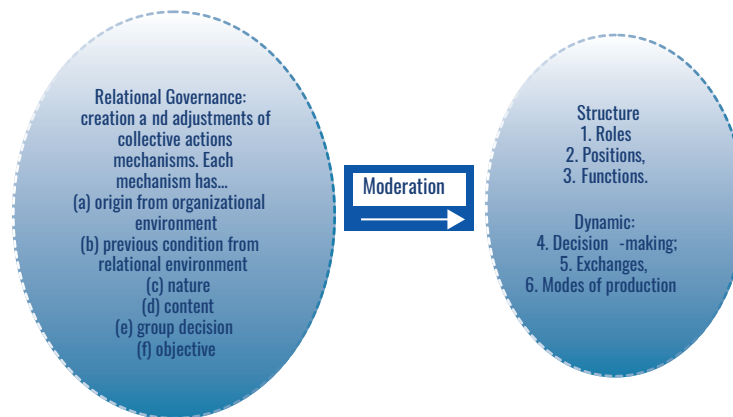
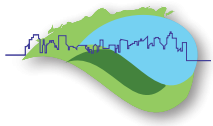


Figure 10-1. The proposition of relational governance as central category.

The research is exploratory (Shields & Rangarjan, 2013), qualitative and interpretative (Gephart, 2004). The research design of **Figure 10-1** requires a historicist and interpretive methodology, capable of associating the mechanisms of RG with the structure and dynamics of the network, assuming that there is a chain of events (Dwyer *et al.*, 1987; Van de Ven, 1992; Halinen *et al.*, 2012).

Popper, 2013, Halinen *et al.*, 2012, and Latour, 2005, consider that each mechanism has its own history, with ruptures and changes, crossing with other mechanisms, either as a complement or in opposition. Thus, the social constructions of network mechanisms and processes are changeable and unpredictable (Holland, 1995; Halinen *et al.*, 1999; Morin, 2008).

To collect the data, we built a matrix of indicators with RG and the constitution of networks. **Table 10-1** describes the variables and indicators. The structure essentially means roles, positions and roles of the actors (Burt, 1976; Galaskiewicz & Wasserman, 1993). The dynamic of collective actions essentially means decision-making, reciprocity of changes, modes of production (Grandori & Soda, 1995; Gulati, 1995).

The selection of the indicators was carried out following the authors' citation frequency, according to the Scientific Journal Ranking and Scopus, in addition to the indicators that had already been tested by the researchers in the last five years (Milagres *et al.*, 2016; D'Arruda *et al.*, 2017; Giglio *et al.*, 2017; Kano, 2018; Kataike & Gellynck, 2018). (**Table 10-1**).

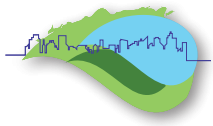
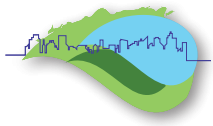


Table 10-1. Matrix indicators of Relational Governance and network constitution

Category	Category	Descriptor	Indicator	Authors
Relational Governance	1. Antecedent: Organizational environment.	Uncertainties, problems, and emerging opportunities that make it necessary to creation mechanisms.	1.1. Evidence of how actors interpret the threats and opportunities in the organizational environment. 1.2. Evidence of how actors behave in the face of these situations.	Carpenter & Frederickson (2001); Geersbro & Ritter (2010).
	2. Required condition: intra-relational environment with trust and commitment.	The prevalence of trust and commitment creates an optimal atmosphere for discussion and decisions about the mechanisms 2.A. Trust is relaying on others or making resources available to them. 2.B. Commitment is to help those who ask for it and put the collective goal first.	2.A.1. Ask for help from others who have more experience and knowledge. 2.A.2. Ask for help from others because he is someone with a positive reputation. 2.A.3. Expose the difficulties and dependencies of the other participants. 2.A.4. Assume responsibilities for joint actions, trusting that others will do their part. 2.A.5. Make your resources available for use by others, without the need for safeguards. 2.B.1. People do not take advantage of the dependence and problems of others to benefit themselves. 2.B.2. Offer help to others, even without immediate personal benefit. 2.B.3. Participate in and take responsibility for joint actions. 2.B.4. Voluntary contribution to the success of the network. 2.B.5. Actor accepts and agree to the rules established by the group.	Rusbult & Lange (2003); Morgan & Hunt (1994); Granovetter (1985); Grandori & Soda (1995); Nohria & Eccles (1992).
	3. Construction of mechanisms: Their nature, their content, their objective.	The actors themselves construct the mechanisms and each one has the characteristics of nature (control, incentive, management); content (rules, norms, ethical values) and objectives.	3.1. Inclusion and exclusion control rule. 3.2. Incentive: profit sharing rule. 3.3. Group decision on roles and functions. 3.4. Content/value: transparency. 3.5. Shared values and principles. 3.6 Social, commercial, political objectives. 3.7. Standards of quality and innovation.	Dodson & Smith, (2003); Kelly (2010).



Network Constitution	<p>A. On the structure roles, positions, functions.</p> <p>B. On the dynamics decision making, reciprocity of changes, modes of production.</p>	<p>Evidence on the structure of positions in intra- and inter companies; the roles of the actors and their functions. How this structure changes.</p> <p>Evidence on the modes of collective action; their decisions, their production; their reciprocity.</p> <p>How these practices change.</p>	<p>A.1. Changes in actors network positions (i.e., leader).</p> <p>A.2. Changes in actors network functions.</p> <p>B.1. Production process practices</p> <p>B.2. Decision-making practices</p> <p>B.3. Rearranges according to the new situation of the organizational environment</p>	<p>Klijn <i>et al.</i> (2010); Sorensen & Torfing (2009).</p>
----------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------

We obtained a list of cooperatives through the secretary general of Caritas, an institution of the Catholic Church. From there, we accessed the presidents of several cooperatives. The four best cases were selected to illustrate the proposal of this article. We adopted the ego-network unit of analysis, investigating each cooperative as a central node of the network.

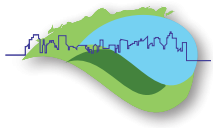
The instruments used were observation for a few hours in each cooperative; interviews with people who knew the history of the cooperative and secondary sources; a list of documents found in local municipalities. In each cooperative, we interviewed between four and seven people, selected according to the snowball technique (Voicu & Babonea, 2011), and the interviews ended when we found signs of fatigue (Denzin & Lincoln, 1994).

Speeches and other data in the form of texts were analyzed according to the content analysis technique (Bardin, 2013), especially the thematic technique.

DATA PRESENTATION AND ANALYSIS

In Brazil, only 11 % of the material that could be recycled is used. Environmental issues, such as area preservation, are under pressure from stakeholders' economic policies. Reverse logistics depends on people's awareness of material reuse, which Brazilian population, and Latin American in general, has not yet developed.

In the city of São Paulo, for example, only 8 % of recyclable material is used; urban environmental preservation policies are not efficient and the population has not been educated about sustainability and preservation. Public policies lack continuity after each election, which is a source of uncertainty. Economic problems also contribute to this organizational context. The influence of social, political, economic and cultural context is present in all four cases.

**Survey 1. Governance and network constitution of recyclable materials cooperatives in the city of Campinas**

We conducted four interviews with the board of directors of Reciclamp and two other cooperative managers. Reciclamp is the organization that manages the logistics and business of a network of recyclable materials cooperatives in Campinas, a city near São Paulo.

The organizations that make up the network, especially Caritas, local government, NGO's, buyers and donors of recyclable material act without conflict, even pursuing distinct goals. There is greater participation of the municipality and greater environmental education of the population that separates the material.

In conclusion, there is a cooperative organizational context, with few conflicts of interest. The interviews showed that there is respect and commitment to the decisions of the leaders of each cooperative and of the business. Trust hardly appeared in the speeches.

In this context, RG occurs mainly in the internal organization of each cooperative and in the adjustments of social and political events of the network. Regarding the business itself, Reciclamp decides everything. This decision-making power determines that the structure of the network, in its roles and positions, changes little. On the other hand, the internal structure and dynamics of each cooperative undergo continuous adjustment.

According to the data, it is possible to affirm that relational governance guides and determines the structure of roles and functions, as well as the modes cooperative functioning.

Survey 2. Governance and network constitution of recyclable materials cooperatives in the city of São Paulo

Secondary data come from the Rede Paulista web page, the website of the National Association of Street Pickers, and two interviews for technical details. Primary data come from three interviews with managers of three cooperatives.

Seven cooperatives make up the Rede Paulista. Rede Paulista's contract with the São Paulo City Hall includes collection, production and marketing standards, and cooperative principles, such as equitable income distribution and transparency rules.

The data from the sources allow us to affirm that the organizations involved do not always value the social function of the cooperatives, acting competitively. This role of some partners (such as buyers) leads the network manager to deploy competitive mechanisms, expecting each cooperative to organize itself, leaving the social aspect in the background.

This competitive context influences the nature of the governance mechanism created by each of the seven cooperatives. These mechanisms require a competitive rather than a social positioning. The administrators of Rede Paulista have a management and business



model that they intend to implement in the seven cooperatives, but each one is free to manage as it sees fit. For example, in the Glicério Cooperative there are two teams, one of autonomous pickers who bring the material and receive per kilo, and another that is internal, which receives a fixed remuneration. At Coop Recifavela, the system is cooperative, dividing the profit equally.

According to the interviewees, cooperatives are immature and unstable organizations, whose human resources need training and awareness, as well as basic items such as documentation, and most cooperative members have never worked in an organization.

These characteristics support this paper's assertion of the influence of the organizational environment and the relational environment on the formation and nature of RG and, in turn, determining the structure and dynamics of the network.

Since the rules of collective action of each cooperative are still under construction, one finds the same immaturity, constant change and uncertainty in the modes of operations, indicating a correspondence.

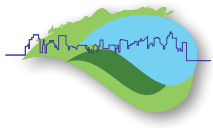
Survey 3. Governance and network constitution of recyclable materials cooperatives in Santos-São Paulo

The municipalities of Santos and Guarujá are close to São Paulo and form a beach area called Baixada Santista. They have some common projects, but are independent municipalities.

Secondary data come from *A Tribuna Magazine*, an electronic journal of the recyclable material cooperative 1 website, and two technical interviews with the president and coordinator of cooperatives. Primary data come from five interviews with members of Guarujá and Santos Cooperatives.

The Santos-Guarujá network is an example of how strong and cohesive a group can be when its members create rules. In the Guarujá network, for example, an NGO centralizes and sets the objectives and actions, with little space for actors participation. The orientation is predominantly social, with rules to include vulnerable and older adults. The NGO determines roles and functions, and the structure and dynamics turn around a therapeutic rather than commercial objective. The analysis indicated, though, the absence of group cohesion and motivation to act collectively.

On the other side, Santos' network was born with problems of consultant opportunism. According to the president of one of the cooperatives, «people made rules only for themselves, with contracts unknown to the cooperative» generating indebtedness, power struggles, unrest and conflicts that practically made the operation of the cooperative unfeasible. Due to this opportunistic environment, the cooperative members had to unite, create rules



of protection and inclusion, and try to reach a stage of financial survival. Fighting against difficulties, the group grow together, gained strength and cohesion, created operating rules and achieved commercial and social results.

The case shows how in the same region, in the same political, social and economic context, two networks followed different paths: one, centralized, fixed in its therapeutic function; the other, with actors participation, solving its problems and evolving. The analysis supports the proposition.

Survey 4. Governance and network constitution of recyclable materials cooperatives in Cuiabá-Mato Grosso

Five people were interviewed, two from cooperatives, two from a support association and one buyer. The Ascavag Cooperative was born out of the local government's efforts to implement environmental sustainability programs. The cooperative's objective is social inclusion, taking the pickers out of the landfill where they work. There is a technical and financial cooperation agreement between the cooperative, the Gama company and the government. The contract explains the social objectives and has a small adjustment window. The relational environment is basically formal, legal and technical.

On the other hand, the actors of the cooperative were able to solve all internal problems by creating rules, routines, practices, hierarchies, and modes of production. For example: the election of a person to supervise the behavior of the actors (with consequences in the positions of the structure); the criterion of collective decisions in any matter of the cooperative (with consequences in the decision-making process); the rule of distribution of benefits, taking into account the production (with consequences in the production process).

The competitive and uncertain environment forced the cooperative to build a working system, which is an example of RG that extends its influence over the structure and dynamics of the network.

FINAL COMMENTS

The work argues that relational governance (RG) is the central category influencing network structure and dynamics. The analysis of RG in four cooperative networks supports this main proposition. When the network is developed, with cohesion and low conflict, it is possible to observe strong signals of RG indicators. On the contrary, when the network is poorly developed and organized, or even with a rigid structure, there are weak signs of RG indicators.

The first set of variables in **Figure 10-1** (letter a) refers to the organizational environment when RG appears. In brief, it implies that uncertainties and opportunities in the organi-



zational environment require mechanisms for collective actions. The analysis supports this connection. In the case of an environment of strong competition and lack of institutional support, formal governance predominates. In the case of an environment conducive to cooperation, actors create mechanisms that form cohesive groups.

The second set of variables (letter b) refers to the influence of relationships of trust and commitment when relational governance appears. In short, it implies that it is easier for actors to create their rules if there is a relational environment of reciprocity. The analysis supports this connection. In the absence of this environment, governance is formal, and in cases of strong presence of reciprocity, relational governance predominates.

The third set of variables (letter c) refers to the content of the mechanisms. When the preconditions are predominantly formal, bureaucratic and legally controlled, the mechanisms are predominantly rigid, formal and come from outside. In contrast, when the preconditions are predominantly cooperative, with democracy, trust and commitment, the mechanisms are constructed by the group itself.

182

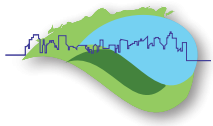
The analysis leads to the conclusion that the set of variables (environmental, relational and content mechanisms) that constituted the RG guided the construction and adjustment of the structure and dynamics of the network. Each new mechanism that appears can modify the structure and the dynamics.

When it is the group itself that constructs the rules, the network becomes flexible in roles and functions and adaptable to circumstances; decision-making and production processes occur with little conflict and with a high capacity to achieve results, due to a sustainable awareness.

On the benefits

In terms of benefits, the article attempts to fill the gap in the explanation of the intertwining of governance and constitution of networks. The concept of RG and matrix indicators seem to be able to offer a solution. The theoretical model shown in **Figure 10-1** proposes a new way of researching the structure and dynamics of a network, based on the rules created by the group. **Figure 10-1** unites three categories that are traditionally analyzed in isolation in academic production: environment, relationships and governance. **Figure 10-1** and **Table 10-1**, added to the results, show that RG is able to join the categories into a logical system and able to indicate the unique characteristics of a network.

The methodological advantage refers to the indicators. A set of indicators specially adapted to the task proposed in the **Figure 10-1** was created. The indicators used here proved to be operational and able of collecting quality data. Researchers will be able to use this table of indicators to carry out further work in this direction.



Thus, the theoretical and methodological advantages open up an alternative way to investigate networks. Naturally, this is an exploratory study, with limits to the arguments, conclusions and generalizations. Further research is needed, including cross-referencing the 24 indicators.

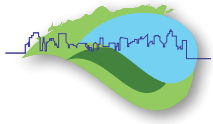
In terms of management, as this study is essentially exploratory and qualitative, it is difficult to generate management statements. However, the authors were able to observe that in some cooperatives there are many doubts about the forms of operation, decision-making and distribution of benefits.

Cooperatives of recyclable materials, at least in Brazil, are created to solve some social problems, but after this work, the evidence shows that the expressions such as 'solidarity', 'communality', 'reciprocity' or 'collective work' remain in the academic field.

The 2018 Red Pilares Congress in Chile shows that this reality also extends to other South American countries. Considering the specificity of region, like social inclusion programs, diversity and minority groups, the findings open an opportunity to create an inclusive research agenda for governance and networks.

REFERENCES

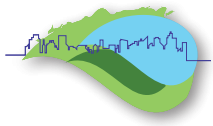
- Adali, S. y LuMalik, X. (2014). Local, community and global centrality methods for analyzing networks. *Social Network Analysis and Mining*, 4, 210-224. <https://doi.org/10.1007/s13278-014-0210-8>
- Angst, M. y Hirschi, C. (2017). Network dynamics in natural resource governance: a case study of SWISS landscape management. *Policy Studies Journal*, 45 (2), 315-336.
- Aranda-Corral, G. A., Borrego-Díaz, J. y Galán-Páez, J. (2013). Qualitative reasoning on Complex Systems from Observations. In J. S. Pan, M. M. Polycarpou, M. Woźniak, de Carvalho, H. Quintián y E. Corchado (Eds.), *Hybrid Artificial Intelligent Systems* (pp. 202-211). HAIS 2013. Lecture Notes in Computer Science, 8073. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-642-40846-5_21
- Bardin, L. (2013). *L'analyse de contenu*. Rentrée Universitaire.
- Barney, J. B. y Hansen, M. H. (1994). Trustworthiness as a source of competitive advantage. *Strategic Management*, 15 (1), 175-190. <https://doi.org/10.1002/smj.4250150912>
- Benítez-Ávila, C., Hartmann, A., Dewulf, G. y Henseler, J. (2018). Interplay of relational and contractual governance in public-private partnerships: the mediating role of relational norms, trust and partners' contribution. *International Journal of Project Management*, 36(3), 429-443. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.12.005>



- Bossel, H. (1999). *Indicators for sustainable development: theory, method, applications: a report to the Balaton Group*. International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/publications/indicators-sustainable-development-theory-method-applications>
- Borgatti, S., Mehra, A., Brass, D. y Labianca, G. (2009). Network analysis in the social sciences. *Science*, 13(323), 892-895. <https://doi.org/10.1126/science.1165821>
- Branzei, O., Muñoz, P., Russel, S. y Whiteman, G. (2017). Call for papers. Special Issue on «Regenerative Organizations»: business and climate action beyond mitigation and adaptation. *Organization & Environment*, 30 (3), 275-277. <https://doi.org/10.1177%2F1086026617728990>
- Bretagnolle, V., Berthet, E., Gross, N., Gauffre, B., Plumejeaud, Ch., Houte, S., Badenhauer, I., Monceau, K., Allier, F., Monestiez, P. y Gaba, S. (2018). Towards sustainable and multi-functional agriculture in farmland landscapes: lessons from the Integrative Approach of a French LTSER Platform. *Science of the Total Environment*, 627(15), 822-834. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.01.142>
- Burt, R. (1976). Positions in networks. *Social Forces*, 55(1), 93-122. <https://doi.org/10.1093/sf/55.1.93>
- Carpenter, M. y Frederickson, J. (2001). Top management teams, global strategic posture, and the moderating role of uncertainty. *Academy of Management Journal*, 44 (3), 533-545. <https://doi.org/10.5465/3069368>
- Castells, M. (2006). *The rise of the network society*. Wiley-Blackwell.
- D'Arruda, A., Arruda, M. C., Ferreira Almeida, L. y Giglio, E. (2017). Dominância de tipos de comprometimento em distintas redes. *Pensamento Contemporâneo em Administração*, 11 (5), 85-102. <https://periodicos.uff.br/pca/article/view/11314/0>
- Deleuze, G. y Guattari, F. (1980). *Mille plateaux*. Éditions de Minuit.
- Denzin, N. y Lincoln, Y. (1994). *Handbook of qualitative research*. SAGE Publications.
- Dodson, M. y Smith, D. (2003). *Governance for sustainable development: strategic issues and principles for indigenous Australian communities*. <https://caepr.cass.anu.edu.au/research/publications/governance-sustainable-development-strategic-issues-and-principles-indigenous>
- Doyle, Y., Brunning, D., Cryer, C., Hedley, S. y Hodgson, C. (1997). *Healthy cities indicators: analysis of data from cities across Europe*. World Health Organization.
- Dwyer, F., Schurr, P. y Oh, S. (1987). Developing buyer-seller relationships. *Journal of Marketing*, 51 (2), 11-27. <https://doi.org/10.1177%2F002224298705100202>
- Ebers, M. y Jarillo, J. (1998). The construction, forms and consequences of industry networks. *International Studies of Management and Organizations*, 27 (4), 3-21. <https://doi.org/10.1080/00208825.1997.11656716>
- Fromm, E. (1994). *Escape from freedom*. Holt McDougal.



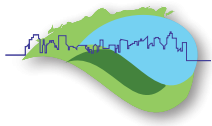
- Galaskiewicz, J. y Wasserman, S. (1993). Social network analysis: concepts, methodology, and directions for the 1990s. *Sociological Methods & Research*, 22 (1), 3-22. <https://doi.org/10.1177%2F0049124193022001001>
- Gargiulo, M. y Ertug, G. (2006). The dark side of trust. In R. Bachman y A. Zaheer (Eds.), *Handbook of trust research* (pp. 165-186). Edward Elgar.
- Geersbro, J. y Ritter, T. (2010). External performance barriers in business networks: uncertainty, ambiguity, and conflict. *Journal of Business & Industrial Marketing*, 25 (3), 196-201. <https://doi.org/10.1108/08858621011027786>
- Gephart, R. P. (2004). Qualitative research and the Academy of Management Journal. *Academy of Management Journal*, 47 (4), 454-462. <https://doi.org/10.5465/amj.2004.14438580>
- Giglio, E., Ryngelblum, A. y Bazanini, R. (2017). *The constitution of local networks in the solidarity market and global social Networks*.
- Gilbert, D. U. y Behnam, M. (2012). Trust and the United Nations Global Compact: a network theory perspective. *Business & Society*, 52(1), 135-169. <https://doi.org/10.1177%2F0007650312459852>
- Gorriz-Mifsud, E., Secco, L., Da Re, R., Pisani, E. y Bonet, J. (2017). Structural social capital and local-level forest governance: do they inter-relate? a mushroom permit case in Catalonia. *Journal of Environmental Management*, 188 (3), 364-378. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2016.11.072>
- Gottschick, M. (2018). Reflexive capacity in local networks for sustainable development: integrating conflict and understanding into a multi-level perspective transition framework. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 20 (6), 713-734. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2013.842890>
- Grandori, A. y Soda, G. (1995). Inter-firm networks: antecedents, mechanisms and forms. *Organization Studies*, 16(2), 183-214. <https://doi.org/10.1177%2F017084069501600201>
- Grandori, A. (2006). Innovation, uncertainty and relational governance. *Industry and Innovation*, 13 (2), 127-133. <https://doi.org/10.1080/13662710600684290>
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *The American Journal of Sociology*, 91 (3), 481-510. <https://doi.org/10.1086/228311>
- Gulati, R. (1995). Social structure and alliance formation patterns: a longitudinal analysis. *Administrative Science Quarterly*, 40 (4), 619-652.
- Halinen, A., Salmi, A. y Ávila, V. (1999). From dyadic change to changing business networks: an analytical framework. *Journal of Management Studies*, 36 (6), 779-794. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00158>
- Halinen, A., Medlin, C. y Törnroos, J. (2012). Time and process in business network research. *Industrial Marketing Management*, 41 (2), 215-223. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2012.01.006>



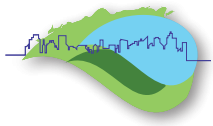
- Holland, J. (1995). *Hidden order: now adaptation builds complexity*. Helix Books.
- Kano, L. (2018). Global Value Chain Governance: a relational perspective. *Journal of International Business Studies*, 9 (6), 659-683. <https://doi.org/10.1057/s41267-017-0086-8>
- Kataike, J. y Gellynck, X. (2018). 22 years of governance structures and performance: what has been achieved in agrifood chains and beyond? A review. *Agriculture*, 8 (4), 51-83. <https://doi.org/10.3390/agriculture8040051>
- Kellogg, W. y Samanta, A. (2018). Network structure and adaptive capacity in watershed governance. *Journal of Environmental Planning and Management*, 61 (1), 25-48. <https://doi.org/10.1080/09640568.2017.1287063>
- Kelly, É. (2010). *Governance rules: the principles of effective project governance*. Paper presented at PMI® Global Congress 2010, Project Management Institute. <https://www.pmi.org/learning/library/project-governance-principles-corporate-perspective-6528>
- Kim, S. y Jin, K. (2017). Organizational governance of inter-firm resource combinations: the impact of structural embeddedness and vertical resource relatedness. *Journal of Management & Organization*, 23 (4), 524-544. <https://doi.org/10.1017/jmo.2016.9>
- Klijin, E., Edelnbos, J. y Steijn, B. (2010). Trust in governance networks: its impacts on outcomes. *Administration and Society*, 42 (2), 193-221. <https://doi.org/10.1177%2F0095399710362716>
- Kwon, W. y Suh, T. (2004). Factors affecting the level of trust and commitment in supply chain relationships. *Journal of Supply Chain Management*, 40 (1), 2-24. <https://doi.org/10.1111/j.1745-493X.2004.tb00165.x>
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social: an introduction to actor-network-theory*. Oxford University Press.
- Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. Blackwell.
- Liu, Z. y Zhang, Q. (2013). The effects of inter-organizational systems on relational governance in the manufacturer-supplier relationship. *Contemporary Logistics*, 11, 55-62.
- Marshall, D. y Staeheli, L. (2015). Mapping civil society with social network analysis: methodological possibilities and limitations. *Geoforum*, 61, 56-66. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.02.015>
- Maturana, H. y Varela, F. (1992). *The tree of knowledge: the biological roots of human understanding*. Shambhala.
- Mauss, M. (1968). *Sociologie et anthropologie*. Presses Universitaires de France.
- Mayer, R., Davis, J. y Schoorman, F. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20 (3), 709-734.
- Meadows, D. (1998). *Indicators and information system for sustainable development: a Report to the Balaton Group*. The Sustainable Institute.
- Miele, V. y Matias, C. (2017). Revealing the hidden structure of dynamic ecological networks. *Royal Society Open Science*, 4 (6), 251-261. <https://doi.org/10.1098/rsos.170251>



- Milagres, R., Silva, S. y Rezende, O. (2016). *CONASS Debate - Governança regional das redes de atenção à saúde*. CONASS. <https://www.conass.org.br/biblioteca/governanca-regional-das-redes-de-atencao-a-saude/>
- Miles, R., Snow, C., Meyer, A. y Coleman, H. (1978). Organizational strategy, structure, and process. *Academy of Management Review*, 3 (3), 546-562. <https://doi.org/10.5465/amr.1978.4305755>
- Moeliono, M., Pham, T., Le, D., Brockhaus, M., Wong, G., Kallio, M. y Nguyen, D. (2016). Local governance, social networks and REDD+: lessons from Swidden Communities in Vietnam. *Human Ecology*, 44, 435-448. <https://doi.org/10.1007/s10745-016-9839-4>
- Moreno, J. L. y Moreno, Z. T. (1983). *Fundamentos do psicodrama*. Editora Ágora.
- Moretti, A. y Zirpoli, F. (2016). A dynamic theory of network failure: the case of the Venice Film Festival and the Local Hospitality System. *Organization Studies*, 37 (5), 607-633. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2486870>
- Morgan, R. y Hunt, S. (1994). The commitment-trust theory of relationship marketing. *Journal of Marketing*, 58 (3), 20-38. <https://doi.org/10.1177/002224299405800302>
- Morin, E. (2008). *On complexity*. Hampton Press.
- Nielsen, E., Jolink, A., Lopes de Sousa Jabbour, B., Chappin, M. y Lozano, R. (2017). Sustainable collaboration: the impact of governance and institutions on sustainable performance. *Journal of Cleaner Production*, 155 (2), 1-6. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.12.085>
- Nohria, N. y Eccles, R. (1992). *Networks and organizations: structure, form, and action*. Harvard Business School.
- Partelow, S. y Nelson, K. (2020). Social networks, collective action and the evolution of governance for sustainable tourism on the Gili Islands, Indonesia. *Marine Policy*, 112, 2-12. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.08.004>
- Peng, B., Tu, Y. y Wei, G. (2018). Governance of electronic waste recycling based on social capital embeddedness theory. *Journal of Cleaner Production*, 187 (20), 29-36. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.02.265>
- Pichón-Rivière, E. (1984). *El proceso grupal: del psicoanálisis a la psicología social*. Ediciones Nueva Visión.
- Popper, K. (2013). *The poverty of historicism*. Routledge.
- Prasad, A. y Prasad, P. (2002). The coming of age of interpretive organizational research. *Organizational Research Methods*, 5 (1), 4-11. <https://doi.org/10.1177/002224299405800302>
- Ring, P. y Van de Ven, A. (1994). Developmental processes of cooperative interorganizational relationships. *The Academy of Management Review*, 19 (1), 90-118. <https://doi.org/10.5465/amr.1994.9410122009>
- Rusbult, C. y Van Lange, P. (2003). Interdependence, interaction, and relationships. *Annual Review of Psychology*, 54, 351-375. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.54.101601.145059>



- Shields, P. y Rangarjan, N. (2013). *A Playbook for research methods: integrating conceptual frameworks and project management*. New Forums Press.
- Scott, J. (2015). *Social network analysis: a handbook*. SAGE Publications.
- Sorensen, E. y Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87 (2), 234-258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>
- Tarifa-Fernández, J. y Burgos-Jiménez, J. (2017). Supply chain integration and performance relationship: a moderating effects review. *The International Journal of Logistics and Management*, 28 (4), 1243-1271. <https://doi.org/10.1108/IJLM-02-2016-0043>
- Tichy, N., Tushman, M. y Fombrun, C. (1979). Social network analysis for organizations. *Academy of Management Journal*, 4 (4), 507-519. <https://doi.org/10.5465/amr.1979.4498309>
- Ulibarri, N. y Scott, T. (2017). Linking network structure to collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27 (1), 163-181. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw041>
- Uzzi, B. (1997). Social structure and competition in inter-firm networks: the paradox of embeddedness. *Administrative Science Quarterly*, 42 (1), 35-67. <https://doi.org/10.2307/2393808>
- Van de Ven, A. (1992). Suggestions for studying strategy process: a research note. *Strategic Management Journal*, 13 (S1), 169-188. <https://doi.org/10.1002/smj.4250131013>
- Van de Ven, A. y Poole, M. (1995). Explaining development and change in organizations. *Academy of Management Review*, 20 (3), 510-540. <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080329>
- Vicsek, L., Kiraly, G. y Konya, H. (2016). Networks in the social sciences: comparing actor-network theory and social networks analysis. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 7 (2), 77-102. <https://doi.org/10.14267/CJSSP.2016.02.04>
- Voicu, M. C. y Babonea, A. M. (2011). Using the snowball method in marketing research on hidden populations. *Challenges of the Knowledge Society*, 1, 1341-1351. <https://doaj.org/article/92cee3cbe5b74333ab0f96f635e97125>
- Yamagishi, T. y Yamagishi, M. (1994). Trust and commitment in the United States and Japan. *Motivation and Emotion*, 18 (2), 29-166. <https://doi.org/10.1007/BF02249397>
- Wallenburg, C. M. y Schäffler, T. (2014). The interplay of relational governance and formal control in horizontal alliances: a social contract perspective. *Journal of Supply Chain Management*, 50 (2), 41-58. <https://doi.org/10.1111/jscm.12041>
- Warren, J. (1997). How do we know what is sustainable? a retrospective and prospective view. In F. Muschett (Ed.), *Principles of sustainable development* (pp. 131-149). CCR Press.
- Wasserman, F. (1994). *Social network analysis: methods and applications*. Cambridge University Press.
- Watts, D. (1999). *Small worlds*. Princeton University Press.
- Weiner, A. B. (1992). *Inalienable possessions: the paradox of keeping-while-giving*. University of California Press.



- Westaby, J., Woods, N. y Pfaff, D. (2016). Extending dynamic network theory to group and social interaction analysis: uncovering key behavioral elements, cycles and emergent states. *Organizational Psychology Review*, 6 (1), 34-62. <https://doi.org/10.1177%2F2041386614551319>
- White, S. y Schneider, B. (2000). Climbing the commitment ladder: the role of expectations disconfirmation on customers' behavioral intentions. *Journal of Service Research*, 2 (3), 240-253. <https://doi.org/10.1177%2F109467050023002>
- Whiteoak, J. (2014). The dynamic relationship among group efficacy perceptions, attributions and task performance. *e-Journal of Social & Behavioural Research in Business*, 5 (2), 7-16. https://www.researchgate.net/publication/274713077_The_Dynamic_Relationship_among_Group_Efficacy_Perceptions_Attributions_and_Task_Performance
- Zaheer, A. y Venkatraman, N. (1995). Relational governance as an interorganizational strategy: an empirical test of the role of trust in economic exchange. *Strategic Management Journal*, 16 (5), 373-392. <https://doi.org/10.1002/smj.4250160504>



CAPÍTULO XI

Retos de la migración climática: hacia una política pública en México

Ana Paola Román Hernández¹

INTRODUCCIÓN

En la sociedad actual, el medioambiente juega un papel protagónico en las agendas de los Estados, hecho derivado de que el cambio climático² ha intensificado la frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos. En ese contexto, la comunidad internacional hace un llamado hacia una nueva gobernanza donde los países se comprometan bajo el Acuerdo de París de 2015 y la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible a estrechar los lazos de cooperación para lograr el desarrollo sostenible que involucre las esferas económica, social y ambiental, y así poder hablar de un modelo de desarrollo sostenible.

Una de las consecuencias más visibles del cambio climático son los desastres naturales recurrentes, que perjudican la calidad de vida y el patrimonio e integridad de las personas, y las obliga a migrar de sus lugares de origen por motivos económicos, políticos,

Persona o grupos de personas que, debido a la degradación ambiental relacionada con el cambio climático, de aparición repentina o de desarrollo lento, que afecta negativamente a su vida, se ve ante la necesidad de abandonar su hogar, temporal o permanentemente, de manera individual o colectiva y a nivel interno o internacional (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2019).

¹ Maestra en Relaciones y Negocios Internacionales y estudiante de tiempo completo del doctorado en Ciencias Administrativas y Gestión para el Desarrollo. Institución de adscripción: Universidad Veracruzana. Contacto: paolaroman18@gmail.com

² Con base en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se entiende como un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables (artículo 1).



La aparición de esta figura abre el debate sobre la actuación de las instituciones gubernamentales en materia de protección a los migrantes climáticos, por lo que la presente ponencia pretende analizar los sectores de medioambiente y migración en México para proponer la creación de políticas públicas en las cuales las dimensiones ambientales y climáticas sean relevantes dentro de la política migratoria actual. En ese sentido, las reflexiones van encaminadas a pensar en acciones colectivas que generen la participación de diversos actores que fortalezcan el marco institucional para enfrentar los retos del reconocimiento legítimo de este tipo de migrantes.

Relación entre cambio climático y migración

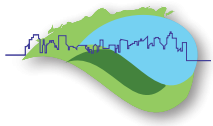
Sin duda, el debate que se ha generado en la comunidad científica sobre el cambio climático ha puesto en entredicho su existencia; sin embargo, los hechos científicos han servido para constatar que hoy día es una realidad. Es por ello que se reconoce que el cambio climático (CC) se ha convertido en un gran riesgo que amenaza la estabilidad de los Estados.

En ese escenario, desde 1988, organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM), preocupadas por la necesidad de contar con información relevante sobre las causas, repercusiones y respuestas ante el CC, apoyaron la creación del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC), el cual ha sido de gran ayuda porque cada cuatro años difunde la situación de esta problemática global.

Partiendo de la noción de que el cambio climático es el resultado de un modelo de desarrollo económico que durante años minimizó el impacto del desarrollo industrial y tecnológico en el entorno natural, podemos entender que las consecuencias que actualmente estamos sufriendo (aumento de la temperatura, desorden climático, fenómenos extremos) son algunos de los efectos que trajo consigo el modelo económico vigente.

En este contexto, durante la primera década del siglo XXI, el fenómeno del cambio climático ha ocasionado una serie de desastres naturales recurrentes que perjudican la calidad de vida y el patrimonio de la población en el mundo, amenazando el desarrollo actual y futuro de las naciones, razón por la cual los Estados han tomado acciones para reconocer la necesidad de actuar ante los riesgos de una emergencia climática.

De esta manera, el CC se ha convertido en un tema relevante en la agenda internacional: un reto para las instituciones gubernamentales en el marco de la Agenda 2030. Pero la comunidad internacional ha constatado, además, que uno de sus efectos será el desplazamiento de las personas a través de las fronteras, debido a los cambios medioambientales generados en sus Estados de origen, hacia zonas con mayores recursos. En ese tenor, queda claro que el migrante climático debe ser priorizado también en las agendas de los Estados: las cifras confirman su importancia.



Según el Centro de Estudio de Epidemiología de los Desastres y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (CRED-UNISDR, 2016), «entre 1995 y 2015 se registraron 6.457 desastres relacionados con el clima, que acabaron con cerca de 606.000 vidas y afectaron a más de 4.000 millones de personas, muchas de las cuales se quedaron sin hogar».

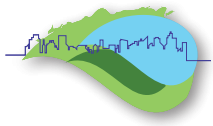
Al respecto, Goodwin-Gill y McAdam (2017) argumentan que las migraciones climáticas obedecen a una serie de factores:

... las personas están en movimiento debido a la pobreza extrema, al colapso de los medios de subsistencia tradicionales en un contexto de globalización y rápida urbanización, los efectos del cambio climático, los desastres naturales y la degradación ambiental, que a menudo agravan la competencia por los escasos recursos. Muchas veces, estos factores diversos se solapan o se refuerzan unos a otros (2017, p. 5).

En Sudamérica se ha demostrado que la migración ambiental es una realidad; así lo advierte Yamamoto (2019, p. 425), quien sostiene que la gran diversidad de fenómenos que se han suscitado en Perú, Argentina y Bolivia han derivado en la adopción de medidas para mitigar la problemática (**Tabla 11-1**).

Tabla 11-1. Normas en materia de migración ambiental.

País	Ley	Artículo
Bolivia	Ley de Migración 370, 2013.	Art. 65. El Consejo Nacional de Migración promoverá la suscripción de convenios y acuerdos internacionales en temas de cambio climático y medioambiental con los diferentes Estados, para la protección de bolivianos y bolivianas afectados; asimismo, coordinará las políticas públicas que viabilicen, de ser necesario, la admisión de migrantes climáticos.
Argentina	Reglamentación de la Ley de Migraciones 25.871 y sus modificatorias (2010). Decreto 616/2010, art. 24, inciso (h).	Artículo 24. Los extranjeros que ingresen al país como «residentes transitorios» podrán ser admitidos en las subcategorías establecidas por el artículo 24 de la Ley 25.871, con los siguientes alcances: (...) (h) Especiales: Para los casos en que se justifique un tratamiento especial, la Dirección Nacional de Migraciones podrá dictar disposiciones de carácter general que prevean los recaudos a cumplimentar para ser admitidos como residentes transitorios especiales. Asimismo, se tendrá en cuenta la situación de aquellas personas que, a pesar de no requerir protección internacional, transitoriamente no pueden retornar a sus países de origen en razón de las condiciones humanitarias prevalecientes o debido a las consecuencias generadas por desastres naturales o ambientales ocasionados por el hombre. A este fin podrán tomarse en cuenta las recomendaciones de no retorno que formulare el Acnur.



País	Ley	Artículo
Perú	Decreto Legislativo de Migraciones (2017).	Artículo 29. Tipos de calidades migratorias. (...) 29.2. Residencia: Autoriza el ingreso y/o residencia en el territorio de la República. Estas calidades migratorias son prorrogables y permiten múltiples entradas. Las calidades migratorias de residencia son las siguientes: (...) k. Humanitaria: Para el extranjero que encontrándose en territorio nacional y sin reunir los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado se encuentre en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida en caso de abandono del territorio peruano o para quien requiere protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales. Del mismo modo, será aplicable para los solicitantes de refugio y asilo o para quienes hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales; o para quienes han sido víctima de trata o tráfico de personas; o para las niñas, niños y adolescentes no acompañados; o para apátridas.

Fuente: Elaboración propia con base en Yamamoto (2019, pp. 425-426).

Como podemos observar, si bien estos tres países latinoamericanos han reconocido la relación existente entre migración, cambio climático y desastres naturales, solo Bolivia ha incluido en su marco normativo la figura de «migrante climático». No obstante, es de reconocer que al menos el tema ya esté inmerso en la agenda pública, lo cual representa un gran avance en la región, además de una ventana de oportunidad para México de seguir los mismos pasos.

La aparición del migrante climático hace necesario cuestionarse qué estrategias están adoptándose para hacerle frente a la problemática. Según datos del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF, 2014), el CC ya está generando efectos, sobre todo en los países más pobres, aquellos con menor capacidad de adaptación y responsabilidad con respecto a él. Estos seguirán siendo los más vulnerables porque su economía sufre de altos niveles de dependencia, la mayor parte del PIB proviene de sectores sensibles al cambio climático, como son la agricultura y la pesca, el nivel educativo es bajo y sus capacidades institucionales, económicas, técnicas y financieras limitadas.

No obstante, nos parece interesante retomar el planteamiento que hacen la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) en el informe *Perspectivas económicas de América Latina* (LEO, 2018):

Es necesario reconectar a las instituciones con los ciudadanos, respondiendo de mejor manera a sus demandas y aspiraciones, para fortalecer un modelo de crecimiento inclusivo y sostenible en América Latina y el Caribe (ALC). La región debe avanzar hacia instituciones más confiables, más capaces, más abiertas y más innovadoras para continuar con una senda de mayor desarrollo inclusivo (2018).



Marco normativo ambiental en México

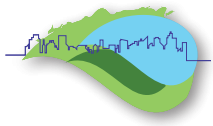
Este marco jurídico es muy extenso y en virtud de que se trata de una materia concurrente, con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está compuesto por normativa de carácter federal, estatal y municipal.

Además de los preceptos constitucionales enunciados, existen leyes cuyo objeto es la protección ambiental, lo que necesariamente incide en la procuración de un medioambiente sano, en particular si las normas se aplican efectivamente. A continuación, se describen estas leyes tanto en el nivel federal como en el estatal.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) es la base jurídica de la política ambiental nacional. Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988 y reformada por última vez el 24 de abril de 2012. La LGEEPA es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección del ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. En su texto hay solo dos menciones expresas al derecho humano al medioambiente sano: la primera de ellas se encuentra en el artículo 1, el cual establece como uno de los objetivos de esta ley «el propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar». (Cámara de Diputados, 2021a).

La segunda mención está en el artículo 15, el cual mandata que para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección del ambiente, el ejecutivo federal observará los siguientes principios: (i) toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. (ii) Las autoridades, en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho.

No ha sido modificada la ley para hacerla congruente con la reforma ya citada de la Constitución Política, que cambia el término «adecuado» por «sano». A pesar de que no hace mayor mención respecto a este derecho, la LGEEPA establece las bases para propiciar un equilibrio ecológico y un medioambiente que genere las mejores condiciones de vida para los habitantes. De esta forma, regula diversas actividades a través de los instrumentos de política ambiental, que son los siguientes: (i) planeación ambiental; (ii) ordenamiento ecológico del territorio; (iii) instrumentos económicos; (iv) regulación ambiental de los derechos humanos; (v) evaluación del impacto ambiental; (vi) normas oficiales mexicanas en materia ambiental; (vii) autorregulación y auditorías ambientales; (viii) investigación y educación ecológicas.



Además de la LGEEPA, existen leyes sectoriales relacionadas, así como también una gran variedad de normas oficiales mexicanas, que son definidas en la Ley Ley de Infraestructura de la Calidad como sigue:

A la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las Autoridades Normalizadoras competentes cuyo fin esencial es el fomento de la calidad para el desarrollo económico y la protección de los objetivos legítimos de interés público previstos en este ordenamiento, mediante el establecimiento de reglas, denominación, especificaciones o características aplicables a un bien, producto, proceso o servicio, así como aquéllas relativas a terminología, marcado o etiquetado y de información. Las Normas Oficiales Mexicanas se considerarán como Reglamentos Técnicos o Medidas Sanitarias o Fitosanitarias, según encuadren en las definiciones correspondientes previstas en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte (2020, artículo 4, fracción XVI).

El estudio *La diversidad biológica de México: Estudio de país* (Conabio, 1998) comprobó que nuestro país es muy vulnerable al cambio climático. Sin embargo, desde 2012 cuenta con el principal instrumento de política para enfrentarlo: la Ley General de Cambio Climático (Cámara de Diputados, 2012), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012. Dentro de sus objetivos establece: garantizar el derecho a un medioambiente sano, transitar hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono, reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas frente a los efectos adversos del cambio climático y garantizar la coordinación y transversalidad entre órdenes de gobierno y dependencias de la Administración Pública Federal, con transparencia y participación corresponsable de la sociedad.

Esta ley contempla dos instrumentos fundamentales para orientar e instrumentar la política pública en la materia. El primero de ellos, de mediano y largo plazos, es la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) y el segundo, de corto plazo, es el Programa Especial de Cambio Climático 2013-2018 (PECC).

Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) Visión 10-20-40. Establece los pilares para la construcción de la política nacional en materia de cambio climático; el tema de adaptación aparece con tres ejes estratégicos. «Reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia del sector social ante los efectos del cambio climático», indicando como pilares para la construcción de políticas públicas la «adaptación a los efectos del cambio climático» mediante un «diagnóstico de la vulnerabilidad ante él (Cámara de Diputados, 2012).

Programa Especial de Cambio Climático (PECC), el cual retoma y articula las acciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la ENCC y los programas sectoriales de 14 secretarías de Estado. Incluye medidas que reducirán la emisión de gases de efecto invernadero y mejorarán la capacidad de respuesta ante fenómenos ambientales.



Es de suma importancia destacar el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Diario Oficial de la Federación, 2013), el cual plantea estrategias y líneas de acción en materia de reducción de la vulnerabilidad ante el impacto de desastres hidrometeorológicos, fomento de la participación ciudadana y sensibilización sobre el riesgo. En la misma línea, la meta «México próspero» plantea la estrategia 4.4.3: «Fortalecer la Política Nacional de Cambio Climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y baja en carbono» (Diario Oficial de la Federación, 2013), la cual define los pilares de dicha política que sustentan los ejes estratégicos sobre adaptación, que nos dirigen hacia un país resiliente, y los de mitigación, que nos conducen hacia un desarrollo bajo en emisiones.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2019), consta de tres ejes generales: justicia y Estado de derecho, bienestar, desarrollo económico. El eje de bienestar tiene como objetivo garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales con énfasis en la reducción de brechas de desigualdad y condiciones de vulnerabilidad y discriminación en poblaciones y territorios. Los objetivos de este eje, deberán garantizar el derecho a un medioambiente sano con enfoque de sostenibilidad de los ecosistemas, la biodiversidad.

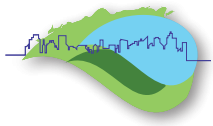
Los programas sectoriales en materia de medioambiente son los siguientes: Programa Nacional de Suelo, Programa Especial de Cambio Climático, Programa Nacional Hídrico, Programa Nacional Forestal, Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos de Manejo Especial, Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados.

Agenda del sector medioambiente en México

Al considerar que el cambio climático es uno de los factores que generan el desplazamiento de las personas que solicitan refugio en otros países, se identifican una serie de actores. En primer lugar se encuentra el Estado como el principal actor, el cual debe proveer las condiciones óptimas de disfrute de los derechos y garantizar la promoción, respeto y protección de los derechos humanos para contribuir al desarrollo integral de la persona.

En México, la Constitución Política es la norma suprema y base fundamental del ordenamiento jurídico. Esta establece los derechos y obligaciones de las gobernadas y los gobernados, así como la forma de gobierno, la división de poderes y las atribuciones de cada uno de estos. La Constitución reconoce, en su artículo 4, párrafo 5, el derecho humano al medioambiente sano para el desarrollo y bienestar; a la letra señala lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1917).



Es por ello que la protección y el cuidado del ambiente se encuentran situados como prioridades en México, lo cual se ha evidenciado en los planes de desarrollo (a partir de 1983) y en los diversos tratados internacionales que tiene suscritos en materia de protección ambiental. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil han contribuido a atender problemáticas sociales y se han convertido en piezas clave del cambio social.

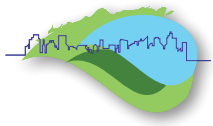
Por otro lado, dentro de las instituciones de educación superior (IES), es importante destacar la participación de los centros de investigación que realizan actividades encaminadas a propiciar sinergias para enfrentar conjuntamente la vulnerabilidad y los riesgos que conlleva el cambio climático.

Dentro de este listado hay diversos actores, tanto gubernamentales como del sector privado, e inclusive centros de investigación y universidades que están comprometidos con aportar al incremento y mejora del conocimiento disponible sobre el CC y sus efectos en la población.

A partir de la identificación de los actores o agentes que intervienen en la adopción de estrategias o medidas para implementar por parte del Estado, se puede gestionar la incorporación de la innovación social como un instrumento capaz de generar el cambio institucional necesario en materia medioambiental.

Diagnóstico del sector medioambiente en México

Sin duda, la protección y el cuidado del ambiente son prioridades en México; esto es claro en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (eje transversal 3, «Territorio y desarrollo sostenible»), el cual reconoce que toda acción que se toma en el presente incide en las capacidades de las generaciones futuras (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, p. 10), y es claro también en los diversos tratados internacionales suscritos en materia de protección al ambiente.



La Figura 11-1 muestra las instituciones encargadas de la gestión ambiental en México:

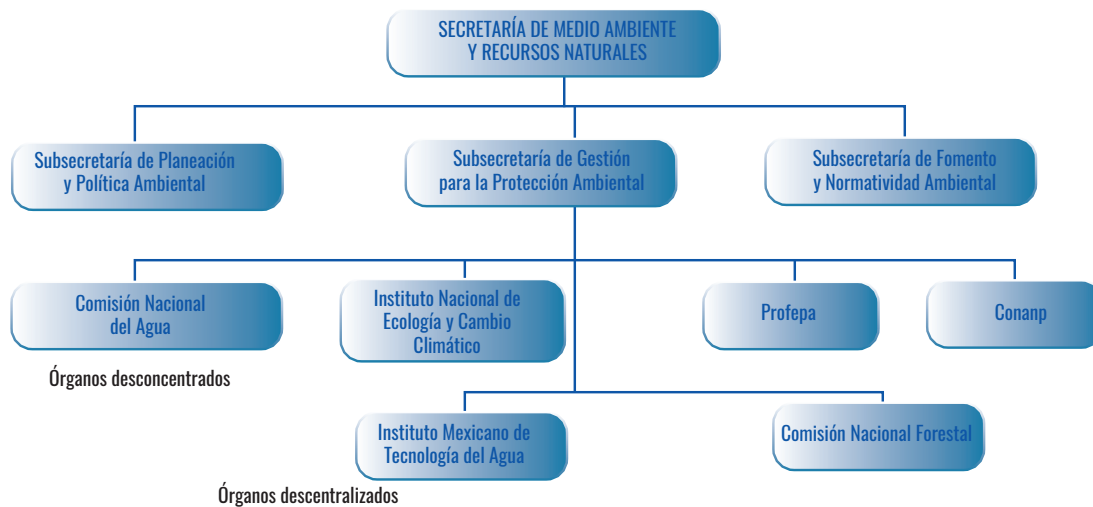
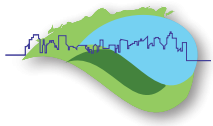


Figura 11-1. Instituciones en materia ambiental de México.

Fuente: Elaboración propia con datos del Reglamento interior de la SEMARNAT (Diario Oficial de la Federación, 2019).

En la cabeza está la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, encargada de fomentar la protección y conservación de los ecosistemas y de los recursos naturales, así como de favorecer su aprovechamiento en términos del desarrollo sostenible. Esta dependencia tiene tres subsecretarías: de Planeación y Política Ambiental, de Gestión para la Protección Ambiental y de Fomento y Normatividad Ambiental. Además, cuenta con el apoyo de seis órganos desconcentrados: delegaciones federales, coordinaciones regionales, la Comisión Nacional del Agua (CNA), el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp); y dos órganos descentralizados: el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Comisión Nacional Forestal (Conafor).

Esta secretaría tiene como su misión incorporar criterios e instrumentos que aseguren la protección, la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales, así como conformar una política ambiental integral e incluyente. Para ello se propone promover el desarrollo sustentable, evaluar la política ambiental, conservar los ecosistemas y la biodiversidad del país, detener la pérdida del capital natural y la contaminación, establecer mecanismos de vigilancia para el cumplimiento de la legislación ambiental, y preservar las aguas nacionales.



El organismo público que tiene la responsabilidad de realizar la investigación y generar información científica y técnica sobre problemas ambientales es el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). Este se encarga, además, de impulsar la protección ambiental y promover el uso sustentable de los recursos naturales. El INECC desarrolla proyectos de cooperación científica para atender la problemática ambiental del país, así como la conservación y restauración del medioambiente.

Para el cumplimiento de sus funciones tiene cuatro direcciones generales: de Investigación de Ordenamiento Ecológico y Conservación de los Ecosistemas, de Investigación sobre la Contaminación Urbana, Regional y Global, de Investigación en Política y Economía Ambiental, y el Centro Nacional de Investigación y Capacitación Ambiental.

Diagnóstico del sector migración

El medioambiente, como ya dijimos, ha sido un promotor de la migración, puesto que las personas huyen para sobrevivir a desastres naturales o se desplazan a raíz de condiciones medioambientales difíciles y deterioradas en busca de oportunidades en otras partes del mundo. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2015), es posible que el cambio climático exacerbe los desastres repentinos y latentes, además de la degradación ambiental paulatina.

Existe una serie de agentes que desarrollan un rol importante para la protección de las personas que tienen que desplazarse de sus lugares de origen y solicitar asilo en otros países (**Figura 11-2**):



Figura 11-2. Instituciones en materia migratoria en México.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ley de migración (Cámara de Diputados, 2021b) y Mazorti (2017).



La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la responsabilidad de atender el fenómeno de la migración recae, en el nivel interno, en la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través del Instituto Nacional de Migración (INAMI), y en el nivel externo, en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

El Instituto Nacional de Migración fue creado por decreto presidencial el 19 de octubre de 1993. Según su artículo 2, su objetivo es la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, «así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos regulados con la materia» (Cámara de Diputados, 2021b). A partir de 2011 fue reformado su marco normativo y en 2012 surgió la Ley de Migración y su reglamento.

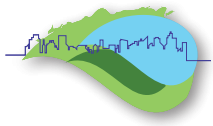
La institución encargada de proporcionarles asistencia institucional a los refugiados es la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), la cual fue creada en 1984, por decreto presidencial, por la necesidad imperante de proteger a guatemaltecos que llegaron a México en gran cantidad a solicitar asilo.

Como parte de sus actividades de asistencia, la Comar acompaña al refugiado, identifica sus necesidades y elabora un plan de atención para canalizarlo hacia las dependencias o instituciones indicadas.

Cabe destacar, dentro de los actores que se mencionan en la figura, el rol fundamental del Instituto Nacional de Migración, ya que México, al ser un país de tránsito, origen y destino de migrantes, ha conformado desde 2013 procedimientos permanentes de protección a los derechos humanos de todos los extranjeros y principalmente de aquellos que por condición de vulnerabilidad solicitan el refugio en nuestro país.

El esfuerzo de organizaciones no gubernamentales al señalar una presunta falta de protección a migrantes, que determina la mortal devolución de personas centroamericanas a su país de origen, sin duda es un área de oportunidad para mejorar los procedimientos de información hacia los migrantes que por distintas razones son presentados a la autoridad migratoria.

Sin embargo, es preciso señalar que el INM y la Comar, junto con organismos internacionales como Acnur, han llevado a cabo una serie de acciones sin precedentes para informar a la población migrante sobre su derecho a solicitar el refugio; y lo han hecho no solo a través de trípticos o material informativo, sino de pantallas de televisión donadas por este organismo que sirven, en transmisión por circuito cerrado, para informarles a los extranjeros en las estaciones migratorias la forma en la que pueden iniciar el procedimiento respectivo ante la autoridad en una primera instancia (la Comar otorga la resolución final).



Es importante destacar que además de este sistema de circuito cerrado para difundir el derecho que tiene un extranjero en situación de vulnerabilidad a pedir el refugio o medidas complementarias que la ley mexicana establece, se llevan a cabo procedimientos estrictos de información, como lo es un documento que los migrantes firman en el momento de su ingreso, cuando son presentados a la autoridad migratoria, según el cual han sido plenamente informados sobre los derechos que tienen, entre ellos la solicitud de refugio.

El Instituto Nacional de Migración cuenta con evidencia gráfica sobre la distribución de material: carteles, trípticos, dípticos y videos, traducidos todos a siete idiomas, en las 32 delegaciones del país. Estos han sido colocados de manera estratégica para informar a los migrantes sobre su derecho a pedir, entre otros beneficios, el refugio. Hay que señalar que esto se trata de la canalización de cerca de 2.000 solicitudes solo en los últimos 18 meses que este instituto ha puesto a disposición de la Comar para el análisis, mientras los migrantes solicitantes van a albergues que pertenecen a distintas organizaciones no gubernamentales.

Es importante destacar que el Instituto Nacional de Migración realiza la devolución de personas del llamado triángulo norte de Centroamérica con base en las disposiciones que el Estado mexicano ha negociado con los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para una repatriación digna, ordenada y segura, y no como un principio de deportación masiva o arbitraria, como suele denunciarse.

Agenda para la protección de personas refugiadas en México: 2019-2024

A lo largo de la historia, México ha brindado protección y asilo a miles de personas que se han visto obligadas a huir de sus países de origen por violencia y persecución. En años recientes, la mayoría de ellas han venido del norte de Centroamérica (Honduras, El Salvador y Guatemala) y de Venezuela. El número de solicitantes de la condición de refugiados ha aumentado de 2.137 en 2014 a 14.596 en 2017, y el país se está convirtiendo en destino (ya no únicamente es lugar de tránsito) (**Figura 11-3**).

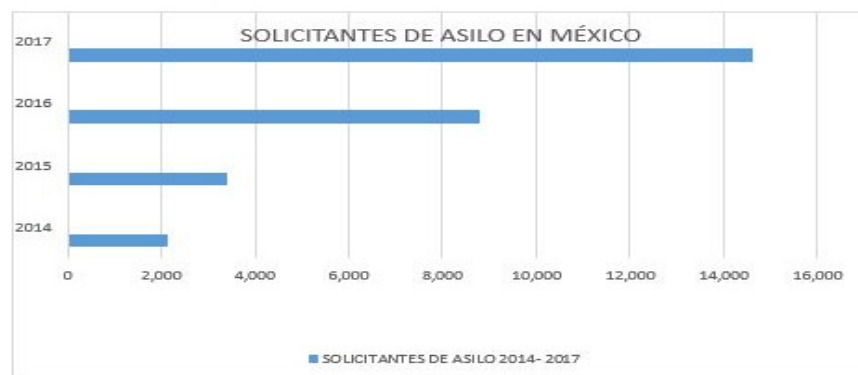


Figura 11-3. Solicitantes de asilo en México 2019-2024.

Fuente: Acnur (2018).



Se prevé que esta tendencia continuará. A pesar de esto, el número de refugiados en México sigue siendo reducido si se toma en cuenta la población del país: hay únicamente un solicitante por cada 9.000 mexicanos, y en 2016 México no figuraba entre los primeros 100 países anfitriones de refugiados en el mundo per cápita.

En este sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ([Acnur], 2018) considera que este cambio requiere una respuesta distinta de las autoridades gubernamentales, como también lo han señalado varios órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Es necesario, entre otras cosas, ajustar la política migratoria y de protección a refugiados en México con el fin de respetar plenamente las obligaciones en materia de derechos humanos y protección internacional adquiridas por el país.

Este punto de vista es compartido por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), que por otra parte están preocupadas también por la protección integral de los derechos de los migrantes en general.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ([Acnur], 2018) reconoce que en los últimos años México ha tenido avances en la protección de personas refugiadas, aunque es necesario hacer más para garantizar su plena protección. El proceso del MIRPS representa una oportunidad ideal para asegurar una verdadera política de protección y soluciones, y para lograrlo es menester atender los siguientes retos, algunos a través de reformas legislativas menores:

1. Fortalecer la Comar. La autoridad encargada de determinar quién es un refugiado y darle asistencia es la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (**Comar**), organismo que depende en presupuesto y estructura de la Subsecretaría de Migración, Población y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación. Resulta urgente dotar a la Comar de autonomía orgánica y de gestión, aumentar sus recursos financieros y humanos, e incrementar su presencia geográfica a lo largo del país, con el fin de asegurar el acceso al procedimiento de la condición de refugiado, el debido proceso y la calidad y celeridad en la toma de decisiones, así como el otorgamiento de asistencia humanitaria suficiente para solicitantes de asilo y refugiados.

2. Observar plenamente la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA). En línea con la Agenda para la Niñez propuesta por Unicef, se debe buscar el fortalecimiento financiero e institucional de las procuradurías de protección de la niñez en el nivel estatal y local para asegurar una determinación del interés superior a todos los NNA extranjeros previo a su devolución y así garantizar la identificación de posibles necesidades de protección internacional, con el fin de brindarles protección. También se



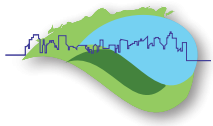
requiere asegurar el acceso de los NNA a modelos de atención distintos a albergues de puertas cerradas, buscando un mayor número de espacios con un enfoque comunitario. Al respecto, es fundamental que la Ley de Migración y la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político se armonicen con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

3. Fortalecer la identificación de personas con necesidades de protección internacional y garantizar su regularización migratoria, así como asegurar el acceso a una representación efectiva. Se recomienda fortalecer la capacidad de las autoridades mexicanas (en especial la Comar, el INM y cuerpos de policías) para informar sobre el derecho de asilo e identificar y referir a posibles solicitantes ante la Comar, garantizando así, además, que todas las personas tengan acceso a información sobre la posibilidad de solicitar la condición de refugiadas en México, especialmente dentro de estaciones migratorias y en los aeropuertos. Se considera igualmente necesario garantizar que los solicitantes tengan acceso a una regularización migratoria (a tarjeta de visitante por razones humanitarias conforme a la Ley de Migración) en tanto la Comar no determine su estatus jurídico.

203

4. No privar de la libertad a personas con necesidades de protección internacional (reforma de la legislación aplicable). Resultaría pertinente modificar la Ley de Migración a fin de que la detención por motivos migratorios se apegue a los estándares internacionales. Para ello, es necesario particularmente establecer la obligación de evaluar la idoneidad de la detención en cada caso individual e incluir plazos máximos a la detención administrativa. La detención de solicitantes de la condición de refugiados en estaciones migratorias debiera constituir una medida de último recurso y, en caso de que la misma se considerara necesaria en un caso particular, tendría que evaluarse la posibilidad de recurrir a una alternativa a dicha sanción. Las alternativas podrían estar reguladas también por la Ley de Migración y su reglamento. Es vital revisar la legislación para asegurar que las personas puedan solicitar la condición de refugiados en los puntos de entrada fronterizos a México sin ser privadas de la libertad (así se minimizará el ingreso por pasos ciegos en zonas de riesgo).

5. Fortalecer la asistencia humanitaria e integración local de personas refugiadas y beneficiarias de protección complementaria. Se debe buscar la plena inclusión de personas refugiadas y beneficiarias de protección complementaria a los programas sociales a fin de garantizar el respeto de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como dar un apoyo sostenido a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con solicitantes de asilo, refugiados y migrantes, y que les proporcionan asistencia humanitaria clave, en particular los albergues. Como población con alta posibilidad de movilidad, los refugiados pueden responder a necesidades y ofertas laborales en distintas partes del país y, al integrarse, apoyar el fortalecimiento de comunidades locales.



6. Fortalecer a las comunidades de acogida en el sur de México. Con el fin de lograr una plena inclusión y evitar que la llegada de personas refugiadas al país se convierta en una carga para las comunidades de acogida, es necesario destinar mayores recursos a las localidades clave de la frontera sur del país para asegurar el desarrollo económico y social de las mismas.

REFLEXIONES FINALES SOBRE LA GENERACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE MIGRACIÓN CLIMÁTICA

Con base en la investigación documental que permitió el análisis del sector medioambiente y de la migración, se identifican las siguientes conclusiones, desarrolladas en tres apartados:

La primera, derivada de la agenda ambiental de México, la cual se encuentra alineada a la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible, sobre todo el objetivo 13 «acción por el clima».

México posee las condiciones necesarias para implementar la innovación social en políticas públicas en materia de migración climática, toda vez que existe un sistema de innovación que involucra a una serie de actores o agentes que reconocen la importancia de los problemas ambientales y las consecuencias de no tomar decisiones al respecto de temas como el cambio climático, por ejemplo.

El segundo apartado de las conclusiones se enfoca en el potencial innovador en materia de políticas públicas en el sector medioambiental, con los grandes esfuerzos que ha ejecutado México por consolidar su política ambiental desde 1983 en sus planes nacionales de desarrollo; sin embargo, se evidencia lo siguiente: el tema del medioambiente tiene que ser considerado responsabilidad de toda la sociedad, no solamente de las dependencias de gobierno; esto se logrará en la medida en que cada uno de los elementos que pertenecen e intervienen en el sector se responsabilice, participe y cumpla con el papel que le corresponde, por cuanto aún se detecta que los planes y programas actuales carecen de un enfoque transversal. No existe una cultura de innovación social, lo que abre una ventana de oportunidad.

El tercer apartado gira en torno al potencial innovador sobre políticas públicas de migración y, por ende, de refugiados: las políticas públicas que se han desarrollado al respecto se han visto insuficientes ante la creciente demanda de solicitudes de asilo en nuestro país; hay una falta de coordinación entre las instituciones encargadas de gestionar y tampoco se nota una cultura de innovación; por último, el presupuesto para gestionar políticas públicas



tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes y refugiados es insuficiente.

Lo anterior nos lleva a la conclusión general de que la puesta en práctica de nuevos instrumentos de política ambiental y migratoria no solo abre la posibilidad de elaborar y adoptar mecanismos innovadores: la clave es comprometer y corresponsabilizar a diversos actores en la gestión ambiental y migratoria, en la toma de decisiones, en la búsqueda de la transversalidad del ambiente en planes y programas.

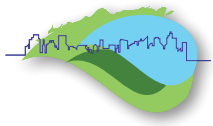
El gran desafío del sector es coordinar a todos los agentes, formar puentes y construir en conjunto una agenda de políticas públicas que permitan la interacción y cocreación. Estos procesos pueden concebirse como el sustento para avanzar en políticas que sean capaces de acompañar un proceso emergente de la innovación social más allá de los ciclos electorales y contar con la resiliencia necesaria para que haya continuidad (Gatica, 2016).

Finalmente, dentro de los retos que se identificaron para el desarrollo de políticas públicas en el sector están los siguientes:

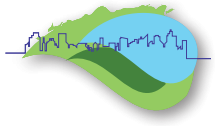
1. Articular el sistema de innovación, ya que los actores están poco coordinados.
2. Fomentar la participación de la sociedad como un agente activo en la solución de sus propios problemas.
3. Incrementar la participación de los institutos de educación superior en estudios de la migración climática en México.

REFERENCIAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [Acnur]. (2018). *Agenda para la protección de personas refugiadas en México 2019-2024*. https://www.acnur.org/es-mx/op/op_prot/5cfeadb34/agenda-para-la-proteccion-de-personas-refugiadas-en-mexico-2019-2024.html
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ONU-DH. (2012). Indicadores sobre el derecho a un medio ambiente sano en México. *Colección Indicadores de Derechos Humanos, 1*.
- Banco de Desarrollo de América Latina [CAF]. (2014). *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América latina y el Caribe* [PDF]. <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/517/caf-indice-vulnerabilidad-cambio-climatico.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [PDF]. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf



- Cámara de Diputados. (2012). *Ley General de Cambio Climático* [PDF]. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_130718.pdf
- Cámara de Diputados (2020). *Ley de Infraestructura de la Calidad* [PDF]. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LICal_010720.pdf
- Cámara de Diputados (2021a). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* [PDF]. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf
- Cámara de Diputados (2021b). *Ley de migración*. [PDF] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_200521.pdf
- Centro de Estudio de Epidemiología de los Desastres [CRED] y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres [UNISDR]. (2016). *The human cost of weather related disasters 1995-2015*.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2019). *Aspectos relevantes del Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024* [PDF]. Cámara de Diputados. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0112019.pdf>
- Conabio. (1998). *La diversidad biológica de México: estudio de país, 1998*. Comisión para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- Consejo Nacional de Población, Fundación BBVA Bancomer y BBVA Research. (2017). *Anuario de Migración y Remesas*. México 2017.
- Diario Oficial de la Federación (2019). *Reglamento de la SEMARNAT* [PDF] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n25.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. [PDF] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- Gatica, S. (2016). *Innovación social: hacia una nueva aproximación del rol de Estado. Reflexiones*. Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID).
- Gobierno de la República. (2013a). *Programa Especial de Cambio Climático* [PDF]. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/6/programa_especial_de_cambio_climatico_2014-2018.pdf
- Gobierno de la República. (2013b). *Estrategia Nacional de Cambio Climático. Visión 10-20-40* [PDF]. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/41978/Estrategia-Nacional-Cambio-Climatico-2013.pdf>
- Goodwin-Gill G y McAdam, J. (2017). *Cambio climático, desastres y Desplazamientos*. ACNUR. [PDF]. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11327.pdf>
- Mazorti, R. (2017) *La sociedad civil organizada en el ámbito migratorio en la ciudad de México: tipología, funciones y retos (2006- 2016)*. Observatorio de Legislación y Política Migratoria. <https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2017/03/Roberta-31-marzo-2017.compressed.pdf>



- Nansen Initiative. (2015). *The Nansen Initiative*. Disasters and cross-border displacement./ https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], Banco de Desarrollo de América Latina [CAF] y Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo*. Ediciones OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (s. f.). *La Agenda para el Desarrollo Sostenible. 17 objetivos para las personas y para el planeta*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2019). *Glosary on migration* [PDF]. https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2015). *Medioambiente, cambio climático y migración: Perspectiva y actividades de la OIM*. <https://publications.iom.int/books/medioambiente-cambio-climatico-y-migracion-perspectiva-y-actividades-de-la-oim>
- Rodríguez, A. y Alvarado, H. (2008). *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), publicación de la Organización de las Naciones Unidas.
- Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación de la Reducción del Riesgo de Desastres, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres [UNISDR]. (2010). *La reducción del riesgo de desastres: un instrumento para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Kit de Cabildeo para Parlamentarios.
- Yamamoto, L. (2019). La migración ambiental en la Agenda 2030 en los países de Sud América: Argentina, Bolivia y Perú. En J. Nájera, D. Lindstrom y S. Giorguli, *Migraciones en las Américas*. El Colegio de México.



CAPÍTULO XII

Transformación institucional del medioambiente en México

Carlos Federico Cantú Uscanga¹

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo hace un análisis del concepto de Douglass C. North sobre las instituciones; sin embargo, se hace una disrupción en el sentido de que la ciencia jurídica también se adjudica el concepto que rige al ser humano en sociedad; así avanza por los diferentes puntos de vista de otros autores economistas que difieren de North en cuanto a que no solo las instituciones son suficientes para lograr una prosperidad económica.

El trabajo continúa con el análisis de las instituciones de gobierno en materia de medioambiente en México, su origen y sus funciones, y con una breve comparación con países latinoamericanos, para terminar abordando qué se requiere para que estas puedan cumplir sus objetivos principales sobre conservación de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos mediante modelos novedosos relacionados con la economía.

DESARROLLO

Las instituciones desde el enfoque económico y el contraste con el concepto jurídico
¿Qué son las instituciones? Según Douglass Cecil North, las reglas del juego; ¿pero cuál juego? North, según su biografía oficial de Elsevier, después de tantas vueltas debido al

¹ Licenciado y maestro en Derecho, especializado en Ciencias Penales y Derechos Humanos. Institución de adscripción: Facultad de Administración, Universidad Veracruzana. Contacto: carlosfedericocantu@gmail.com



trabajo de su padre, estudió Ciencia Política, Filosofía y Economía, y alcanzó el grado de licenciado en la Universidad de Berkeley, una de las más prestigiosas de la costa oeste de los Estados Unidos; para entonces ya había estado en Europa y Canadá estudiando en nivel medio superior.

Se unió a la Marina Mercante por un periodo de tres años y medio, y decidió ser economista para «mejorar el mundo». Sus estudios de posgrado le permitieron conocer a Melvin y Frank M. Knight, ya célebres economistas, y en sus estudios de tesis visitó las universidades de Columbia y Harvard, donde entró en contacto con Arthur H. Cole y con las ideas de Schumpeter. Alcanzó un PhD en Economía con una tesis sobre la historia de los seguros de vida en Estados Unidos desde una postura contraria a la de las compañías (Martínez, 2016). 1950 obtuvo su primer nombramiento para cátedra en la Universidad de Washington, en Seattle.

En este trasegar fue conociendo a personas que influyeron en su vida y que gradualmente produjeron cambios en su pensamiento y teorías, como Donald F. Gordon y Solomon Fabricant, del National Bureau of Economic Research, donde, por cierto, pasó un año de investigaciones y conoció a Simon Kuznetz.

A partir de este momento, North empezó a publicar libros sobre historia y teorías económicas, y ascendió a catedrático titular y jefe del Departamento de Economía de la Universidad de Washington. *Structure and change in economic history; Institutions, institutional change and economic performance; The rise of the Western World: a new economic history* fueron algunas de las obras que publicó durante su vida académica y de investigador, con lo que alcanzó reconocimiento internacional, hasta que en 1993 la Real Academia de las Ciencias de Suecia anunció que junto con Robert W. Fogel había ganado el Premio Nobel de Economía por haber renovado la investigación en historia económica mediante la aplicación de la teoría económica y los métodos cuantitativos con el fin de explicar el cambio económico e institucional.

En suma, North desarrolló toda su vida personal y profesional en torno a las ciencias económicas; realizó investigaciones económicas a partir de la historia, trabajos sobre historia económica estadounidense e historia económica europea en el periodo que estuvo en Suiza, dio cátedras de economía y colaboró en el desarrollo de teorías.

Según su biografía, las aportaciones de North se pueden clasificar en cuatro grandes campos: economía, historia económica, economía institucional y ciencia política, y destaca su concepto de «instituciones», tan relevante en su obra (Martínez, 2016).

Así las cosas, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o



económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 1993).

Hay que destacar esta aseveración: «Las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana» (North, 1993, p. 8). Y continúa diciendo que las instituciones son las que marcan una guía para la vida diaria, como el comprar naranjas, pedir dinero prestado, establecer un negocio, etc. (North, 1993).

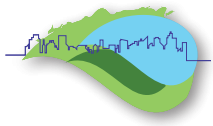
Lo interesante de esto es que existen otras disciplinas de la ciencia que manifiestan que la regulación de las conductas humanas se llama de otra forma. En el caso de la disciplina jurídica, es el «derecho», palabra que proviene del latín *directus* y que significa «dirigir o encaminar»; es el concepto que va enfocado a educar al hombre en su ámbito social y a estudiar su conducta, para lo cual se crearon normas de castigo o sanción que garantizan una convivencia adecuada entre los individuos. Según Reyes (2012), para North «el derecho desde el punto de vista doctrinario es el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta de los hombres en sociedad».

210

El maestro Manuel Atienza, en su obra *Introducción al derecho*, va más allá en el concepto de derecho; lo encasilla como un conjunto de normas que regulan la conducta humana y explica que en sí es el estudio de la conducta humana desde dos sentidos: la conducta intersubjetiva, que es la que se adecua a las normas establecidas, es decir, la que se construye a las permisiones o prohibiciones expresas, y la subjetiva, que se relaciona con el yo de cada persona y con su decisión de hacer o no hacer según la conformación interior (moral) (Atienza, 2005).

Si contrastamos esas dos ciencias en cuanto a los preceptos lingüísticos que dan origen al concepto que significa «regular conductas humanas», entonces estamos en un dilema. La economía es la ciencia que estudia «cómo las sociedades administran unos recursos escasos para producir bienes y servicios, y distribuirlos entre los distintos individuos» (Mochon, 2006), o «la ciencia que estudia las leyes que rigen la producción, la distribución, la circulación y el consumo de los bienes materiales que satisfacen necesidades humanas» (Engels, citado en Ávila, 2006); o podemos volver a su etimología griega: *oikos* = casa y *nomos* = ley, lo cual se traduce al estudio de los ingresos y egresos de un hogar. En este orden de ideas, nos vamos percatando de que la economía es una ciencia.

La idea de este análisis sobre el concepto lingüístico de «economía» y la semejanza de North es determinar que los conceptos de instituciones que este autor estableció causan confusión cuando se relacionan con otras ciencias ajenas al área económica; si bien es cierto que todas las ramas de las ciencias están interrelacionadas, el análisis de North según el cual las instituciones se originan e influyen en el área económica está hecho netamente desde un enfoque económico, y toma la información de otras ciencias, pero solo como insumo



que nutre su estudio económico, todo lo cual lo llevó a concluir que las instituciones son el todo en ese panorama de la ciencia.

Sin embargo, para los estudiosos del derecho, las normas son el elemento primigenio que da orden al comportamiento de los seres humanos en sociedad; incluso desde antes de la existencia del derecho formal, los antiguos pensadores griegos hablaban de un orden natural que recae en todos los seres vivos: de aquí se construye el concepto de *ius naturalis* (Atienza, 2005).

En otras palabras, este análisis de los economistas y los juristas quiere proponer que, aunque las instituciones pueden ser un grupo variado de elementos que influyen en la sociedad, en las políticas, incluso en la vida personal de un individuo, no se debe generalizar al derecho, que es la construcción primigenia de una sociedad y no un elemento de un panorama secundario, como lo es la economía.

Por ejemplo, cuando North se refiere a la calidad de las instituciones, habla de la política pública, de las leyes y de los organismos que la ejecutan. Todas estas, en su conjunto, pueden arrojar un resultado u otro; esta premisa se encuentra construida desde la ciencia de la economía. Sin embargo, para que la teoría económica funcionara debió tener un lenguaje y reglas básicas de comportamiento humano, que en este caso tienen que ver con el derecho. Incluso el mismo North manifiesta que la evolución de las instituciones de la teoría económica parte de que en algún momento fue necesario tener certeza jurídica sobre la propiedad privada y la seguridad de que los contratos, acuerdos entre dos o más personas, se iban a respetar, y en caso de alguna desavenencia, habría un juzgador que dirimiría sobre las discordancias de las partes a favor de una u otra.

Acemoglu y Robinson (2012) mencionan que en los siglos XVII y XVIII, en las islas de Barbados, Cuba, Haití y Jamaica, la élite de los propietarios controlaba todas las plantaciones y era dueña de la mayoría de la población (esclavos). Esto se pudo sostener gracias a que se tenía claro el derecho de propiedad y respeto de los acuerdos, ya que los mismos funcionarios, jueces y altos mandos del ejército también eran dueños de plantaciones, de esclavos, y ellos mismos debían asegurar el respeto de esos derechos de propiedad (Acemoglu y Robinson, 2012).

Por otro lado, Jeffrey D. Sachs (2003), otro reconocido economista, manifiesta que no solo las instituciones son la variable que puede o no asegurar un desarrollo adecuado de un país o región en general: se deben tomar en cuenta otros factores como la geografía y los recursos naturales. Incluso él mismo, en su texto «Las instituciones son importantes, pero no para todo», asevera que el concepto «vago» de instituciones se ha convertido en una meta media de la tentativa de mejorar una economía.



Y cuestiona que en publicaciones recientes de otros autores de economía, como Acemoglu, Johnson, Subramanian, entre otros, se diga que casi todo sobre un nivel de desarrollo tiene que ver con las instituciones y poco con las limitaciones de recursos, la geografía, la política económica, la geopolítica y otros aspectos de la estructura social interna, como los papeles del hombre y la mujer o las desigualdades de grupos étnicos (Sachs, 2003).

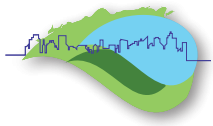
El hecho de que sea fácil aseverar que las instituciones son el primordial factor del éxito o fracaso de una economía responde a que, según Sachs, no se han tomado en cuenta factores sociales de otras latitudes en el estudio de países en desarrollo. La Escuela de Boston, que analizó históricamente la economía estadounidense y la europea, encuentra una constante en la riqueza debido a instituciones supuestamente superiores; incluso se han atrevido a asegurar que, en ocasiones, cuando ha habido fallos en el desarrollo, ello se ha debido a las fallas institucionales y no a la falta de recursos (Sachs, 2003).

Otro elemento que menciona Sachs está relacionado con la responsabilidad de «los ricos». Explica que estos actores en su mundo pueden planear políticas de macroeconomía desde sus oficinas sin sufrir las consecuencias que podrían sufrir los habitantes de los países pobres en caso de algún fallo, y que los tomadores de decisión están casi exentos de responsabilidad financiera ante los pobres. Y añade que países pobres que están luchando por un mejor desarrollo necesitan más apoyo internacional, y no solo los sermones de que el buen gobierno y las instituciones sólidas son suficientes para lograr sus metas: necesitan intervenciones directas, respaldadas, capacitación, etc. (Sachs, 2003).

Dani Rodrick *et al.* (2002) analizan tres posturas en las cuales los factores determinan algo sobre la economía: en primer lugar, la geografía; el segundo grupo versa sobre producciones agrícolas y primarias, y el tercero se centra en que las instituciones juegan un papel preponderante en cuanto a los derechos de propiedad y la ley (Rodrick *et al.*, 2002). Esta postura es perfecta para este trabajo, dado que no se polariza sobre la idea de que las instituciones son la solución a todo, o que, por el contrario, solo los factores sociales determinan el éxito o fracaso de una economía. Más bien, hace un análisis sobre por qué estos tres factores son determinantes para determinar dicho éxito o fracaso, ya que su combinación puede arrojar un resultado diferente en una política pública determinada.

En primer término, la postura de que los factores geográficos, el clima y los recursos naturales son determinantes del resultado económico de los países. La segunda postura aborda desde el punto de vista de los tratados comerciales y las cadenas de producción, mientras la tercera se centra en las «instituciones» como motor único y exclusivo de desarrollo económico.

El análisis de Rodrick *et al.* determina que ninguno de estos tres componentes por sí solo puede ser factor de éxito, sino que se trata de una combinación en determinadas circuns-



tancias, lo que pudiera en dado caso ir mejorando las condiciones económicas hasta lograr una estabilidad y crecimiento sostenido en una nación.

Esta tesis es importante porque, al contrario de los economistas clásicos de las universidades norteamericanas, considera los factores sociales y los recursos naturales como elementos clave para el éxito de una política económica, y no solo se centra y justifica con base en las instituciones. Incluso, una publicación del *paper* (Rodrick *et al.*, 2002), mencionado busca probar el modelo del *American Economic Review* y la postura de los coautores para determinar cuál sería el resultado en varios países tomando en cuenta las variables mencionadas: la geografía, qué tan cerca o lejos están del ecuador, la transformación y el mercado, y la calidad de las instituciones (**Figura 12-1**).

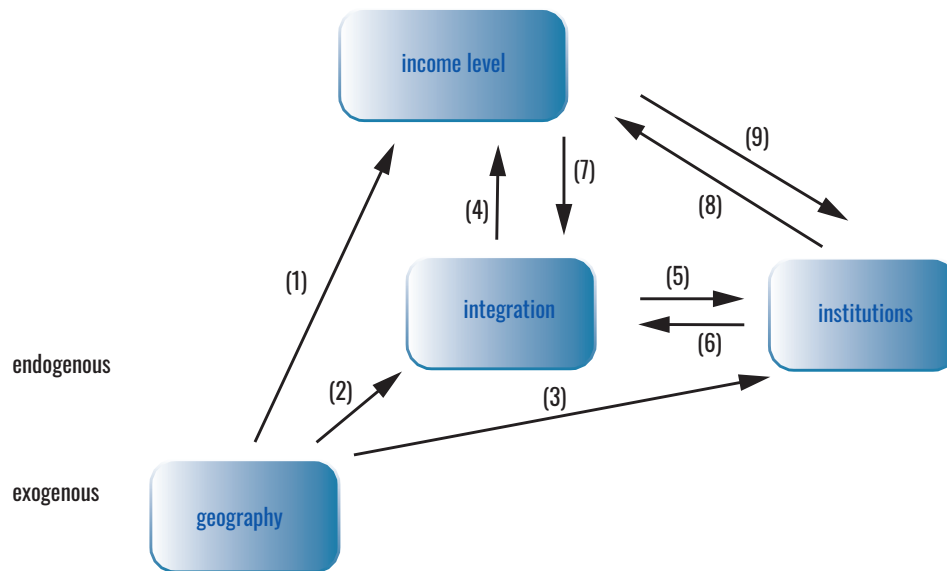


Figura 12-1. *The deep determinants of income.*

Fuente: Rodrick *et al.* (2002).

Instituciones mexicanas de protección al medioambiente

El marco legal que protege al medioambiente se ha visto fortalecido por la firma de tratados internacionales, donde el Estado mexicano se ha comprometido a conservar y cuidar el medioambiente. Es ese sentido, las leyes interiores de México se han adecuado a la realidad de los compromisos ambientales internacionales; incluso, la Constitución Política modificó su texto para incluir el concepto que alberga el derecho humano a un medioambiente sano:

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. (CPEUM, 1999, artículo 4).



Este precepto anexado el mes de febrero de 2012 tuvo como consecuencia una serie de modificaciones a las leyes generales para adecuar la normatividad interna y crear «instituciones especializadas» para el cuidado del medioambiente. El Estado, como obligado primigenio, debe proveer todos los insumos administrativos necesarios para que se cumpla el objetivo del cuidado del ambiente y de los recursos naturales, ya que es un interés superior de la colectividad. Dentro de esta programación administrativa se crearon entidades especializadas como el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Comisión Nacional Forestal, la Comisión Nacional del Agua, entre otras.

La política medioambiental ha sido vista a lo largo de la historia como proteccionista, es decir, ajena al aprovechamiento de los recursos naturales y ajena a cuestiones económicas en las cuales la naturaleza y sus servicios se ven como una materia prima. En un primer momento se hizo aprovechamiento de los recursos naturales: los madereros, los pétreos, el agua para procesos de agricultura, consumo humano y procesos fabriles (mediados del siglo XIX). Hasta principios del siglo XX se encuentran los primeros intentos de protección de bosques, pero en el sentido de hacer un uso adecuado del recurso forestal, no de proteger los procesos ecosistémicos y las especies que ahí conviven.

En ese sentido, los primeros espacios protegidos surgieron en la última década del siglo XIX, cuando por decreto presidencial firmado por Porfirio Díaz fueron protegidos los bosques madereros de mineral del chico en el distrito de Pachuca, Hidalgo (De la Maza, 1999).

Un sello que dice: «Secretaría de estado y del despacho de fomento, colonización e industria». México.- Sección 5.a, número 7832. De conformidad con lo que establece el Artículo 21 de la Ley del 26 de marzo de 1894 sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos y nacionales y atendiendo a las razones de interés público que existen para reservar algunos terrenos pertenecientes a la Nación, por haber en aquellos montes o sean propios para el cultivo de *árboles*, el Presidente de la República ha tenido a bien disponer que el terreno llamado «Monte Vedado del Mineral del Chico», distrito de Pachuca, del estado de Hidalgo y cuyo pormenor del lindero se acompaña a usted, queda reservado por el tiempo que sea necesario, para Bosque Nacional. Al comunicarlo a usted por acuerdo del Primer Magistrado, se recomienda a usted, especialmente que desde luego ponga todas las medidas que crea conducentes para conservar los bosques que existen en el terreno mencionado, estableciendo en él la vigilancia que sea necesaria a cuyo efecto propondrá» *usted un* GuardaBosque cuyo sueldo indicará a esta Secretaría para la aprobación correspondiente y sujetándose en todo ello a las disposiciones del Reglamento Especial del Ramo de 1.º de octubre de 1999.



Con este decreto comenzó la etapa en que el Gobierno mexicano hizo una serie de declaratorias de áreas naturales protegidas con la finalidad de cuidar la riqueza natural. En la mayoría de los casos declaró parques nacionales y bosques nacionales con categoría de *bosque nacional vedado*; y como se puede ver, el decreto instruye a los encargados de los distritos que tomen todas las medidas necesarias para el cuidado de estos espacios por un tiempo indeterminado. Es interesante apreciar cómo la instrucción incluye la autorización para contratar un guardabosque y determinar un sueldo sujeto a la aprobación de la Secretaría.

El modelo organizacional del Gobierno mexicano en el siglo XVIII se basaba en distritos administrativos edificados mediante órdenes o instrucciones dadas directamente por el rey de España, inmediatamente concluido el periodo de los virreyes (Sánchez, 2009). Después de la independencia de México, los primeros modelos organizacionales independientes continuaron con la estructura administrativa de la época colonial. Sánchez (2009) comenta que Luis de la Rosa, en su obra *Ensayo sobre la administración pública y medios para mejorarla*, considera falso que la administración pública después de la independencia no haya empeorado y que los mexicanos no repitieran muchos errores administrativos del gobierno colonial.

En todo caso, la idea de hacer una retrospectiva sobre la administración pública mexicana radica en la intención de concientizar sobre el hecho de que la herencia administrativa viene de la cultura española y del derecho romano; aquella tiene grandes diferencias con el sistema legal y la cultura anglosajones, que permearon en la época de la colonización del norte del continente americano, lo cual creó una brecha entre los Estados Unidos de América y los países que se conformaron en Mesoamérica.

La herencia administrativa que tiene México hace que se identifiquen las instituciones como un sinónimo de un modelo organizacional, el cual deviene de un marco jurídico enmarcado en un documento principal, que es la Constitución Política, y que estas organizaciones tienen una función específica dentro del modelo administrativo del México moderno, que responde a la administración de bienes públicos que son propiedad de la nación y de todos los mexicanos, con una idea de conservar los ambientes naturales del país, pero desde una perspectiva conservacionista, es decir, dejarlos como están, sin ningún tipo de aprovechamiento. Tal es el caso de los parques nacionales, modelo copiado de los *national parks* de Estados Unidos, donde la conservación ha acuñado el término conservacionismo: la acción de conservar los recursos de un ecosistema dado sin la participación de la gente (Monjeau y Solari, 2019).

En particular, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas fue creada en el año 2000 como una organización con facultades para la administración y conservación de las áreas naturales protegidas de México (ANP). Depende de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), como un órgano desconcentrado con patrimonio



propio y autonomía técnica, sustentado en el Reglamento Interior de esta secretaría y justificado en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, máximo instrumento jurídico en materia de ordenamiento, protección, vigilancia, conservación, administración, educación y sanción en cuestiones medioambientales.

Las instituciones rígidas del medio ambiente en México

El marco legal ambiental en México creó instituciones para la conservación del medioambiente. Estas instituciones están encabezadas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que a su vez cuenta con órganos desconcentrados; en total son seis: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, Comisión Nacional Forestal, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Comisión Nacional del Agua y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Estas seis instituciones están conformadas y funcionan administrativamente de la misma forma: todas basan su estructura organizacional en una ley orgánica y reciben presupuesto del erario. Cada una tiene un encargo determinado: atención de los bosques, del agua, de las ANP, del cambio climático. La SEMARNAT atiende las demás disposiciones administrativas que no recaen en alguno de sus órganos desconcentrados, como evaluación de impacto ambiental, ordenamiento territorial y autorizaciones administrativas de zonas federales y marítimas.

Aunque cubren cada uno de los supuestos que se deben prever en materia de medioambiente, la esencia de las instituciones mencionadas es rígida, es decir, requieren de un arduo proceso administrativo y legislativo para irse transformando y adecuando a las necesidades de la sociedad. En especial la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que está pensada para vigilar y conservar la riqueza natural que albergan las ANP de México.

La categoría de parque nacional (netamente restrictiva) no permite acciones puntuales para generar riqueza y estimular la economía local, a pesar de que en el símil norteamericano no hay habitantes dentro de los parques; en el ejercicio mexicano no se logró obtener el mismo resultado por haber aplicado dos políticas públicas paralelas al mismo tiempo: conservar a través de los parques nacionales y dotar de tierras a núcleos sociales a través de la figura de ejido. La consecuencia final fue la existencia de grupos campesinos que no pueden explotar sus tierras a cabalidad, que además depredan los recursos naturales ilegalmente en un espacio destinado para la conservación.

Desde un inicio, la política de protección de los espacios con categoría de ANP radicó en conservar los recursos naturales consistentes en flora y especies arbóreas. Después se manifestó la preocupación de la conservación de la vida silvestre, hasta 1937, con el Decreto de la Cuenca Hidrológica de la Laguna de Catemaco, el primero que manifestara la preocupación por conservar algunas especies de vida silvestre. El Decreto de la Cuenca Hidrológica del Río Necaxa vedó el bosque desde 1936 para el aprovechamiento forestal, bajo



el interés de generar recurso hídrico para alimentar las turbinas generadoras de energía eléctrica (De la Maza, 1999).

Durante las siguientes décadas se siguieron decretando áreas naturales protegidas, ahora bajo la observancia de la nueva Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (de 1988). Fueron creadas nuevas categorías de protección como monumentos nacionales, santuarios, áreas de protección de flora y fauna, áreas de protección de recursos naturales, la novedosa reserva de la biosfera y la clásica parques nacionales. Muchos de los espacios protegidos durante el siglo XX tuvieron que recategorizarse para estar legalmente armonizados con los nuevos lineamientos de protección.

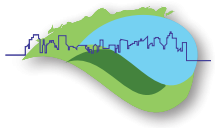
Entonces se empezó a abrir la oportunidad de aprovechamiento sustentable por parte de los habitantes de las ANP, en especial de la categoría de reserva de la biosfera, propuesta por el Estado mexicano y después adoptada por la ONU. Esta es la más permisible porque los habitantes pueden realizar una serie de actividades que, por un lado, generan riqueza y satisfacen sus necesidades básicas, y, por otro, se conservan los recursos naturales y las especies de flora y fauna mediante modelos de aprovechamiento sustentables.

Si bien estamos manifestando que las instituciones de conservación de las ANP son rígidas por la práctica del conservacionismo, la llegada de la categoría de reserva de la biosfera abrió la puerta a una nueva era de posibilidades de aprovechamiento de los espacios protegidos. Las nuevas tendencias mundiales indican que si se desea conservar un espacio geográfico que albergue importantes recursos naturales, se debe hacer acompañamiento a las comunidades y a los poseedores de las tierras, que en muchas ocasiones son poblaciones indígenas (Carabias, 2018).

Breve comparativo con casos latinoamericanos

La situación medioambiental en los países de Latinoamérica ha sido un tema difícil de abordar. En contraste con los esfuerzos y las exigencias que realiza la ciudadanía por conservar sus recursos naturales y la estructura de sus ecosistemas, las instituciones de gobierno medioambientales han perdido poder y disminuido su capacidad técnica y financiera (Rodríguez Becerra, 2008). A decir de Rodríguez Becerra, la presencia de grandes proyectos de hidrocarburos, de minería a cielo abierto para la extracción de oro y plata, cobre y zinc, de enclaves turísticos, de nuevos puertos y establecimientos comerciales en países de Latinoamérica es la muestra de que sus instituciones y sus marcos normativos no tienen la fuerza para evitar el desarrollo de estos proyectos, que evidentemente, por la forma en la que se desarrollan, impactan el medioambiente.

En esa misma línea, los grupos económicos de poder capturan cada vez más a las instituciones nacionales ambientales; de otra manera no se explicaría por qué países como Brasil autorizaron la introducción de organismos vivos modificados, o que Colombia cambiara



su ley forestal o que se derogara la resolución que prohibía la introducción de desechos peligrosos (Rodríguez Becerra, 2008).

Evidentemente, estas acciones que impactan la administración pública en materia de medioambiente benefician a grupos económicos a corto plazo. Esta presión ejercida por los grupos que representan los intereses del desarrollo económico ha derivado en reformas gubernamentales que debilitan a las instituciones; por dar algunos ejemplos: en México se desarticuló la División de Pesca de la Secretaría de Medio Ambiente y fue incorporada a la Secretaría de Desarrollo Agrícola y Ganadero debido a las presiones de los gremios pesqueros. En Argentina, durante el Gobierno de Menem, se trasladaron las competencias medioambientales a los gobiernos locales como parte de una estrategia electoral, que derivó en el debilitamiento de las autoridades nacionales; además, a pesar del supuesto fortalecimiento en las provincias, se dieron autorizaciones para la explotación de oro a mineras canadienses en contra de las opiniones de expertos (Rodríguez Becerra, 2008).

En Colombia se reformó la estructura administrativa y el Ministerio de Ambiente se convirtió en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, lo cual incrementó su carga de trabajo. El motivo fue un compromiso de campaña de reducir las secretarías con la finalidad de reducir el gasto público; como consecuencia de esto, un solo ministerio tiene que encargarse de dos tareas más.

En Brasil, en 2007 se realizó una reforma sobre el Ministerio de Medio Ambiente y el Instituto Brasileño del Medio Ambiente (Ibama); dicha reforma fue muy cuestionada, ya que debilitaba las capacidades del instituto como encargado de otorgar las licencias ambientales; es decir, los permisos para que los proyectos de innovación y desarrollo se llevaran a cabo. Muchos de los grupos económicos de poder acusaban directamente al Ibama de «frenar el desarrollo del país» (un argumento reiterativo en todos los países de América Latina).

Pocos años tuvieron que pasar para corroborar la teoría de que había intenciones de debilitar a las instituciones brasileñas: el desprecio de Jair Bolsonaro, presidente de la república, hacia el Ministerio de Medio Ambiente y hacia el Ibama es conocido y se ha traducido en una disminución del 25 % del presupuesto del instituto, además de la reducción del trabajo administrativo, lo que ocasionó que hayan disminuido al 50 % los casos sancionados por el Ibama (una disminución de 2,8 a 1,6 billones de reales del año 2018 a 2019) (Spring y Eisenhammer, 2019).

Como es posible apreciar, las circunstancias de las instituciones medioambientales de los países latinoamericanos son muy similares: los gobiernos en turno insisten en el desmantelamiento y debilitamiento debido a que aquellas se interponen en el desarrollo de proyectos que generan empleos, incrementan la captación de impuestos, la visitación turística, etc.



En muchos de los casos, los gobernantes se ven ante la disyuntiva de cuidar el ambiente o permitir el desarrollo de estos proyectos para cumplir con sus metas; desafortunadamente, en los gobiernos latinoamericanos no ha ganado la idea de tener políticas sustentables.

Rodríguez Becerra (2008) explica que esto es fruto de que los países no tienen suficiente capacidad desarrollada para resolver las causas subyacentes del «crecimiento económico», las cuales se traducen en degradación y destrucción ambiental.

A pesar de que los esfuerzos de la sociedad civil y de algunos sectores han presionado para que los gobiernos integren en sus agendas la importancia del cuidado del medioambiente, y de que se han modificado regulaciones para que el desarrollo económico privado tenga más responsabilidades al respecto, todo esto ha sido insuficiente, tímido, según Rodríguez Becerra (2008).

PROPUESTA

219

Las instituciones del cuidado del medioambiente deben evolucionar, adquirir más habilidades para enseñar y capacitar a la población directamente involucrada con dicho cuidado. Y agregarle valor a la categoría de áreas naturales protegidas, de suerte que la población no vea como una limitante el hecho de que se decreten sus propiedades con alguna ANP, sino como una oportunidad de negocio para resolver necesidades económicas.

Este modelo de capacitación para adquirir nuevas habilidades y competencias debe ser encabezado por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en coordinación con otros entes con injerencia en el territorio, como la Secretaría del Bienestar, la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Turismo y la Comisión de Asuntos Indígenas; así podrán crear nuevos programas y áreas directivas que exclusivamente trabajen sobre la capacitación y generar cadenas de valor para los productos que se desarrollen dentro de las ANP, de suerte que puedan tener un mercado no solo local, sino fuera de los límites del territorio protegido.

Se debe romper la rigidez institucional para lograr una verdadera participación ciudadana; es decir, que aunque la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y su debido reglamento sobre ANP prevén la participación ciudadana en las tareas de conservación y cuidado, en la realidad solo se limita a consultarles de manera general algunas decisiones a la hora de decretar nuevos espacios, o a la hora de generar los programas de manejo, que son los instrumentos rectores de las ANP en México.

La ciudadanía exige ante la rigidez y la inactividad de las instituciones mayores espacios de participación; intenta coadyuvar desde sus trincheras a financiar las acciones de conservación necesarias para mantener en óptimo estado las áreas naturales protegidas de



México. En este orden de ideas, se ha analizado la propuesta de que los consejos asesores, órganos de gobierno de las áreas naturales protegidas previstas en la ley y el reglamento mencionados (y los cuales están integrados por autoridades locales, investigadores, funcionarios públicos federales y ciudadanos representativos de grupos organizados) participen más activamente buscando financiamientos externos para complementar los presupuestos provistos por el gobierno, y así captar los flujos económicos que las empresas y la sociedad civil desean destinar a la conservación en forma de donativos.

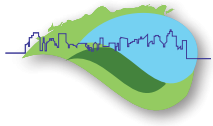
La misma reglamentación prevé este tipo de mecanismos; sin embargo, se requiere de algunas adecuaciones a la Ley General de Equilibrio Ecológico, al reglamento y a la Ley del Impuesto sobre la Renta para que los consejos asesores de las ANP se conviertan en donatarios autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y canalizar esos recursos financieros a actividades necesarias para la conservación de aquellas.

La realidad es que las instituciones ambientales en México deben modernizarse: han quedado anquilosadas y oxidadas, como en un «sólido» pesado, plagado de burocracia añeja y poco eficiente. La modernidad con la que en los años 70 y 80 fueron creadas quedó rebasada por los fenómenos mundiales y el cambio climático; fueron alcanzadas por la Posmodernidad y ahora están en una modernidad distinta, en la que deben disolverse y adecuarse a las nuevas tecnologías y demandas de los ciudadanos. Como dijera el maestro Zygmunt Bauman (2004) en su obra *Modernidad líquida*, «hay que derretir los sólidos», hay que derretir esas estructuras enmohecidas y atrofiadas que no dan una respuesta a las necesidades expresas de la sociedad; en su caso, se van disolviendo en esa modernidad líquida, en la que estamos inmersos todos los seres humanos; esa modernidad veloz, impersonal y sorprendente. Y todo esto con la finalidad de construir nuevos sólidos, que respondan y conozcan las respuestas a las nuevas problemáticas sociales.

CONCLUSIONES

En México, en especial respecto a la conservación del ambiente mediante las áreas naturales protegidas, no se puede pensar en las «instituciones» como un todo económico, debido a la herencia del sistema administrativo español y, sobre todo, a que las áreas protegidas no fueron pensadas originalmente como un elemento que genere riqueza económica y sea parte de un gran sistema, sino como un gran museo que conserva lo que nos interesa.

Solo hasta las últimas décadas se plantea la idea y se han tenido pocos avances en el sentido de que las ANP deben ser parte de un sistema económico global, y no solo por los recursos naturales que albergan, sino por la riqueza económica que podrían generar para sus habitantes; es decir, aprovechar el estatus legal y promover servicios de ecoturismo, venta de recursos naturales certificados (que tendrán un valor económico incrementado), incluso recibir recursos económicos por el solo hecho de proveer servicios ecosistémicos



a las sociedades que habitan dentro de ellas o las cercanas, como el pago por servicios ambientales y el pago de bonos de carbono.

Todo esto será posible en la medida en que las instituciones encargadas de la protección del medio y sus marcos regulatorios evolucionen según las necesidades actuales de la sociedad, de suerte que haya una participación de la sociedad organizada y de las empresas, para así unir esfuerzos en un frente común que hoy demanda la comunidad internacional. De no hacerlo, no solo se espera la pérdida de la riqueza biocultural de los países, sino que se pone en riesgo la permanencia de la especie humana en este planeta.

REFERENCIAS

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países*. Economía Puntocom.

Atienza, M. (2005). *Introducción al derecho*. Editorial Fontamara.

Ávila, J. (2006). *Economía*. Editorial Umbral.

Bauman, Z. (2004). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Carabias, J. (2018). *Lección inaugural, sustentabilidad ambiental y calidad de vida*. El Colegio de México.

Honorable Congreso de la Unión. (1999). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF. 28-06-1999. Reforma del 8-02-2012.

De la Maza, R. (1999). Una breve historia de las áreas naturales protegidas en México. *Gaceta Ecológica INE-SEMARNAP*, (51), 15-34.

Martínez, H. (2016). Douglass North, 1920-2015. *Economía Informa*.

Mochon, F. (2006). *Principios de economía*. McGraw-Hill.

Monjeau, A. y Solari, H. (2019). Conservacionismo. *Pensamiento Latinoamericano y Alternativo*. <http://www.cecies.org/articulo.asp?id=127>

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.

Reyes, L. (2012). *Introducción al estudio del derecho*. Red Tercer Milenio.

Rodrick, D., Subramanian, A. y Trebi, F. (2002). *Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development* [PDF]. <https://www.nber.org/papers/w9305.pdf>

Rodríguez Becerra, M. (2008). Declive de las instituciones y la política ambiental en América Latina y el Caribe. En *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia* (pp. 65-96). Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.



- Sachs, J. (2003). Las instituciones son importantes, pero no para todo. *Finanza y Desarrollo*, 40 (2), 38-41.
- Sánchez, J. (2009). Origen y desarrollo del estudio de la administración pública en México. *Convergencia*, 16 (41).
- Spring, J. y Eisenhammer, S. (2019, agosto 28). Bolsonaro debilita la agencia ambiental de Brasil, Incendios aumentan. *Reuters*. <https://lta.reuters.com/>



PARTE II

Educación superior en el ámbito regional



CAPÍTULO INTRODUCTORIO

Educación superior en el ámbito regional

Diana Paulina Herrera Londoño¹

Edier Yorley Henao Henao²

El presente capítulo recoge algunas reflexiones y semblanzas de los artículos publicados en el presente libro en torno a la educación superior en el ámbito regional en países de América Latina. Inicialmente, se realiza un abordaje de algunos elementos que explicitan retos de la educación superior en el presente siglo y en la segunda parte se reseñan los capítulos ampliando la reflexión temática al contexto colombiano.

Sobre los retos de la educación superior

Las sociedades, en todo el mundo, procuran a través de la educación que cada miembro se apropie de la cultura, es decir, de las normas, valores, conocimientos, relaciones con la naturaleza, etc., que se han desarrollado históricamente. En ese proceso de apropiación cultural se busca también que cada sujeto desarrolle sus capacidades y potencialidades como individuo y como miembro del grupo social. Se trata de un proceso de humanización en la interacción con los otros: familia, escuela, comunidad y sociedad en general.

Como tal, la educación es, pues, la actividad o proceso social e intersubjetivo dirigido intencionalmente a promover el desarrollo integral de la persona humana y su integración en la sociedad. «Partiendo de que el ser humano es un ser en continuo crecimiento y desarrollo, el crecimiento en él se realiza a través de un intercambio permanente con el

¹ Licenciada en Pedagogía, especialista en Gerencia Social y magíster en Educación. Institución de adscripción: Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. Contacto: diana.herrera@colmayor.edu.co

² Licenciado en Matemáticas, especialista en Educación de Base y magíster en Educación y Currículo. Institución de adscripción: Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. Contacto: edier.henao@colmayor.edu.co



medio, medio que para los seres humanos es eminentemente social y político» (Sánchez y Clavijo, 2001). Mirada desde lo normativo, la educación es entendida como un derecho fundamental y como servicio público; no obstante, esa comprensión requiere un análisis importante, el cual no es parte de este capítulo.

En contraste con esa concepción de la educación, en la actualidad el mundo se encuentra en permanente tensión, pues las múltiples problemáticas sociales, culturales, políticas y económicas que cada día se intensifican ponen en evidencia las contradicciones del capital;³ contradicciones que son las mayores causantes del deterioro de la existencia en el planeta y que necesitan atención urgente de la sociedad.

Se arguye que la educación es uno de los pilares para enfrentar esas crisis a las que está abocada la sociedad; sin embargo, la educación también ha ido perdiendo su rol sustantivo y se ha convertido en un instrumento reproductor de los discursos del capital, donde la función de la escuela, con la universidad a la cabeza, se aleja de crear sujetos pensantes que cuestionen su existencia y el lugar que ocupan en el mundo, y, en contraste, forma seres sumisos y especializados, que luego son consumidos y consumidores de la sociedad capitalista. «La educación, tal como ella existe en la actualidad, reprime el pensamiento, trasmite datos (...) y resultados de procesos que otros pensaron» (Zuleta, 1995, p. 19).

Frente a este escenario, hoy como nunca, en una apuesta de la educación por el desarrollo integral tanto de las personas como de las comunidades, las instituciones de educación superior (IES) tienen un alto grado de compromiso, que las debería hacer repensar su lugar en la estructura de la sociedad y orientar su mirada hacia las problemáticas contemporáneas. En este sentido, se explicita la responsabilidad de formar profesionales comprometidos con la transformación social, es decir, con la superación de las desigualdades, la exclusión, el deterioro del ambiente, la negación de los derechos fundamentales para ciertos grupos sociales, entre otros. Todo ello implica que la universidad se plantee una reflexión sobre sí misma y sobre sus relaciones con la sociedad, como bien propone De Sousa Santos (2007, p. 7).

Las transformaciones políticas que está viviendo el país (el mundo, Latinoamérica) han puesto a la universidad pública ante la necesidad de reflexionar sobre sí misma, sobre su lugar en la producción de interpretaciones culturales de la realidad, sobre su papel de mediadora cultural en las relaciones entre Estado y sociedad, y sobre la naturaleza de su carácter público. En ese camino auto-reflexivo [SIC], la universidad pública intenta analizar las condiciones de posibilidad para remontar diferentes obstáculos en aras de recuperar su capacidad de influencia en el Estado y en la sociedad.

³ En el trabajo de Harvey (2014) *Diecisiete contradicciones del capital y el fin del neoliberalismo* puede ampliarse sobre las contradicciones de la sociedad del capital.



No se puede dejar pasar por alto que tal empresa tiene sus tensiones, pues especialmente a la universidad pública latinoamericana le asiste hoy un escenario de políticas que afectan su financiación y que de alguna forma ponen en detrimento su función social; de ahí el llamado que hacen organismos como la Unesco (1998):

Ha de prestarse especial atención a las funciones de la educación superior al servicio de la sociedad, y más concretamente a las actividades encaminadas a eliminar la pobreza, la intolerancia, la violencia, el analfabetismo, el hambre, el deterioro del medio ambiente y las enfermedades, y a las actividades encaminadas al fomento de la paz, mediante un planteamiento interdisciplinario y transdisciplinario (1998, p. 2).

Este planteamiento reitera el compromiso de la universidad con la sociedad, apoyado en términos como «pertinencia» o «responsabilidad social», que vistos desde lecturas sociocríticas expresan el lenguaje empresarial introducido al contexto de la educación.

Son varios, pues, los retos que hoy enfrenta la educación superior tanto hacia el exterior (con los territorios en los que se inscribe) como en el interior (con la coherencia en sus funciones misionales). En el primer escenario se ubica la responsabilidad social universitaria y el reconocimiento de esos otros saberes que circulan alrededor de las comunidades; dos planos que deberían ser complementarios, aunque claramente tengan sus orígenes en perspectivas teóricas diferentes. Este reto supone trabajar en la deconstrucción del paradigma de la educación tradicional aún vigente y dominante en la educación superior y asumir la educación en el plano de la praxeología, en el sentido freireano de acción-reflexión-acción sobre el mundo y la realidad. Se trata de superar la simple instrucción metodológica que ha primado en algunos centros universitarios para transitar y articular con mayor decisión al mundo social y cultural en el que se inscribe la universidad, pasando a la construcción de reflexiones más especializadas por el contacto con los sujetos, sus contextos, procesos y territorios.

No se trata simplemente de la asistencia que emerge de la responsabilidad social, sino que, y en mayor medida, se trata de un afianzamiento de las relaciones entre los territorios y las universidades que los habitan. Ello implica dinamizar las relaciones también con las organizaciones, las empresas y el Estado, en pro del desarrollo de esos territorios y sus pobladores.

El segundo escenario (el interno), estrechamente relacionado con el anterior, tiene que ver con la organización de los contenidos y los procesos metodológicos a la luz de las funciones misionales de la institución; puestos en escena a través de los planes de formación, se han caracterizado por la fragmentación del conocimiento y la consecuente separación de la teoría y la práctica.



Se reconocen esfuerzos importantes para lograr cambios de fondo; sin embargo, aún resulta difícil hablar de una práctica generalizada en términos de integralidad y pertinencia social del conocimiento. La mayoría de experiencias se mantienen en el plano de lo disciplinar, sin dar el salto hacia la consideración de otros saberes que circulan en la sociedad. Se advierte, pues, la necesidad de que la educación superior haga frente a esa fragmentación, con la implementación de propuestas integradoras, interdisciplinarias, y con la resultante formación de ciudadanos/as capaces, desde una perspectiva crítica, de reorientar la sociedad y de construir su lugar en ella. Esta apuesta implica una reconfiguración del ser docente y del ser estudiante en este siglo.

En síntesis, estas líneas convocan a nueva relación entre la universidad, la empresa, el Estado y la comunidad, a través de estrategias de trabajo en red que impacten en las necesidades y problemáticas que hoy afectan a los territorios.

Una perspectiva desde los estudios organizacionales

Con respecto a los estudios organizacionales, tendencia transversal a esta publicación, se han revisado algunas de sus aplicaciones a la educación superior y, en particular, nos acercamos al trabajo de un investigador en el campo de los estudios organizacionales y docente de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, quien ha profundizado en las tensiones que se generan en la educación superior desde el programa específico de las ciencias sociales: el grado de Planeación y Desarrollo Social.

El estudio comprende cuatro categorías de análisis que desembocarán en una modelación que podría ser replicable en otros programas e instituciones educativas. La primera categoría se refiere a las anarquías organizadas y los sistemas flojamente acoplados; la segunda aborda el conflicto y el poder en las organizaciones; la tercera profundiza en el conocimiento y aprendizaje organizacional; finalmente, la cuarta se enfoca en los sistemas complejos adaptativos. El análisis en conjunto de estas categorías permite concluir que las universidades no son sistemas totalmente organizados: son, más bien, escenarios de alta complejidad en diferentes niveles.

El estudio que se realiza es cualimétrico al tomar datos cuantitativos y combinarlos cualitativamente para luego hacer una modelación en sistemas complejos (estudio adaptativo a la educación superior). En general, los estudios organizacionales en educación superior parten de los conceptos de formas organizacionales y los acoplamientos; también existe interés por el conocimiento, el aprendizaje y la perspectiva de poder.

La educación superior en el ámbito regional

Desde los capítulos que se reseñan a continuación se han abordado algunas reflexiones en torno a la educación superior en asuntos como la influencia de los modelos propuestos



por agencias multinacionales, organismos financiadores e instancias de cooperación internacional que inciden directamente en las estructuras de los sistemas educativos actuales, además de la forma como la instrumentalización de las políticas públicas responde a dichas exigencias, sin descuidar los temas propios que demanda el contexto regional, entre otros aspectos.

Esta situación puso sobre la mesa la reflexión colectiva para la generación de aprendizajes e identificación de nuevos desafíos que contribuyan al análisis de los escenarios que transitan por la educación superior, especialmente en el contexto colombiano y mexicano.

A continuación se presentan las semblanzas de los capítulos que forman parte de la actual publicación; para ello se hace una descripción que refleja los antecedentes de las temáticas y su relevancia en el actual contexto.

Tal y como indica Arana Ercilla (2006), comprender el concepto de «educación» en la contemporaneidad implica necesariamente comprender la complejidad de la naturaleza humana y sus múltiples dimensiones; desde allí se comprende la dimensión epistemológica y filosófica que circunscribe el primer artículo, «La educación superior en la formación de valores cívicos y ciudadanos», de Ignacio Marcelino López Sandoval y Cristina Teresa Penso D'Albenzio.

Mucho se habla de la creación de una educación fundamentada en valores para saldar las problemáticas éticas y morales que enfrenta la sociedad; sin embargo, esta educación en valores, más que continuar impartiendo un conjunto de reglas y pensamientos homogeneizantes, debe aspirar a una formación filosófica, esa que lleva tanto al educando como al educador a preguntarse por sí y por el mundo, para de esta forma hacer esa hermenéutica de sí, en el sentido foucaultiano,⁴ hermenéutica que permite ese cuidado de sí que resulta de ser parresiasta.⁵

Una educación centrada en el deseo, en el pensar y la palabra propios, da lugar a alguien que de forma habitual se pregunta por la vida que hace y por la que puede hacer, por la realidad y por lo posible, por la racionalidad y por la sensatez del orden social en que vive, por lo justo y lo injusto, por el sentido personal y colectivo de la existencia que lleva a cabo, valga decir, es una educación que forma a alguien capaz de dudar, de interpelar, de disentir, de discutir, de no sumarse pasivamente a la masa, de dirigirse a otros, de decir que no, de rebelarse, en fin, de calibrar y ponderar la humanidad que realiza y la que realizamos todos (González, 2019, p. 47).

Finalmente, la educación, rompiendo las imposiciones del capital, poniendo en evidencia sus contradicciones y creando ese sujeto pensante, puede lograr las transformaciones que la

⁴ Se hace alusión a Foucault (2002).

⁵ Se hace referencia a Foucault (2017).



sociedad requiere con urgencia. En palabras de Lefebvre (2013), puede permitir la creación de esos «espacios del placer o espacio apropiado».

Sin duda alguna, la educación en valores ha tenido una preocupación constante en los modelos pedagógicos establecidos en Colombia y ha permanecido incólume desde los comienzos de la época de la Colonia, cuando se inició el periodo de formación de la educación nacional, hasta 1980 (Botero, 2005) En esta última fecha se le dio paso a la denominada reforma de la Modernidad, la cual, en términos de políticas públicas, generó nuevas estructuras en el sistema educativo, con nuevos paradigmas socioeducativos anclados a la subordinación del poder estatal y al dominio del mercado.

Lo anterior supone cambios en el proceso educativo, al modificar conductas de modelos preexistentes tradicionales y auspiciar una transformación en los diseños curriculares pensados antes en una formación instrumental, para ser abordados desde posturas socio-humanistas y con estrategias pedagógicas que lograran vincular los conocimientos con las habilidades y los valores.

229

La comprensión que provocan López Sandoval y Penso D'Albenzio en su capítulo destaca cuestionamientos sobre cómo entender la racionalidad humana desde sus múltiples dimensiones. Y al mismo tiempo permite entender la relación dialéctica que existe sobre la teoría y la praxis de la educación en valores, vinculando escenarios de aprendizaje reales e identificando especialmente aquellas prácticas y vivencias que han permitido lograr el proceso formativo desde un enfoque humanizador, individual, social, vertical y horizontal que acompaña la vida de las personas (2019, p. 24).

La reflexión que hoy se puede estar generando entre los estudios organizacionales desde las políticas públicas para el desarrollo de la formación en valores ha sido poco abordada. Se trata, en todo caso, de una reflexión para el estudio de la gestión entre el liderazgo transformacional, la cultura organizacional y el cambio educativo.

El capítulo «El papel de las TIC en la educación superior en México», de los mismos autores, como el anterior posee una diversidad de matices que desde la educación superior, especialmente la universidad pública, deben ser abordados y cuidadosamente atendidos, de forma mucho más específica en los actuales tiempos de pandemia.

Hoy la sociedad de conocimiento y la información, la gestión del conocimiento en red, las nuevas tecnologías, el acceso, las brechas digitales, las herramientas especializadas del internet, las comunidades virtuales y la educación virtual en la educación superior rebo-saron de forma exorbitante la proyección de una nueva historia de la humanidad prometida un siglo atrás.



La demanda de una nueva enseñanza en las TIC, influenciada por las comunidades que gestionan los conocimientos y por las grandes urbes poscapitalistas que se basan en la información y el conocimiento para determinar las relaciones económicas y culturales (Uribe, 2004) a través de grandes formatos (y que, además, pueden llegar a almacenar mucha más información de lo pensado), pone de manifiesto la necesidad de conocer cómo se está construyendo la nueva sociedad y las implicaciones que esto tiene para la educación en América Latina.

El desafío para las universidades se vuelve cada vez mayor, en la medida en que el problema del acceso a las TIC no siempre es garantía de un adecuado uso de los sistemas, tal y como lo expresa Uribe (2004, p. 15). No obstante, resulta complejo comprender la necesidad de educar en medio de este contexto sin descuidar la formación humana y el componente deontológico de los sujetos de aprendizaje.

Una visión social e integral de las TICs [SIC] implica: la sola conectividad es importante, pero no es suficiente para contribuir al desarrollo. Para sacar provecho de las oportunidades y posibles resultados positivos, se necesita acceso equitativo (significa la disponibilidad de conectividad a precio razonable, y la capacitación básica en el manejo de las herramientas), uso con-sentido significa el uso efectivo de los recursos de las TICs (quiere decir la resolución de problemas concretos para la transformación de la realidad con la ayuda de las TICs). Hay condiciones previas que necesitan cultivarse para que las TICs contribuyan al desarrollo. En el uso de las TICs, existen amenazas y riesgos que van en contra del desarrollo, los cuales hay que evitar y minimizar (Uribe, 2004, p. 13).

El perfil del educador en las universidades, enfocado a la educación digital, es otra de las grandes apuestas: un sistema de docencia donde las TIC ocupen un papel transcendental en la mediación del aprendizaje activo, aprovechando las oportunidades del desarrollo de estrategias y metodologías pertinentes, que dialoguen con las necesidades del contexto y las demandas en el ámbito mundial.

Cornella (1999) propone, para un adecuado desarrollo de los sistemas de información y comunicación, que las universidades se permitan dialogar sobre qué tipo de sociedad de la información están construyendo con equidad y sostenibilidad (sustentable-con ecología social) y con qué políticas (globales y locales), introduciendo así un nuevo componente metodológico de análisis: la «socioestructura informacional», que determina el contexto para el aprovechamiento de la «cultura informacional» o «infoestructura» informacional como parte de los estudios organizacionales de la institución educativa de carácter superior.

El siguiente capítulo versa sobre educación inclusiva: «Aproximación a una universidad incluyente. Estudio de caso. Universidades para el Bienestar Benito Juárez García», de María Faustina García Contreras y Delia Patricia Couturier Bañuelos. Este ilustra, a través



del análisis del diseño organizacional, cómo los sistemas para el bienestar en la educación superior pueden convertirse en sistemas flojamente acoplados, determinados en la flexibilidad o firmeza de acuerdo con las actividades que establezcan con el estudiante y según los niveles de flexibilidad en la libertad de cátedra, buscando aportar a la solución de las problemáticas de su entorno (García Contreras y Couturier Bañuelos, 2019).

Uno de los desafíos de la educación inclusiva consiste en diseñar políticas y estrategias que propendan a la inclusión social, fundamentada en los derechos humanos con el fin de lograr una atención a la diversidad y el respeto por las diferencias, garantizando así el desarrollo de planes, programas y proyectos que integren todo tipo de población, que celebren la diversidad de géneros, ideologías, etnias, religiones, estados socioeconómicos, lenguas, culturas o condiciones biológicas, con la idea de que lo normal es ser diferentes, siempre en condiciones apropiadas de calidad, pertinencia y equidad.

La educación superior en Colombia ha trabajado y promovido programas de educación inclusiva, especialmente en universidades públicas, caracterizadas por ser participativas, pertinentes, equitativas, respetando la interculturalidad como el diálogo de las distintas cosmovisiones y la coconstrucción de sentido de ese diálogo intercultural.

En ese sentido, la propuesta de identificar, en estos escenarios educativos, programas diversos desde la flexibilidad y la autonomía universitaria es uno de los grandes desafíos de los estudios organizacionales, suponiendo desde allí prácticas educativas que logren una transformación cultural dentro de dicho contexto, analizando la forma en que las disciplinas instauradas les generan presión a los programas como sistemas que se tienen que adaptar.

Entender las dinámicas de poder, desde el funcionamiento de la organización y de las relaciones interpersonales, como sistemas flojamente acoplados permitirá comprender la complejidad en la gobernabilidad de la institución, con todas sus tensiones, y desde allí las decisiones que se deriven para determinar el grado de comprensión que se les da a la educación inclusiva y al aprendizaje organizacional.

Tal y como lo expresa Ibarra (2004), las universidades deberán, a lo largo de toda la formación de sus educandos, generar procesos educativos con calidad y pertinencia, con un equilibrio entre las tensiones que pueden causar el conocimiento y la libertad de cátedra.

El cuarto capítulo, «Calidad y equidad en materia de política educativa en el nivel terciario de la educación en México» (de Lorena Litai Ramos Luna), analiza los ejes de calidad y equidad en materia de política educativa en México desde el panorama de la educación superior en México a partir de la década de los 80, el origen de los ejes de calidad y equidad desde los programas sectoriales de educación, su evolución y avances logrados al respecto en el sexenio en curso.



En la primera parte del capítulo, la autora aboga por una definición de políticas en la perspectiva de Flores-Crespo (2008, p. 5) y problematiza la valoración de las habilidades de los individuos en los espacios productivos que llegan a incidir en el tipo de políticas diseñadas, con el fin de responder precisamente a las demandas inmediatas del modelo imperante. Una vez hecho el recorrido histórico de la educación superior en México desde los años 80, concluye la inmersión de las políticas en el modelo neoliberal y todo lo que este ha implicado.

En la segunda parte recoge reflexiones en torno a los ejes de calidad y equidad, partiendo de la comprensión sobre las políticas de los gobiernos en las dos últimas décadas, en las cuales se evidencia el progreso en cobertura e inclusión.

Finalmente, el documento esboza los avances y retos que se relacionan directamente con la identidad de las universidades y la calidad educativa, con la necesidad de establecer estrategias que al garantizar la cobertura también permitan el encadenamiento laboral.

Con respecto a la temática abordada por la autora, el panorama en Colombia no es sustancialmente diferente, pero se pueden establecer algunos matices. Citando a Avendaño Castro *et al.* (2017), revisa desde una perspectiva crítica las políticas públicas a partir del rastreo de información documental y legal, y las políticas establecidas por el Consejo Nacional de Educación Superior.

En el texto aparecen algunos criterios para la implementación de la política pública que no difieren de lo planteado por la profesora Ramos, tales como la calidad y pertinencia, la educación inclusiva, la investigación, la internacionalización y la estructura y gobernanza del sistema, entre otros. Los mismos autores, Avendaño *et al.* (2017), en sus conclusiones, señalan que la política pública de educación superior en Colombia tiene características compartidas con otros países, como la internacionalización y la articulación con el resto del sistema educativo o la inversión pública y la sostenibilidad financiera, aspectos cruciales de éxito de las políticas. Finalmente, concluyen que la política pública nacional es sectorial y excluye la participación de la sociedad civil, los grupos de interés y los actores beneficiarios.

Todavía en el contexto colombiano, de acuerdo con el trabajo de Malagón Plata *et al.* (2019), se abordan las tendencias curriculares y académicas que se consolidan institucionalmente ante las exigencias y problemáticas que presentan los nuevos mercados laborales en la globalización capitalista como reflejo de la implementación de las actuales políticas públicas educativas.

En su estudio, los autores señalan que la educación superior y las políticas públicas de aseguramiento de la calidad aparecen como el dispositivo de funcionamiento de una estructura asimétrica internacional y que para Colombia se hallan problemas en las fases de implementación y ejecución, debido a la inflexibilidad de las culturas académicas y admi-



nistrativas de las IES. Resaltan, entre otros aspectos, que el aseguramiento de la calidad y la acreditación contribuyen a la generación y organización de información para los sistemas educativos.

Por último, está la semblanza del capítulo «Reflexiones en torno al estudio de la comunicación organizacional en México. Configuración institucional de un campo de estudio y sus imaginarios», de José Alfredo Andrade García y Rafael Ávila González. Es clave aquí abordar el concepto de la «comunicación para el desarrollo» desde los aportes que hace Pierre Bourdieu y el enfoque sociológico de la comunicación, así como los capitales culturales que resultan del análisis de los diferentes campos, que se especializan y se hacen evidentes en los *habitus* que se van construyendo, fruto de las relaciones de fuerzas.

También aquí es importante explorar la reflexión sobre los imaginarios sociales que son consecuencia de la sociedad del capital, la cual está creando la realidad de los sujetos, realidad enmarcada en una lógica del consumo y donde la universidad es uno de los entes que pueden llegar a contribuir a la creación de estos imaginarios.

233

Dado lo interesante del cierre del capítulo en cuestión, es bueno parafrasear algunas cuestiones que quedan para la reflexión. Lo primero es la pregunta por el cumplimiento de la universidad a propósito de esa función crítica a la que ha sido llamada, acerca de lo social y, especialmente, las universidades públicas. Frente a esta pregunta y otras que categóricamente exponen los autores, llama la atención la coincidencia con algunas de las reflexiones que planteamos al inicio del capítulo, cuando se expone que el desarrollo de un capitalismo universitario ha llegado muy lejos, pues se han privilegiado los conocimientos y saberes que hacen sentido al mercado laboral, dejando de lado las necesidades de otros sectores de la sociedad.

Posibilitando una postura un poco más crítica y partiendo de que la educación debe crear sujetos ricos, entendida esa riqueza como la elevación del ser que vive en libertad. Esa riqueza es el disfrute de la cultura, el saber: las artes y la vida misma como esa obra que es, porque, como dijo Lefebvre (2013), «la obra posee algo de irremplazable y único, la obra es naturaleza expresada porque* la naturaleza crea. Un árbol, una flor, un fruto no son en modo alguno 'productos', ni siquiera en un jardín. La rosa no tiene porqué, florece porque florece» (2013).

Finalmente, en el ámbito colombiano aún no encontramos reflexiones de fondo en relación con la comunicación organizacional desde la educación superior, y ello es comprensible en la medida en que los estudios organizacionales se pueden entender como una disciplina relativamente joven.



A MODO DE CONCLUSIÓN

La universidad de hoy debe recobrar su papel protagónico en términos de pensar propuestas que incidan y afecten las problemáticas actuales; no puede seguir siendo receptora de personas que se titulan sin estar involucradas con los cambios de fondo que hoy exige la sociedad.

En ese sentido, la universidad deberá propiciar un diálogo permanente en el interior y en el exterior, recobrando así la coherencia como instituciones públicas y privadas, partiendo de una autocrítica sobre la capacidad de resolver problemas sociales desde la generación de «otro conocimiento», abierto y dinámico.

Así, bajo un escenario de tensiones permanentes, la educación superior debería revisar, aún con mayor fuerza, la reivindicación de sus discursos y la transformación de sus prácticas, y, ante todo, la crítica de sus apuestas formativas, las cuales tendría que reorientar desde una perspectiva integral para favorecer el diálogo, la articulación e interacción con el Estado, las empresas, las comunidades, directivos, investigadores/docentes y estudiantes; además de permitir el desarrollo de acciones interdisciplinarias y de diálogo de saberes con otros grupos sociales que fomenten una educación superior coherente con las demandas antes mencionadas.

REFERENCIAS

- Arana Ercilla, M. H. (2006). Los valores en la formación profesional (Values in professional education). *Tabula Rasa Revista de Humanidades*, 4, 323-336.
- Ardila, M. (2011). Calidad de la educación superior en Colombia: ¿problema de compromiso colectivo? *Revista de Educación y Desarrollo Social*, 6 (2), 44-55.
- Avendaño Castro, W. R., Paz Montes, L. y Rueda Vera, G. (2017). Políticas públicas y educación superior: análisis conceptual del contexto colombiano. *Revista Venezolana de Gerencia*, 22 (79). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29055964008>
- Botero, C. (2005). La formación de valores en la historia de la educación colombiana. *Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 3 (12), 3-24. <https://doi.org/10.35362/rie3622821>
- Caicedo, J. A. y Castillo, E. (2008). Indígenas y afrodescendientes en la universidad colombiana: nuevos sujetos, viejas estructuras. *Cuadernos Interculturales*, 6 (10), 62-90.
- Cornella, A. (1999). En la sociedad del conocimiento la riqueza está en las ideas. En *El profesional de la información*. http://cv.uoc.edu/moduls/UW03_00010_00197/web/nwin/m1/li3.html
- De Sousa Santos, B. (2006). *Conocer desde el sur. Para una política emancipatoria*. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Estudios sobre Democracia y Transformación Global.



- De Sousa Santos, B. (2007). *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad*. Cides-UMSA, ASDI y Plural Editores.
- Ewald, F. y Fontana, A. (2008). *Defender la sociedad de Foucault. Curso en el Collège de France 1975-1976. Clase del 7 de enero de 1976*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2002). *La hermenéutica del sujeto. Curso en el Collège de France (1981-1982)*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2017). *Discurso y verdad. Conferencias sobre el coraje de decirlo todo*. Siglo XXI Editores.
- González, C. M. (2019). La universidad como sistema de prohibición del deseo y pensamiento propio. *Cuadernos del Centro de Estudios Estanislao Zuleta para la Reflexión y la Crítica*.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones del capital y el fin del neoliberalismo*. Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador y Traficantes de Sueños.
- Ibarra, E. (2004). La gestión de la universidad. Interrogantes y problemas en busca de respuestas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9 (22).
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swiny.
- Malagón Plata, L., Rodríguez Rodríguez, L. y Machado Vega, D. (2019). Políticas públicas educativas y aseguramiento de la calidad en la educación superior. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 21 (32), 273-290. <https://doi.org/10.19053/01227238.4999>
- Martin, J. (2018). Calidad educativa en la educación superior colombiana: una aproximación teórica. *Sophia*, 14 (2), 4-14.
- Palermo, Z. (2017). *Des/decolonizar la universidad*. Ediciones del Signo.
- Piazzini Suárez, C. E. (2010). Geografías del conocimiento: transformación de los protocolos de investigación en las arqueologías latinoamericanas. *Geopolítica(s), Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder*, 1 (1), 115-136. <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/GEOP1010120115A>
- Sánchez, A. y Clavijo, G. (2001). *Didáctica general y pedagogía del texto. Mediador pedagógico*. Corporación Educativa Cleba, Universidad Católica de Oriente.
- Unesco. (1998). *La educación superior en el siglo XXI, visión y acción: informe final* [PDF]. <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>
- Uribe, A. (2004). *Acceso, conocimiento y uso de las herramientas especializadas de internet entre la comunidad académica, científica, profesional y cultural de la Universidad de Antioquia* [Tesis de especialización, Universidad de Antioquia]. <http://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/372>
- Velásquez, A. (2013). Interdependencia entre el liderazgo transformacional, cultura organizacional y cambio educativo: una reflexión. *REICE*, 11 (1), 73-91.
- Zuleta, E. (1995). *Educación y democracia: un campo de combate*. Fundación Estanislao Zuleta.



CAPÍTULO XIII

Aproximación a una universidad incluyente. Estudio de caso. Universidades para el Bienestar Benito Juárez García

María Faustina García Contreras¹
Delia Patricia Couturier Bañuelos²

PRESENTACIÓN

La presente tesis doctoral es una investigación que combina características de una investigación de corte cualitativo como el trabajo de campo y las entrevistas, así como características de corte cuantitativo como consulta y creación de datos estadísticos con la finalidad de enriquecer el análisis de los resultados para permitir de esa manera la formulación de una aportación a las investigaciones que nos anteceden en el campo de las estructuras y diseño organizacional, sobre todo en las instituciones de educación superior (IES) como creadoras y difusoras de nuevos paradigmas. Allí se enfoca la mirada debido a las problemáticas actuales.

Aquí se hallan aportaciones de expertos en la materia, quienes sostienen que las IES son sistemas flojamente acoplados (Weick, 1976) debido a la libertad de actuación de sus integrantes desde la libertad de cátedra y la libertad de sus departamentos para gestionar su desarrollo; sin embargo, existe un compromiso con la sociedad que sustenta la existencia de las mismas, en una transparente rendición de cuentas. En un país donde el 41,9 % de la

¹ Licenciada en Administración, magíster en Educación y magíster en Ciencias Administrativas. Actualmente cursa doctorado en el Posgrado Integral en Ciencias Administrativas. Institución de adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana. Contacto: tinatiug@gmail.com

² Licenciada en Administración, magíster en Desarrollo Rural y doctora en Ciencias Sociales. Investigadora nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores. Institución de adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana. Contacto: dpatriciaeb@gmail.com



población vive en pobreza (Coneval, 2019) y considerando las diversas realidades sociales (inseguridad, desigualdad de oportunidades, grupos vulnerables, entre otras), la rendición de cuentas en los resultados de las universidades se basa en los pilares que les dan un sustento ontológico, como son la docencia, la investigación y el servicio y difusión de la cultura.

Esta dicotomía de posturas (por un lado, la flexibilidad de su acoplamiento debido a la dinámica propia de una institución educativa y la rendición de cuentas, por el otro) nos lleva a elaborar un análisis que nos ayuda a determinar un modelo organizacional para las instituciones de nivel superior como un sistema medianamente acoplado.

Con un nuevo enfoque paradigmático de la nueva gestión del Gobierno federal, se encuentra en sus inicios un proyecto enfocado a la población más vulnerable, con edad de pertenecer a la fracción que estaría estudiando en una IES; sin embargo, por falta de capacidad en las IES públicas, no han tenido la oportunidad de acceder a este derecho constitucional, implementado a partir de las modificaciones constitucionales elaboradas en el nuevo régimen.

El objetivo de la presente investigación es elaborar un análisis en el nivel de acoplamiento de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJ), con la finalidad de determinar si este diseño organizacional contribuirá al derecho de la educación superior obligatoria, como lo mandata la Constitución Política, sin perder la importancia, por un lado, de lo flexibles que deben ser estas universidades por su vinculación en las realidades del entorno en que se encuentran inmersas, y, por el otro, la rendición de cuentas y el compromiso de los resultados que ofrecerán a la sociedad mexicana.

INTRODUCCIÓN

La situación actual que vive la sociedad mexicana incluye un nuevo régimen presidencial que busca marcar la diferencia con regímenes anteriores, con una relación cada vez más estrecha hacia el exterior de nuestro país, con proyectos presidenciales como la creación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJ), proyecto que busca apoyar el cumplimiento de las modificaciones elaboradas, también en este nuevo gobierno, del artículo tercero constitucional, el cual determina a la educación superior con carácter obligatorio. Ante este escenario, surge la importancia de analizar los sistemas que predominan en las IES públicas de las que forman parte las UBBJ y determinar su nivel de acoplamiento para determinar si el diseño organizacional de su implementación y desarrollo sumará al logro de sus objetivos.

Existen dos vertientes que no debemos perder de vista en nuestro análisis: una es la naturaleza de una IES, donde existe flexibilidad funcional por la relación con las problemáticas



sociales y el gran dinamismo de la población mexicana; por otro, lado existe la responsabilidad de ejercer una rendición de cuentas a los grupos de interés internos y externos sobre el uso del presupuesto y los resultados en la formación de los futuros profesionistas, buscando minorar la posibilidad del surgimiento de grupos inconformes que lleven a la inactividad de algunas IES, como acaeció recientemente en la Universidad Autónoma Metropolitana, la cual sufrió este acontecer en un periodo de 93 días, con afectaciones a la dinámica institucional y, por ende, a la nación entera.

La presente investigación contiene una presentación, una introducción para comprender la estructura y seguimiento de cada apartado que la conforma. El apartado uno expone la problematización, incluidos los antecedentes, los objetivos, la justificación, la hipótesis, la viabilidad de la investigación y el aporte que ofrece a las ciencias administrativas. En el apartado dos encontraremos las bases teóricas que sustentan el origen de nuestro tema de investigación, la teoría administrativa, la teoría organizacional, la teoría de la contingencia y la teoría de los grupos de interés, además de las investigaciones más recientes elaboradas en torno a la presente tesis, las características actuales de los diseños organizacionales, los sistemas flojamente acoplados, las IES como sistemas flojamente acoplados, la obligatoriedad de la educación superior, la autonomía de una universidad pública, la rendición de cuentas de las IES públicas, las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, los principales retos de estas y su diseño organizacional.

El apartado tres tiene el marco metodológico con el que trabajaremos; veremos los tipos de investigación cualitativa, cuantitativa y mixta, y determinaremos el diseño de la investigación actual, muestreo, además de cómo será la recolección, procesamiento y análisis de los datos. Finalmente, los resultados y conclusiones los encontramos en el apartado cuatro.

El objetivo del contenido de los temas, estructura y orden es que el lector encuentre una lógica en el ejercicio de la lectura que ayude a una mejor comprensión de la problemática y la aportación al campo de la investigación en las ciencias administrativas.

PROBLEMATIZACIÓN

Conocer la problematización de nuestro caso de estudio es una forma de ubicar rápidamente el tema que nos ocupará en los siguientes apartados.

Tema de investigación

Aproximación a una universidad incluyente. Estudio de caso. Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.



Planteamiento del problema

¿Cómo la implementación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García basadas en su diseño organizacional favorece la resolución del compromiso constitucional de ejercer la obligatoriedad en la educación de nivel superior?

Objetivo general

Analizar el proceso de implementación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, determinando el diseño organizacional como factor para favorecer la obligatoriedad constitucional en la educación superior.

Objetivos particulares

- Analizar las áreas de la universidad susceptibles de control como el presupuesto y la calidad educativa.
- Analizar áreas de la universidad flojamente acopladas como la impartición de cátedra, además de las estrategias didácticas.
- Conocer las características de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.
- Determinar la estructura y funcionamiento de las Universidades para el Bienestar.
- Revisar el diseño organizacional de las Universidades para el Bienestar.
- Explicar la importancia del proceso de admisión de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en un país desigual, multicultural, multilingüístico y multidiverso.

Justificación

La capacidad de las IES públicas en México es insuficiente para atender a la creciente demanda de los jóvenes que buscan ingresar a sus aulas para adquirir conocimiento que les permita alcanzar un nivel socioeconómico y cultural mayor. En las tres instituciones públicas más grandes se realiza un examen de selección que sirve como filtro para integrar a jóvenes con un perfil previamente determinado; se trata de exámenes clasistas que no facilitan el ingreso a los hijos de los obreros, campesinos y personas de desfavorable nivel socioeconómico y educativo.

México está en desventaja en el nivel de cobertura ante países que se encuentran en la misma zona: Colombia, Perú, Bolivia, Argentina, Brasil, Cuba, Venezuela, Uruguay, Chile, Ecuador y Panamá. Mientras Argentina, por ejemplo, tiene una cobertura cercana al 80 %, México solo tiene un 37 %. (Aboites, 2019). Ante la postura del nuevo régimen presidencial, que busca alcanzar sus objetivos marcando una diferencia con las gestiones anteriores, uno de sus programas es la creación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJ), con la idea de disminuir el número de jóvenes rechazados por las instituciones públicas por su falta de capacidad en su infraestructura (aunque los jóvenes creen que es responsabilidad de ellos por no obtener las mejores calificaciones).



En este escenario, la teoría de las organizaciones nos muestra que la estructura y diseño de las instituciones pueden ayudar o entorpecer el logro de sus objetivos. La justificación para la elaboración de la presente tesis es analizar el diseño organizacional de las UBBJ, determinando la flexibilidad o firmeza de acuerdo con las actividades que se estudien, considerando que las IES deben ser sistemas flojamente acoplados al requerir flexibilidad en la libertad de cátedra y al vincularse con su entorno para aportar a la solución de problemáticas sociales.

Sin embargo, es importante no perder de vista que las IES públicas se deben a las aportaciones de la sociedad al presupuesto federal; por lo tanto, tienen la obligación de rendir cuentas, especialmente en el uso del presupuesto otorgado y en la calidad de la formación de los futuros profesionistas. Estos son indicadores que han de ser controlados en un sistema fuertemente acoplado; por lo tanto, en términos generales consideramos el diseño de un sistema híbrido para contribuir al logro de sus objetivos en pos de una mejora social en México.

Hipótesis

El diseño organizacional de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García favorece la obligatoriedad constitucional en educación superior.

Relevancia y pertinencia

El diseño organizacional de una IES es la herramienta que la llevará a lograr o no sus objetivos. En las universidades, estos diseños son muy diversos debido a que aquellas tienen un sistema flojamente acoplado, entendido este con inconsistencias entre las creencias y las acciones, los problemas y las soluciones, los procesos y los resultados. Ibarra (2001) hace referencia a March y Olsen (1976) cuando afirma que las universidades son sistemas que se caracterizan por no tener claros sus objetivos, por la falta de consistencia y claridad de sus procesos y actividades y una toma de decisiones inestable y causal. Barba enfatiza la relevancia de nuevos paradigmas en una nueva forma de analizar la administración cuando dice que «naturalmente, el nacimiento de esta nueva perspectiva de la administración estimuló la producción de una gran cantidad de literatura y debates, constituyéndose así en uno de los paradigmas relevantes de las teorías organizacionales» (2000, p. 21).

En la actualidad, con la entrada de un nuevo régimen gubernamental, uno de sus programas prioritarios es las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, dirigido a estudiantes en edad para el nivel superior que no han podido ingresar por las restricciones de las universidades públicas y los altos costos de las privadas. La pertinencia de este estudio radica en el análisis del diseño organizacional, que está abriendo actualmente sus puertas a este sector de la población ofreciéndole la oportunidad de mejorar en un futuro su nivel socioeconómico con la adquisición de un trabajo mejor remunerado gracias a la obtención de un grado universitario, y comprobar si el diseño organizacional con sus áreas flojamente



acopladas y otras firmemente acopladas influye en el logro del objetivo plasmado en las modificaciones llevadas a cabo a la Constitución Política, que establece la educación superior como obligatoria y al Gobierno federal como responsable para el éxito de esta reforma.

Aporte a las ciencias administrativas

Un aporte de la presente investigación a las ciencias administrativas es el nuevo enfoque de los diseños organizacionales, permeados por las dinámicas actuales en los ámbitos nacional e internacional. Las teorías clásicas de la administración no son útiles para las nuevas formas institucionales y en la actualidad han surgido nuevos paradigmas organizacionales, nuevas propuestas en el campo de la administración que deben ajustarse a los sistemas emergentes como sistemas flojamente acoplados.

Estos sistemas tienen la característica de ser más flexibles, más inestables, y se adaptan a los requerimientos de la nueva era de cambios constantes. Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, objeto de esta investigación, deben cumplir con dos características: por un lado, ser un sistema flojamente acoplado por las actividades propias de una IES (libertad de cátedra, vinculación con su entorno social y libertad para la formulación de estrategias de didáctica que enriquezcan el proceso de enseñanza-aprendizaje) y, por otro lado, ser una universidad pública, con el compromiso de rendir cuentas claras y constantes a los diferentes grupos de interés internos y externos, sobre todo a la sociedad, de la que recibe el sustento por medio del presupuesto federal. Es aquí donde surge la más importante aportación a las ciencias administrativas con la visión de establecer un modelo que considere los dos tipos de acoplamiento.

MARCO METODOLÓGICO

Diseño de la investigación

Existen dos diseños de investigación: el cualitativo y el cuantitativo. El diseño cuantitativo nos ayuda a conocer las cifras estadísticas; el comportamiento de estas, cuando se modifica una variable dependiente y la tendencia de diferentes variables, es una visión objetiva. La presente investigación tiene elementos de los dos paradigmas de investigación, debido a que trabajaremos con datos estadísticos y empíricos de entrevistas al personal y cuestionarios a profesores y estudiantes, observación del entorno natural y tendencias de cifras.

La historia tiene etapas con características propias. Estas características son las que han enmarcado los paradigmas de las investigaciones. Anteriormente, las investigaciones eran más rigurosas, existía oficialmente la investigación de corte cuantitativo. Actualmente se considera que los fenómenos son influenciados por características propias de los seres humanos que muchas veces no son cuantificables, como percepciones, resistencia al cambio, rasgos culturales, costumbres, etcétera; estas son determinantes en el surgimiento de posturas y acciones en las organizaciones; por esta razón, en las últimas décadas



las investigaciones de corte cualitativo han tenido gran auge, y en especial el estudio de casos sirve de gran apoyo para la toma de decisiones en la administración y dirección de empresas.

La investigación cuantitativa es deductiva, lo que significa que se observa un fenómeno en lo general y se estudia una muestra representativa. Los resultados de una investigación cuantitativa son estadísticos, mientras que los resultados de una investigación cualitativa son analíticos; el paradigma cualitativo es inductivo porque estudia un fenómeno y no lo generaliza, aunque se puede replicar. Para que un estudio se considere científico, deben obtenerse los mismos resultados si se investiga nuevamente el mismo fenómeno y las características y metodología son iguales (tanto la investigación cualitativa como la cuantitativa cumplen con este requisito).

Existe confusión cuando se dice que ambos paradigmas cumplen con lo anteriormente expuesto; esto es fruto de que en el modelo cuantitativo las características y el entorno del fenómeno por estudiar pueden fabricarse, a diferencia del cualitativo, donde el estudio se lleva a cabo en escenarios naturales y deben ser consideradas la temporalidad y la espacialidad. Esto lo explica claramente Yin (s. f.): «¿Cómo usted puede generalizar de un solo caso?» es una pregunta frecuentemente oída. (...) Sin embargo, considere por el momento que la misma pregunta se había preguntado sobre un experimento: ‘¿Cómo usted puede generalizar de un solo experimento?’» (Yin, s. f.). Si fuera posible repetir una investigación cualitativa en la misma fecha, mismo lugar, mismas personas, mismas características y misma metodología, el resultado sería también el mismo.

Dentro de la investigación cualitativa existen diferentes diseños metodológicos: la investigación de la acción, los estudios de campo, la etnografía y los estudios de caso; de acuerdo con Castro (2010), «estas formas de investigación recaban datos en forma de palabras e imágenes que después serán analizadas» (2010, p. 35); sin embargo, recomienda el mismo autor que no confundamos el estudio de caso con la investigación cualitativa: esta no contiene datos cuantificables y un estudio de caso se puede enriquecer con datos estadísticos, inclusive puede existir un estudio de caso cuantitativo. La presente investigación se trata de un estudio de caso porque este diseño de investigación busca conocer, describir, explicar, explorar o analizar uno; además, busca el siguiente objetivo: analizar el proceso de implementación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, determinando el diseño organizacional como factor para favorecer la obligatoriedad constitucional en la educación superior.

El estudio de caso es una metodología de investigación que permite describir la complejidad de los procesos o fenómenos objeto de estudio, y así ayuda a entender cómo fue el proceso que llevó a la formación del caso.



Las interrogantes utilizadas en este diseño cualitativo dependen del objetivo: «¿qué?» son exploratorias y descriptivas y «¿cómo?» y «¿por qué?» son más descriptivas o explicativas; el caso que nos ocupa tiene como pregunta de investigación la siguiente: ¿Cómo la implementación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García basadas en su diseño organizacional favorece la resolución del compromiso constitucional de ejercer la obligatoriedad en la educación de nivel superior? El marco de estudio de caso en una investigación mixta es el que la determina con mayor precisión.

Muestreo

Para Hernández *et al.* (2014), los sujetos por seleccionar están determinados por un mismo perfil o características, y cuentan con rasgos similares. La finalidad es centrarse en el tema y resaltar experiencias, procesos o conocimientos en un grupo social. Este modelo de muestra será utilizado al entrevistar a las personas clave, personas importantes para el problema analizado; otra forma de muestreo es la selección al azar para la aplicación de cuestionarios. Con la información obtenida busca hacer un análisis FODA y relacionarlo con el diseño organizacional y las metas establecidas.

243

Técnicas e instrumentos utilizados en la recolección y análisis de datos

- Cuestionarios a personas elegidas al azar.
- Entrevistas individuales con preguntas abiertas a personas clave.
- Revisión de documentos, registros y datos estadísticos.
- Observación participativa.
- Formatos para registrar la información.
- Para el análisis de los datos, la investigación usará los *software* SPSS y Atlas.ti.
- Marco de referencia teórico

Bases teóricas

Las bases del conocimiento están sustentadas primeramente en las teorías administrativas, por cuanto pretendemos dar una aportación a las ciencias administrativas y observar cómo estas teorías han evolucionado con el paso del tiempo y con la influencia de las características y necesidades de la época. La teoría organizacional es la base de nuestro marco de referencia al establecer parámetros de lo que es y cómo se comporta un diseño organizacional con relación a las metas institucionales.

La estructura y el diseño organizacional impulsan o limitan el desarrollo de estrategias para el logro de las metas institucionales, motivo por el cual nos interesa conocer el diseño de las UBBJ. La teoría de la contingencia determina que las organizaciones no pueden ser herméticas a los cambios de su entorno y sugiere que deben interactuar, y aún más las universidades objeto del estudio, por cuanto buscan vincularse con las demandas educativas de nivel superior, en zonas con nula oferta de estudios universitarios, densidad poblacional y rezago social. Por último, la teoría de los grupos de interés define la importancia



en el ejercicio de la rendición de cuentas de una IES pública hacia los grupos de interés internos, externos y, sobre todo, hacia la sociedad que la sustenta.

Estado del arte

El estado del arte es el conocimiento de las últimas investigaciones realizadas sobre el tema. Nos interesa conocer las características actuales de los diseños organizacionales para saber cómo están conformados bajo esta dinámica social tan inestable y caótica. Entender los sistemas flojamente acoplados nos permite entender algunas de las estructuras emergentes por su nivel de flexibilidad. La naturaleza de la IES es muy particular: en la actualidad son consideradas como sistemas flojamente acoplados al establecer procesos independientes y con autonomía, como la gestión de sus departamentos o la libertad de cátedra; sin embargo, como lo hemos mencionado anteriormente, la rendición de cuentas es un proceso firme que debe existir en las instituciones públicas. Finalmente, necesitamos conocer la naturaleza, los retos y el diseño organizacional de las UBBJ.

Resultados preliminares

Esperamos conocer cifras estadísticas y tendencias en el campo de la educación superior en México, así como algunos diseños organizacionales de la actualidad y, sobre todo, el modelo organizacional, los retos, las metas, debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Con la información obtenida pretendemos establecer un modelo de diseño organizacional híbrido que señale las áreas flojamente acopladas y fundamente su acoplamiento, así como las áreas firmemente acopladas, en espera de resultados sólidos.

REFERENCIAS

- Aboites, H. (2019). *Para devolver la universidad a la nación* [PDF]. En. Senado de la República (Ed). Los retos del nuevo gobierno en materia educativa (pp.189-192). Instituto Belisario Domínguez. https://inide.ibero.mx/assets_front/assets/libros/cuaderno_investigacion_250219_vf2.pdf
- Barba, A. (2000). Cambio organizacional y cambio en los paradigmas de la administración. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 48, 11-34. <https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/568/721>
- Castro, M. E. (2010). *El estudio de casos como metodología de investigación y su importancia en la dirección y administración de empresas*. <http://201.196.149.98/revistas/index.php/rna/article/view/332>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). *10 años de medición de pobreza en México, avances y retos en política social*. Editorial Coneval. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf



- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill.
- Ibarra, E. (2001). *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. UAM Iztapalapa.
- Weick, K. E. (1976). Educational Organization as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-19. <https://eds.uam.elogim.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=a394d39d-673d-4af5-98fd-9be92956bf3b%40redis>
- Yin, R. (s. f.). *Investigación sobre estudio de caso, diseño y métodos* [PDF]. SAGE Publications. <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf>



CAPÍTULO XIV

El papel de las TIC en la educación superior en México

Ignacio Marcelino López Sandoval¹
Cristina Teresa Penso D'Albenzio²

INTRODUCCIÓN

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son dispositivos que han permitido mejorar y acelerar la transmisión de información entre personas, empresas, gobiernos e instituciones en largas distancias. Estas tecnologías han logrado hacer más eficientes los procesos productivos, comerciales y financieros, y casi todas las actividades que realizan los seres humanos en la actualidad, pero, sobre todo, han mejorado los procesos educativos y de transmisión del conocimiento.

Sin embargo, la cantidad y la calidad de información y conocimientos que se pueden generar mediante el uso de las TIC han sobrepasado la capacidad de asimilación de educandos y educadores; en este sentido, es importante generar estrategias y técnicas educativas que permitan el mejor aprovechamiento de estas tecnologías.

El objetivo de este trabajo es estudiar el efecto que las TIC han generado en la educación superior a través de los dispositivos que están al alcance de alumnos y profesores, pero también investigar algunas de las estrategias implementadas para darles un mejor uso.

¹ Ingeniero agrónomo, especialista en Economía Agrícola y maestro en Economía y en Gobierno y Asuntos Públicos. Además, es doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencias Políticas. Institución de adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana. Contacto: ignaciolsmx@yahoo.com.mx

² Profesora investigadora de tiempo completo de la Universidad Autónoma Metropolitana y doctora en Estudios Organizacionales. Institución de adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana. Contacto: pensocristina77@gmail.com



El trabajo contiene tres apartados: el primero destaca la importancia de las TIC en México y en el mundo, con el objetivo de establecer un parámetro comparativo que resalte el lugar en el que se encuentra el país con relación a otros países en el uso de estas tecnologías.

El segundo apartado describe la aplicación y efecto de las TIC en la educación en México, mientras el tercero destaca el uso y abuso de estas en la educación superior con el objetivo de encontrar las mejores estrategias para emplear dichas herramientas, que son el futuro de la enseñanza.

La importancia de las TIC en México y en el ámbito internacional

Las TIC se definen en la Ley Especial Contra Delitos Informáticos (2001) como sigue:

Rama de la tecnología que se dedica al estudio, aplicación y procesamiento de data, lo cual involucra la obtención, creación, almacenamiento, administración, modificación, manejo, movimiento, control, visualización, distribución, intercambio, transmisión o recepción de información de forma automática, así como el desarrollo y uso de «hardware», «firmware», «software», cualquiera de sus componentes y todos los procedimientos asociados con el procesamiento de data (Castro *et al.*, 2007, p. 215).

Considerar todas estas manifestaciones de las TIC les imprime características casi ilimitadas para potenciar el quehacer de los seres humanos en lo económico, político, social, cultural, pero sobre todo en los procesos educativos.

Por su parte, Castells *et al.* (1986), Gilbert *et al.* (1992) y Cebrián (1992) (citados en Castro *et al.*, 2007) mencionan algunas características que ayudan a delimitar las TIC:

- **Inmaterialidad.** Su materia principal es la información en cuanto a su generación y procesamiento; permiten el acceso a una gran cantidad de datos en cortos períodos de tiempo a través de diferentes tipos de códigos lingüísticos que aseguran su transmisión a lugares lejanos.
- **Interactividad.** Suscriben una relación sujeto-máquina adaptada a las características de los usuarios.
- **Instantaneidad.** Facilitan el superar las barreras temporales y espaciales entre naciones, regiones, y entre diferentes culturas.
- **Innovación.** Persiguen la mejora, el cambio y la superación cualitativa y cuantitativa de las tecnologías predecesoras elevando los parámetros de calidad en imagen y sonido.
- **Digitalización de la imagen y sonido.** Facilitan su manipulación y distribución con parámetros más elevados de calidad y a costos menores de distribución, centrada más en los procesos que en los productos.
- **Automatización e interconexión.** Pueden funcionar independientemente; su combinación permite ampliar sus posibilidades y su alcance.



- **Diversidad.** Estas tecnologías giran en torno a algunas de las características anteriormente señaladas y generan una gran diversidad de funciones y actividades.

Estas características establecen la importancia del uso de las TIC en diferentes actividades y sectores de la sociedad. Quizá lo más significativo es que han contribuido al desarrollo social y económico de los países que han promovido su uso, tanto en términos productivos como de formación y educación. Las TIC son una herramienta que ayuda en los procesos productivos, de comercialización y financieros, puesto que contribuyen a la creación de valor agregado y aumentan la eficiencia y productividad, y, con ello, el nivel de competitividad de las empresas y las naciones. Además, pueden potencializar el conocimiento y el desarrollo social de la población.

En términos económicos, elevan la productividad y eficiencia de las empresas (al reducir los tiempos de producción y el uso de insumos y factores productivos), lo que disminuye costos de producción. También ayudan a reducir los costos de transacción (costos por la búsqueda de información y hacer cumplir los acuerdos o contratos) y facilitan el ingreso a nuevos mercados (comercialización, distribución y mercadotecnia); asimismo, permiten nuevas formas de contacto entre oferentes y consumidores (espaciales y temporales). En suma, las TIC contribuyen a realizar negocios de manera más eficiente y competitiva a través de la optimización del tiempo y los recursos.

En el ámbito social, el uso de las TIC facilita a los individuos acceder a una mejor información de manera más rápida y abundante, lo que puede contribuir a elevar su calidad de salud, alimentación, educación, desarrollo social, etc., al crear oportunidades que aumentan las capacidades humanas y que integran a los individuos en una sociedad más igualitaria y democrática (Ponce y Rojas 2010), siempre y cuando todos tengan el mismo acceso. Sin embargo, también pueden ser utilizadas como medios de enajenación y difusión de información falsa, o de rumores que sesguen las decisiones de los ciudadanos en los espacios políticos y sociales.

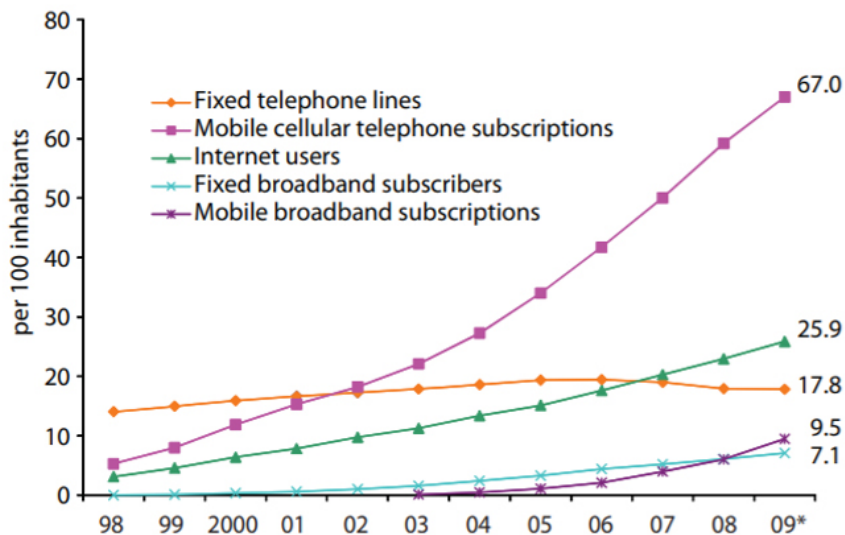
Si bien es cierto que las ventajas del uso de las TIC son considerables (siempre y cuando haya acceso y un buen manejo), al igual que cualquier proceso de crecimiento económico y de innovación tecnológica, su evolución no ha sido homogénea en todas las regiones ni en todos los países. Estas tecnologías tienen un fuerte componente que está ligado al desarrollo económico de regiones y países. En este sentido, algunas han presentado mayor penetración en ciertos sectores.

El acceso mundial a las TIC (**Figura 14-1**) muestra que el mayor crecimiento se presentó en la telefonía móvil con un 67 %, y que luego vienen internet con un 25,9 % y las líneas telefónicas fijas con un 17,8 % (año 2009) (Ponce y Rojas, 2010). En realidad, la telefonía móvil se destaca por su portabilidad, diversidad, innovación, pero principalmente por su acceso a la población (precios). Estas características la han convertido en uno de los prin-



cipales negocios de la actualidad, y es una de las TIC que más ha masificado su consumo, con una alta demanda de dispositivos y de servicios. Y al mismo tiempo, representa una de las tecnologías con mayor potencial educativo.

En América Latina, al igual que en el resto del mundo, se ha podido detectar un incremento en la penetración de los servicios móviles, de prepago y de banda ancha (Ponce y Rojas, 2010).



Fuente: Unión Internacional de las telecomunicaciones-UIT. Measuring the Information Society 2010.

* Estimado.

Figura 14-1. Accesos TIC mundial.

Fuente: Ponce y Rojas (2010).

La **Figura 14-2** muestra la penetración de la telefonía móvil en América Latina en el cuarto trimestre de 2015. México se ubicó en el penúltimo lugar (88,1 %), después de Venezuela (103,9 %), Guatemala (100,5 %), Bolivia (98,2 %) y Honduras (94,2 %).

Los primeros cinco países con mayor penetración de telefonía móvil fueron los siguientes: Uruguay (160,9 %), Costa Rica (156,7 %), Argentina (156,2 %), Panamá (153,4 %) y El Salvador (138,7 %).

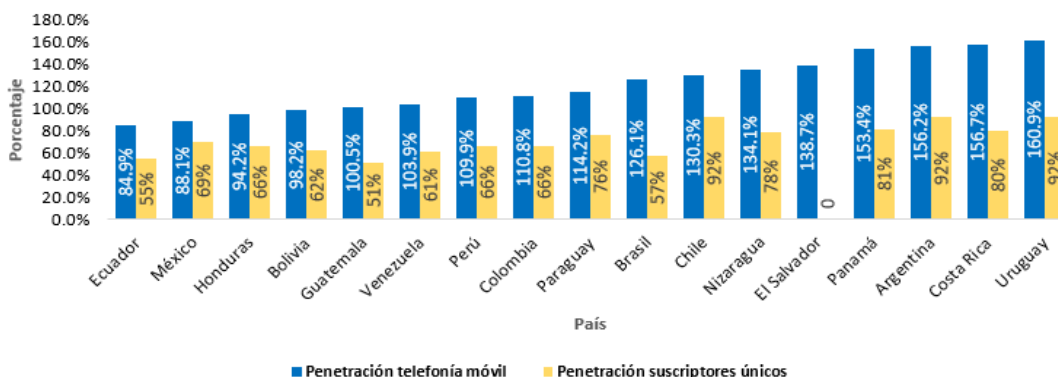


Figura 14-2. Penetración por cada 100 habitantes y suscriptores únicos al 4T15.

Fuente: Islas (s. f.).

En el año 2017, México presentó 90 dispositivos por cada 100 habitantes, 11 por debajo de la media mundial y 31,2 menos que el promedio de América Latina. Algunas de las principales barreras que impidieron esta penetración de la telefonía móvil en el país fueron el nivel de pobreza, la dispersión poblacional y las condiciones de aislamiento de las localidades (no es fácil proveerlas de la infraestructura necesaria) (Islas, s. f.). Estos elementos deben ser considerados al incorporar estas tecnologías en los procesos educativos.

Con relación a la penetración de usuarios de internet, en 2011 el 40 % de los habitantes de América Latina lo utilizaron, mientras que entre los países pertenecientes a la OCDE (excluyendo a México y Chile para evitar duplicar datos), el 80 % eran usuarios de dicho servicio. México se ubicó por debajo de estas medias, con poco más del 35 %. Los países con menor penetración fueron Honduras, Guatemala y Nicaragua, con menos del 15 % (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2016).

El número de usuarios de internet se relaciona con el soporte de conectividad de banda ancha, la cual puede ser fija (BAF) o móvil (BAM). Según la Cepal (2016), en BAM, en el año 2015, Costa Rica, Brasil y Uruguay ocuparon los primeros lugares con una penetración del 95 %, 88 % y 77 %, respectivamente. México se situó por debajo de la media de América Latina (58 %) y presentó aproximadamente un 42 % de penetración. En cuanto a BAF, los mayores niveles los mostraron Uruguay (26 %), Argentina (17 %) y Chile (16 %). Por su parte, México registró un 12 %, superando así la media regional del 11 %. En los últimos lugares se ubicaron Honduras, Nicaragua y Bolivia con menos del 5 %.

El uso potencial de las TIC en la educación se relaciona con la disponibilidad y acceso que la población de un país tenga para este tipo de tecnologías. México en telefonía móvil e internet se encuentra por debajo de la media de América Latina; y aunque ha ido aumentando gradualmente la penetración de las TIC en los últimos años, todavía existe un rezago importante en algunas zonas del país.



El efecto de las TIC en la educación

Los dispositivos de las TIC tienen la capacidad de generar y proporcionar una gran cantidad de información y recursos de enseñanza que, con las estrategias pedagógicas adecuadas, pueden traer excelentes resultados. Estas tecnologías despliegan una serie de ventajas (Cituk, s. f., p. 6):

- Proporcionar mayor efectividad en la educación escolarizada.
- Ampliar la oferta educativa.
- Propiciar la producción de nuevos materiales educativos.
- Incluir a dichas tecnologías en el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Permitir, por su cobertura, penetrar en las zonas rurales más apartadas.

En la actualidad, las TIC son herramientas más accesibles, amigables y fáciles de adaptar en aquellos sistemas educativos que quieren incrementar el rendimiento personal y organizacional, con el objetivo de hacer más eficaz y eficiente el proceso de enseñanza-aprendizaje. Las escuelas que han integrado las computadoras para realizar cambios pedagógicos en el aprendizaje y en la enseñanza tradicionales lo han hecho con el fin de lograr un aprendizaje más constructivo. Las computadoras proveen la información y, a la vez, incentivan el desarrollo de habilidades para que el educando busque la información y la sintetice; inclusive, aumentan la posibilidad de que la educación llegue a más lugares y potencialice la calidad de vida de estas comunidades (Castro *et al.*, 2007). Sin embargo, estas comunidades y escuelas deben tener una infraestructura básica (electricidad y líneas telefónicas, por ejemplo) que permita la incorporación de estos dispositivos y capital humano con la capacidad de usarlas y enseñar su manejo.

Son innegables los recursos didácticos y digitales que proporcionan las TIC en las aulas y que ayudan a generar algunas habilidades como las siguientes (Cituk, s. f., 2010, p. 6):

- Permitir el desarrollo del razonamiento conceptual.
- Fortalecer la continuidad del pensamiento.
- Despertar el interés de los educandos por el autoaprendizaje.
- Facilitar el aprendizaje permanente.
- Acceder a observar experiencias reales, involucrando a los alumnos en actividades que los conduzcan a un conocimiento significativo.

Por su parte, Kustcher y Pierre (2001, citados en Castro *et al.*, 2007) mencionan que las TIC que tienen mayor impacto en la educación son estas:

- Las computadoras y los periféricos, que utilizan y almacenan información digital (velocidad, potencia, sonido, una variedad de colores, video, unidad de CD-ROM, calculadora, cámara digital, impresora a color, *scanner*).



- Información digital (programas de aplicación y programas que muestran o administran la información: programas didácticos, página web, base de datos, procesadores de palabras, hoja electrónica de cálculo, entre otros).
- Comunicación digital (mensajería electrónica, «charla», foros electrónicos, telecopiador, teleconferencia, audio y videoconferencia).

No obstante, la integración de las TIC en la educación es un proceso que va más allá del simple uso de estas herramientas tecnológicas; se debe plantear una verdadera construcción didáctica que pueda generar y consolidar el aprendizaje significativo con ayuda de la tecnología. Este último es uno de los mayores retos de los docentes en el uso de TIC para la enseñanza-aprendizaje.

La transformación que han sufrido las TIC ha logrado que mejore la calidad educativa del estudiante, al reinventar la manera como se obtiene, se analiza y se interpreta la información. El uso de estas TIC tiene un objetivo claro: romper con los medios tradicionales (pizarrones, lapiceros, etc.), que pueden resultar desfasados del interés y desarrollo actual de la población (que ha sido expuesta a niveles tecnológicos diversos), y fomentar la función del docente, quien debe formarse y actualizarse en los métodos de enseñanza según los avances tecnológicos (Hernández, 2017).

Es innegable que las TIC han estado en constante desarrollo y que al momento de integrarse en la educación han provocado que los sistemas se transformen, porque deben adecuarse estos a los cambios que ha sufrido la sociedad, la cual presenta nuevas necesidades y valores. Entre los cambios más significativos se encuentran los siguientes (Martínez y Méndez, 2015, p. 44):

- Se desplaza el interés de la enseñanza hacia el aprendizaje.
- El rol del profesor expositor a guía y, en última instancia, administrador de los medios.
- Se pasa de una cultura basada en el libro y textos a una cultura multimedia.
- La desincronización de la educación (en el tiempo y en el espacio). Mediante estas tecnologías se puede aprender en distintos momentos y en diferentes lugares.

Además, las TIC, dentro del sistema educativo, pueden ser usadas de tres maneras distintas (Martínez y Méndez, 2015, p. 44): (i) como objeto de aprendizaje; (ii) como medio para aprender; y (iii) como apoyo en el aprendizaje. La elección de cualquiera de las tres dependerá del enfoque que el docente quiera aportarles a sus estudiantes y las estrategias que desarrolle en función de estos tres usos.

En México, la Secretaría de Educación Pública (SEP) es quien se encarga de regular los cinco niveles del sistema educativo mexicano: educación básica (preescolar y primaria), educación media (secundaria), educación media superior (bachillerato y profesional técnico), educación superior (universidades tecnológicas, licenciatura universitaria e insti-



tutos tecnológicos) y posgrado (especialidad, maestría y doctorado). Todos estos niveles se han apoyado en el uso de las TIC. La enseñanza, aun en sus niveles básicos, hace uso de la televisión, la radio, las videoconferencias, la computadora y el internet.

En general, cada nivel educativo ha integrado de diferente manera y con diferente intensidad estas tecnologías en sus procesos de enseñanza, siendo la educación superior la que mayor impulso les ha dado a determinadas TIC, como computadoras, tabletas, celulares, internet y correo electrónico, en sus programas educativos.

Los orígenes del uso de las TIC en la educación mexicana están estrechamente relacionados con los sistemas de educación a distancia, sistemas abiertos no escolarizados que tienen como objetivo brindar más oportunidades educativas en zonas y sectores de la población alejados y sin acceso a la educación (Cuevas, 2014). Inicialmente fueron implementados en el nivel de educación media con las telesecundarias y en la actualidad se han empleado en el nivel de educación superior y posgrados en línea, ya que se ajustan a las necesidades de aquellos educandos que por sus actividades no pueden asistir a un sistema escolarizado presencial.

En México se han desarrollado diversos proyectos relacionados con las TIC; entre los más destacados y que poseen cobertura nacional están los siguientes:

E-México, que incluyó cuatro pilares: E-aprendizaje, E-salud, E-comercio y E-gobierno. Fue un proyecto integrador que articuló los intereses de distintos niveles de gobierno, de diferentes entidades y dependencias públicas, de los operadores de redes de telecomunicaciones, de las cámaras y asociaciones vinculadas a las TIC, y de otras instituciones, con el objetivo de ampliar la cobertura de servicios básicos en educación, salud, economía, gobierno, ciencia y tecnología e industria, entre otros servicios a la comunidad (Cuevas, 2014).

Red Escolar: un programa de la SEP y del ILCE (Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa). El objetivo de este proyecto era brindar las mismas oportunidades educativas a todos los mexicanos llevando a cada escuela y a cada maestro materiales relevantes que ayudaran a mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje con apoyo de las TIC, y promoviendo el intercambio de propuestas educativas y de recursos didácticos, además de recuperar las experiencias de las escuelas exitosas del país (Cuevas, 2014).

En 2001, la Red Escolar colocó más de 135.000 páginas, con un promedio de 8.000 mensajes por mes, además de llegar a tener cerca de 320.000 visitas diarias; asimismo, equipó más de 10.000 centros educativos. Con respecto al programa de capacitación para docentes, la Red Escolar atendió en promedio 10.000 profesores de modo presencial y 8.000 en línea (Red Escolar, s. f.).



Para 2008, la Red Escolar había apoyado a 3.565.553 alumnos. Recibió un promedio de 2.613.000 hits diarios en su página (que contaba con más de 135.000 archivos web y un promedio de 12.000 mensajes de foros al mes). También desarrollaron 96 micrositos y 798 contenidos de acuerdo con la Reforma de la Educación Básica (Red Escolar, s. f.).

Red Edusat. Sistema de televisión educativa de México, basado en tecnología satelital digitalizada. Esta red, a cargo de la SEP y el ILCE, transmite varios programas, entre los que destacan Telesecundaria, Educación Media Superior a Distancia (Emsad) y Secundaria a Distancia para Adultos (SEA) (Cuevas, 2014). En 2017, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) realizó una evaluación a este sistema y reportó que el programa tuvo presencia en todos los estados del país con los servicios de Telesecundaria y cobertura de señal televisiva y radiofónica para transmitir programas culturales, artísticos, educativos y de entretenimiento.

A partir del año 2013, el programa presentó un crecimiento sostenido de la población atendida, derivado de la renovación tecnológica de los equipos receptores de la señal de la Red Edusat y del aumento de retransmisoras operadas por el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval], 2017, p. 3).

Enciclomedia, un proyecto que abarca la edición digital de los libros de textos gratuitos de la SEP. Este proyecto ha vinculado las lecciones de los libros de texto con los que año a año trabajan niños y maestros en todo el país con diversos recursos didácticos como imágenes fijas y en movimiento, interactivos, audio, videos, mapas, visitas virtuales, recursos de la enciclopedia Microsoft Encarta, entre otros más. Se compone de dos partes fundamentales: el Sitio del Alumno y el Sitio del Maestro (Cuevas, 2014). Algunos de los logros alcanzados por este proyecto durante el sexenio 2000-2006 fueron los siguientes (Ángeles, 2014, p. 170):

- El programa brindó mayores oportunidades para la integración de los alumnos en la discusión de temas en el salón de clases.
- A partir de las evaluaciones realizadas, se detectó un incremento de la motivación e interés de alumnos y maestros en las clases a través de una mayor variedad y uso dinámico de los recursos de Enciclomedia.
- Gracias a Enciclomedia se inició una tendencia de cambio en las estrategias de búsqueda de información adicional por parte de los maestros para aclarar dudas de los alumnos.
- Se incrementó el número de horas de capacitación que recibieron los profesores que trabajaban con aulas equipadas.
- Se generó un conjunto importante de cursos, talleres y materiales de capacitación sobre el uso pedagógico de Enciclomedia.



- Se desarrolló material de apoyo para el maestro y sugerencias didácticas.
- Enciclomedia 2.0 incluyó una propuesta para la enseñanza de inglés.

No obstante, las bondades de este programa solo se pudieron identificar en aquellas escuelas que contaban con la infraestructura tecnológica adecuada y el personal capacitado para su uso.

Pronap en línea. Es la página del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio y está a cargo de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio de la SEP (Cuevas, 2014). En 2007, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales evaluó este programa de la SEP y reportó (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2007, p. 5):

- La integración de 32 instancias estatales responsables de operar los servicios de formación continua en los estados.
- La instalación de 574 centros de maestros, tomando en consideración que todavía presentaban una situación heterogénea en cuanto a su consolidación.
- La cobertura de casi el 100 % de formación continua, garantizada únicamente a través de los talleres generales de actualización, hoy denominados cursos básicos nacionales.
- El diseño de una oferta nacional de 539 programas de estudios, con la participación de instituciones de carácter gubernamental y educativo.

En general, estos programas son una muestra de la incorporación de las TIC en los procesos de enseñanza en algunos niveles de educación en México. Los resultados en su aplicación han sido diferentes en cada uno de ellos, pero aun así son un avance en el uso de estas tecnologías en el sistema educativo nacional.

Usos y efectos de las TIC en la educación superior

En la actualidad, el empleo de las TIC ha logrado desplazar gradualmente a los docentes en la educación media superior y superior por un depositario de conocimientos más amplio: internet. En realidad, bajo el extenso uso de las TIC, el papel del docente es ahora el de fungir como asesor o guía, que se enfoca en proporcionar a los estudiantes las herramientas para la búsqueda inteligente, el análisis crítico y la selección y aplicación de los conocimientos (Abarca, 2015).

Muñoz (2008) y López (2010) (citados en Abarca, 2015) sostienen que por medio de internet se han conformado redes de aprendizaje a través de una plataforma tecnológica que facilita la comunicación, la colaboración y el acceso a recursos digitales. Estas plataformas son bastante amigables para evitar inhibir el desarrollo de las personas en el proceso de aprendizaje. Así pues, la integración de las TIC en México y en el ámbito mundial concreta su misión en las universidades como medio para fomentar las prácticas y habilidades necesarias para los estudiantes en sus futuros puestos de trabajo y actividades profesionales.



Burgos (2007, citado en Abarca, 2015) afirma que las nuevas herramientas tecnológicas sustituyen los medios tradicionales por el uso de videos, pizarras electrónicas o libros de texto y artículos digitales. Sin embargo, la incorporación de las TIC requiere no solo el conocimiento y dominio de estas herramientas, sino también del enfoque pedagógico orientado a facilitar el aprendizaje mediante estos dispositivos. La generación de una gran cantidad de información en internet implica estrategias de selección y búsqueda para que los educandos no se pierdan en un mar de información de dudosa procedencia y confiabilidad.

Pero además, las estrategias pedagógicas en el uso de las TIC, guiadas por elementos didácticos a su vez basados en la creatividad de los docentes, son fundamentales para hacer atractivo el aprendizaje a través de estos dispositivos, de tal forma que capten la atención y el interés de los alumnos.

Marqués (2007, citado en Abarca, 2015) señala que para lograr un uso eficaz de las TIC, los docentes universitarios deberán hacer lo siguiente:

256

- Elaborar y mantener una página web de la asignatura donde se pueda, por ejemplo, tener acceso al programa del curso, al calendario de actividades y a los documentos básicos y complementarios para los alumnos.
- Hacer uso de aparatos y programas informáticos: el entorno Windows, procesador de textos, navegador de internet, correo electrónico, entre otros.
- Usar las TIC en la enseñanza como instrumento de innovación didáctica. Por ejemplo, la creación de la página web de la asignatura, la organización de tutorías virtuales con los estudiantes, etc.
- Tener conocimiento sobre la utilización de las bases de datos y programas informáticos específicos de la materia que imparten (algunos *software* de uso profesional y simuladores). Esto con el propósito de que los estudiantes fortalezcan el uso de las TIC para fines de aprendizaje e investigación, pero también de formación profesional.

Las plataformas de Moodle y Google Classroom, ampliamente utilizadas en las universidades, han permitido cubrir varias de estas actividades. En algunas universidades privadas, como la Universidad de las Américas y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, se implementó Moodle desde finales de los años 90. Sin embargo, este proyecto fue opcional para los profesores, que no lo incorporaron completamente en su quehacer sobre todo por los altos requerimientos de planeación de las actividades de enseñanza-aprendizaje.

El uso de las TIC en las universidades privadas ha dependido de la capacidad económica de cada una de ellas y de los requerimientos del mercado laboral de sus egresados. Por su parte, en las universidades públicas su integración ha sido más lenta y ha dependido de los recursos públicos que les asignan para adquirir y equiparse con este tipo de tecnologías.



No obstante, en todas las instituciones de educación superior es común el uso de computadoras, internet y correo electrónico.

Es importante resaltar que las instituciones de educación superior deben garantizar lo siguiente para un uso eficaz de las TIC (García *et al.*, 2017, p. 16):

- El acceso a recursos tecnológicos de la más alta calidad.
- La capacitación de los docentes en el manejo de estas tecnologías y de su aplicación en la enseñanza.

Otra de las ventajas de la aplicación de las TIC es la educación superior a distancia, que ha aumentado la oferta educativa en este nivel, además de ofrecer la oportunidad de instrucción interactiva basada en la web (que puede resultar más atractiva a los estudiantes), una comunicación vía correo electrónico (que facilita la interacción entre docentes y estudiantes), contenidos de aprendizaje virtuales, exámenes en línea, uso de videoconferencias y la oportunidad de realizar estudios nacionales e internacionales disponiendo de conocimientos de frontera en el ámbito internacional (Abarca, 2015).

Entre las licenciaturas con mayor posibilidad de ser cursadas a distancia se encuentran los programas de Ciencias Sociales y Administrativas (Administración de Empresas, Contaduría Pública, Economía, Sociología, Comercio Internacional, etc.), y de áreas de Educación y Humanidades (Pedagogía, Filosofía, Geografía, Historia, etc.); por otro lado, son escasos los programas en Ciencias de la Salud y casi nulos los de Ciencias Exactas (García *et al.*, 2017).

En términos de los resultados de este tipo de enseñanza, Cabrales (2020, citado en Sanz *et al.*, 2020) menciona que la educación a distancia exige un mayor grado de compromiso y disciplina de los estudiantes: si estos se alcanzan, entonces el rendimiento académico puede ser mejor en formatos *online* que en los tradicionales. Sin embargo, esto dependerá del grado de madurez, la motivación profesional y de cierto perfil de autoaprendizaje por parte de los alumnos.

El acceso al conocimiento vía TIC, sobre todo en educación a distancia, podría reducir los costos en programas de educación superior, puesto que con el uso de estas herramientas tecnológicas se podría proveer de mayor acceso a materiales y conocimiento sin una infraestructura material y administrativa onerosa, lo cual reduciría considerablemente la inversión en infraestructura (Abarca, 2015) (edificios, instalaciones y personal permanente). Sin embargo, se tendría que evaluar el costo en tecnología y plataformas de enseñanza como Moodle, Zoom o Google Classroom, así como en capacitación de personal en el diseño y manejo de la enseñanza virtual.



La educación a través de TIC ha permitido a los estudiantes acceder a una enseñanza y un aprendizaje de calidad en cualquier momento y lugar (solo a través de una computadora e internet) y que se ajusta a la disponibilidad de tiempo de los educandos. Sin embargo, para lograr resultados educativos eficientes, es necesario generar una nueva cultura educativa en docentes y estudiantes que establezca los mecanismos de planeación, acompañamiento, supervisión y evaluación de las actividades de aprendizaje.

Existen tres razones que motivan a los docentes y estudiantes de educación superior a utilizar TIC durante las clases (Abarca, 2015, p. 348):

- Las herramientas crean espacios más interesantes y dinámicos.
- Ofrecen recursos innovadores.
- Mejoran la actitud de los estudiantes hacia los contenidos del curso.

Así pues, el uso de las TIC en administrativos, docentes y alumnos de las escuelas de educación superior concuerdan con lo que Escudero (1992, citado en López de la Madrid, 2010, p. 69) señala sobre el uso de las TIC: «Es necesario integrar las nuevas tecnologías en un programa educativo bien fundamentado para hacer un uso pedagógico de las mismas, ya que son las metas, objetivos, contenidos y metodología lo que les permiten adquirir un sentido educativo».

Es decir, para acumular un conocimiento y *γνω-how* se ha hecho necesaria la aplicación efectiva de las TIC en el aprendizaje, gestionada por las políticas y planes de desarrollo de las universidades. En el caso de la educación superior, ha sido cada universidad, pública o privada, la que ha propuesto y elaborado su propio programa de educación a distancia mediante el uso de las TIC, pero también han respetado la iniciativa de los profesores en su incorporación en los cursos presenciales, la cual en muchos casos ha sido limitada.

En la educación superior tradicional ha sido la exigencia del mercado laboral lo que ha presionado a las universidades a incorporar las TIC, al requerir profesionales que manejen este tipo de tecnologías. La experiencia y la evaluación con respecto a los egresados de estas instituciones han permitido establecer la importancia de una definición clara de las habilidades y capacidades que se han de desarrollar a través de estos programas de formación según las exigencias laborales.

No se puede negar que la computadora forma parte activa de la vida escolar en casi todos los niveles y que es una obligación tener un manejo adecuado de ella en el nivel superior, y no solo como herramienta de enseñanza-aprendizaje: también como un dispositivo que potenciará la vida profesional del educando.

Hoy en día, el correo electrónico ha permitido agilizar la comunicación y obtener una inmediatez que hace unos años parecía imposible. Además, no solo sirve para fines admi-



nistrativos, productivos y comerciales, sino cada vez más para agilizar la comunicación entre profesores y alumnos (López de la Madrid, 2010).

Moodle o Google Classroom, como plataformas de enseñanza, también han contribuido a organizar y almacenar información y material de apoyo (artículos y libros digitales, videos, entre otros) para cualquier curso. Asimismo, han facilitado la recepción y evaluación de actividades académicas hechas por los alumnos. Sin olvidar que pueden ser un medio para impartir clases virtuales o remotas a través de su programa de reuniones virtuales (al igual que Zoom y Microsoft Teams), accesible desde computadoras de escritorio, portátiles, teléfonos inteligentes y tabletas.

Sin embargo, aun cuando las TIC presentan ventajas en el proceso educativo, también generan algunas desventajas por su uso y abuso; una es el costo de la tecnología, el cual es elevado y en ocasiones hace inaccesible las TIC en ciertos medios y niveles educativos (que en muchos casos dependerán de la infraestructura para impulsar su uso).

Otra es que la gran cantidad de información generada por las TIC puede desvirtuar y entorpecer el proceso de formación de los estudiantes si no son guiados adecuadamente por docentes entrenados en su manejo, tanto en términos técnicos como pedagógicos. Es decir, se debe desarrollar la capacidad de los estudiantes para la selección, análisis y síntesis en el manejo de la información. Al facilitar el acceso a una gran cantidad de información se puede causar una actitud de plagio académico en los estudiantes.

Además, el uso excesivo e indiscriminado de TIC puede crear dependencia y ser un factor de distracción (sobre todo en las clases presenciales) que distorsione el proceso de enseñanza-aprendizaje y disminuya su rendimiento educativo.

Y también se requiere de una intensa capacitación de los docentes en el uso y manejo de las TIC, asociado a técnicas pedagógicas probadas con estas herramientas. Sin olvidar que es importante realizar una evaluación previa de la disponibilidad de equipo y *software* por parte de alumnos, así como la experiencia y familiaridad que tienen con estos dispositivos.

Cebrián (citado en Ricardo e Iriarte, 2017, p. 28) considera que el docente de nivel superior tiene que realizar las siguientes actividades:

- Asesorar y guiar para el autoaprendizaje.
- Motivar y facilitar recursos.
- Diseñar nuevos entornos de aprendizaje con TIC.
- Adaptar materiales desde diferentes soportes.
- Producir materiales didácticos especiales para estos soportes.
- Evaluar los procesos que se producen en estos nuevos entornos y recursos.



- Orientar su actividad desde una concepción docente basada en el autoaprendizaje permanente a través de las TIC.

Todo esto con el fin de que las TIC favorezcan los procesos de enseñanza- aprendizaje tanto de profesores como de estudiantes para mantener una instrucción novedosa, abierta, continua y flexible que sobrepase las barreras del tiempo y el espacio, con la posibilidad de generar nuevos conocimientos que no solo tengan impacto dentro de la educación, sino también en el ámbito laboral de los futuros profesionistas (Alcibar *et al.*, 2018).

CONSIDERACIONES FINALES

Las TIC han revolucionado todos los aspectos y actividades de los seres humanos, con efectos positivos en términos económicos, sociales, políticos y culturales. Estas tecnologías han permitido aumentar la productividad y eficiencia en empresas y gobierno, y con ello el nivel de competitividad y, por tanto, de crecimiento y desarrollo de los países y regiones. Y también han mejorado el bienestar social y la calidad de vida brindando más altos niveles de alimentación, salud, cultura, educación y participación social y política.

Las TIC han hecho posible la conexión en tiempo y forma de personas, empresas, gobiernos, localidades, regiones y países distantes. En el caso del sector educativo, su uso es cada vez más generalizado en todos los niveles, puesto que han sustituido los medios tradicionales con los que antes se generaba el proceso de enseñanza-aprendizaje. La utilización de estas tecnologías ha creado la necesidad de un sistema educativo más dinámico y de autoaprendizaje, acorde con la nueva realidad que enfrentan los educandos y docentes, sobre todo en el nivel superior.

Ante este constante cambio de necesidades de aprendizaje de los estudiantes y de las TIC, los docentes de las universidades se han transformado en asesores o guías, expertos en el uso de aquellas, quienes se actualizan constantemente en su manejo y en los nuevos métodos y estrategias de enseñanza basadas en estas tecnologías. Así han desarrollado amplias habilidades para administrar redes electrónicas de aprendizaje por medio de sitios web, plataformas de enseñanza, manejo de bases de datos y grandes cantidades de información.

Las TIC, por otro lado, generan algunas desventajas, por ejemplo: el costo de la tecnología, el cual es elevado y puede hacer inaccesible su uso; el exceso de información, que puede desvirtuar y entorpecer el proceso de enseñanza si no hay una adecuada guía; y, por último, el uso excesivo e indiscriminado, que puede crear dependencia y distracción.

Finalmente, cada universidad ha propuesto y elaborado su propio programa de educación basado en TIC y ha respetado la iniciativa de los profesores en la incorporación de estas



herramientas en sus cursos. Ha sido la exigencia del mercado laboral la que ha presionado a las universidades a una mayor incorporación de las TIC porque les exige profesionales que las dominen. El avance ha sido gradual, pero las circunstancias actuales (por la crisis sanitaria producida por la pandemia de COVID-19) obligaron abruptamente a todas las instituciones a hacer uso de ellas, de suerte que podrían seguir siendo el medio de enseñanza-aprendizaje en todo el planeta.

REFERENCIAS

- Abarca, Y. (2015). El uso de las TIC en la educación universitaria: motivación que incide en su uso y frecuencia. *Revista de Lenguas Modernas*, (22), 2-9. <https://doi.org/10.15517/rlm.v0i22.19692>
- Alcibar, M., Monroy, A. y Jiménez, M. (2018). Impacto y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la educación superior. *Información Tecnológica*, 29 (5). https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-07642018000500101&lng=es&nrm=iso
- Ángeles, M. (2014). *Logros y fracasos del programa Enciclomedia en el sexenio de Vicente Fox y su financiamiento* [PDF] [Monografía para Licenciatura en Administración Educativa, Universidad Pedagógica Nacional, Ciudad de México. <http://200.23.113.51/pdf/30756.pdf>
- Castro, S., Guzmán, B. y Casado, D. (2007). Las TIC en los procesos de enseñanza y aprendizaje [PDF]. *Laurus*, 13 (23), 213-234. <https://www.redalyc.org/pdf/761/76102311.pdf>
- Cituk, D. (2010). México y las TIC en la educación básica [PDF]. *Revista e-Formadores* (2). http://red.ilce.edu.mx/sitios/revista/e_formadores_pri_10/articulos/dulce_cituk_feb2010.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (2016). *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016*. Naciones Unidas.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval, Ciudad de México]. (2017). Ficha de monitoreo 2016-2017, producción y transmisión de materiales educativos. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/mx_1122.pdf
- Cuevas, R. (2014). Las TIC como instrumento pedagógico en la educación superior. *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 5 (9).
- García, M., Reyes, J. y Godínez, G. (2017). Las TIC en la educación superior, innovaciones y retos. *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 6 (12), julio-diciembre. <https://www.redalyc.org/pdf/5039/503954320013.pdf>
- Hernández, R. (2017). *Impacto de las TIC en la educación: retos y perspectivas. Propósitos y representaciones*. Universidad de San Ignacio de Loyola. <http://revistas.usil.edu.pe/index.php/pyr/article/view/149/251>
- Islas, J. (s. f.). 13,164 Mediatelecomm, ¿Por qué México tiene tan baja penetración de telefonía móvil? [Blog, Ciudad de México]. *Blog Octavio Islas*. <https://octavioislas.com/2017/03/28/13164-mediatelecomm-por-que-mexico-tiene-tan-baja-penetracion-de-telefonía-movil/>



- López de la Madrid, M. (2010). Uso de las TIC en la educación superior de México. Un estudio de caso. *Apertura*, 0 (7). <http://www.udgvirtual.udg.mx/apertura/index.php/apertura4/article/view/94>
- Martínez, S. y Méndez, L. (2015). *Las tecnologías de información y comunicación en el proceso de enseñanza en México y el mundo* [Tesis para Licenciatura en Informática Administrativa, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca]. <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/62544>
- Ponce, F. y Rojas, W. (2010). *Promoción y desarrollo de las TIC en América Latina*. En Proceedings of the 4th Acorn-Redecom Conference Brasilia, CDMX.
- Red Escolar. (s. f.). *Desarrollo de proyectos innovadores*. https://redescol.ilce.edu.mx/20aniversario/antecedentes/memoria_historica.html
- Ricardo, C. e Iriarte, F. (2017). *Las TIC en la educación superior. Experiencias de innovación* [PDF]. Universidad del Norte. <http://rd.unir.net/sisi/research/resultados/15119077649789587418552%20eLas%20TIC%20en%20la%20educacion%20superior.pdf>
- Sanz, I., Sáinz, J. y Capilla, A. (2020). *Efectos de la crisis del coronavirus en la educación* [PDF]. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. <https://www.flacsi.net/wp-content/uploads/2020/04/EFECTOS-DE-LA-CRISIS-DEL-CORONAVIRUS-EN-EDUCACION.pdf>
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2007). *Informe final de la evaluación de consistencia y resultados 2007* [PDF]. https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/507/2/images/informe_final_comunitarios.pdf



CAPÍTULO XV

Reflexiones en torno al estudio de la comunicación organizacional en México. Configuración institucional de un campo de estudio y sus imaginarios

José Alfredo Andrade García¹

Rafael Ávila González²

PRIMERAS REFLEXIONES EN TORNO AL CAMPO

DE ESTUDIO DE LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL

Comprender la configuración del campo de estudio de la comunicación organizacional y entender el diseño curricular en el nivel universitario requieren de una explicación que permita observar en amplitud y profundidad tales fenómenos. La explicación es necesaria en dos niveles: en un nivel interinstitucional que permita observar las fuerzas y tensiones entre los campos interactuantes que configuran el campo de estudio, y desde las formas en que esa institucionalización permea los imaginarios sociales de los actores que establecen una relación con dichos campos.

Avanzar por partes y tratar de entender la configuración del campo de estudio de la comunicación organizacional implica revisar brevemente la historia del estudio de las ciencias de

¹ Maestro en Comunicación y doctorante en el Programa de Posgrado de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Profesor investigador titular B en el Departamento de Ciencias de la Comunicación y Diseño de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Institución de adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Contacto: afredo@hotmail.com

² Candidato a doctor en Estudios Latinoamericanos del Programa de Posgrado de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Filosofía de la UNAM. Profesor investigador titular C del Departamento de Ciencias de la Comunicación y Diseño de la Universidad Autónoma Metropolitana. Institución de adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Contacto: ravila99@gmail.com



la comunicación como parte del currículo de licenciaturas que ofrecen las universidades en México. Hay que advertir que la historia es relativamente reciente: comienza en los años 70 del siglo pasado, cuando por primera vez la Universidad Iberoamericana ofertó sus cursos (Rizo, 2012).

Algunos datos acerca del desarrollo de la carrera revelan un incremento considerable en cuanto al número de universidades del país que la tienen en su currículo: de acuerdo con la ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior), hacia 2009 se registraron más de 1.000 programas de estudio en comunicación, ofertados por instituciones de educación superior, incluidas universidades de carácter público y privado (ANUIES, 2019).

El estudio de las ciencias de la comunicación observa un fenómeno particular; no se trata del abordaje de una sola disciplina, sino de un campo de estudio en el cual confluyen diferentes disciplinas sociales, tales como sociología, lingüística, psicología, etc. A pesar de la riqueza de los aportes que realizan a la carrera tales disciplinas, se ha llegado a creer que la comunicación circunscribe su estudio a los medios de comunicación masiva y la subsecuente formación de profesionales para los medios.

Esto último marca dos tendencias preponderantes en su campo de estudio. La primera concibe la formación profesional de la comunicación como el desarrollo de habilidades técnicas que aportan los recursos de un saber-hacer operativo. La segunda compromete una racionalidad que habilita la formación de un criterio crítico, mismo que se sustenta en la comprensión de las dimensiones significativas en las prácticas comunicativas.

Ubicados en la comunicación organizacional, caso central de esta reflexión, se puede afirmar que el campo de especialización obedece a una doble matriz en su configuración disciplinar. La primera línea ontológica se vincula a las ciencias de la comunicación, pues el acento se pone en el estudio de los fenómenos comunicativos en las organizaciones. La segunda línea consanguínea la articula a los estudios organizacionales, que por sí mismos cuentan con una larga tradición que se remonta a los primeros años del siglo pasado en los Estados Unidos y Europa (Putnam y Pakanowsky, 2006). Estudios organizacionales que en sus inicios descansaron sobre los paradigmas científicos sociales de la sociología, la ciencia política, la administración, etc.

El caso de los estudios de organizaciones ilustra lo dicho, pues estos en su origen tuvieron una motivación política sociológica, como lo muestra Charles Perrow (1990) cuando cita los estudios de Max Weber acerca de la burocracia. Recurso invaluable que posibilitaría la estructuración de las organizaciones al tiempo de legitimar el poder en un contexto altamente industrializado; esta burocratización definiría puestos y jerarquías, en una palabra, el orden organizacional.



Para comprender el estado en que se encuentra el estudio de la comunicación organizacional en México, es pertinente esbozar brevemente su historia. Desde su origen, la construcción del objeto de estudio de la comunicación en la organización se subordinó a una teleología de los intereses económicos de la organización al apoyar el proceso administrativo desde la planeación, organización, dirección, coordinación y control. Quizás porque los investigadores de la época hallaban semejanzas con el esquema del proceso informativo propuesto por Shannon y Weaver (1976), en el que se identifica un emisor, un mensaje, un canal y un receptor. Esto es, un proceso comunicativo unidireccional plano en el cual se consideran informaciones totalmente asepticas, sin riesgo de ser confundidas.

Las ciencias sociales de la primera mitad del siglo XX son fuertemente atravesadas por un encuadre epistémico de corte empírico-positivista (Wallerstein, 2007). De allí que las comprensiones científicas de la organización se vean altamente influidas por tales posturas al definir a la organización como una entidad económica orientada por los objetivos de la gerencia (Deetz, citado en Jablin y Putnam, 2001). Mismo efecto se vivió en la comunicación organizacional.

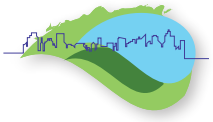
265

Desde los primeros estudios auspiciados por instituciones educativas (Stanford y Harvard en los Estados Unidos) y hasta bien entrada la década de los 80 del siglo pasado, el estudio de la comunicación organizacional orbitó en torno a temas que abonan a la capacidad productiva del personal y al carácter instrumental de la comunicación (Putnam y Pakanowsky, 2006).

Desde inicios del siglo pasado y hasta los años 80, el estudio de la comunicación organizacional se inscribió en paradigmas con perspectiva funcionalista, positivista, administrativa o normativa (Jablin y Putnam, 2001). En estas etapas predominaron investigaciones con un fuerte espíritu hipotético deductivo, y pretendieron dar soluciones prácticas a problemas productivos de la organización.

A partir de los 80 se observan una apertura en los temas de investigación y una diversificación en las epistemologías de estudio de la comunicación. Las organizaciones son asumidas como construcciones sociales y la comunicación es dilucidada en su dimensión significativa. Tanto paradigmas interpretativos como críticos viven un fuerte desarrollo motivado en el giro lingüístico de los años 60 (Czarniawska, 1999).

En el caso mexicano, el estudio de la comunicación organizacional ha seguido el patrón desarrollado en los Estados Unidos: ha orientado su atención a las necesidades productivas delineadas por la gerencia. Evidencia que marca una importante limitación en la formación del profesional de la comunicación organizacional y que opera como una sobredeterminación en un dominio de los estudios normativo-administrativos en las organizaciones (Deetz, citado en Jablin y Putnam, 2001), los mismos que asumen a la comunicación como



un conjunto de herramientas y habilidades que pueden ser desarrolladas en las organizaciones.

Las múltiples relaciones institucionales que guarda la configuración del campo de la comunicación organizacional limitan la oportunidad de enriquecer epistemologías y temas de estudio. Las relaciones de dependencia e interés entre los actores involucrados hacen de la comunicación organizacional una disciplina altamente prescriptiva, tanto para sus profesionales como para quienes hacen tareas de investigación.

El resultado: un conjunto de estudios de comunicación organizacional que no son sincrónicos con la realidad social y económica del país. Al tiempo que hacen a los planteamientos teóricos y metodológicos restrictivos a una dimensión administrativa de las organizaciones. Esto último, si bien no demerita, sí limita la posibilidad de abordajes teóricos alternos de orden social (llámense enfoques hermenéuticos, fenomenológicos, críticos o dialógicos) (Deetz, citado en Jablin y Putnam, 2001).

Solo por citar un ejemplo que puede ser abordado desde distintas ópticas, se trata el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas, mismas que cubren más del 90 % de la actividad económica nacional. Este dato se puede constatar en las Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) para el ejercicio fiscal 2011, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2010.

... conforme a la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se estima que las MIPYMES constituyen más del 99 % del total de unidades económicas del país, generan más del 50 % del PIB y contribuyen con 7 de cada 10 de los empleos formales que se crean en México, por lo que son un elemento fundamental en el desarrollo económico del país al constituir la columna vertebral de la economía nacional por su alto impacto en la generación de empleos (Secretaría de Gobernación, 2010).

Informaciones que se pueden interpretar en los siguientes términos: más de la mitad del PIB del país y casi tres cuartas partes del empleo son generados por organizaciones pequeñas y medianas. Estos datos no se pueden pasar por alto para un campo de conocimiento que ha apostado ampliamente a la tecnoprofesionalización de los universitarios, pues en términos reales representa un potencial campo de desarrollo profesional para los egresados universitarios del área y también un valioso objeto de investigación científica, que por sí mismo muestra su pertinencia.

En términos académicos, las universidades tendrían que abrir sus currículos para incluir el estudio de estas realidades, plenamente pertinentes. Al mismo tiempo, los académicos deben hacer los ajustes necesarios para una mediación adecuada de una teoría que piensa a la organización como un corporativo o gran empresa, y que en este caso no funciona.



El estado de cosas previamente delineado debe llevar a reflexionar cómo ha sido que algunos temas, objetos de estudio y epistemologías se tornaron predominantes en el estudio de la comunicación organizacional. Algún indicio de respuesta se puede encontrar en los planteamientos de Bourdieu con relación a la estructura del campo científico:

... el estado de las relaciones de fuerza entre los protagonistas de la lucha, agentes o instituciones, es decir por la estructura de la distribución del capital específico, resultado de las luchas anteriores que se encuentran objetivadas en las instituciones y las disposiciones, y que dirige las estrategias y las posibilidades objetivas de los diferentes agentes o instituciones en las luchas presentes (Bourdieu, 2000, p. 28).

En el campo científico hay una distribución desigual de recursos entre los distintos agentes, así como entre las instituciones que lo conforman; esto mueve a una pugna constante que condiciona la mayoría de las veces las relaciones institucionales. Este hecho determina relaciones de dependencia y dominio entre las instituciones que interactúan, y ello se puede ver reflejado, por un lado, en la legitimación y reconocimiento y, por el otro, en la preservación del estatus y el orden institucional.

Como cualquier otro campo, el científico se configura como una instancia jerárquica donde las tensiones se presentan por el posicionamiento de un cierto discurso al tiempo que atiende a las necesidades de reconocimiento por las instituciones, tanto internas como externas, que otorgan financiamiento en muchos de los casos.

Las instituciones que operan hacia dentro del campo científico de la comunicación organizacional desarrollan tareas relacionadas con el conocimiento del campo, ya sea como centros de investigación, centros de estudios superiores y asociaciones que agrupan comunidades de profesionales e investigadores, principalmente.

En el caso mexicano se pueden identificar algunas de las principales universidades que ofrecen la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación con orientación a comunicación organizacional: Universidad Anáhuac, Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad Intercontinental, Universidad de las Américas - Puebla, Universidad Autónoma de Chihuahua, Universidad del Valle de México, entre muchas otras públicas y privadas.

De igual manera, se pueden identificar las principales organizaciones que agrupan a los profesionales de la comunicación organizacional; entre otras destacan la Asociación Mexicana de Comunicaciones Internas (AMCI), fundada en 1973, y que se transformó en la Asociación Mexicana de Comunicadores Organizacionales (AMCO) en 1986, y la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC), que se constituyó



formalmente el 24 de abril de 1979. Cada una de ellas con orígenes y propósitos distintos (Minor, citado en Arévalo y Guillén, 2017).

Por fuera del círculo que comprende las instituciones que atienden al campo científico-formativo, se puede ubicar un segundo círculo que está integrado por instituciones-empresas que se apropian de los saberes encarnados en los egresados universitarios, mismos que integran a sus filas productivas.

Las relaciones entre el primer y segundo círculo cierran las relaciones interinstitucionales de reciprocidad institucional. Reciprocidad que, vale la pena señalar, no es equilibrada, pues el campo generador y formador de conocimiento, entiéndase universidades, ha subordinado en alto grado su autonomía con relación al segundo círculo, integrado por las empresas que contratan a los egresados. Por consecuencia, las universidades han orientado su vocación a la formación de técnicos profesionales. Ejemplo de ello es la siguiente reflexión que hace un investigador en comunicación sobre las necesidades profesionales del campo de estudio de comunicación organizacional.

268

... la efectividad educativa respecto de la comunicación organizacional debe tomar en cuenta e incluir aspectos como los siguientes: el empleo (el futuro ejercicio profesional) de los egresados; la perspectiva de los empleadores; el cuestionamiento en la formación en comunicación organizacional en el sentido de preparar estrategias con criterio propio y no «repetidores» de medios (Ocampo, citado en Lozano y Aceves, 2005).

En el análisis de instituciones que intervienen en la configuración del campo de la comunicación organizacional, se puede observar otro conjunto de instituciones que desde fuera delimitan y norman el campo de acción y conocimiento. Instituciones que cumplen un papel mediador, como las asociaciones que agrupan a un conjunto de aquellas en un campo de servicios; cítese aquí el caso de las universidades que son agrupadas en distintas asociaciones que tienen por finalidad observar el cumplimiento de la calidad educativa y la pertinencia en el desarrollo de líneas de investigación.

Estas instituciones mediadoras movilizan un gran aparato de mecanismos que van desde la evaluación administrativa del personal de la organización, pasando por la evaluación académica de estudiantes y docentes, y concluyendo con evaluaciones a las líneas de investigación. Ejemplo de ello es la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, que desde su fundación en 1950 ha participado en la formulación de programas, planes y políticas nacionales, así como en la creación de organismos orientados al desarrollo de la educación superior mexicana. La ANUIES es una asociación no gubernamental de carácter plural que agremia a las principales instituciones de educación superior del país; entre sus objetivos, expresa su voluntad para promover el mejoramiento integral en los campos de la docencia, la investigación y la extensión de la cultura y los



servicios. La asociación está conformada por 159 universidades e instituciones de educación superior, tanto públicas como particulares, de todo el país, que atienden al 80 % de la matrícula de alumnos que cursan estudios de licenciatura y de posgrado, de acuerdo con información del portal de la ANUIES (2019).

Estas instituciones son las que permiten la concreción de un alto grado de isomorfismo normativo y determinan los atributos que, se pretende, debe tener el profesional de la comunicación. Powell y DiMaggio (2001) han delineado el isomorfismo institucional como una tendencia alta a mimetizar los rasgos de distintas instituciones, dato verificable entre los diversos espacios educativos. Obsérvese el caso de las universidades donde se ofrece la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación con especialización en Comunicación Organizacional: en ellas se puede corroborar que los planes curriculares tienden a ser similares, sin margen para una diferencia sustantiva en la adopción de puntos de observación y abordajes teóricos divergentes.

Algunos casos extremos han llevado a que las mismas universidades asuman criterios empresariales en su operación interna; valga el caso de estudio realizado por Sergio G. González (2004) acerca de la comunicación interna en la Universidad de Occidente. Esta investigación, entre otras ideas, destaca que las universidades están en un proceso de adaptación de las características de la empresa. En algunos casos, el ingreso de los alumnos a las universidades se sujeta a la demanda del mercado laboral, por la necesidad que tienen de personal calificado en ciertos ámbitos del conocimiento.

En ese mismo estudio, el autor argumenta que la modernización de las instituciones de educación superior está orientada a (i) el reforzamiento del liderazgo del grupo directivo de la universidad y (ii) al desarrollo de sistemas administrativos de soporte al grupo. Este hecho marca la adopción de modelos empresariales en las universidades e implica el sometimiento a nuevos valores, símbolos, creencias que se manifiestan en las expresiones de eficiencia, calidad, productividad y excelencia académica.

Este fenómeno se puede entender como la consecuencia de una doble tensión interinstitucional. La primera tensión es generada dentro del campo educativo, en una competencia por obtener reconocimiento y recursos, lo que lleva a las universidades a adoptar el punto de vista generalizado. La segunda tensión produce una fuerza centrífuga, al propiciarse una competencia en formar a los profesionales *ad hoc* según las necesidades de las empresas. Estas dos acciones otorgan a las universidades, por un lado, el reconocimiento institucional de las empresas y, por el otro, una distinción de instituciones que reconocen los planes de estudio y las líneas de investigación del cuerpo docente.



Cierto es que esta breve radiografía delineada muestra *grosso modo* la realidad del campo de conocimiento de la comunicación organizacional. En ese tenor, algunos investigadores ya han expresado su preocupación. Las palabras de Nosnik ilustran una revisión tendencia en la investigación que se realiza en las tesis de licenciatura en las universidades que imparten la opción de comunicación organizacional:

Existe poca producción de conocimiento conceptual o teórico, lo cual puede cuestionar la concepción de la tesis como un elemento para este fin. Si bien el nivel de licenciatura no sería el óptimo para el desarrollo de conocimiento nuevo, toda vez que para ello existen los posgrados. Aun así, deberá trabajarse en el diseño de propuestas de aproximación teórica al conocimiento existente que pueda facilitar el desarrollo de interpretaciones regionales (Nosnik, citado en Lozano y Aceves, 2005) [cursiva agregada].

Un desarrollo limitado en la investigación teórica y poca atención a una adecuación teórica según las necesidades regionales de nuestro país. Asimismo, se podrían agregar algunas otras áreas que el mismo estudio reporta con crecimiento limitado, como es el caso del llamado tercer sector, que observa un gran rezago en comparación con lo que sucede en los estudios de caso de empresas lucrativas y entidades gubernamentales.

Hasta aquí se han explicado y caracterizado las relaciones entre las instituciones que comparten el campo de estudio de la comunicación organizacional. Relaciones que se establecen en un plano primario, entre instituciones educativas; relaciones que se expresan en un plano secundario, entre instituciones educativas y los sectores productivos y normativos.

Sin embargo, una duda válida y que aún no ha sido dilucidada es aquella que debe explicar cómo se establecen las relaciones entre los agentes externos con las distintas instituciones que han sido mencionadas aquí. Esto es, ¿cómo se relaciona una población juvenil prospecta a llevar a cabo estudios universitarios con estos centros de estudio?, ¿cómo se generan sus expectativas?, ¿a qué lógica reaccionan en la búsqueda de una opción profesional?

DILUCIDANDO IMAGINARIOS EN TORNO AL CAMPO DE ESTUDIO DE LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL

La explicación tiene continuidad en la comprensión de las interacciones interinstitucionales. Pero hace falta profundizar en el papel que juegan los imaginarios sociales en el arraigo de ciertas ideas acerca del funcionamiento del mundo, particularmente en la idea de un profesional universitario.

Comprender en plenitud tal planteamiento exige partir de la idea expresada por Iván Illich con relación a las «burocracias del bienestar social que pretenden un monopolio profe-



sional, político y financiero sobre la imaginación social, fijando normas sobre qué es valioso y que es factible» (Ilich, 1985, p. 9).

Idea significativa en el contexto de un modelo económico de orden capitalista en el que las relaciones sociales están subordinadas a la productividad y al consumo.

Para todo aquel que vive en la sociedad capitalista, la realidad es lo que la institución del capitalismo pone como realidad; y es esta realidad, no la gravitación universal o la estructura del núcleo atómico, la que cuenta y la pertinente desde el punto de vista psicoanalítico. Esta realidad es en este caso la de una multitud de instituciones segundas, de individuos socialmente categorizados (como capitalistas y como proletariados), de máquinas, etc., creaciones histórico-sociales que se mantienen unidas gracias a la referencia común a un magma de significaciones sociales imaginarias que son las del capitalismo y gracias a las cuales aquellas creaciones sociales son en general y para cada individuo. Esta realidad como creación histórico-social comprende en sí misma (y es imposible sin ella) la fabricación social de individuos que sean capitalistas (Castoriadis, 2013, p. 250).

Se puede partir de un hecho con relación al objeto motivo de reflexión: en México la mayoría de las instituciones de educación superior que ofertan la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación con especialidad en Comunicación Organizacional han determinado que lo preponderante en el perfil profesional del egresado es un saber hacer de orden técnico. Esta simple declaración determina que la comunicación se asuma como un conjunto de herramientas y habilidades que aportarán a la gestión del personal en las empresas.

Comunicación organizacional con una fuerte impronta teórica metodológica positivista. Escuela arraigada en la tradición del paradigma normativo que se alinea con una funcionalidad administrativa y que excluye epistemologías de la comunicación que se aproximan a la dimensión simbólica, significativa, y que da preeminencia a la construcción de sentido en el sujeto organizacional, solo por mencionar una posibilidad.

Revisar brevemente los procesos de escolarización en la historia contemporánea puede ayudar a comprender el fenómeno de la educación superior en esta área. Dice Jeremy Rifkin (2010) que durante la primera Revolución Industrial, en el siglo XVIII, la misión de la educación era muy diferente a la del periodo humanista, cuando el enfoque se centraba en cuestiones filosóficas y teológicas. En la era moderna de la escolarización pública, el objetivo planteado por los educadores estatales era el de producir lotes de «ciudadanos productivos» para las economías nacionales emergentes (Rifkin, 2010, p. 323).

Este hecho se tradujo en políticas educativas que centraron su atención en la formación de un saber hacer que cubría las necesidades de un sector productivo. No es fortuito que



los primeros desarrollos teóricos en torno al estudio de las organizaciones hayan buscado ejecutar los procesos productivos. Cítese a Frederick Taylor con su reconocido estudio de tiempos y movimientos para fomentar la productividad, o las ideas de Max Weber, quien a través de la burocratización del trabajo buscó estructurar funciones y definir líneas de autoridad en la organización.

Si, como se mencionó párrafos atrás, la definición del campo de estudio de la comunicación organizacional atiende a una serie de interacciones de instituciones que a manera de espejo reproducen su imagen, imitándose entre sí, tal isomorfismo se refleja en la definición del currículo que propone asignaturas relevantes y descarta otras tantas que a simple vista parecieran no abonar a las necesidades de un perfil profesional *ad hoc* para el mercado.

Ese hecho se ve reforzado por instituciones que controlan la rectoría de la educación desde una posición política encubierta en intereses sociales. Con ello se cierra el ciclo de interacciones interinstitucionales entre quienes son responsables de la educación (instituciones educativas y sus propias instituciones normadoras), quienes representan el mercado laboral (empresas privadas en su amplia mayoría) e instituciones públicas que cumplen funciones políticas (secretarías de educación superior, etc.). Todo el conjunto de instituciones referidas abona al fortalecimiento de imaginarios sociales en torno a lo que debe ser un profesional universitario, y en el caso particular que aquí compete, del comunicólogo organizacional.

Cabe advertir que la función de las escuelas no se debe limitar a una instrucción para saber hacer; el compromiso debe ir más allá, pues al tiempo que estructuran sujetos, han de impulsar la generación de ideas creativas a propósito de las realidades que enfrentarán los estudiantes en su futuro. Una situación que algunos científicos han tenido perfectamente clara y que ha evidenciado el proceder de la educación.

No fue casualidad que la construcción de las escuelas se asemejase a la de fábricas. Allí los niños aprendían algo más que el abecedario. La vida escolar se estructuró alrededor de restricciones temporales y espaciales que resultaron claves. Los estudiantes aprendieron a ser puntuales y eficientes, a sentarse en un pupitre durante largos periodos de tiempo concentrados en su trabajo. Las nuevas rutinas acostumbraron a los niños a las expectativas temporales y a las condiciones físicas que los esperaban en las nuevas factorías y oficinas industriales. También se les enseñó a concebir el aprendizaje como algo que uno adquiere y posee. El conocimiento era poder y se consideraba una herramienta o valor que uno podía utilizar para defender su propio interés en el mercado de trabajo (Rifkin, 2010, p. 323).

Así, al mismo tiempo que las escuelas realizan instrucción, también construyen imaginarios en su alumnado sobre lo que en el futuro significarán las formas de socialización laboral.

Ahora, cerrando la reflexión al objeto de estudio de este texto (el profesional de la comunicación organizacional), se debe aclarar que no solo la institución educativa abona al



imaginario social: el conjunto de la sociedad fortalece las imágenes de lo que es y debe ser su actuación. Los imaginarios sociales describen la manera en la que las sociedades perciben sus componentes (grupos, clases, categorías), jerarquizan sus divisiones, elaboran su devenir. Más que reflejarlo, producen e institucionalizan lo social (Castoriadis, 2013).

En términos llanos, se puede decir que el imaginario social es el modo en que la gente imagina su existencia social. De alguna manera, este imaginario define las relaciones que se establecen entre la sociedad, las expectativas, lo que es significativo en su experiencia, las formas de resolver sus diferencias, las normas, incluso lo que es posible y necesario imaginar.

Así, queda claro que las interacciones establecidas socialmente tienen un correlato de orden económico que funciona como telón de fondo. Es como una especie de teatralidad (Goffman, 1981), donde los actores hacen una representación social de una trama escrita por un economista.

EPÍLOGO

La pregunta pertinente a estas reflexiones, y como vía para desarrollar un epílogo que permita atar ideas en dirección a replantear el orden institucional de educación superior, sería la siguiente: en el caso particular que nos atañe, el campo de la comunicación organizacional, ¿es posible trascender la impronta de una racionalidad administrativa en la formación del profesional universitario contando como telón de fondo con el actual isomorfismo institucional?

En torno al campo de estudio de la comunicación organizacional, las instituciones de primer y segundo orden no solo determinan el imaginario del profesional de la comunicación: la complejidad de las interacciones interinstitucionales y sociales son las que determinan el imaginario social de un profesional de dicha área. Sin embargo, se puede y debe iniciar un cuestionamiento que lleve a replantear la mirada de lo que se ha construido como profesional de la comunicación organizacional en las universidades.

Cuestionamiento que seguramente llevará, a su vez, a preguntarse, en un sentido más amplio, si la universidad cumple con la función crítica a la que ha sido llamada acerca de lo social. Y en este caso concreto, el llamado es para las universidades públicas, principalmente.

Seguramente, en el intento de responder se evidenciará que el desarrollo de un capitalismo universitario ha llegado muy lejos, pues se han privilegiado los conocimientos y saberes que hacen sentido al mercado laboral, y dejado de lado las necesidades de otros sectores de la sociedad.



Llamo capitalismo universitario al fenómeno que transformó a la universidad en una empresa capitalista que, en consecuencia, debe funcionar según los criterios del capitalismo. Así pues, la universidad es capitalista no por encontrarse al servicio de la reproducción de una sociedad capitalista (lo que siempre ha pasado, por lo menos en el mundo no comunista). Es capitalista cuando se vuelve una corporación empresarial que produce un bien de consumo cuyo valor de mercado deriva de su capacidad de crear nuevos valores de mercado (por ejemplo, diplomas que dan acceso a empleos bien remunerados) (De Sousa Santos, 2019, p. 370).

Reconocer el papel que han jugado las instituciones educativas de nivel superior en la reproducción de un imaginario que fortalece la imagen de un profesional *ad hoc* para el mercado es el primer paso para abrir el campo de estudio y diversificar el perfil de un comunicólogo profesional necesario para todo tipo de organización. En ello será vital enriquecer su formación profesional trascendiendo la racionalidad administrativa, con unas epistemologías que potencien su sensibilidad y creatividad frente a la realidad que enfrente.

El dilema es claro: se continúa en la racionalidad técnica, aquella sobre la cual Habermas (1995) advirtió que solo reproduce un saber hacer de orden operativo, o se trasciende a un nivel crítico emancipatorio en el cual el conocimiento obtenido y generado en el aula universitaria posibilite la transformación de la realidad. El juego está en el tablero; les toca a las universidades asumir su rol y compromiso como agentes de cambio.

REFERENCIAS

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior [ANUIES]. (2019). *Acerca de la ANUIES*. http://www.anui.es/la_anui/es/laanui.es.php
- Arévalo, R. y Guillén, G. (2017). *La comunicación para las organizaciones en México*. Amipco, Anáhuac, Tirant Humanidades.
- Benassini, C. (2001). Escuelas de comunicación en México: ¿realidad o imaginario social? Diálogos de la Comunicación. *Revista Felafacs*, julio, 62, 43-55.
- Bourdieu, P. (2000). *Los usos sociales de la ciencia*. Ediciones Nueva Visión.
- Bourdieu, P. (2002). *Las reglas del arte. Génesis y estructura del campo literario*. Editorial Anagrama.
- Castoriadis, C. (2013). *La institución imaginaria de la sociedad*. Tusquets Editores.
- Czarniawska, B. (1999). *Writing management*. University Press.
- De Sousa Santos, B. (2019). *El fin del imperio cognitivo. La afirmación de las epistemologías del sur*. Editorial Trotta.
- Goffman, E. (1981). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Amorrortu Editores.



- González, S. (2004). *Comunicación interna, integración a la organización y desempeño académico de los docentes de la Universidad de Occidente, Unidad los Mochis* [Tesis de maestría, Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México].
- Habermas, J. (1995). *Conocimiento e interés. La filosofía en la crisis de la humanidad europea*. Universitat de Valencia.
- Ilich, I. (1985). *La sociedad desescolarizada*. Joaquín Mortiz.
- Jablin, F. M. y Putnam, L. (2001). *The new handbook of organizational communication. Advances in theory, research, and methods*. SAGE Publications.
- Lozano, J. C. y Aceves, J. F. (2005). *La comunicación en México. Diagnósticos, balances y retos*. CONEICC, Tecnológico de Monterrey.
- Perrow, C. (1990). *Sociología de las organizaciones*. McGrawHill.
- Pfeffer, J. (1992). *Organizaciones y teoría de las organizaciones*. Fondo de Cultura Económica.
- Powell, W. y DiMaggio, P. (2001). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Putnam, L. y Pakanowsky, M. (2006). *Communication and Organizations. An Interpretative Approach*. SAGE Publications.
- Rifkin, J. (2010). *La civilización empática*. Ediciones Paidós.
- Rizo, M. (2012). *Imaginarios sobre la comunicación: algunas certezas y muchas incertidumbres en torno a los estudios de comunicación, hoy*. InCom-UAB.
- Swartzman, H. (1993). *Ethnography in organizations. Qualitative research methods*. SAGE Publications.
- Secretaría de Gobernación. (2010). Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2010.
- Shannon, C. y Weaver, W. (1976). *Teoría matemática de la comunicación*. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).
- Wallerstein, I. (2007). *Abrir las ciencias sociales*. Siglo XXI Editores.



CAPÍTULO XVI

Calidad y equidad en materia de política educativa en el nivel terciario de la educación en México

Lorena Litai Ramos Luna¹

INTRODUCCIÓN

Dada la importancia de la educación como pilar de las naciones, las políticas trazadas en la materia son relevantes, por cuanto encaminan los frentes de acción y determinan el contenido de las decisiones. Cabe destacar que México se encuentra en un proceso de transición demarcado por la alternancia en el poder, la cual está encabezada por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien desde las campañas electorales y hasta su elección planteó diversas promesas dirigidas a subsanar el tejido social a través de la creación de programas y el fortalecimiento de iniciativas destinadas a niños y jóvenes, con la finalidad de que dieran continuidad a sus estudios. La puesta en marcha de los proyectos ha exigido la búsqueda de recursos y de la articulación de diversos sectores sociales.

Tales proyectos, además, han buscado mantener dos de los ejes que han sido centrales al menos en los últimos dos sexenios en la política educativa trazada para el país: la calidad y la equidad. Si bien no se ha llegado a un consenso sobre la definición del primer término, es un hecho que en el nivel terciario se ha traducido en la mejora de algunos indicadores, como cobertura, eficiencia terminal, acreditación de los planes y programas de estudio, entre otros. Ante ello resulta oportuno indagar cómo estas directrices han impactado en el sistema de educación superior en México.

¹ Doctora en Estudios Organizacionales. Profesora investigadora de tiempo completo. Institución de adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana. Contacto: lorena.litai@xanum.uam.mx



En este sentido, el objetivo del trabajo es analizar los ejes de calidad y equidad en materia de política educativa. Este se divide en tres apartados. En el primero se esboza de manera general el panorama de la educación superior en México a partir de la década de los 80, que se reconoce como un escenario de crisis y es un parteaguas para la delimitación de las políticas subsecuentes. En el segundo se explica el origen de los ejes de calidad y equidad desde los programas sectoriales de educación y se muestra su evolución. En el tercero se detallan los avances obtenidos en ambas aristas en el sexenio en curso. Al final se muestran algunas conclusiones.

La política educativa en el nivel superior en México

Flores-Crespo (2008) da cuenta del panorama de las políticas educativas en México describiendo que las mismas están lejos de materializar las ideas acerca de bienestar, cambio y transformación sobre educación y conocimiento. Los programas sectoriales trazados en sexenios previos muestran una eficacia limitada, con escasos avances en materia de cobertura educativa y el crecimiento de las desigualdades sociales, entre otras repercusiones.

277

Para el autor, la educación tiene la capacidad real de cambio y transformación, siempre y cuando se adhiera a las reglas institucionales, legales, racionales, culturales, políticas, financieras y democráticas que contribuyan a potenciar su efectividad. De este modo, las políticas son «los cursos de acción que implícita y explícitamente surgen primordialmente desde el gobierno, pero que son constantemente recreados por los diversos actores sociales y políticos con el propósito de cumplir con las finalidades que el Estado se va fijando» (Flores-Crespo, 2008, p. 5).

El contexto actual, en el que se privilegian el conocimiento y la generación de nuevas formas de trabajo y productividad en las cuales las habilidades que poseen los individuos son valoradas en los espacios productivos, sociales e institucionales (Mazzotti *et al.*, 2011), y que interactúa con las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales de México, genera retos que deben enfrentar los tomadores de decisiones. Para ilustrar lo anterior, y de forma muy general, considérese que, por ejemplo, en cuanto a los derechos civiles es necesario mejorar la relación del Estado con la sociedad y la impartición de justicia de modo que se reduzcan los índices delictivos (Carpizo, 2011); en cuanto a los derechos políticos, se requiere de un Estado de derecho democrático que respete las libertades fundamentales y promueva la inclusión, así como la equidad, en los grupos vulnerables (Fraguas, 2015); del lado de los derechos económicos, son fundamentales la creación de fuentes de trabajo, el impulso a las actividades productivas, la mejora en la formalidad de los empleos y el incremento gradual de la capacidad adquisitiva (Gómez, 2013), por mencionar algunos.



Tales escenarios permiten cuestionar qué tipo de políticas educativas deben ser diseñadas para dar respuesta a las demandas emergentes. Flores-Crespo (2008) comenta que es necesaria una renovación de las finalidades de la educación y la reformulación de los esquemas y marcos para el análisis y diseño de políticas educativas.

Ante tal afirmación, conviene describir a grandes rasgos el contexto que ha moldeado la toma de decisiones universitaria. A partir de la década de los 80, la educación superior en México atravesó por un periodo de crisis que arrastraba situaciones como el crecimiento de la matrícula que se explica a razón de que, en años previos, se llevó a cabo un proyecto de democratización del sistema que buscaba incorporar a los jóvenes de los sectores sociales más desprotegidos. La universidad mexicana no tuvo la capacidad de satisfacer tal demanda, lo cual causó problemáticas persistentes que dieron lugar a un descenso en la calidad y a un importante proceso de burocratización (Vega, 2002).

Se reconoce que durante ese periodo se emprendió una etapa de reordenamiento institucional dirigida por el Estado, la cual consistió en la transición del Estado de bienestar a la universalización de la administración pública bajo el paradigma empresarial, en el marco de la entrada del país a un entorno globalizado y neoliberal (Kent, 2005). Este último influyó en la estructura productiva, social y política y ha traído, de acuerdo con Ibarra y Rondero (2001), la imposición de prácticas para orientar la acción colectiva, donde el Estado obedece a una racionalidad política basada en la administración, reduce su intervención, se reestructura promoviendo la participación de la sociedad en la gestión de lo público e interviene asegurando el orden y la regulación con base en una lógica de evaluación y rendición de cuentas.

Para las universidades, la transición generó una disminución en los recursos públicos recibidos, la implementación de medidas para la rendición de cuentas, la evaluación académica como práctica constante, en el ámbito institucional, de plantilla docente y de alumnado, y la certificación de planes y programas de estudio como elementos centrales de las políticas (Kent, 2005; Ordorika, 2006). Con la globalización, las presiones para la internacionalización se volvieron crecientes y la aparición de diversos proveedores del sector privado acrecentó la mercantilización educativa (Landinelli, 2009).

Durante la década de los 90, el campo de acción gubernamental se concentró en la distribución de los recursos públicos, siguiendo con los principios de la transición política y dando prioridad a los temas de evaluación, calidad y diversificación. En este periodo es relevante la intervención de los organismos financieros, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual ha tenido la función de administrar los bancos internacionales y decidir los criterios de acreditación para la obtención de presupuesto para financiar la deuda externa del país. Dichos organismos emitieron recomendaciones encaminadas a fortalecer la competitividad, productividad, optimización y capacitación para los trabajadores (Cruz, 2002). De igual modo, el Banco Mundial establece un diseño de políticas para



los países en desarrollo que medie el otorgamiento de préstamos y el aseguramiento de los niveles de eficiencia económica (Ordorika, 2006).

Otro hecho que hizo posible la definición del país en esa década fue su participación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992, cuyo antecedente inmediato fue el Tratado de Libre Comercio de 1988 entre Canadá y Estados Unidos, el cual fue renegociado para acordar la entrada de México. Aboites (1996) explica que la educación se ajustó a las condiciones del intercambio comercial, asegurando el libre flujo de capitales, servicios, mercancías y la protección de la propiedad intelectual.

Así, se hace evidente la orientación pragmática, la vinculación con el mercado laboral y la finalidad de la educación como un medio a partir del cual los egresados se pueden adherir al mercado laboral en rubros cada vez más especializados. Durante esta década se ampliaron los convenios entre universidad y empresa, se llevaron a cabo modificaciones en los planes de estudios y aumentaron las matrículas en carreras como Derecho, Contabilidad y Administración, realidad que desajustó la oferta de profesionales y la demanda laboral (Vega, 2002). Se sumó la expansión del sector privado, el cual buscó dar una rápida atención al sector productivo.

Para las instituciones de educación superior (IES), este periodo representó la introducción de esquemas de evaluación como una práctica constante; surgieron entidades como la Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes) y algunas de sus comisiones, entre las que sobresale la Comisión Nacional de Evaluación (Conaeva); con esto fueron inducidas la autoevaluación y la evaluación interinstitucional llevadas a cabo por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), los cuales permanecen encargados de evaluar los programas y el sistema mismo (Villa, 2013).

Se inserta también la aparición en 1991 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y del Programa de Superación del Personal Académico (Supera) de 1993 (que sería reemplazado por el Programa de Mejoramiento del Profesorado [Promep] en 1996), los cuales, mediante la concesión de becas, buscaron la profesionalización de la planta laboral. Asimismo, se instauró en 1984 el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Todo esto acentuó las tensiones entre la perspectiva administrativa y académica de la evaluación, donde se transitó hacia una universidad pragmática, productivista y con una pedagogía neoliberal para garantizar una asignación presupuestal (Díaz, 1999).

Desde la década de los 2000, las políticas nacionales han promovido la descentralización y la diversificación de la oferta y de los perfiles de las instituciones de educación superior que conforman el sistema. Han sido transformadas las relaciones entre políticas de calidad, financiamiento y evaluación, lo que ha traído consigo nuevas estructuras de gestión, administración y organización (Acosta, 2013). Es destacable la transición democrática del país en el año 2000 con el triunfo en las elecciones federales del Partido Acción Nacional



(PAN), lo que aseguró la persistencia de un proyecto neoliberal de gobierno (De Garay, 2011).

Waldman (2002) narra que fue en los albores de este periodo cuando las universidades se enfrentaron a los desafíos que plantea una sociedad inmersa en un rápido proceso de transformación, que exige nuevos conocimientos y habilidades, así como novedosas formas de adaptación al mercado laboral: «... si bien la educación superior no puede quedar al margen del impacto social que significa el reacomodo de las fuerzas económicas, políticas y culturales que recorren el mundo, ello afecta indudablemente su organización, prácticas, financiamiento, programas curriculares, prioridades de investigación, etc.» (Waldman, 2002, p. 674).

Se hace relevante la formación de mano de obra y la competencia que supone la globalización, lo cual incide en las funciones sustantivas de la educación superior, llevando así a las universidades a una búsqueda de mayor calidad educativa. Los recortes al financiamiento de las universidades han acrecentado sus vínculos con el sector productivo, han promovido contratos de investigación con el sector empresarial y han generado programas de autofinanciamiento. Otros elementos para considerar tienden a visibilizar la desregulación de las condiciones de trabajo de los docentes, entre las que se enuncian una mayor cantidad de alumnos por maestro, la intensificación de la labor académica y los salarios precarios (Waldman, 2002).

Los ejes de calidad y equidad

Desde sexenios previos se ha buscado mejorar la cobertura a través de la ampliación de los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja y vulnerabilidad, de la creación de nuevos servicios educativos, del aumento de los existentes y del aprovechamiento de la capacidad instalada de los planteles (Presidencia de la República, 2013). En el Gobierno de AMLO, según el Proyecto de Nación, específicamente en el eje «Educación para todos», se persigue esta misma iniciativa: «El recibir educación en todos los niveles es un derecho universal de todos los habitantes del país, sea cual sea su edad, condición social, cultural y económica. Garantizar este derecho es una responsabilidad del Estado» (Morena, 2018, p. 385). La apuesta trazada es que mejorar la cobertura y la inclusión permite atacar otras problemáticas de índole social como la inseguridad, la violencia y el deterioro del Estado de derecho.

No obstante, desde la década de los 2000, la política educativa en materia de educación superior se ha orientado en el discurso de la calidad y la equidad. El Programa Nacional de Educación (PNE) 2002-2006 determinó tres objetivos estratégicos para la educación superior: primero, la integración, coordinación y la gestión del sistema de educación superior; segundo, la ampliación de la cobertura con equidad; y, finalmente, la educación superior de buena calidad. Gómez (2014) afirma que este programa establece que entre los lineamientos de coordinación del sistema de educación superior se encuentra la actualiza-



ción de la normativa para flexibilizarlo y hacerlo más dinámico, y así integrarlo con otros niveles educativos en conjunto con el Sistema de Ciencia y Tecnología, los programas de artes y cultura y la sociedad.

En cuanto a la cobertura y calidad de la educación superior, se propuso mejorar la eficiencia terminal a través de diversas opciones de titulación, pero, sobre todo, se destacó la creciente vinculación de las carreras con el ámbito laboral. Se institucionalizaron los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones y se fomentaron la integración y la articulación de redes para vincular proyectos, infraestructura y movilidad de estudiantes y académicos, procurando la diversificación del financiamiento de las organizaciones educativas (Gómez, 2014).

Cada objetivo fue abordado, continuando con Gómez (2014), mediante diversos programas y políticas. La cobertura se atendió fortaleciendo las alternativas de educación tecnológica, politécnica, y creando universidades públicas con financiamiento federal y estatal. Esta también se promovió a través de hacer equitativas las oportunidades de acceso mediante el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes). La mejora de la calidad se instrumentó a partir de innovaciones en las instituciones públicas y revisiones en los planes y programas académicos. Se reforzó el Programa Institucional de Formación de Investigadores (PIFI) y se indujo a las instituciones a formular proyectos de superación académica del profesorado, actualización de contenidos, uso de tecnología y adopción de enfoques educativos centrados en el aprendizaje.

Para el periodo presidencial 2006-2012, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) instó a académicos y especialistas a realizar un amplio diagnóstico sobre la situación de la educación superior en México, identificar retos centrales, y plantear propuestas y alternativas para considerar en la definición de políticas públicas y en los procesos de transformación académica. Los temas centrales desprendidos de aquel llamado se resumen en el fortalecimiento del sistema de educación superior con la finalidad de enfrentar sus rezagos, limitaciones e inequidades y atender la cobertura, de modo que se asegure que las generaciones futuras tengan acceso a aquella para afrontar los problemas del país y sus regiones (Gómez, 2014). No obstante, los retos que plantean los constantes cambios...

... en el entorno social, económico y político de México elevan continuamente las exigencias de la sociedad hacia la educación superior, reclamando de ella nuevas respuestas que sobrepasan sus capacidades actuales. El sistema, por lo tanto, requiere conseguir mayores niveles de flexibilidad y adaptabilidad para responder a las circunstancias en continua transformación. Asimismo, se subraya la necesidad de articular los esfuerzos que se realizan en las instituciones públicas y particulares que integran el sistema de educación superior del país, con las políticas, programas y acciones perfilados en la esfera gubernamental (Gómez, 2014, p. 22).



En el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 se integran las recomendaciones de la ANUIES, y permanece la necesidad de sostener e incrementar la dinámica de expansión del sistema para mejorar los indicadores de cobertura. También se mantiene Pronabes y se recalca la importancia de la calidad académica a través de políticas, programas y acciones. A su vez, continúan el crecimiento y la diversificación del sistema de educación superior, las pautas para reforzar la calidad académica y la evaluación y rendición de cuentas mediante el esquema de mejora del perfil académico de la planta docente bajo Promep, así como el trabajo del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) y del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior A. C. (Copaes).

A la vista de estos retos, la posibilidad de mejorar las condiciones de gobernabilidad del sistema de educación superior precisa, como punto de partida, reconocer su complejidad y su heterogeneidad, así como la diversidad de papeles y funciones que las IES desempeñan en respuesta a las demandas de su entorno (Gómez, 2014, p. 33).

Por otro lado, las medidas declaradas desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 plasmadas en el eje «México con educación de calidad» persiguieron como temas prioritarios la inclusión y la equidad en el sistema educativo; las estrategias se dirigieron hacia los sectores en desventaja o vulnerabilidad, así como al acceso a la educación en todas las regiones del país. Desde esta esfera, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2013) reforzaba el discurso anterior y su estrategia promovía la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, el aseguramiento de una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa, y el impulso de la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento... (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval], 2018).

Según la ANUIES (2016), la calidad es una exigencia para todas las IES en el proceso de construcción de una sociedad de conocimiento. Señala lo siguiente:

A los cambios realizados en los últimos cinco lustros en materia de fortalecimiento y aseguramiento de la calidad, deberán seguir nuevos modelos y programas a partir de una nueva conceptualización de la calidad que tome en cuenta la complejidad del proceso educativo y detone innovaciones sustantivas y duraderas (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior [ANUIES], 2016, p. 38).

La asociación reconoce que existen varias dimensiones para conceptualizar la calidad. Por un lado, puede ser entendida como la eficacia de la acción educativa, es decir, de los aprendizajes esperados. Por otra parte, se puede referir a la relevancia de los contenidos de aprendizaje y cómo estos satisfacen las expectativas y necesidades de los interesados para su desarrollo y desempeño profesional. No obstante, añade que para garantizar la calidad



del sistema educativo terciario lo que cuenta son los resultados (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior [ANUIES], 2018).

En estos términos, el constante impulso a la evaluación de programas, personal docente, estudiantes, instituciones y procesos ha sido una de las políticas del gobierno federal; aquella es realizada por organismos como el Copaes y los CIEES. Algunas de las mejoras que señala la ANUIES (2018) es el cambio cualitativo en la evaluación de los procesos, que va a la par del crecimiento de la matrícula y el ejercicio de autorreflexión dentro de las instituciones y las comunidades académicas. No obstante, se reconoce que el desarrollo no es heterogéneo. De las 2.724 IES que en 2018 ofrecieron estudios de técnico superior universitario y licenciatura, solo cerca del 17 % contaron con programas acreditados por el Copaes o los CIEES (ANUIES, 2018).

De igual manera, la calidad ha sido planteada en términos de la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación superior; al ser el SES (Sistema de Educación Superior) un conjunto tan heterogéneo, la calidad sigue siendo un reto frente a la cobertura. Una de las metas del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 era que al menos el 72 % de la matrícula de estudiantes en licenciatura y técnico superior universitario (TSU) perteneciera a programas reconocidos acreditados, y solo alcanzó el 44,7 % (ANUIES, 2018). Sin embargo, al ser la calidad un término susceptible a distintas interpretaciones, los esquemas de evaluación y acreditación enfrentan problemas como la falta de un sistema de información que permita formular diagnósticos que apoyen en la toma de decisiones y «un marco de referencia específico que establezca qué, cómo y para qué evaluar, quiénes deben participar y con qué responsabilidades» (ANUIES, 2018, p. 75).

Por otra parte, la cobertura de educación superior en México se ha expandido considerablemente, aunque la ANUIES (2018, pp. 55-56) señala que el indicador es bajo respecto de los estándares internacionales. Con una matrícula de 4,2 millones, equivalentes a un 38,4 % de la tasa bruta de escolarización, nuestro país se encuentra en situación de atraso frente al indicador de cobertura de naciones que han superado el 50 %. Por ejemplo, México está 10 puntos porcentuales por debajo del promedio de América Latina y el Caribe, que corresponde al 48,4 %, y la diferencia es mayor en comparación con países como Colombia (58,7 %), Argentina (85,7 %) y Chile (90,3 %), por señalar algunos.

A esto se suma el desequilibrio en la demanda de los jóvenes por ciertas carreras, que tienen una sobreoferta en el sector productivo (Presidencia de la República, 2013). Para ilustrar lo anterior, Mendoza (2018) distingue que en 2017 el área de ciencias sociales y administrativas absorbió el 43 % de la matrícula de licenciatura. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2019) especifica que las carreras con más profesionistas son Administración y Gestión de Empresas, Contabilidad y Fiscalización y Derecho. El instituto recomienda que se fortalezcan los mecanismos de vinculación con el sector



productivo para promover una mayor pertinencia de la oferta universitaria con las necesidades específicas de cada región.

Durante el período 2013-2018 se buscó desarrollar programas educativos flexibles con salidas intermedias como las carreras técnicas y vocacionales, con lo que se apoyaría la estrategia de generar competencias para el empleo. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018), el reconocimiento del aprendizaje fuera de las organizaciones formales de educación ayuda a las empresas a identificar las habilidades de los trabajadores y vincularlas con sus ocupaciones. Esta ha sido una apuesta que sigue en marcha. Vale decir que la educación por competencias es una tendencia que surgió en la década de los 80 y que busca...

... la regulación del mercado laboral interno y externo de las empresas, la definición de las políticas de formación y capacitación de la mano de obra, así como la articulación emergente del sistema de producción y los sistemas educativos con el propósito de diseñar e impulsar procesos de formación más eficientes y pertinentes a las condiciones, demandas y exigencias de la reorganización internacional del trabajo (Marín, 2017, p. 110).

Las iniciativas que siguen esta línea y han tenido continuidad son las del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (Conocer), el Programa de Capacitación a Distancia (Procadist) y la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM). El primero es una estrategia para impulsar la certificación de competencias laborales como trabajo en equipo, liderazgo, emprendimiento, resiliencia, competencias digitales, entre otras. También brinda capacitación en línea sustentada en la capacidad tecnológica y el uso de simuladores empresariales (Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales [Conocer], 2018).

Por otra parte, el Programa de Capacitación a Distancia (Procadist) (2018) es una plataforma educativa a distancia que tiene la función de brindar capacitación y adiestramiento virtual de forma gratuita para desarrollar competencias, capacidades y habilidades laborales; está dirigida a trabajadores, estudiantes y público en general.

Por último, la UnADM surge con la misión de ofrecer educación superior bajo la modalidad abierta.

El modelo se vincula con el contexto social desde su enfoque basado en competencias y la aplicación de los conocimientos y habilidades proyectadas para las estancias y estadías de los estudiantes en el sector laboral como parte de su formación profesional (Universidad Abierta y a Distancia de México [UnADM], 2020).



Comenzó actividades en el ciclo escolar 2010-2011 con 41.000 estudiantes y cerró el ciclo 2017-2018 con una matrícula de 51.000, cifras con las cuales concentra el 8,8 % de la matrícula total nacional, el mayor número de estudiantes en esa modalidad (ANUIES, 2018).

En referencia a la inclusión y equidad, los ejes estratégicos diseñados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 buscaron ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todos los sectores de la población, incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja y vulnerabilidad y crear nuevos servicios educativos (Presidencia de la República, 2013). Lo anterior como forma de disminuir las brechas para los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, dado que los estudiantes favorecidos económica y socialmente tienen mayores oportunidades para cursar sus estudios en IES públicas o privadas (ANUIES, 2018; Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2018).

En este entendido se dio continuidad a los programas de becas, que para el nivel superior eran las Becas de Manutención (antes Pronabes), que pasaron de 528.820 en el ciclo escolar 2016-2017 a 388.818 en el ciclo escolar 2017-2018; las becas de excelencia, titulación, servicio social, vinculación, movilidad y superación profesional del Pronabes tuvieron una disminución considerable de alrededor del 94 %: pasaron de 51.901 en el ciclo 2016-2017 a 2.757 en el ciclo 2017-2018; fueron implementados el Complemento Apoya tu Transporte (Pronabes) (87.797 apoyos) y Prospera (116.540 subvenciones) (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2018b).

Un último indicador que se vincula a la cobertura y a la inclusión y equidad es el de la población de entre 15 y 19 años que no estudia ni trabaja; esta representa un alto costo a la sociedad, siendo fuerza de trabajo sin movilidad. Los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018) estimaron que, para ese año, cerca del 22,2 % de los jóvenes mexicanos estaba en esta situación. Entre las estrategias llevadas a cabo por el Gobierno mexicano durante el período 2013-2018 para enfrentar la situación está el programa Bécate, administrado por el Servicio Nacional de Empleo (SNE), cuyo objetivo era brindar capacitación y apoyo económico, de uno a tres salarios mínimos, hasta por tres meses y, adicionalmente, ayuda diaria por gastos de transportación a quienes buscaran colocarse en un empleo o desarrollar una actividad productiva por cuenta propia (Servicio Nacional de Empleo [SNE], 2018). Otro programa fue Capacita-T, perteneciente a la Subsecretaría de Educación Media Superior (EMS), el cual ofertaba cursos de formación para el trabajo en el Cecati e Icati a jóvenes de entre 15 y 29 años (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2018a).

Los avances y los retos

La calidad en materia de educación, como previamente se argumentó, implica dar seguimiento a lineamientos generalizados entre las IES por disposición gubernamental y recomendaciones de organismos internacionales, los cuales no consideran las diferencias socio-



culturales, políticas, financieras, ni las especificidades locales y regionales de las universidades (Barba, 2012). Si bien la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (1999) indica que para mejorar la calidad del sistema educativo se deben atender las particularidades de los contextos institucionales, nacionales y regionales para evitar la uniformidad, la ANUIES (2018) reconoce que aún no se alcanza un planteamiento conceptual integrador en el que la calidad sea un medio para lograr la mejora continua.

Desde el planteamiento de la ANUIES (2018), lo anterior se logra diseñando esquemas de evaluación, mejorando continuamente las funciones sustantivas, generando mejores perfiles de egreso de los estudiantes, impulsando la internacionalización de los procesos educativos y llevando a cabo una gestión más eficaz. El organismo reconoce que para fomentar la calidad no solo es necesario pensar en la evaluación, sino también en nuevos enfoques educativos cimentados en el aprendizaje y el conocimiento, lo cual implica revisar la estructura de los planes de estudio y los modelos de formación, de suerte que se procure una vinculación con el mundo laboral y el uso de las TIC en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Sin embargo, lo anteriormente descrito sobre la educación por competencias y la pertinencia de la educación terciaria centrada en el mercado de trabajo da un giro a la educación pública; es decir, de ser un servicio ofertado a la sociedad, se ciñe a la visión empresarial de servicios que trasciende la organización institucional de los sistemas educativos, la definición de planes y programas de estudio, los procesos de evaluación, acreditación y certificación educativa (Marín, 2017). Pese a que la ONU (2018) maneja como meta que la educación garantice conocimientos teóricos y prácticos con base en los derechos humanos, la igualdad de género, la valoración de la diversidad cultural, entre otros, la formación por competencias encamina la finalidad de la educación al mercado. Esta tendencia se ha incluido en los programas de educación a distancia como la UnADM y el ya señalado Procadist.

El peligro de incorporar esta tendencia al núcleo de la educación superior es que a mediano o largo plazo haya una crisis de legitimidad universitaria, en la cual las funciones sustantivas orientadas a cultivar el conocimiento y hacer frente a las problemáticas que aquejan a la sociedad transiten a producir competencias que atiendan las demandas del mercado laboral, lo que implicaría que pierdan su concepción como espacios de reflexión y que modifiquen su naturaleza y alcances históricamente atribuidos, tales como la formación de personas, comunidades y naciones (Aboites, 2009; Ibarra, 2005; Montaña, 2005; Ordorika, 2007; Villaseñor, 2003

En cuanto a la inclusión y equidad en el sistema educativo, la ANUIES (2018) estima que en los próximos años se incrementará la demanda de ingreso a la educación superior, producto de la obligatoriedad de la educación media superior, por lo que ampliar la



cobertura resulta primordial. Mendoza (2018) señala que, si bien las políticas públicas han buscado una mayor equidad en las oportunidades educativas con la creación de IES públicas y particulares, ello resulta insuficiente, por ejemplo, en los estados con mayor rezago educativo, como Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán y Quintana Roo.

En este entendido, el Gobierno actual, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, dio a conocer durante su campaña el Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024 (Morena, 2018), el cual, específicamente en el eje sobre inclusión de jóvenes, lanzó dos medidas para garantizar que estos continúen sus estudios o se integren al mercado laboral. La iniciativa se desarrolla en el documento «Jóvenes Construyendo el Futuro» (López, 2018) y busca generar capital productivo para México. La primera medida es educativa y la segunda es de capacitación para el trabajo.

La educativa está dirigida a 300.000 jóvenes que han concluido el bachillerato y quieren hacer estudios universitarios. La encargada de su operación es la SEP y ha otorgado becas de 2.400 pesos mensuales a jóvenes de escasos recursos. Para la ANUIES (2018), la prioridad señalada es que efectivamente se distribuyan los recursos entre los hogares situados en los cuatro primeros deciles de ingreso monetario, además de que el monto sea útil para que permanezcan y concluyan sus estudios en condiciones de equidad.

Como se apreció previamente, la tendencia mostraba una baja en los recursos destinados para los apoyos en programas como las Becas de Manutención y las demás que forman parte del Pronabes. En todo caso, la estrategia debe mantener continuidad, pero también rendir cuentas a largo plazo y establecer criterios transparentes sobre la utilización del recurso y si efectivamente contribuyó a que los jóvenes continuaran sus estudios y se garantizara la culminación de estos, sobre todo en los sectores vulnerables de la población.

La estrategia de capacitación, a su vez, tiene una población meta de 2,3 millones de jóvenes entre 18 y 29 años y queda a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS); aquella vincula a jóvenes con centros de trabajo para recibir capacitación y tutoría, y el monto del apoyo es de 3.600 pesos mensuales hasta por un año. Las empresas, entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil que se adhieren a la iniciativa se hacen acreedoras de un distintivo otorgado por la STPS como empresas con compromiso social. Aquellos que se vinculan al programa, además del apoyo mensual, reciben un certificado que acredita su experiencia (López, 2018).

Como se puede apreciar, esta última sigue la tendencia de la educación en competencias, una alternativa para los jóvenes que no están recibiendo educación superior o que no están laborando. La estrategia busca incrementar la competitividad del país y reafirmar el escenario de transformación reciente, el cual dicta que cada vez más el conocimiento se obtiene fuera de las aulas de clases. El riesgo de implementar programas basados en competencias, como este último y el antes señalado Conocer, es la carencia de una fundamentación



filosófica, sociológica y psicodidáctica del modelo de formación (que recaer en los tutores), además de las implicaciones de las prácticas laborales, que se reducen al aprendizaje de habilidades, destrezas, valores o actitudes que pudieran excluir la dimensión integral del desarrollo humano (Guzmán, 2017).

Una previsión más es que este curso de acción pueda contribuir a la precarización del mercado de trabajo. Dado que el programa está abierto a que cualquier organización, sea pública, privada o de la sociedad civil, se adhiera y reciba becarios, las empresas podrían acceder a mano de obra pagada por el gobierno y, por ende, las vacantes se verían reducidas. En este orden, la estrategia debe garantizar que los becarios obtengan al final no solo un certificado de competencias laborales, sino la posibilidad de tener un empleo bien remunerado.

Una medida adicional en la búsqueda de la universalización de la cobertura consiste en la creación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJ), las cuales han ofrecido tres ciclos de estudios a más de 15.011 estudiantes inscritos en sus sedes. Cuentan con 815 docentes en 101 sedes universitarias, repartidos en 36 carreras profesionales (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2020).

Nuestras Universidades se han abierto camino en territorios antes no explorados por universidades públicas y privadas: constituyen una opción para miles de jóvenes y adultos que no han podido iniciar estudios superiores por haber sido excluidos de las universidades públicas, por no haber tenido las condiciones económicas o familiares para sufragar los costos de las universidades privadas o, incluso, el cobro de transporte y gastos de mantenimiento para continuar con su formación alejados de sus comunidades de origen (2020, p. 1).

Algunos de los objetivos de las UBBJ son incorporar a estudiantes que no han podido ingresar a la educación superior, impulsar la participación de la sociedad mediante el trabajo colectivo y garantizar la calidad de la infraestructura para la prestación del servicio educativo en las comunidades beneficiadas (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2020). En este sentido, la acción debe asegurarse que la oferta de programas académicos esté alineada con los objetivos de desarrollo regional, de modo que los proyectos de investigación y acciones de extensión universitaria sean congruentes con las necesidades sociales, y no estén exclusivamente encaminados a la formación de mano de obra para el sector empresarial. Por último, resulta imperante el equipamiento de escuelas y el aprovechamiento de la infraestructura existente para garantizar la calidad de los aprendizajes en cada plan de estudio.



CONCLUSIONES

Como se pudo ver a lo largo del trabajo, en los últimos años se ha hecho hincapié en el fortalecimiento de los ejes de calidad y equidad dentro de la política educativa. La transición de la universidad mexicana en la década de los 80 trajo consigo esquemas de evaluación aplicados en múltiples niveles. La calidad se convirtió en un tema clave para la definición de estrategias en el sistema educativo. No obstante, como se revisó, no existe un consenso sobre el concepto y su aplicación. Los cursos de acción definidos acerca de dicho concepto se han encauzado hacia indicadores como la cobertura y la inclusión.

De igual manera, se ha institucionalizado un discurso que alinea la educación con el mercado laboral y la formación de competencias en los educandos. En términos de política educativa, esto ha llevado a buscar mejoras en cuanto a la pertinencia de los planes y programas de estudio, y en el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Durante el período 2013-2018 se desarrollaron programas educativos flexibles con salidas intermedias como las carreras técnicas y surgieron instituciones que ofrecen programas de capacitación bajo el esquema de la formación en competencias (Conocer y Procadist). A estos se suma la iniciativa Jóvenes Construyendo el Futuro emprendida en 2018, y la cual quiere brindar capacitación para jóvenes que no están adheridos a la educación superior o al mercado de trabajo. No obstante, la reflexión plasmada señala que existe una orientación de la educación al sector empresarial, lo que se contrapone a la naturaleza de las IES, las cuales tienen como misión coadyuvar en temas de relevancia social que impacten en el ámbito regional atendiendo las necesidades de las comunidades.

Así, la alternativa es que los programas no solo busquen una adherencia al empleo o una capacitación que se reduzca al aprendizaje de una habilidad o destreza: deben tener también un cimiento integral del desarrollo humano. De igual manera, se debe garantizar que los educandos no solo obtengan una constancia de capacitación, sino, además, una oportunidad real para desempeñarse en un trabajo formal.

Por otro lado, en cuanto a la inclusión y la equidad, se ha querido ampliar la cobertura a través de los programas de becas en educación media y superior, sobre todo para jóvenes de familias de bajos recursos o en riesgo de exclusión, tales como Pronabes y Prospera, que han sido sustituidos por las Becas de Manutención, que forman parte de las estrategias del sexenio 2018-2024 y están conducidas hacia jóvenes que han terminado el bachillerato y desean realizar estudios universitarios. Sin embargo, esto aún es insuficiente dado que el indicador se mantiene bajo en comparación con otros países de América Latina.

En este caso, se debe garantizar que el recurso se haga llegar a quienes más lo necesiten y, más allá, que no solo sea utilizado para la permanencia universitaria y que, además, impacte



en las estadísticas de egreso, titulación y colocación laboral. A su vez, las UBBJ deben dar cuenta al final del sexenio de al menos una generación de egresados, con el fin de que sus programas sean acreditados y sus instalaciones se mantengan equipadas para contribuir a la formación. Lo anterior sin descuidar la infraestructura ya existente, es decir, los recursos necesarios para la operación de las instituciones públicas existentes.

Finalmente, el principal reto al que se enfrentan las IES ante las directrices trazadas para ostentar calidad educativa es mantener su finalidad e identidad adecuándose a las transformaciones que devienen de su entorno. Por el lado de la equidad y la inclusión, se espera que las estrategias encaminadas a mejorar la cobertura vayan de la mano de programas para erradicar el desempleo en nuestro país y garantizar que los jóvenes accedan a un empleo que les permita romper con el círculo de precariedad.

REFERENCIAS

- Aboites, H. (1996). Globalización y universidad. La construcción de una nueva universidad. *Superación Académica*, 51-77.
- Aboites, H. (2009). Derecho a la educación y libre comercio: las múltiples caras de una confrontación. En P. Gentili, G. Frigotto, R. Leher y F. Stubrin (Comps.), *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina* (pp. 67-82). Clacso.
- Acosta, A. (2013). La ANUIES y el proceso de traducción de la agenda de políticas de educación superior, 1950-2000. *Revista de la Educación Superior*, 29 (16).
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior [ANUIES]. (2016). *Plan de Desarrollo Institucional Visión 2030* [PDF]. http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/PlanDesarrolloVision2030_v2.pdf
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior [ANUIES]. (2018). *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional*.
- Barba, A. (2012). La calidad en las instituciones de educación superior en México: ¿de lo privado a lo público? En A. Barba y O. Lobato (Coords.), *Instituciones de educación superior, políticas públicas y organización* (pp. 135-150). Librería Porrúa.
- Carpizo, J. (2011). Los derechos humanos: una propuesta de clasificación de los derechos civiles y políticos. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 61 (256), 31-67.
- Cruz, M. (2002). Influencias ideológicas en las modificaciones al artículo tercero constitucional. En D. Piñera (Ed.), *La educación superior en el proceso histórico de México. Tomo III Cuestiones esenciales, prospectiva del siglo XXI*, (pp. 98-121). Secretaría de Educación Pública, Universidad Autónoma de Baja California, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.



- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval]. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: balance del sexenio* [PDF]. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/PND_2013_2018_Balance_del_Sexenio.pdf
- Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales [Conocer]. (2018). *Encuentro del Sistema Nacional de Competencias 2018. Mesa de Educación Superior. Relatoría final* [PDF]. https://conocer.gob.mx/contenido/Encuentro_Del_Sistema_Nacional_De_Competicencias/Sitio/Mesas_Sectoriales/Relatoria_Mesa_Educacion_Superior.pdf
- De Garay, A. (2011). La reactivación de la educación superior pública y el papel de las instituciones privadas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en los primeros años del siglo. *Revista de la Educación Superior*, 40 (158), 11-32.
- Díaz, B. A. (1999). La evaluación universitaria en el contexto del pensamiento neoliberal. *Revista de la Educación Superior*, 1-12.
- Flores-Crespo, P. (2008). *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*. Universidad Iberoamericana.
- Fraguas, L. (2015). El concepto de derechos fundamentales y las generaciones de derechos [PDF]. *Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud*, (21), 117-136. <http://www.calatayud.uned.es/web/actividades/revista-anales/21/03-05-Lourdes-FraguasMadurga.pdf>.
- Gómez, O. (2013). Los derechos a la alimentación, al agua, a la salud y a la vivienda contenidos en el artículo 4.º constitucional a la luz del derecho internacional de los derechos humanos en México. En E. F. Mc-Gregor, J. L. Caballero y C. Steiner (Coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana I* (pp. 579-528). Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Guzmán, F. (2017). Problemática general de la educación por competencias. *Revista Iberoamericana de Educación*, 74, 107-120.
- Ibarra, E. (2005). Origen de la empresarialización de la universidad: el pasado de la gestión de los negocios en el presente del manejo de la universidad. *Revista de la Educación Superior*, 34 (134), 13-37.
- Ibarra, E. y Rondero, N. (2001). La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad. *Revista de la Educación Superior*, (30).
- Kent, R. (2005). La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México. *Revista de la Educación Superior*, 34 (134), 63-79.



- Landinelli, J. (2009). Las finalidades públicas de la universidad en el contexto de la globalización. En P. Gentili, G. Frigotto, R. Leher y F. Stubrin (Eds.), *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina* (pp. 205-224). Clacso.
- López Obrador, A. M. (2018). *Jóvenes Construyendo el Futuro* [PDF]. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Manual.-JovenesConstruyendoElFuturo.pdf>
- Mazzotti, G., González, C. y Solís, P. C. (2011). *De la transmisión a la co-creación: cambio en el tipo de conocimiento y en las necesidades de formación profesional del administrador*. En XVI Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática.
- Mendoza, J. (2018). Subsistemas de educación superior. Estadística básica 2006-2017 [PDF]. *Cuadernos de Trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional*, año 5. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Montaño, L. (2005). Organización y sociedad. Un acercamiento a la administración pública mexicana. *Gestión y Política Pública*, 14 (3), 465-495.
- Morenabc. (2018). *Educación, ciencia y valores. Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024* [PDF]. <http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>
- Ordorika, I. (2006). Educación superior y globalización: las universidades públicas frente a una nueva hegemonía. *Andamios*, (385), 31-47.
- Ordorika, I. (2007). Universidades y globalización: tendencias hegemónicas y construcción de alternativas. *Educación Superior y Sociedad*, 1 (1), 157-172.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2018). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco]. (1999). *La educación superior en el siglo XXI, visión y acción: informe final*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2018). *OECD Skills Strategy Diagnostic Report*.
- Presidencia de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* [PDF]. https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf
- Programa de Capacitación a Distancia [Procadist]. (2018). *Lineamientos de participación y operación*. [PDF]. <https://www.procadist.gob.mx/portal/files/LINEAMIENTOS-PROCADIST.pdf>
- Rodríguez, R. (2014). Educación superior y transiciones políticas en México. *Revista de la Educación Superior*, 43 (3), 9-36.
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006* [PDF]. <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/2001-2006.pdf>
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. https://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/reu/docs/presentacion_051112.pdf
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. <https://n9.cl/scp4w>



- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2018a). *Capacita-T*. <http://www.dgcft.sems.gob.mx/welcome/index/submenu/7>
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2018b). *Sistema Educativo Nacional. Principales Cifras 2017-2018*. <http://www.planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeindicadores.aspx>
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2020). *Lineamientos para la instalación/rehabilitación y equipamiento de las sedes educativas del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el Programa Presupuestal U083, correspondiente al Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García* [PDF]. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5614943&fecha=31/03/2021
- Servicio Nacional de Empleo [SNE]. (2018). *Becas a la Capacitación para el Trabajo (Bécate)*. <https://www.empleo.gob.mx/sne/becas-capacitacion-trabajo-becate>
- Universidad Abierta y a Distancia de México [UnADM]. (2020). *Modelo educativo*. <https://www.unadmexico.mx/nosotros/modelo-educativo#:~:text=El%20Modelo%20educativo%20de%20la,el%20propio%20proceso%20de%20aprendizaje>.
- Vega, G. R. (2002). Los desafíos de la educación superior. En D. Piñera (Ed.), *La educación superior en el proceso histórico de México. Tomo III Cuestiones esenciales, prospectiva del siglo XXI* (pp. 607-623). Secretaría de Educación Pública, Universidad Autónoma de Baja California, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Villa, L. (2013). Modernización de la educación superior, alternancia política y desigualdad en México. *Revista de la Educación Superior*, 42 (3), 81-100.
- Villaseñor, G. (2003). *La función social de la educación superior en México. La que es y la que queremos que sea*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
- Waldman M., G. (2002). La «educación que viene» en la enseñanza superior: tendencias, problemas y desafíos. En D. Piñera (Ed.), *La educación superior en el proceso histórico de México. Tomo III Cuestiones esenciales, prospectiva del siglo XXI* (pp. 674-675). Secretaría de Educación Pública, Universidad Autónoma de Baja California, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.



CAPÍTULO XVII

La educación superior en la formación de valores cívicos y ciudadanos

Ignacio Marcelino López Sandoval¹
Cristina Teresa Penso D´Albenzio²

INTRODUCCIÓN

Los altos niveles de descomposición social actuales, que han generado significativos índices de violencia y delincuencia en los ámbitos nacional e internacional, hacen reflexionar sobre la formación de valores cívicos y ciudadanos que permitan recomponer la estructura y tejido de la sociedad.

Los seres humanos como entes sociales forman e interactúan a través de grupos u organizaciones sociales en diferentes ámbitos: la familia, la comunidad, el trabajo, la escuela, etc. En estas organizaciones se desarrollan normas y valores (instituciones)³ de convivencia e interacción para que los integrantes puedan relacionarse armoniosamente. Los individuos, en su búsqueda de aceptación, integran una identidad organizacional (mediante la asimilación de valores) y crean un sentido de pertenencia a esta.

Estas reglas socialmente aceptadas son fundamentales para lograr una convivencia pacífica en la sociedad por su alto contenido de valores morales y éticos. Sin embargo, es necesario

¹ Ingeniero agrónomo, especialista en Economía Agrícola y maestro en Economía y en Gobierno y Asuntos Públicos. Además, es doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencias Políticas. Institución de adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana. Contacto: ignaciolsmx@yahoo.com.mx

² Profesora investigadora de tiempo completo de la Universidad Autónoma Metropolitana y doctora en Estudios Organizacionales. Institución de adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana. Contacto: pensocristina77@gmail.com

³ Las instituciones son las reglas del juego que regulan el comportamiento y la interacción de los seres humanos a través de una estructura de incentivos (North, 1993).



inculcar estos valores desde el núcleo familiar y fortalecerlos en los diferentes niveles del sistema educativo.

Esta formación de valores implica instituir⁴ un conjunto de reglas en los sectores de la población mediante las estructuras de formación, tanto formales como informales. En las estructuras formales se incluyen los diferentes niveles de formación: educación básica, media, media superior, superior, que contribuyen al reforzamiento de valores para lograr ciudadanos éticos y responsables.

Sin embargo, los actuales sistemas educativos se han olvidado de la formación de los valores cívicos, en gran medida por la ideología y los rápidos cambios mundiales generados por la globalización, que ha priorizado los intercambios comerciales, la capacitación técnica y el individualismo en la formación profesional. Estos drásticos cambios económicos y sociales del ámbito mundial han sustituido los valores cívicos en la educación por asignaturas que desarrollan habilidades y técnicas para aumentar la eficiencia y competitividad de los educandos.

295

El objetivo de este trabajo es estudiar y analizar cómo la educación superior ha contribuido a la formación de valores cívicos y éticos, para establecer estrategias educativas que ayuden a inculcar y fortalecer tales valores en los estudiantes universitarios.

Este capítulo tiene tres apartados: en el primero se describen los valores cívicos y ciudadanos, y cómo estos contribuyen a una convivencia pacífica y armoniosa en la sociedad. En el segundo se establece la importancia de la educación y capacitación en la formación de dichos valores como mecanismo de incorporación y aceptación de estas reglas sociales, que pueden disminuir los costos de transacción elevando la eficiencia y la competitividad de los países.

Y en el último apartado se analiza el efecto de la educación superior en la formación de valores cívicos y ciudadanos, explicando los posibles resultados que ello traería (los resultados de una adecuada formación de valores para los universitarios).

VALORES CÍVICOS Y CIUDADANOS

El *Diccionario de la lengua española* define «valor» como las cualidades positivas que poseen o se les atribuyen a las personas para desarrollar una determinada actividad (Real Academia Española [RAE] y Asociación de Academias de la Lengua Española [Asale], 2014). En general, el uso de este concepto puede ser muy amplio y ser interpretado de distintas maneras.

⁴ La aceptación social o introspección social de reglas.



El concepto de «valor» es difícil de definir por sus diversas acepciones y usos en diferentes disciplinas: la filosofía (en la ética [axiología] y la estética), la economía, la sociología, las ciencias políticas, la psicología, la pedagogía, etc. En el caso de la filosofía, el estudio de los valores tiene una larga tradición: filósofos griegos como Sócrates, Platón, Aristóteles, entre otros, identificaron la sabiduría, la verdad, la justicia y el amor como valores necesarios para una convivencia armoniosa en el buen funcionamiento de la sociedad.

La axiología, rama de la ética, considera el valor como aquellos objetos y fenómenos que tienen una significación social positiva, y establece dos funciones: la primera es la cognoscitiva (como un instrumento de conocimiento) y la segunda es la pragmática, que juega un papel de orientación para regular la conducta humana. Ambas funciones son inseparables en la relación sujeto-objeto y dan como resultado la actividad valorativa, donde el sujeto se conoce a sí mismo, conoce sus necesidades y las posibilidades de satisfacerlas con el fin de determinar las condiciones óptimas para lograrlas.

Este ideal ocasiona que el sujeto regule su conducta a la par con los contenidos valorativos asumidos. Y todo esto se desarrolla en las relaciones sociales y los vínculos entre cada uno de los sujetos (Ojalvo *et al.*, 2003), a través de reglas de interacción y cooperación (desde la visión del neoinstitucionalismo) que permiten la convivencia y el desarrollo social y económico armónico.

En este sentido, hablar de valores se refiere a cómo se lleva a cabo la relación de cada individuo con los demás, con uno mismo y con las cosas. Para analizar qué factores influyen en el desarrollo de estas relaciones, se incluye el enfoque de la psicología para hacer referencia a la subjetividad⁵ del ser humano, y también el de la axiología.

Para las diferentes concepciones subjetivistas los valores dependen directamente de la subjetividad individual o colectiva, y aunque estas concepciones tienen la debilidad de que tales subjetividades pueden ser erradas, abordan importantes elementos de los valores. Por ejemplo, hacen alusión a que «valor» es todo aquello que causa interés en el plano afectivo, estético, moral, social o religioso, y que hace al mundo posible (Sánchez, 2006).

Los seres humanos desarrollan y conforman organizaciones sociales en las cuales los individuos se relacionan por medio de reglas que implican valores e indican si una acción es buena o mala. Reglas acordadas históricamente por sus ventajas, eficacia y, en última instancia, por su eficiencia en los resultados sociales, estabilidad y supervivencia de la organización. A través del tiempo se va forjando una cultura organizacional mediante la cual se transmiten «los valores centrales de una generación a la siguiente» (Gibson *et al.*, 2009, p. 61).

⁵ La subjetividad es la percepción y valorización personal y parcial sobre un asunto, idea, pensamiento o cultura.



Sin embargo, cada persona percibe e interpreta estas reglas según sea su apreciación de la realidad por su posición, vivencias y formación histórica como individuo. Además, integra un mecanismo que le permite definir sus necesidades, intereses y deseos, que buscará alcanzar sujeto a las restricciones (instituciones) formales e informales⁶ establecidas por la organización. No se puede dejar de lado que incorpora y respeta las reglas y valores de la organización en la búsqueda de pertenencia y aceptación de la misma.

Según Valdez (2003, citado en Beltrán *et al.*, 2005), «los valores se adquieren de manera paulatina a través de la socialización, que es el proceso a partir del cual la gente adopta los códigos y normas de conducta de su sociedad y respeta sus reglas sin perder su individualidad» (2003, p. 403). La aceptación e incorporación gradual de este tipo de reglas informales (llamadas valores) es un proceso de aprendizaje que contribuye a la convivencia e interacción de los seres humanos, y que se puede adquirir y reforzar a través de las organizaciones, en especial las de formación y aprendizaje, como la familia y las instituciones educativas, que establecen preceptos éticos y morales.

La principal atribución de los valores éticos y morales con respecto a los otros tipos de valores radica en que solo el ser humano los tiene, como individuo pensante y racional: así ha generado un mecanismo de autorregulación de su conducta. En última instancia, este tipo de instituciones informales ha fortalecido y respaldado el respeto de las instituciones formales (leyes y reglamentos), reduciendo los costos de transacción.⁷

La ética de los valores tiene su origen en el neokantismo como reacción ante el positivismo y tuvo su esplendor en el periodo de las dos guerras mundiales. Max Scheler fue el iniciador de esta tendencia, que también se conoce como «ética axiológica»; para este autor los valores constituyen la base del aprecio o de la desaprobación que las cosas producen en nosotros y la objetividad de estos no depende de las preferencias del individuo (Sánchez, 2006). Sin embargo, estas preferencias, aunque formadas socialmente, son una decisión subjetiva en función de la intensidad de las necesidades, deseos e intereses de cada uno.

Se define el valor ético moral como...

... la significación positiva para la dignidad humana en un sentido amplio y para la satisfacción de necesidades de nuestra especie y la práctica social en un sentido estrecho, de elementos psicológicos que a través de su participación en la autorregulación de la conducta y en la propia corrección de los mecanismos de autorregulación hacen posible la adaptación de los diferentes niveles de integración en los que está presente el ser humano (Sánchez, 2006).

⁶ Las instituciones formales son reglas respaldadas y sancionadas por el Estado. Estas pueden ser constituciones, leyes, reglamentos, disposiciones oficiales, etc. Las instituciones informales son aquellas reglas que no tienen una sanción oficial por parte del Estado, pero sí por otros agentes sociales: normas sociales, morales, costumbres, ideologías, etc. (North, 1993).

⁷ Los costos de transacción son los costos por la búsqueda de información y por hacer cumplir los contratos y acuerdos (North, 1993), generados por problemas de información y comportamientos oportunistas en los intercambios e interacciones entre individuos.



En otras palabras, es la regla sobre lo bueno o lo malo de las acciones que ejecutan los seres humanos todos los días. Esta etiqueta que se establece es un proceso psicológico que autorregula la conducta y las acciones del individuo en la interacción con otros miembros del grupo y que permite la estabilidad de la organización social al disminuir comportamientos oportunistas y fuera de las normas fijadas.

Entre los diferentes sentidos que se le atribuyen a la palabra «valor», en educación se pueden destacar cuatro definiciones que Latapí (1999) menciona:

- La primera hace alusión a que el valor es aquel juicio apreciativo que acompaña o prepara los comportamientos; al usarlo en este sentido se enfatiza su componente intelectual, ya que es un proceso llevado a cabo en la mente del individuo.
- En el sentido de motivo de la acción, subrayando en este caso la carga emocional que acompaña al juicio y por la cual este pasa a ser una convicción; por esto se define también al «valor» como una predisposición afectiva favorable a un determinado bien, y en esta acepción se incluyen también las actitudes favorables hacia ese bien.
- El término se usa para designar una dinámica apetitiva, una inspiración o deseo de obtener o de realizar un bien determinado; el conjunto de valores, en este sentido, sería el «ideal de la vida».

Finalmente, se habla de los valores aludiendo a la configuración de la personalidad, es decir, el sustrato psíquico que procesa la fase sucesiva de integración, que genera los juicios, predisposiciones afectivas y actitudes llamadas el «carácter» de una persona.

Los valores tienen polaridad: pueden ser positivos o negativos. En este sentido, los valores morales son cualidades que contienen los actos humanos y que los hacen positivos. El individuo crea etiquetas (reglas) sobre qué es bueno y malo, y mediante la polaridad (positivo o negativo) permite comprender la moral del valor (Hodelín y Fuentes, 2014).

Los valores no existen fuera del entorno social y son una construcción de las relaciones e interacciones de los hombres. Todas aquellas reglas que favorecen el desarrollo de la sociedad constituyen un valor y lo que lo obstaculiza puede considerarse un antivalor. Estas reglas se mueven en dos planos: el social, por su construcción y por las sanciones informales del grupo que las diseñó y estableció; y las individuales y subjetivas, que permitirán su asimilación y respeto como mecanismos de autorregulación.

Los valores son los principios que permiten regir nuestro comportamiento para llegar a realizarnos como personas desde los parámetros sociales; son estructuras que delimitan las preferencias y elecciones individuales. Es decir, permiten establecer parámetros para elegir y apreciar una cosa en lugar de otra, o ejecutar cierto comportamiento por otro, bajo el esquema de la búsqueda de satisfacción u optimización individual, sin afectar, como condición necesaria, el bienestar de los otros individuos de la sociedad, aunque el resultado final



dependerá de la intensidad de las preferencias. Por ejemplo, a pesar de que algún individuo de la sociedad sea injusto (decisión individual), la justicia sigue teniendo valor social, que dependerá del consenso y aceptación de la mayoría de los miembros.

Por otro lado, los valores siempre acompañan actitudes y conductas. La actitud es la acción en cualquier momento a partir de creencias, sentimientos y valores. Los valores se piensan como ideas o conceptos, pero en la realidad lo que vale es el comportamiento, lo que hace el individuo (Hodelín y Fuentes, 2014). En estas acciones se reflejan los valores como reglas o normas.

Aun cuando los valores éticos y morales se establecen y desarrollan de manera colectiva y en términos históricos, cada individuo, subjetivamente (atendiendo a la intensidad de sus preferencias) hará suyos estos valores y los externará en su conducta en la interacción con el resto de los miembros de la sociedad. El individuo autorregula su conducta y comportamiento dependiendo de sus deseos, creencias y valores. Él decide si su conducta será buena o mala. Pero independientemente de si los valores tienen su origen en las vivencias emocionales del hombre, como parte de su experiencia material, se debe resaltar que su asimilación dependerá de un proceso cognitivo que se puede reforzar, modificar o eliminar. Los valores como regla influyen en las preferencias y elecciones de las conductas de los individuos, pero también en el autocontrol de la intensidad de dichas preferencias.

La importancia de la educación y capacitación en la formación de valores

Bajo el precepto de que los valores se inculcan y desarrollan gradualmente a través de la socialización, en diferentes ámbitos y organizaciones, donde el individuo adopta los códigos de conducta de los grupos a los que pertenece y aprende a respetar estas reglas y normas sin perder su individualidad, los procesos educativos representan una alternativa importante para, precisamente, inculcar y reforzar valores.

En la actualidad, la globalización económica y el excesivo uso de la tecnología han generado e incrementado el individualismo por cuestiones pragmáticas y hasta ideológicas, provocando aislamiento y una significativa reducción de las relaciones directas entre los seres humanos. El proceso de convivencia social ha mutado y, por lo tanto, el contexto en el que antes se desarrollaban e inculcaban estos valores éticos y morales ha cambiado también.

Los sistemas económicos están exigiendo de manera indirecta a las universidades y a las otras organizaciones educativas mayor rapidez y calidad en la formación de estudiantes y profesionistas, acorde al proceso de globalización, para lograr un mayor nivel de eficiencia y competitividad. Sin embargo, estas políticas educativas han causado pérdida de valores en los ciudadanos.



La integración de valores éticos y cívicos a la vida universitaria puede lograrse con mayor facilidad haciendo un cambio en la cultura (reglas informales) docente y de las organizaciones universitarias. No solo es necesario hacer un cambio en los contenidos de las materias y de planes de estudio, también se debe modificar la perspectiva de las organizaciones educativas, para que refleje el compromiso de la universidad de formar buenos profesionales y ciudadanos. Este objetivo tiene que abocarse y estar más centrado en el «qué se aprende» y menos en el «qué se enseña», más enfocado en los resultados que en lo que se enseña; enfatizar más la enseñanza para aumentar el dominio de competencias actitudinales y menos el dominio de la información y los conceptos.

La educación en valores ha sido considerada como un proceso humanizador, individual, social, vertical y horizontal que acompaña la vida de las personas, que determina y moldea la personalidad desde el nacimiento hasta la edad adulta; es un proceso en el que intervienen diversos factores de sistemas complejos (Hodelín y Fuentes, 2014).

Según Latapí (1999), en la formación de valores existen dos vertientes que consideran que este trabajo no solo es responsabilidad de las organizaciones de enseñanza, sino que el estudiante debe también madurar en su formación ética y moral; la primera vertiente se enfoca en la responsabilidad del estudiante en el manejo de los conflictos morales: aquel deberá reflexionar con relación a las situaciones sobre diversos temas éticos que enfrenta o enfrentará; y la otra vertiente es la base de la obligación moral.

La transformación del estudiante debe ser un proceso gradual, que se ajusta según sus características y su edad, y que depende del desarrollo de dos capacidades: la primera, el juicio moral, apoyado a su vez en las capacidades cognoscitivas y críticas que permitirán al alumno identificar la posición en que se halla y utilizar sus principios para remediarlos; y la segunda, la sensibilidad sobre los aspectos morales, que autorregulan su comportamiento para tomar las decisiones convenientes.

En este sentido, las organizaciones de enseñanza comparten (mediante el proceso educativo) experiencias que permitirán al educando la comprensión del mundo, en un marco institucional que regula, distribuye y valora el conocimiento. Las escuelas son áreas en las cuales los estudiantes aprenden muchas cosas y desarrollan habilidades, crecen física e intelectualmente, construyen, deshacen y vuelven a construir conocimientos, procedimientos y valores, y desarrollan actitudes basadas en estos últimos (Beltrán *et al.*, 2005). La estrategia de los docentes será, entonces, motivar a los estudiantes a que incorporen los valores a su vida cotidiana, de forma constante y sistemática. Se propone desde la enseñanza que se formen y fortalezcan los valores esenciales de acuerdo con el modelo educativo de la institución (mediante la cultura organizacional de ella), las exigencias de la época y la sociedad (según la cultura nacional).



Educar en valores es una tarea compleja que requiere preparación y superación, incluyendo a los docentes. No solo se refiere a la adquisición de conocimientos y habilidades, sino asimismo al desarrollo completo de la personalidad. Incluso, el educador debe también ser educado, para poder asumir su rol y la tarea de formador de valores en los estudiantes.

El papel de los profesores se convierte, entonces, en un ejemplo para los estudiantes. Los docentes, mediante una adecuada conducta en cada una de las acciones que lleven a cabo en el proceso de enseñanza, tratarán de que la educación en valores, actitudes y conductas se adquiera por el ejemplo.

La educación formal es un proceso de colaboración entre educadores y educandos, pero va más allá del aprendizaje en las aulas. En realidad, en este proceso se transmite información que proviene de la familia y de todos aquellos grupos en los que participan e interactúan los individuos en las etapas de sus vidas.

«Una estrategia utilizada en la educación formal es plantear situaciones en las que el estudiante genera información, la comparte y la hace suya» (Beltrán *et al.*, 2005, p. 403). El enfrentar a los alumnos a casos concretos y reales es un mecanismo adecuado en el reforzamiento de la formación de valores éticos y morales.

Las acciones en la enseñanza de valores atienden tres ejes: el primero es la formación deontológica del estudiante como futuro profesional; el segundo es la formación deontológica de los profesores en su tarea; y el tercero es la formación ética del estudiante. Los tres son importantes, pero es necesario e imprescindible establecer qué es lo éticamente correcto en el ejercicio profesional, lo que podría ser la base y principio para el comportamiento del buen ciudadano.

La ética profesional en la formación universitaria implica considerar los valores profesionales necesarios como una restricción de actitudes y acciones negativas que dañen el ejercicio de la profesión, pero también a la sociedad. La formación y apropiación de valores es un proceso reflexivo y crítico que promueve en el estudiante los valores éticos de la profesión que va a desempeñar, así como su compromiso con la sociedad.

En México y América Latina existe una alta demanda de profesionales competentes, éticos, honrados, responsables, justos, participativos, etc., para que la incorporación de estos valores genere una disminución de los costos de transacción de las empresas, aumentando con ello su nivel de competitividad internacional. En la actualidad no solo se demandan profesionales con conocimientos y habilidades, sino que también son seleccionados aquellos candidatos que muestren valores que regulen su actuación profesional y en la sociedad. El amor a la profesión, la responsabilidad, la ética y la honestidad son los valores más buscados en el ámbito profesional competente; por ello las escuelas y universidades pueden impulsar, inculcar y fortalecer estos valores.



El efecto de la educación superior en la formación de valores éticos y ciudadanos

Los valores éticos y morales son la base del comportamiento y actitudes de los individuos en la sociedad y, por tanto, de los valores cívicos. Así, para contribuir a una mayor capacidad de conducción sobre las instituciones, normas y procedimientos democráticos que convergen alrededor del desarrollo social del ciudadano, se hace necesario conocer los efectos que encauzan a los universitarios en la educación de valores cívicos, fundamentales para la armonía social.

El primer elemento en la formación de ciudadanos con valores cívicos es que estos conozcan y ejerzan sus derechos, que están garantizados en la ley. Es decir, deberán reconocer sus derechos y obligaciones legales, así como sus responsabilidades sociales (Luna *et al.*, 2010, citados en Quijano Magaña, 2015); bajo esta óptica es que se derivan distintas concepciones de la educación cívica. Quiroz y Jaramillo (2009) mencionan cuatro tareas fundamentales de esta:

- **La formación de valores.** Esta tarea plantea el reto de que los ciudadanos perciban la democracia como un régimen deseable en razón a la ética. Es decir, que se fomente el respeto y aprecio por la dignidad humana, la libertad, la justicia, la solidaridad, la tolerancia y la honestidad.
- **Conocimiento y comprensión de los derechos y los deberes.** Supone conocer las normas que regulan la vida social, los derechos y las obligaciones de las personas.
- **Conocimiento de las instituciones y de la organización de la sociedad.** Que permite establecer la disposición a involucrarse en los asuntos públicos y proyectos colectivos. Se dirige a integrantes de la sociedad que promuevan el conocimiento de aspectos teórico-conceptuales sobre la relación gobierno y sociedad civil.
- **Fortalecimiento de la identidad nacional.** Para profundizar y vigorizar los símbolos patrios en una comunidad nacional caracterizada por la pluralidad, diversidad cultural y social, hace falta educar en las prácticas y valores que contribuyan a su integración y desarrollo.

De esta manera, la educación cívica forma a los estudiantes para que aprendan a vivir y participar en democracia, y con la capacidad de actuar cívica y responsablemente.

Los ciudadanos aprecian que las reglas democráticas pueden generar un mayor beneficio político y social en comparación con otros sistemas de organización política. Sin embargo, el mayor problema es cómo hacer efectivo el cumplimiento de estas reglas y actitudes cuando enfrentamos comportamientos individuales egoístas y oportunistas que desarticulan y distorsionan la armonía social por prebendas y beneficios privados.

Algunos de los retos más importantes en la formación ciudadana destacan que la escuela, en este caso las universidades, debe de «lograr que los estudiantes aprendan a desarrollar sus derechos de ciudadanos en el ámbito de lo cotidiano, ya que es una institución de



carácter público, colectivo, de reglamentación y de convivencia» (Quiroz y Jaramillo, 2009, p. 101). Las universidades son un espacio propicio para reforzar la aceptación y asimilación de valores y reglas ciudadanas.

Los valores cívicos se establecen en el proceso de adquisición y expresión de cualidades morales, las cuales configuran el proceso de socialización del hombre en el establecimiento de sus relaciones humanas a través de modelos de convivencia (Aranda *et al.*, 2017).

Gibson *et al.* (2009) explican que el interés de los estudiantes universitarios sobre los valores sociales está enmarcado por dos lógicas de la cultura organizacional: el lugar y el tiempo. La noción que propone el autor permite entender que la cultura organizacional es lo que los universitarios perciben para formar un patrón de creencias, valores y expectativas. Es posible indicar que los valores son percepciones sociales de lo correcto y lo incorrecto; por ejemplo, pensar que «lastimar físicamente a alguien es inmoral» (Gibson *et al.*, 2009, p. 32).

Los valores son «deseos afectivos y conscientes o las necesidades de las personas que guían sus comportamientos» (Gibson *et al.*, 2009, p. 32). La noción de identidad organizacional que proponen los autores permite entender el sentido de estabilidad que influye en individuos y grupos, pues consideran que quienes se unen a la organización, en este caso la universidad, se esfuerzan por desempeñarse bien y asumir su papel de universitarios (bajo las reglas establecidas por esta organización), creando así «una sensación de ‘nosotros’ y ‘yo’». Esto incluye lealtad y persistencia a los objetivos de la organización» (Gibson *et al.*, 2009), es decir, de la universidad.

En este sentido, es útil distinguir entre culturas fuertes y débiles. Gibson *et al.* (2009) explican que «una cultura fuerte se caracteriza por [individuos] que comparten sus valores centrales» (2009, p. 33). Dicho de otra manera, mientras más profesores y estudiantes los compartan y los acepten, más fuerte será la cultura, y afectará su comportamiento. Reglas organizacionales entre alumnos y profesores que con el paso del tiempo se reforzarán al transmitir los valores centrales de una generación a la siguiente.

Las universidades, para desarrollar y formar los valores sociales, cívicos, ciudadanos y profesionales, deben implementar estrategias y acciones que promuevan la preparación del profesional a través de lo siguiente:

- Que las universidades no se limiten a enseñar, sino que favorezcan y den lugar al protagonismo, impulsando el conocimiento de deberes y derechos expresados en la práctica diaria. Todo esto con la finalidad de influir positivamente en el actuar cotidiano de los estudiantes (Aranda *et al.*, 2017).
- Promoción de la inclusión de sus miembros (género, cultura, religión, tradiciones, costumbres), con el propósito de formar a profesionales que no se mantengan con



relaciones de género inequitativas y discriminatorias entre hombres y mujeres y educadores y estudiantes (Aranda *et al.*, 2017).

En resumen, los valores cívicos de los espacios socioeducativos suponen:

- La capacidad del estudiante para captar los problemas sociales y buscar alternativas de solución con manifestaciones correctas (Aranda *et al.*, 2017, p. 8).
- La conciencia de cumplir con las normas, los derechos y deberes como ciudadano; el amor a la patria y el interés porque la comunidad prospere y todos sus miembros contribuyan a esto (Aranda *et al.*, 2017, p. 8).
- Ser portador de un sistema de valores integrados en tres elementos aglutinadores de las virtudes cívicas que se manifiestan en su identidad de género: el patriotismo, la responsabilidad cívica y la participación ciudadana (Aranda *et al.*, 2017, p. 8).

Un estudio de caso sobre la formación de 10 valores establecidos en la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) hecho en 2012 revela la importancia de aquellos para los estudiantes de posgrado (Visión UANL 2012, 2019, citado por Chávez s. f., p. 8). El estudio consideró los siguientes valores:

1. **Verdad.** La UANL tiene como eje y fin el descubrimiento de lo que es verdadero.
2. **Honestidad.** Valor que conduce al conocimiento y a la aceptación de las carencias propias, y de los límites del saber y de la acción.
3. **Solidaridad.** Equivale al compromiso con la sociedad.
4. **Respeto a la vida y a los demás.** Factor de cohesión de una sociedad.
5. **Responsabilidad.** Significa adjudicarse los compromisos asumidos con la sociedad, consciente de sus obligaciones y de sus actos.
6. **Respeto a la naturaleza.** Respeto, coexistencia, conciencia ecológica.
7. **Justicia.** Implica procurar una mejor distribución e igualdad de oportunidades.
8. **Integridad.** La UANL debe ser ejemplo de rectitud y probidad (no simulación ni engaño).
9. **Libertad.** Autodeterminación, elección de alternativas de manera responsable.
10. **Ética profesional.** Respeto a los principios y valores de la profesión.

De los valores que la UANL debería promover entre los profesores, los que mencionan con mayor frecuencia los estudiantes de posgrado (más del 80 %) son los siguientes (**Tabla 16-1**):

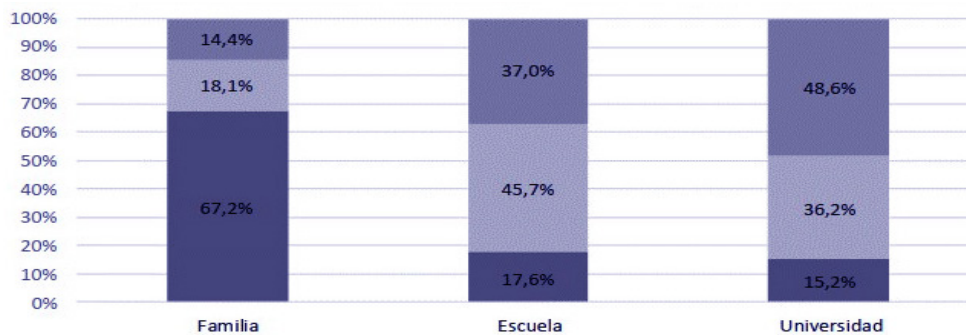
**Tabla 16-1.** Valores que la UANL debería promover entre los profesores, 2012.

Valores	Número de veces
Honestidad	193
Responsabilidad	180
Respeto a la vida y a los demás	122
Ética profesional	114
Justicia	14
Verdad	6
Solidaridad	4
Respeto a la naturaleza	3
Integridad	3

Fuente: Chávez (s. f., p. 8).

En general, los valores que los estudiantes de posgrado destacaron que la UANL debería promover entre los docentes fueron, en orden, estos: honestidad (193), responsabilidad (180), respeto a la vida y a los demás (122) y ética profesional (114). Esta percepción de los estudiantes muestra que existe una debilidad en la cultura organizacional y, en particular, respecto a estos valores; así que consideran que aquellos deberían ser reforzados en los profesores como promotores de la identidad organizacional. La verdad (6), la solidaridad (4), la integridad (3) y el respeto a la naturaleza (3) fueron poco mencionados.

En otro estudio, sobre la democracia y ciudadanía en estudiantes universitarios de Pedagogía del sur de Chile, entre tres opciones de espacios de aprendizaje (familia, escuela y universidad) en la formación de valores, aquellos señalaron como primera opción que la familia era más relevante (67,2 %), luego la escuela (45,7 %), y al final la universidad (48,6 %) (**Figura 17-1**).

**Figura 17-1.** Relevancia de contextos de aprendizaje en la formación ciudadana.

Fuente: Citado por Mieres y Chávez (2017).



Estos resultados son un indicio de que la familia y los niveles de educación básica son organizaciones formadoras de valores cívicos y de que la educación superior puede reforzar esta formación con estrategias que hagan reflexionar a los estudiantes a partir de casos vivenciales.

En México, los valores que más identificaron teóricamente los jóvenes de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública (FCPAP) de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) fueron libertad (87 %), respeto a la naturaleza (84 %), paz (77 %) y equidad (71 %) (**Figura 17-2**).

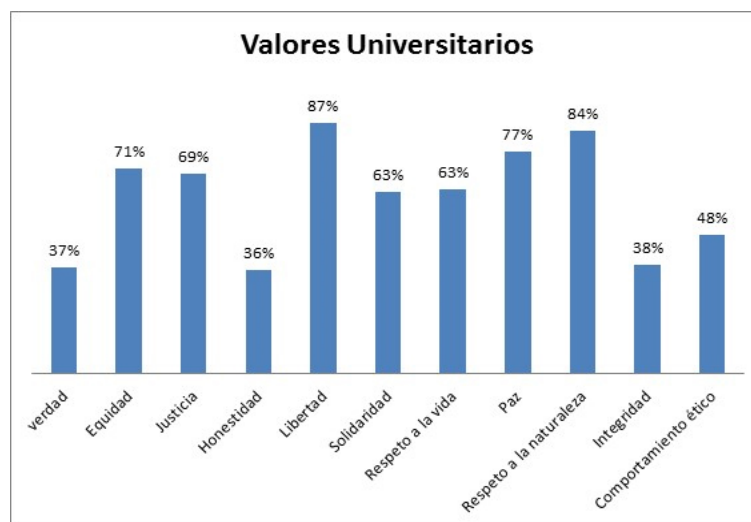


Figura 17-2. Evaluación del conocimiento de los estudiantes sobre los valores universitarios.

Fuente: Chapa y Martínez (2014).

En menor grado, mencionaron la honestidad (36 %), la integridad (38 %) y la ética (48 %). Estos resultados sobre la importancia relativa de los valores reflejan la debilidad del programa de formación universitaria en la FCPAP de la UANL, que debería incorporar estos valores de manera integral en el quehacer diario de sus estudiantes.

En lo que respecta a la importancia del conocimiento de los valores en los jóvenes universitarios por género se obtuvo que las mujeres tienen mayor nivel de conocimiento de los valores universitarios. Sin embargo, en el ítem de «verdad», los hombres mostraron un conocimiento mayor (**Figura 17-3**).

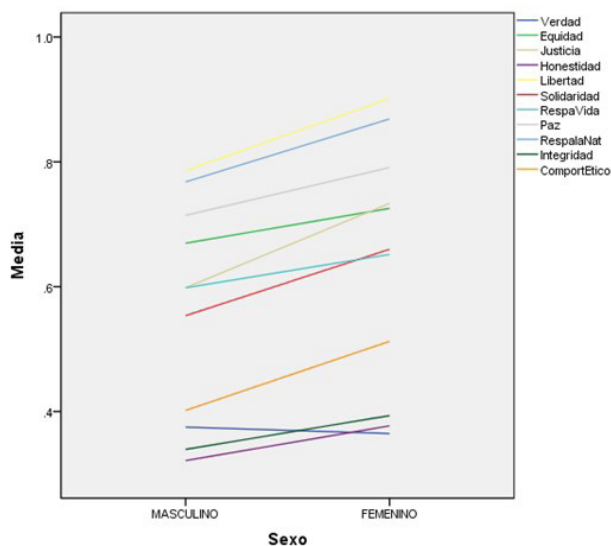


Figura 17-3. Conocimiento del significado de los valores universitarios por género.

Fuente: Chapa y Martínez (2014).

Aunque esta muestra no es representativa para todos los estudiantes de educación superior en México y en Chile, sí es un pequeño ejemplo de lo que puede ser un estudio exploratorio del tema. Y que podría indicar que algunos programas universitarios han descuidado el reforzamiento de los valores cívicos y éticos en la formación de sus estudiantes y docentes por priorizar la formación técnica y de conocimientos.

CONSIDERACIONES FINALES

Los altos niveles de descomposición social de la actualidad han generado significativos índices de violencia y delincuencia en todo el mundo. Estos hacen reflexionar sobre la formación de valores cívicos y ciudadanos que permitan recomponer la estructura y tejido de la sociedad. Dicha formación implica retomar e instituir un conjunto de reglas de convivencia en los diferentes sectores de la población, haciendo uso de todas las estructuras para dicho fin, tanto formales como informales.

Los valores éticos y morales son la base para vivir armónicamente en la sociedad y se establecen y desarrollan de manera colectiva y en términos históricos. No obstante, cada individuo subjetivamente (atendiendo a la intensidad de sus preferencias) hace suyos tales valores y los externará en su conducta en la interacción con el resto de la sociedad. El individuo autorregula su conducta y comportamiento según sus deseos, creencias y valores. Él decide si su conducta será correcta o incorrecta. Pero independientemente de si los valores tienen su origen en las vivencias emocionales del hombre, como parte de la experiencia material, se debe resaltar que su asimilación dependerá de un proceso cognitivo que



puede reforzar, modificar o eliminar su uso como regla en las preferencias y elecciones que seguirán los individuos.

La educación en valores ha sido considerada como un proceso humanizador, individual, social, vertical y horizontal que acompaña la vida de las personas, para determinar y moldear la personalidad desde el nacimiento hasta la edad adulta. Un proceso de transformación gradual en el que intervienen diversos factores y sistemas complejos, y que se adecuará según las características y condiciones de la edad y, sobre todo, el nivel de madurez, que en última instancia influye en la asimilación de valores.

En este sentido, las instituciones de enseñanza se convierten en lugares dadores de experiencia que ayudan al individuo en la comprensión del mundo, en un marco institucional que regula, distribuye y valora el conocimiento. Las escuelas son áreas en las cuales los estudiantes aprenden y desarrollan habilidades, crecen física e intelectualmente, construyen, deshacen y vuelven a construir conocimientos, procedimientos, valores y actitudes.

En estas organizaciones educativas, los valores, considerados como deseos afectivos y conscientes que guían comportamientos, establecen una identidad organizacional que permite entender el sentido de estabilidad que influye en los individuos y en los grupos. Las personas que se unen a la organización buscan desempeñarse bien y comportarse según las reglas y valores, creando una sensación de «nosotros» y «yo», incluyendo la lealtad y persistencia a los objetivos organizacionales (Gibson *et al.*, 2009).

Así las cosas, los valores éticos y morales son la base del comportamiento y actitudes de los individuos en la sociedad y, por tanto, de los valores cívicos. Entonces, para contribuir a una mayor capacidad de conducción sobre las instituciones, normas y procedimientos democráticos que convergen alrededor del desarrollo social del ciudadano, se hace necesario conocer los efectos que encauzan a los universitarios en la educación de valores cívicos, fundamentales en la armonía social.

En términos generales, se debe mencionar que la educación básica y la educación media deben ser las formadoras de valores éticos y ciudadanos bajo esquemas doctrinarios e ideológicos; mientras los niveles medio superior y superior deben reforzar esta formación con un esquema de mayor análisis y espíritu crítico, fundamentalmente con casos vivenciales de estudiantes y profesores que fomenten una identidad organizacional.



REFERENCIAS

- Aranda, B., Paz, I., Ramos, G., Ávila, Y. y Durán, D. (2017). El proceso de formación de los jóvenes universitarios en la concepción de educación de género y valores cívicos. *Medisan*, 21 (8), 1027-1037. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1029-30192017000800009&lng=es&tlng=es
- Beltrán, G., Torres, F., Beltrán, T. y García, D. (2005). Un estudio comparativo sobre valores éticos en estudiantes universitarios. *Enseñanza e Investigación en Psicología*, 10 (2), 397-415. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29210213>
- Chapa, P. y Martínez, T. (2014). *Valores universitarios en los jóvenes estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UANL*. <https://www.ride.org.mx/index.php/RIDE/article/view/127/565>
- Chávez, G. (s. f.). *Los valores universitarios y su proyección en los estudiantes de posgrado de la UANL* [PDF]. <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v09/ponencias/at06/PRE1177692949.pdf>
- Gibson, J., Ivancevich, J., Donnelly, J., Konopaske, R. (2009). *Las organizaciones: comportamiento, estructura, procesos*. McGraw Hill.
- Hodelín, T. y Fuentes, P. (2014). *El profesor universitario en la formación de valores éticos*. *Revista Cubana de Educación Médica Superior*, 28 (1), 115-126. <http://bidi.uam.mx:2053/login.aspx?direct=true&db=lth&AN=96803544&lang=es&site=ehost-live&scope=site>
- Latapí, P. (1999). *La formación moral* [PDF]. <https://www.uv.mx/dgdaie/files/2012/11/CPP-DC-Latapi-La-formacion-moral.pdf>
- Quijano Magaña, D. (2015). *Percepciones sobre valores en estudiantes universitarios del estado de Yucatán* [Tesis doctoral, Universidad de Granada, Yucatán]. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/dctes?codigo=57320>
- Mieres, M. y Chávez, D. (2017). Representaciones de democracia y ciudadanía en estudiantes universitarios de pedagogía del sur de Chile. *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación*, 17 (2), 1-29. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44758530007>
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Ojalvo, V. Kraftchenho, O., González Maura, V. y Rojas Rodríguez, A. (2003). Capítulo I. Conceptualización general de los valores. *Pedagogía Universitaria*, 8 (1). Editorial Universitaria de la República de Cuba. <https://n9.cl/3q5d0>
- Quiroz, R. y Jaramillo, O. (2009). Formación ciudadana y educación cívica: ¿cuestión de actualidad o de resignificación? [PDF]. *Enseñanza de las Ciencias Sociales*, (8), 97-103. <https://www.redalyc.org/pdf/3241/324127628011.pdf>
- Real Academia Española [RAE] y Asociación de Academias de la Lengua Española [Asale]. (2014). Valor. En *Diccionario de la lengua española*.



- Sánchez, H. (2006). Los valores ético-morales desde una perspectiva psicológica [PDF]. *Humanidades Médicas*, 6 (3). <http://scielo.sld.cu/pdf/hmc/v6n3/hmc060306.pdf>
- Valdez, J. L. (2003). Los valores éticos en adolescentes mexicanos. *Enseñanza e Investigación en Psicología*, 8 (2), 245-255.



DIRECTORES

Wilmar Mauricio Sepúlveda

Administrador de empresas turísticas y magíster en Administración MBA. Actualmente se desempeña como decano de la Facultad de Administración de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. Ha recibido reconocimientos como mejor servidor público en el nivel de dirección en los periodos 2019-2 y 2020-1 en la misma institución. Sus líneas de investigación están encaminadas a la planificación turística, al contexto y cultura y a la oferta turística. Dentro de sus publicaciones están «Descubre a Medellín. Producto turístico de Medellín», «Elementos y avances en la formulación de teorías para el turismo» y «*Benchmarking* funcional de los gremios turísticos en Antioquia. Comparativo de modelos de gestión».

Correo: dec.administracion@colmayor.edu.co / ORCID: 0000-0002-9361-8576

Carlos Andrés Medina Restrepo

Doctor en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa (UAMI) y magíster en Construcción de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín; es especialista en Construcción Sostenible y profesional en Construcciones Civiles del Colegio Mayor de Antioquia. Es el actual decano de la Facultad de Arquitectura e Ingeniería de dicha institución y se ha desempeñado como coordinador académico de la misma facultad. Sus líneas de investigación están encaminadas a la tecnología de la construcción y gestión ambiental, la gobernanza ambiental y las políticas públicas en torno a la industria de la construcción. Miembro de la Red Mexicana de Investigadores en Estudios Organizacionales (Remineo), profesor investigador de tiempo completo del Colegio Mayor de Antioquia y catedrático en diferentes universidades de la región. Ha sido jurado de comisiones evaluadoras de trabajos de grado de maestría y par evaluador.

Correo: carlos.medina@colmayor.edu.co / ORCID: 0000-0001-5967-602X

Guillermo Ramírez Martínez

Fue doctor en Ciencias de la Organización por la Universidad de París Dauphine y maestro en Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México. Realizó estudios posdoctorales en Administración Pública en el Centre de Hautes Etudes Commerciales (HEC) de Francia. Ha sido profesor visitante del Worcester State College de los Estados Unidos y del HEC Montreal (Universidad de Montreal). Sus publicaciones abordan propuestas alternativas para el control, organización y evaluación del desempeño de las pequeñas y medianas empresas, así como de organizaciones públicas y universidades. Fue profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa (UAMI), donde fue



también coordinador del Posgrado en Estudios Organizacionales durante 10 años. Fue miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Conacyt (México).

Fundador y presidente de la Red Mexicana de Investigadores en Estudios Organizacionales (Remineo). Contribuyó con la formación de diferentes redes sobre estudios organizacionales en América Latina, como la Red de Posgrados Latinos en Administración y Estudios Organizacionales (Red Pilares) y la Red de Estudios Organizacionales de Latinoamérica (REOL), de la que fue vicepresidente. Por el impulso que les dió al avance del conocimiento y a la formación en maestría y doctorado sobre estudios organizacionales en México y otros países de América Latina, fue objeto de reconocimientos académicos. En el segundo semestre de 2019 se desempeñó como profesor invitado en el Colegio Mayor de Antioquia.

Q.E.P.D

Ángela María Gaviria Núñez

Bióloga y magíster en Epidemiología. Actual decana de la Facultad de Ciencias de la Salud del Colegio Mayor de Antioquia y miembro de la Asociación Colombiana de Infectología (ACIN) y de la Asociación Americana de Microbiología. Ha recibido distinciones académicas: Mejor Empleado Público de Libre Nombramiento y Remoción, Cándor de Oro a la Investigación (Colegio Mayor), Docente Honorario (Universidad Privada de Huancayo Franklin Roosevelt), primer puesto en trabajo profesional (Universidad Privada de Huancayo Franklin Roosevelt), entre muchos otros.


Correo: dec.cienciasdelasalud@colmayor.edu.co / ORCID: 0000-0001-8962-7966



EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS DE ANÁLISIS
ORGANIZACIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

VOLUMEN I

Este libro se terminó de editar en septiembre de 2022



El énfasis en lo local y regional ha cobrado especial relevancia en el debate actual sobre los desafíos de nuestra sociedad, principalmente porque en dichos espacios de proximidad, la ciudadanía percibe los impactos de la política pública y del comportamiento de los diferentes actores organizados que intervienen en su formulación e implementación. En esta edición se abordan las implicaciones organizacionales de las políticas públicas para el desarrollo regional en Latinoamérica.

El conocimiento organizacional cobra sentido en el marco de la elaboración e implementación de políticas, toda vez que las acciones públicas no pueden ser cabalmente comprendidas sin su dimensión organizativa.

Así las cosas, en los dos volúmenes de esta obra se lleva a cabo una reflexión de carácter interdisciplinario entre quienes, desde la perspectiva organizacional, generan conocimiento sobre las políticas públicas regionales. Entonces, se trata aquí de responder a una necesidad ineludible: ofrecer un espacio de reflexión que permita avanzar en el conocimiento de las políticas públicas a través de sus perspectivas organizacionales y territoriales.

En resumen, en el volumen I se abordan la educación superior y la gobernanza metropolitana y ambiental, en tanto que en el volumen II se reflexiona sobre la innovación social y tecnológica, el turismo y la gastronomía.