



ISSN: 2448 - 8046
septiembre - diciembre
2019

Año. 3
Núm. 3

REVISTA INTERDISCIPLINARIA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

riel



Centro Regional
de Formación Docente
e Investigación Educativa



A stylized, light gray map of Latin America is positioned in the background, showing the outlines of Mexico, Central America, and South America. The text is overlaid on the map.

**REVISTA
INTERDISCIPLINARIA
DE ESTUDIOS
LATINOAMERICANOS**

A thick, dark brown curved line arches across the bottom of the page, starting from the left edge and ending at the right edge.

MENSAJE DEL DIRECTOR

Estimados lectores,

Quiero hacer uso de este espacio para agradecer su amable preferencia, al permitirnos ser parte de los diálogos académicos desarrollados en su cotidianeidad; asimismo, a los autores de los artículos presentados en este número, sin quienes nuestro trabajo no sería posible.

Es de nuestro más grato agrado, comunicarles que la Revista Interdisciplinaria de Estudios Latinoamericanos (RIEL) es acreedora de más de 14 índices nacionales (México) e internacionales, entre los que destacan: LivRe (Revistas de libre acceso), Latindex, Erihplus, Miar (Matriz de Información para el Análisis de Revistas), Google Académico y EZB (Elektronische Zeitschriftenbibliothek). Estos reconocimientos, a la vez que nos llenan de entusiasmo y alegría, nos comprometen en la mejora continua de nuestros procesos.

Los artículos presentados en esta edición de la RIEL debaten las perspectivas y alcances del Estado a través de la administración pública, la gestión del proceso de las políticas públicas, la participación ciudadana, entre otros. Los argumentos tienen como elemento común señalar la necesaria apertura del Estado a la participación y a la vez que recuperar, en una relación dialógica, su responsabilidad hacia los ciudadanos. Asimismo, presentamos artículos que abordan retos del Estado del siglo XXI, como la migración. Finalmente, este número se enriquece con una discusión sociológica sobre el consumo de contenidos de autoayuda como un oportuno campo de estudio.

Ponemos a su disposición amable lector los siguientes contenidos con la intención de ser interlocutores del análisis, la reflexión y los cuestionamientos de temas trascendentales para quienes asumen un compromiso no sólo académico, si no ciudadano con la intención de transformar realidades adversas de nuestro entorno.

Dr. José Humberto Trejo Catalán
Director RIEL

MENSAJE DEL CO-DIRECTOR

Estimados lectores,

Damos la bienvenida a todos nuestros lectores en este último número del año 2019, el cual ha sido una oportunidad de conocer distintas ideas, experiencias y conocimientos a través de los textos amablemente compartidos por nuestros autores.

En el presente número de la Revista, incluimos una variedad de artículos que esperamos sean del interés de nuestros lectores. Éstos abordan una variedad temática y disciplinaria, las cuales conducen hacia importantes reflexiones acerca del rol de la subjetividad en los sujetos, a través de las apropiaciones que hacen de los contenidos de autoayuda.

Asimismo, se analiza el papel de las instituciones desarrolladas por el Estado y el potencial de sus efectos. Posteriormente, se analiza cómo –con base en la tendencia mundial– el caso de México reitera la importancia de los procesos de descentralización para aumentar la participación ciudadana y la democracia. También los artículos pasan por analizar temas coyunturales como la migración.

Esperamos que los conocimientos vertidos en todos los artículos aquí mostrados los integren a su práctica y les permitan innovar en sus campos de trabajo.

Dr. Jaime Montes Miranda
Director RIEL

DIRECTORIO

Directores

José Humberto Trejo Catalán, Jaime Montes Miranda

Editor

Víctor del Carmen Avendaño Porras

Presidente de consejo editorial

Édgar Jiménez Cabrera

Co-editor

Carolina Pano Fuentes

Equipo Editorial

Iris Alfonzo Albores, Dulce María Guillén Morales

Consejo Editorial

Dr. Carlos Urrutia Urrutia / Universidad de La Serena - Chile

Dra. Desirée López de Maturana Luna / Universidad de La Serena - Chile

Dr. Héctor Bugueño Egaña / Universidad de La Serena - Chile

Dr. Francisco Roco Godoy / Universidad de La Serena - Chile

Dr. Ángel Espina / Universidad de Salamanca - España

Dra. Ana Lúcia Coutinho / Universidade de Salamanca - Brasil

Dra. Norma de los Ríos Méndez / Universidad Autónoma de México / México

Dra. Iris Alfonzo Albores / Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa - México

Dr. José Emilio Sánchez / Universidad Intercultural Indígena de Sinaloa - México

Dra. María Teresa Prieto Quezada / Universidad de Guadalajara / México

Dr. José Claudio Carrillo Navarro / Universidad de Guadalajara / México

Diseño y Maquetado

Andrés Jerónimo Pérez Gómez

Publicación arbitrada por el Comité Editorial del Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa

Revista Interdisciplinaria de Estudios Latinoamericanos (RIEL), Año 3, No. 3, septiembre a diciembre de 2019, es una publicación cuatrimestral editada por el Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa y coeditada por la Universidad de la Serena, Carretera Municipal Tecnológico – Copalar km 2200, Comitán de Domínguez, Chiapas, C.P. 30037, teléfono 019636366100, www.cresur.edu.mx, Directores: José Humberto Trejo Catalán y Jaime Montes Miranda, teléfono 019636366100 Extensión 250, huberto.trejo@cresur.edu.mx, cieluserena@gmail.com. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: en trámite, ISSN: 2448-8046, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este Número, Editor Dr. Víctor del Carmen Avendaño Porras, Carretera Municipal Tecnológico – Copalar km 2200, Comitán de Domínguez, Chiapas, C.P. 30037, fecha de última modificación, 31 de agosto de 2019.

*Revista Interdisciplinaria de Estudios Latinoamericanos forma parte del catálogo de CLACSO; puede ser consultada en biblioteca.clacso.edu.ar
Contacto: riel@cresur.edu.mx, 019636366100 Ext. 250*

riel

Índices, catálogos y bases de datos:



LatinREV
Red Latinoamericana de Revistas Académicas
en Ciencias Sociales y Humanidades



CLACSO

Google Académico

EZ3

Elektronische
Zeitschriftenbibliothek

LivRe
Revistas de livre acesso

latindex

ERIH PLUS
EUROPEAN REFERENCE INDEX FOR THE
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

MIAR

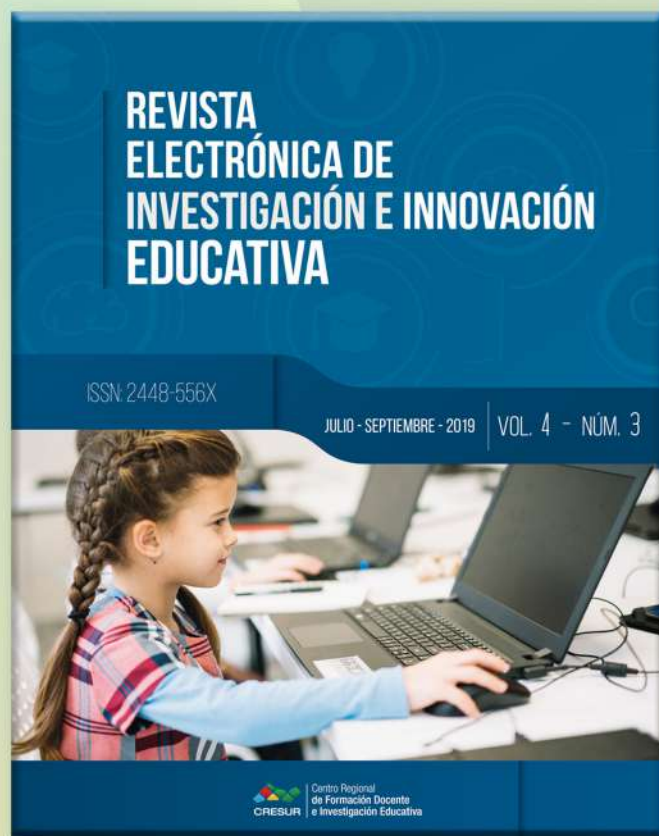
Matriz de Información para el
Análisis de Revistas

PKP INDEX

BASE
Bielefeld Academic Search Engine

zenodo

latindex
catálogo
2.0



Uno de los índices más importantes a nivel internacional, Latindex Catálogo 2.0, acaba de aceptar a nuestras 3 revistas en su prestigioso catálogo. Estamos muy orgullosos de todos los que colaboran en la edición de estas revistas.



CONTENIDO

Artículos

- Entender la autoayuda. Claves interdisciplinarias para analizar una práctica cultural en expansión** **11**
Laura Beatriz Montes de Oca Barrera y Scott McLean
- Un capítulo de la historia reciente de Costa Rica: la transformación institucional a partir de 1989. Los casos de la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes y la ARESEP** **29**
Javier Agüero García
- Participación ciudadana y creación de valor público: componentes estratégicos para una gestión pública relacional** **49**
Carlos Haefner
- Descentralización y reforma municipal, factores estratégicos para el desarrollo integral** **63**
Roberto Moreno Espinosa
- Desafíos de México frente al fenómeno migratorio en la segunda década del siglo XXI, un reto como política pública** **81**
Rogelio Rodríguez Rodríguez
- El método de Pestalozzi para el desarrollo de competencias en la Nueva Escuela Mexicana** **103**
Bernabé G. Andrade López, Elizabeth Arellanes Alvarado y Teresa Reyes Ortiz

“

Se requiere más investigación a fin de conocer la forma en que los lectores construyen activamente los significados sobre los textos de autoayuda; no obstante, es claro que ellos no asumen e internalizan de manera acrítica los mensajes contenidos.

”



Laura Beatriz Montes de Oca Barrera

La Dra. Montes de Oca es investigadora asociada en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IIS-UNAM). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores con el nivel I. Es licenciada en etnología, maestra en sociología política y doctora en ciencia social con especialidad en sociología. Además de su carrera académica, ha tenido experiencia profesional en el sector público y en organizaciones sociales. En el IIS-UNAM ha desarrollado diversos proyectos de investigación relacionados con temas como gobernanza regulatoria, innovaciones democráticas e incidencia pública; patrones de articulación de agentes públicos y privados para la resolución de problemas sociales; así como estrategias individuales y colectivas para promover el cambio en la sociedad contemporánea. Ha impartido cursos sobre metodología cualitativa y ha contribuido en la formación de recursos humanos con la dirección de tesis en diversos campos del conocimiento.



Scott McLean

El Dr. Scott McLean es profesor de sociología en la Universidad de Calgary, Canadá. Desde julio de 2017, trabaja en la Ciudad de México como el Representante de la Universidad de Calgary en México. Entre 2005 y 2015 se desempeñó en esa universidad como director de educación continua, mientras que entre 1994 y 2005 trabajó en la Universidad de Saskatchewan, como director de programas de desarrollo comunitario. Entre 2012 y 2015 coordinó un equipo de investigación que entrevistó a más de 130 lectores de libros de autoayuda. Los resultados de esta investigación han sido publicados en 10 revistas académicas internacionales. Asimismo, ha publicado ampliamente y enseñado cursos de posgrado en sociología y el estudio de la educación de adultos. Desde 2018 desarrolla una investigación en México sobre estrategias de cambio individual y colectivo (entre las que se encuentran los

movimientos sociales y la autoayuda), en colaboración con el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Entender la autoayuda. Claves interdisciplinarias para analizar una práctica cultural en expansión

Understand self help. Interdisciplinary keys to analyze an expanding cultural practice

Laura Beatriz Montes de Oca Barrera
lbmontesdeoca@sociales.unam.mx

Scott McLean
smclean@ucalgary.ca

Fecha de recepción: 12 de julio de 2019

Fecha de aceptación: 03 de agosto de 2019

Resumen

Los libros de autoayuda ganan prominencia en la cultura popular del mundo, y América Latina no es la excepción. Cada año más adultos latinoamericanos leen libros de autoayuda con la intención de obtener éxito, cuidar su salud o fortalecer sus relaciones. Esta expansión, a su vez, ha despertado un creciente interés analítico en diversas disciplinas sociales y humanas. Con una revisión interdisciplinaria, en este artículo mostramos las

aportaciones hechas desde diferentes áreas del conocimiento para comprender este fenómeno como: (1) una forma efectiva de terapia; (2) una forma de reproducción patriarcal y neoliberal; y (3) un proceso de agencia. Nuestra intención es articular estas interpretaciones para dar luz sobre aspectos importantes de la lectura de autoayuda; así como identificar posibles rutas de investigación para aquellos académicos latinoamericanos interesados en comprender esta realidad.

Palabras clave: autoayuda, cultura popular, estudios interdisciplinarios, lectura.

Abstract

Self-help books are an increasingly prominent component of global popular culture, and Latin America is no exception. Each year, more Latin American adults read self-help books with the intention of obtaining success, improving their health, or enhancing their relationships. Such growth, in turn, has inspired a growing analytical interest in diverse disciplines in the social sciences and humanities. With an interdisciplinary review, in this article we show the contributions made, from different fields, to the understanding of this phenomenon as: (1) an effective form of therapy; (2) a form of patriarchal and neoliberal reproduction; and (3) a process involving human agency. Our intention is to bring together such insights to shed light on important aspects of self-help reading, as well as to identify potential avenues of research for Latin American scholars endeavoring to understand this domain.

Keywords: self-help; popular culture; interdisciplinary studies; reading

Introducción

En la década de los noventa del siglo pasado renombrados académicos vincularon la lectura de autoayuda con algunas tendencias socioculturales. Giddens (1991) relacionó la popularidad de los libros de autoayuda con la “reflexividad” en la formación de la identidad en la modernidad. Rose (1999) ubicó la literatura de autoayuda dentro de una amplia gama de “tecnologías psicoterapéuticas” para el gobierno de los ciudadanos en las sociedades contemporáneas. En las décadas posteriores estudiosos de varias disciplinas han mostrado que la lectura de autoayuda es un campo influyente en la cultura popular a nivel global. América Latina no es la excepción.

Los latinoamericanos se han convertido en ávidos consumidores de libros de autoayuda. Estimaciones

de México (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2018) -el mercado editorial más grande de América Latina, después de Brasil (Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe [CERLALC], 2019)- indican que, entre los adultos que leyeron un libro en 2017, el 28% dijeron haber leído un “libro de autoayuda o superación personal o religiosa”. Esta proporción estuvo relativamente cercana al 34% que leyó algún libro de texto universitario o profesional en el mismo periodo. Asimismo, al considerar las estadísticas poblacionales nacionales y la tasa de alfabetización (INEGI, 2017), estos datos implican que más de diez millones de adultos mexicanos leen libros de autoayuda cada año.

La Tabla 1 proporciona una idea sobre los títulos leídos en México durante el verano de 2018. De los 100 libros más vendidos en una de las librerías más grandes del país (la cadena Gandhi, con sucursales en 15 entidades de la república), 20 eran de autoayuda. De igual forma, de los 100 libros digitales más vendidos por la cadena de tiendas departamentales Sanborns (con presencia en 30 entidades de la república), 25 eran de autoayuda. De uno u otro listado, la mitad de los libros están vinculados con la salud y el bienestar, mientras que una tercera parte está relacionada con la carrera y el éxito financiero y una quinta parte con relaciones interpersonales.

Tabla 1.-
Libros de autoayuda más vendidos en Gandhi y Sanborns

Autor	Título	Ranking Gandhi	Ranking Sanborns
Libros sobre carrera y éxito financiero			
Stephen Covey	<i>Los 7 hábitos de la gente altamente efectiva</i>	31	41
T. Harv Eker	<i>Los secretos de la mente millonaria</i>	34	-
Daniel Goleman	<i>Liderazgo. El poder de la inteligencia emocional</i>	-	13
Robert Greene	<i>Maestría</i>	-	34
Napoleón Hill	<i>¡Piense y hágase rico!</i>	30	-
Gary Keller	<i>Sola una cosa</i>	97	-
Robert Kiyosaki	<i>Padre rico, padre pobre</i>	80	35
Jurgen Klaric	<i>Véndele a la mente, no a la gente</i>	9	-
Sofía Macías	<i>Pequeño cerdo capitalista (Finanzas personales)</i>	16	10
Sofía Macías	<i>Pequeño cerdo capitalista (Inversiones)</i>	-	20
Tony Robbins	<i>Dinero. Domina el juego</i>	-	96
Libros sobre salud y bien estar			
Amalia Andrade	<i>Cosas que piensas cuando te muerdes las uñas</i>	70	-
Regina Brett	<i>Dios nunca parpadea</i>	-	21
Odin Dupeyron	<i>Y colorín colorado este cuento aún no se ha acabado</i>	46	47
Viktor Frankl	<i>El hombre en busca de sentido</i>	25	-
Daniel Goleman	<i>El cerebro y la inteligencia emocional</i>	32	29
Louise Hay	<i>Tú puedes sanar tu vida</i>	83	71
Tania Karam	<i>Una vida con ángeles</i>	-	18
Marie Kondo	<i>Herramientas para ordenar tu casa... ¡y tu vida!</i>	6	31
Mark Manson	<i>El sutil arte que te importe un carajo</i>	85	-
Pepe y Teo	<i>La estupenda guía para vivir la vida a tu manera</i>	88	-
David Perlmutter	<i>Cerebro de pan</i>	-	14
Haylie Pomroy	<i>La dieta del metabolismo acelerado</i>	-	3
Miguel Ruiz	<i>Los cuatro acuerdos: Un libro de sabiduría tolteca</i>	29	-
Robin Sharma	<i>El monje que vendió su Ferrari</i>	-	39
Frank Suárez	<i>El poder del metabolismo</i>	56	-
Ekhart Tolle	<i>El poder del ahora</i>	90	32
Gaby Vargas	<i>Yo decido. Es tu vida, ¡vívela! Que nadie decida por ti</i>	-	33
Lucía Taboada	<i>#Hiperconectados</i>	-	100
Libros sobre relaciones interpersonales			
Amalia Andrade	<i>Uno siempre cambia al amor de su vida</i>	15	65
Dale Carnegie	<i>Cómo ganar amigos e influir sobre las personas</i>	10	-
Martha Chávez	<i>Cómo una mujer se convierte en bruja y un hombre en bestia</i>	-	63
Martha Chávez	<i>Tu hijo, tu espejo. Un libro para padres valientes</i>	-	17
César Lozano	<i>El lado fácil de la gente difícil</i>	-	62
César Lozano	<i>Una buena forma para decir adiós</i>	-	19
Josefina Vázquez	<i>Cuando los hijos mandan</i>	-	59

Fuente: <http://www.gandhi.com.mx/libros/los-mas-vendidos> y <http://librosdigitales.sanborns.com.mx/sanborns-s-libros-top-100> (descargado el 26 de julio de 2018).

Como lo muestra el caso mexicano, cada año, millones de latinoamericanos leen libros de autoayuda para alcanzar éxito laboral o financiero, tener salud y bienestar, además de mejorar sus relaciones interpersonales. Esta multiplicidad de temas e intereses denota una complejidad difícil de abarcar desde los confines disciplinarios; por ello es preciso diversificar la mirada y las interpretaciones.

Con base en una revisión crítica de la literatura -escrita, en su mayoría en inglés y desde diversas disciplinas-, en este artículo proponemos comprender: cómo la lectura guiada de autoayuda es un medio eficaz para atender problemas de salud mental, la forma en que los libros de autoayuda reproducen discursos patriarcales y neoliberales, así como la agencia desplegada por los lectores al interpretar y construir significados en un proceso de interacción con los textos. A partir de esta revisión, concluimos este artículo identificando posibles líneas de investigación sobre la autoayuda en América Latina.

Eficacia de la lectura de autoayuda

¿Los libros de autoayuda, ayudan? En la cultura popular en América del Norte, algunas respuestas a esta interrogante han inspirado amplios debates, mientras que otras han sido respaldadas con poca evidencia empírica. Estrategias de mercado sobre libros de autoayuda suelen contener alegatos sin fundamento sobre la utilidad de estos libros -prometiéndole que los lectores se harán ricos, perderán peso, encontrarán el amor, tendrán un matrimonio feliz e, incluso, que encontrarán iluminación espiritual. Por su parte, críticos culturales argumentan que los libros de autoayuda son una forma comercial predatoria y que no ofrecen valor alguno, sino que se aprovechan de la credulidad e inseguridad de los consumidores a fin de que compren más y más libros.

La realidad es que la gran diversidad de libros y lectores hace imposible ofrecer respuestas simples a esta pregunta. La generalización más justa que uno puede hacer es que algunos libros de autoayuda, en algunas ocasiones, ayudan a algunas personas. Dos fuentes de evidencia empírica soportan esta afirmación: investigaciones experimentales que rigurosamente confirman la efectividad de la "biblioterapia" como una intervención para problemas de salud mental; y revisiones sobre la autoría profesional de algunos libros en varios campos.

En el campo psicológico se ubica la obra más amplia sobre investigación en autoayuda y su intención es determinar si la lectura de estos libros es un medio efectivo para tratar algunos problemas de salud. Investigadores han realizado cientos de experimentos para evaluar el impacto de la lectura de autoayuda en docenas de padecimientos. Los metaanálisis han concluido que este recurso es efectivo para tratar algunas afecciones mentales, ya sea acompañado o no de formas más convencionales de terapia.

Haug, Nordgreen, Ost y Havik (2012, p. 443) analizaron 56 artículos publicados y concluyeron que la autoayuda "es efectiva en el tratamiento de desórdenes de ansiedad." Lewis, Pearce, y Bisson (2012, p. 20) evaluaron 31 experimentos y concluyeron que "hay evidencia de que las intervenciones de autoayuda son efectivas en el tratamiento de sociofobia y pánico." Cuijpers, Donker, van Straten, Li y Andersson (2010, p. 1953) evaluaron 21 estudios y concluyeron que "la autoayuda guiada y los tratamientos cara-a-cara tienen efectos similares para la depresión y la ansiedad." Hirai y Clum (2006, p. 108) revisaron 33 estudios y concluyeron que, en comparación con "intervenciones terapéuticas dirigidas", las intervenciones de autoayuda tienen efectos igualmente efectivos para problemas de pánico, aunque menos efectivos para fobias específicas y ansiedad social.

Den Boer, Wiersma, y Van den Bosch (2004, p. 967) analizaron 14 estudios y concluyeron que "la biblioterapia, como un tratamiento de autoayuda para desórdenes emocionales como la ansiedad y la depresión, (...) es significativamente más efectivo que los placebos o las listas de espera para ser atendido (...) y tal vez tan efectivo como los tratamientos profesionales de corta duración."

Cuijpers (1997, p. 146) evaluó seis estudios y concluyó que la biblioterapia era "tan efectiva como la terapia individual o grupal" en el tratamiento de depresión unipolar. Marrs (1995) evaluó 70 estudios experimentales y concluyó que la biblioterapia era muy efectiva para tratar condiciones relacionadas

con ansiedad y disfunción sexual, moderadamente efectiva para tratar depresión y menos efectiva para el control de peso. Gould y Clum (1993, pp. 181-182) analizaron el resultado de 40 estudios y concluyeron que la lectura de autoayuda, con o sin acompañamiento terapéutico, era un recurso efectivo para tratar problemas como depresión, reducción del miedo y disfunción sexual. En suma, la extensa investigación experimental muestra que la lectura de autoayuda suele producir resultados comparables con formas tradicionales de intervención en salud mental.

Si bien existe amplia evidencia empírica para afirmar que la selección cuidadosa de libros de autoayuda puede ser útil para tratar problemas mentales que ya han sido diagnosticados profesionalmente, no hay datos empíricos que muestren la efectividad de estos libros en otros contextos. Por ello, no podemos afirmar que la lectura de autoayuda realmente ayuda a la gente para tener una carrera más exitosa o disfrutar de un matrimonio feliz.

Sabemos que autoridades profesionales competentes consideran que algunos libros de autoayuda tienen fundamentos sólidos y están bien escritos. Pese a que las opiniones profesionales no constituyen evidencia convincente de que los libros de autoayuda ayudan, ello le suma credibilidad al argumento de que algunos libros de autoayuda ayudan a algunas personas en algunas ocasiones.

Profesionales han evaluado la calidad de los libros de autoayuda a fin de juzgar su valor como recurso para tratar problemas de salud y bienestar social. Bergsma (2008) analizó los 57 libros de psicología más vendidos en Holanda y revisó literatura relacionada con la efectividad de estos textos para tratar desórdenes psicológicos. Smith, Vartanian, DeFrates-Denseh, Van Loon, y Locke (2003) analizaron el contenido de 59 libros de autoayuda dirigidos a padres de adolescentes y discutieron las implicaciones para terapeutas y educadores.

Coleman y Nickleberry (2009) revisaron libros de autoayuda orientados a mejorar las relaciones de las familias reconstituidas. Ellos (2009, p. 549)

recomendaron ampliamente 13 de estos libros “por estar bien organizados, por contar con evidencia clínica o empírica y por ofrecer consejos prácticos para ser implementados por los miembros de las familias”.

La conclusión de estas investigaciones es útil para que aquellos académicos interesados en la cultura popular no descarten esta práctica social al considerarla trivial y sin valor para quienes la practican. Existe evidencia empírica de que la lectura de libros de autoayuda es efectiva, en algunas circunstancias, para facilitar el cambio subjetivo. Frente a esta conclusión, ahora resulta pertinente remitirnos al análisis de los mensajes contenidos en estos libros y lo que desde la mirada hermenéutica y sociológica se argumenta para encontrar, al menos, dos patrones de reproducción social.

Los mensajes de autoayuda

Como se muestra en la Tabla 1, los libros de autoayuda contienen diversidad de mensajes, incluyendo consejos sobre cómo estar saludable, tener éxito en el trabajo, perder peso, preocuparse menos, alcanzar guía espiritual, tener una mejor vida amorosa o ser mejores padres. Considerando la diversidad de contenido expresada por los títulos de autoayuda disponibles en las librerías, esta sección se centra en los mensajes más relevantes identificados por los análisis de textos existentes.

Estudiosos de diversas disciplinas han publicado estudios dedicados a interpretar libros y subgéneros (Askehave, 2004; Béjar, 2011; Bruno y Luchtenberg, 2006; Cheng, 2008; Cherry, 2008; Courtney, 2009; Coyle y Grodin, 1993; Cullen, 2009; Lyons y Griffin, 2003; Mantilla, 2017).

Mientras que estos autores han explorado el significado, estructura retórica y estrategias discursivas de los textos de autoayuda, otros han descrito la evolución histórica de estos libros dentro de tendencias socioculturales más amplias (Ampudia de Haro, 2006, 2010; Apodaka, 2011; Biggart, 1983; Dolby, 2005; Ehrenreich y English,

2005; Gill y Orgad, 2018; Illouz, 2008; Kenny y Bell, 2014; Levitt, 2002; Lombana, 2009; McGee, 2005; Papalini, 2006, 2007, 2010, 2013, 2015; Souroujon, 2009a, 2009b; Woodstock, 2007). En un estudio particularmente ambicioso, Papalini (2015, p. 329) analizó 70 libros de autoayuda y concluyó que: “La enorme aceptación de este género literario revela una necesidad profundamente sentida, consecuencia de una crisis subjetiva que los sujetos se esfuerzan por disimular. Esta situación refleja las transformaciones sociales de la contemporaneidad y las nuevas exigencias a afrontar”.

Dentro de la extensa literatura académica sobre el significado y contexto de los libros de autoayuda, los sociólogos han desarrollado dos tesis predominantes en torno al alcance de los mensajes contenidos en los libros contemporáneos de autoayuda. La primera es que los textos de autoayuda reproducen formas de subjetividad de género, vinculados con supuestos hegemónicos sobre feminidad y masculinidad. La segunda tesis denota que los textos de autoayuda reproducen formas neoliberales de subjetividad, con características como la autonomía individual, la reflexividad y la racionalidad. En las siguientes secciones exploramos estas tesis.

Reproducción de patrones patriarcales

Autoras feministas han argumentado que los textos de autoayuda sobre relaciones -dirigidos principalmente a mujeres- reproducen las estructuras sociales patriarcales. Algunas argumentan que esos libros “han secuestrado” el feminismo porque, si bien muestran una retórica igualitaria en las relaciones entre hombres y mujeres, en realidad alientan a que las mujeres adopten características masculinas en sus relaciones (Hazleden, 2003, 2004; Hochschild, 1994).

Otras argumentan que esos libros son “antifeministas” porque incentivan que las mujeres mejoren sus relaciones adoptando roles femeninos tradicionales (Cowlshaw, 2002; Krafchick, Zimmerman, Haddock y Banning, 2005; Murphy, 2001; Schilling y Fuehrer, 1993;

Zimmerman, Haddock y McGeorge, 2001). Ambos grupos de autoras interpretan los textos de autoayuda como factores que reproducen patrones de género: mujeres que aceptan nociones tradicionales de feminidad o que adoptan formas convencionalmente masculinas en sus relaciones. Hochschild (1994) desarrolló la tesis sobre el “secuestro de feminismo” a partir del análisis de contenido de los libros para mujeres más vendidos entre 1970 y 1990. En su análisis ella evidencia un “enfriamiento” paradójico en la naturaleza de los consejos dados a mujeres en torno al manejo de sus vidas íntimas (Hochschild, 1994, p. 3):

Los primeros libros de consejos son mucho más patriarcales, menos basados en una comunicación abierta e igual, pero, extrañamente, a menudo reflejan más “calidez”. Los libros de consejos más recientes buscan una comunicación más abierta y equitativa, pero proponen estrategias emocionales “de enfriamiento” para alcanzar relaciones más equitativas. Desde el punto de vista del movimiento feminista, los consejos modernos reafirman un ideal (la igualdad) pero socavan otro (el desarrollo de vínculos sociales emocionalmente ricos).

Hochschild argumenta que para 1990 los libros de autoayuda sobre relaciones habían representado “un cambio en las premisas culturales sobre el apego humano” (p. 3). Ella usó la imagen de la “vaquera posmoderna” (p. 10) para ilustrar las características presentadas como virtuosas por la mayoría de los libros de autoayuda revisados: con bajas necesidades emocionales, autosuficientes e independientes, centradas en sí mismas más que en sus relaciones, así como desconfiadas y siguiendo reglas emocionales estereotípicamente masculinas en sus relaciones. Hochschild escribió: “la vaquera posmoderna se ha forjado para ajustarse al paradigma de la desconfianza. Ella se centra en prácticas ascéticas de control emocional y espera dar y recibir muy poco amor de los demás seres humanos” (p. 11).

De igual forma, Hazleden (2004) analizó los 14 manuales de relaciones mejor vendidos entre 1981 y 2000 con lo que argumentó que los libros de autoayuda alientan a las mujeres a entenderse en términos altamente individualistas y a distanciarse emocionalmente de aquellos con quienes pueden mantener una relación. Hazleden planteó que estos manuales alentaban a las lectoras a no involucrarse en relaciones íntimas, además de buscar autosuficiencia. Ella caracterizó la forma de establecer relaciones como carente de lazos emocionales o esfuerzos por apoyar a la pareja, así como la posibilidad de terminarla cuando la autosuficiencia de alguno de los dos se viera comprometida. La imagen sobre las mujeres que Hazleden (2004, p. 215) encuentra en esos libros tiene semejanzas con la vaquera posmoderna de Hochschild:

La lectora del texto de autoayuda suele reconocer que tiene una nueva identidad (como adicta o codependiente, por ejemplo) y, por lo tanto, se le proporciona una nueva responsabilidad de centrarse no en los demás sino en sí misma; una obligación que nace en ella para practicar el autodomínio, autodeterminarse, así como ser autónoma y autosuficiente. Esto en sí mismo es una obligación social (es lo 'correcto'): debe aplicar estos valores tanto para sí misma como para su pareja. No obstante, estará completamente aislada, abandonada a la deriva en un mundo sin amor, en el que la relación de pareja está desprovista de compasión, reciprocidad, sacrificio y compromiso, y por lo tanto ha sido vaciada de gran parte de su significado ético.

Hazleden (2004, p. 211) afirmó que los libros de autoayuda sobre relaciones son en realidad sobre la relación de la lectora consigo misma: "Los libros asumen un yo que ha sido 'perdido' o 'dañado' y prescriben un programa para examinar, interrogar, nutrir y amar al yo a fin de desarrollarlo como autosuficiente y autónomo para que sea 'completo' y 'saludable'". En suma, el análisis concluye que estos manuales promueven ideales de autonomía, individualidad y distanciamiento.

Mientras que desde la tesis sobre el "secuestro del feminismo" se plantea que los libros de autoayuda para relaciones promueven igualdad, pero desalientan la formación de lazos emocionales, otras autoras argumentan que esos libros son totalmente incompatibles con la teoría, el proyecto político y la ética feministas. Zimmerman, Holm y Starrels (2001) analizaron el contenido de los 11 libros de autoayuda para relaciones más populares según la lista del New York Times entre 1988 y 1998 a fin de explorar si las propuestas de los textos eran compatibles con los acercamientos feministas sobre terapia marital y familiar. Ellas evaluaron el grado en que cada libro: reconocía la construcción social del género, promovía igualdad en las parejas, empoderaba a las mujeres para explorar comportamientos no-tradicionales y alentaban relaciones no jerárquicas entre hombres y mujeres. En su análisis encontraron que una tercera parte de los libros revisados era consistente con el feminismo y una tercera parte era incompatible; mientras que la última parte era consistente con algunos preceptos feministas, pero no con todos. Las autoras concluyeron que los libros más populares tenían una orientación alejada del feminismo y que, con el tiempo, estos libros se volvían cada vez menos feministas.

En torno al mismo periodo de tiempo en que Zimmerman, Holm y Starrels publicaron este análisis, otros tres artículos expresaron fuertes críticas sobre la naturaleza antifeminista del libro más popular de John Gray: *Los hombres son de marte y las mujeres son de venus*. Cowlishaw (2002, p. 181) argumentó que Gray promovía una "relación binaria sujeto-objeto" al conceptualizar las relaciones entre hombres y mujeres: "Los hombres mantienen su papel activo mientras que las mujeres continúan pasivas." En su análisis sobre el mismo libro, Zimmerman, Haddock y McGeorge (2001, p. 55) lamentan que: "Desafortunadamente, para un libro con una influencia tan inmensa, gran parte del material es potencialmente perjudicial para sus lectores y sus relaciones íntimas". Ellas (2001, p. 64) critican que:

Gray promueve las diferencias de poder cuando proporciona descripciones estereotipadas de hombres y mujeres: al asumir y fomentar las divisiones tradicionales del trabajo; al responsabilizar primordialmente a las parejas femeninas sobre el cambio y la calidad de la relación; al recomendar que las necesidades y habilidades de los hombres se prioricen en las relaciones; y al implicar amenazas de violencia masculina o consecuencias nefastas sobre aquellos comportamientos femeninos que desafían el privilegio masculino.

Por su parte, Murphy (2001, p. 159) critica el libro de John Gray con una caracterización general sobre los libros de autoayuda:

Es inquietante que gran parte de la retórica que se encuentra sobre la plataforma de autoayuda sea fuertemente antifeminista: reifica las construcciones de género contra las que luchó el feminismo de la segunda ola, continúa la práctica misógina de responsabilizar y culpar a las mujeres por cualquier defecto percibido en los arreglos domésticos y respalda una ideología capitalista sobre el poder y la centralidad del individuo.

Murphy argumentó que “nociones muy tradicionales y restrictivas del género y las relaciones sexuales sustentan el contenido de los libros de Gray”, y que esto ilustra “cómo la autoayuda centrada en las relaciones puede ser antitética respecto de los principios básicos del feminismo de la segunda ola: principalmente la aspiración de igualdad entre los sexos, tanto en el hogar como en la fuerza de trabajo” (p.159).

Reproducción de patrones neoliberales

Además de esta interpretación sociológica de los libros de autoayuda (sobre la reproducción del patriarcado en la conformación de la subjetividad), en la revisión de la literatura encontramos una segunda interpretación sobre la reproducción de formas neoliberales e individualizadas de relaciones.

Mientras que la metáfora de Hochschild sobre la vaquera posmoderna caracteriza a libros que

promueven la alienación de los seres humanos, otros análisis sobre los textos de autoayuda toman inspiración en el trabajo de Michel Foucault.

Rimke (2000, p. 62) vincula los libros de autoayuda con las “racionalidades políticas” de las democracias liberales contemporáneas: “La literatura de autoayuda contribuye en la producción, organización, diseminación e implementación de modos particulares de verdad sobre el mundo social”. Ella argumentó que:

Basada en nociones como elección, autonomía y libertad, la autoayuda se basa en el principio de la individualidad e implica la auto-modificación y la ‘mejora’. Las preocupaciones sobre la auto-liberación y la auto-iluminación son el resultado social y político de una hiper-individualidad promovida por una extensa psicología esencialista del yo en la vida cotidiana. En lugar de ver a los individuos y el individualismo como el producto histórico de los procesos sociales y discursos culturales interconectados, los partidarios del principio de individualidad, crucial en la retórica de la autoayuda, suponen que el mundo social es la suma total de individuos atomizados, autónomos y autogobernados. (p. 62).

Desde esta perspectiva, los libros de autoayuda no sólo reflejan alienación entre sujetos humanos, sino que la promueven. Rimke (2000, p. 67) plantea que:

Los mandatos sociopolíticos de los textos de autoayuda son claros: ser un ciudadano responsable significa ser responsable de uno mismo, no de los demás. Por lo tanto, se urge a los ciudadanos preocupados a desarrollar una nueva forma de responsabilidad social, que no esté orientada socialmente, sino que produzca una hiperindividualidad para la que se desaliente y patologice activamente una relación inherente y responsable con los demás.

Rimke respalda, en términos foucaultianos, el mensaje que Hochschild desplegara años antes en clave feminista: los libros de autoayuda son un medio importante para que los seres humanos

sean comprendidos como mónadas autónomas, aislados de lazos emocionales y sociales con otros seres humanos.

La vaquera posmoderna de Hochschild y el individuo hiperindividualizado de Rimke encuentran similitudes con otros trabajos. Hazleden (2003, p. 421) sintetiza una teleología ética en la forma en que los libros de autoayuda alientan a los lectores para convertirse en: “seres efectivos, completos y autónomos” y con “la responsabilidad exclusiva de conducir la dirección” de “un viaje individual, progresivo y lineal a lo largo de la vida”. Ella (2003, p. 425) plantea que los libros contemporáneos de autoayuda presuponen una sociedad compuesta por ciudadanos “eficaces” para valerse por sí mismos y hacerse responsables de sus propios comportamientos, de su felicidad o infelicidad, sin considerar la felicidad de los demás.

Mientras Hazleden plantea que los manuales de relaciones promovían un yo-autónomo ideal, Redden (2002) y Philip (2009) argumentan que los libros enfocados en la salud y el bienestar alientan a los lectores a mirarse como individuos desvinculados de relaciones con otros. Al revisar novelas New Age y libros de autoayuda Redden (2002, p. 49) concluyó que:

Se alienta a las personas a recuperar la responsabilidad sobre sus propias vidas mediante la realización de su potencial cognitivo interno. Este mensaje optimista está imbricado con las ideologías de la auto-mejora y apela a la elección soberana del consumidor que caracteriza el discurso promocional contemporáneo. También es un mensaje contracultural que promete el final de la dependencia del sujeto con respecto al conocimiento externo, las normas sociales y los recursos institucionales.

Por su parte, Philip (2009, pp. 159-160) analiza un popular libro de autoayuda para la depresión y argumenta que el texto alienta a los lectores a “experimentar la dicha de la autosuficiencia” además de que promueve “la imagen de un individuo sano como racional, autónomo, productivo, energético y

autodisciplinado”. Mientras Redden atribuye como carácter distintivo la “privatización radical” a la autoayuda New Age, Philip argumenta que los libros de autoayuda sobre salud mental forman parte de “la transformación de los servicios institucionales administrados por el estado hacia opciones de salud más individualizadas” (p. 165).

Asimismo, diversos estudios recientes han vinculado los discursos de la autoayuda con formas de gobernanza individual de tipo neoliberal. Youll y Meekosha (2013, p. 34) plantean que los mensajes de “pensamiento positivo” en los discursos de autoayuda reproducen sujetos que luchan por “virtudes” fuertemente “alineadas al ciudadano liberal ideal”. Lavrence y Lozanski (2014) identifican los discursos de autoayuda como un componente de la “gobernanza neoliberal del ser” en su análisis sobre la corporación “lululemon athletica”.

Lee (2017, p. 146) analiza doce textos de autoayuda publicados entre 1982 y 2015, e identifica “cuatro características sobresalientes de la subjetividad neoliberal en los adultos que leen autoayuda: (1) autogestión racional y responsable, (2) autoestima excesiva, (3) autoexplotación voluntaria y (4) yos poco conectados y sin solidaridad.” Ortiz (2017, p. 29) analizó la escritura de tres autores de autoayuda y encontró que existe “un vínculo entre la literatura de autoayuda y las ideas neoliberales relacionadas con el rol del ciudadano.” Sugiere como parte de sus premisas básicas que “los individuos y el poder de sus pensamientos determinan sus circunstancias de vida” (Ortiz, 2017, p. 38); además de que concluye que el estudio de las lecturas de autoayuda resulta central para entender las relaciones de poder en las sociedades contemporáneas (Ortiz, 2017, p. 39):

(...) el discurso neoliberal y sus propuestas acerca del rol del ciudadano se encuentran presentes en diferentes ámbitos de la vida social, económica, política y cultural. Por ello, los estudios sobre la gubernamentalidad neoliberal se vuelven fundamentales para entender la dinámica de las relaciones de poder en las sociedades contemporáneas, especialmente de

las sociedades cuyos gobiernos han adoptado el modelo neoliberal.

En conjunto, estos autores interpretan los textos de autoayuda como un factor que reproduce a sujetos neoliberales, caracterizados en términos de autonomía individual, reflexividad y racionalidad.

En suma, los análisis sociológicos analizados muestran que los libros de autoayuda contienen mensajes que reproducen formas de relación patriarcales o neoliberales. De acuerdo con estas interpretaciones, los textos de autoayuda promueven formas de subjetividad alineadas con nociones de género hegemónicas y con características neoliberales de individualismo, racionalismo y reflexividad. Entonces, la siguiente clave para analizar la lectura de autoayuda sería examinar si la experiencia empírica es compatible con las categorías analíticas desplegadas por las investigaciones reportadas. Esto requiere un cambio disciplinario y metodológico: de la sociología a las ciencias de comunicación, y de la interpretación de textos a la interpretación activa con los consumidores de estos libros. Con ello nos sumamos a quienes, haciendo “estudios de recepción” (Childress y Freidkin, 2012; Machor y Goldstein, 2001; Radway, 1984), argumentan que uno no puede comprender completamente el impacto del consumo de los productos de la cultura popular simplemente interpretando los mensajes de esos productos. Por el contrario, uno debe explorar cómo los consumidores realmente adoptan, aceptan, rechazan o adaptan dichos mensajes a medida que interactúan con ellos desde la base de patrones de pensamiento y acción diversos y preexistentes.

La agencia en los lectores en el proceso de significación de los textos

Numerosos estudios experimentales han mostrado que la lectura de libros de autoayuda conduce a un cambio psicológico en sus lectores. Asimismo, análisis de textos brindan evidencia sociológica sobre los patrones contenidos en estos libros. En contraste, hay relativamente pocos estudios basados en entrevistas o sondeos. No obstante, el involucramiento directo con los lectores es un paso metodológico importante porque no podemos asumir que los experimentos y las interpretaciones de los investigadores reflejan las condiciones e interpretaciones de los propios lectores.

Existen pocos estudios basados en entrevistas desde los que se exploran temas relacionados con la recepción de los libros. Barker (2002) entrevistó a 25 mujeres a fin de explorar sobre la formación de la identidad en aquellas mujeres que padecen síndrome de fibromialgia.

Bruneau, Bubenzer y McGlothlin (2010) entrevistaron a seis mujeres para analizar la “utilidad” de los libros de autoayuda en contextos relacionados con la salud física y mental. Simonds (1992) entrevistó a 30 mujeres para innovar en los estudios feministas sobre “cultura de autoayuda.” Lichterman (1992, p. 422) entrevistó a seis hombres y nueve mujeres, concluyendo que quienes acuden a la lectura de libros psicológicos de autoayuda “leen los libros de forma ambivalente y en relación continua con otros marcos para situar la individualidad personal en un contexto social.” Knudson (2013) entrevistó a 21 mujeres y 15 hombres con lo que ubicó diferencias entre los lectores “habituales” y los que leen por razones específicas.

Salmenniemi and Vorona (2014, p. 59) realizaron entrevistas y grupos focales con un total de 21 mujeres y nueve hombres en Rusia, concluyeron que “el nuevo conocimiento terapéutico de la autoayuda se entrelaza y se articula con los entendimientos particulares locales e históricamente sedimentados con respecto a la personalidad, la ética y la nacionalidad.”

En América Latina, Canavire (2013, p. 57) entrevistó a 13 mujeres y 12 hombres, explorando el contexto y significado de los libros de autoayuda en San Salvador de Jujuy, Argentina. El objetivo de su estudio era “indagar sobre el modo en que la literatura de autoayuda –de consumo masivo– se inserta en las condiciones actuales de mundialización de la cultura.” En tanto que sus entrevistados narraron varias experiencias sobre la recepción de libros de autoayuda, Canavire (2013, p. 58) identificó el siguiente patrón:

Al momento de narrar sus trayectorias, los lectores solían extenderse particularmente sobre aquellos periodos de crisis que debieron enfrentar. Consideramos que, a diferencias de tiempos pasados, estos episodios personales e íntimos se hacen decibles en medio de una cultura terapéutica. Quizás, allí resida la clave de este fenómeno editorial: en la necesidad de escucha que los sujetos reclaman en la urdimbre de la vida postmoderna.

También en Argentina, Papalini (2017) entrevistó a 80 lectores de autoayuda y encontró que la práctica individualizada de la lectura suele desarrollarse en contextos de interacción entre miembros de distintos tipos de grupos. Con ello, esta autora demostró que la lectura de autoayuda a veces está integrada en procesos de ayuda mutua. En conjunto, ambas investigaciones, la de Papalini y Canavire, muestran una perspectiva que va más allá del análisis textual al considerar los contextos, experiencias y reflexiones de los lectores.

Para entender el impacto socio-cultural de la autoayuda, los estudios más importantes sobre recepción son aquellos que exploran si las interpretaciones que hacen los lectores son consistentes con las hipótesis sociológicas sobre la naturaleza patriarcal y neoliberal de los mensajes contenidos en tales textos. Grodin (1991) nos muestra una importante visión sobre once mujeres estadounidenses entrevistadas.

Su estudio cuestiona si la estructura patriarcal de los libros puede predecir los significados atribuidos por las lectoras. Ella reportó que “casi todas las entrevistadas expresaron frustración, a veces en términos fuertes, con el modelo de relaciones enviado por la mayoría de los libros de autoayuda” (p. 413).

Esta autora denotó que muchas de las lectoras en su estudio percibían y rechazaba los mensajes de “asumir la responsabilidad de que la propia vida significa dedicar más de una parte del trabajo a las relaciones personales porque no se puede esperar que los hombres lo hagan” (p. 414). El estudio de Grodin demuestra que las lectoras tienen perspectivas críticas y creativas en sus lecturas. Más allá de simplemente aceptar los mensajes ofrecidos por los libros, las lectoras adoptan selectivamente ideas, rechazan y adaptan otras conforme a sus propios contextos personales y a partir de diversos marcos interpretativos.

McLean (2015) explora la interacción entre la estructura textual y la agencia de los lectores en un estudio sobre la autocaracterización de lectores de autoayuda. Contrastó el contenido neoliberal de los textos de autoayuda y las diversas narrativas en que los lectores se identifican a sí mismos. El autor (McLean, 2015, pp. 209-210) concluyó que:

(...) la existencia del neoliberalismo en el discurso textual no se corresponde fácilmente con las subjetividades de aquellos expuestos a dicho discurso. Los lectores de autoayuda que participaron en nuestro estudio demostraron patrones de subjetividad diversos y complejos. Sólo una minoría de lectores proyectó una imagen de sí mismos consistente con la interpretación prevaleciente de los sujetos neoliberales como énfasis de la autonomía individual sobre el compromiso social. Era más probable que los lectores expresaran temas relacionados con la centralidad e importancia de las relaciones, o con su compromiso para ayudar o tener empatía con los demás, más que expresar temas relacionados con la independencia, la capacidad de recuperación, la búsqueda del éxito u otras características que los distinguieran como individuos autónomos.

Entonces, mientras los mensajes de autoayuda parecen reproducir las formas neoliberales de subjetividad, los lectores de esos textos no siempre internalizan tales mensajes.

En conjunto, los estudios sobre recepción de libros de autoayuda añaden complejidad a las interpretaciones existentes sobre los mensajes inherentes. Mientras que las interpretaciones de los textos muestran caracterizaciones limpias y ordenadas sobre el papel de estos libros en la reproducción de formas patriarcales o neoliberales de relación, las entrevistas con lectores tienen resultados más intrincados. En pocas palabras, los lectores muestran agencia al interpretar y aplicar los mensajes de los libros. Se requiere más investigación a fin de conocer la forma en que los lectores construyen activamente los significados sobre los textos de autoayuda; no obstante, es claro que ellos no asumen e internalizan de manera acrítica los mensajes contenidos.

Conclusión

A fin de brindar algunas claves interdisciplinarias para entender una práctica cultural cada vez más extendida en América Latina, en este artículo realizamos una amplia revisión crítica de la literatura especializada -en su mayoría, escrita en inglés- tratando de captar las distintas miradas heurísticas que se han construido en su interpretación.

Navegar en distintas disciplinas y latitudes nos permitió preguntarnos: ¿Los libros de autoayuda, ayudan?, ¿Qué mensajes sociológicamente importantes tienen estos libros?, ¿De qué manera los lectores de autoayuda despliegan agencia al interpretar el significado de los textos?

Es claro que los libros de autoayuda efectivamente promueven cambios en algunos lectores, que los mensajes de los textos contemporáneos reproducen discursos patriarcales y/o neoliberales, pero que los lectores de autoayuda no siempre interpretan los libros en esos términos, mostrando agencia al adoptar y adaptar los mensajes contenidos.

Los tres temas abordados no son exhaustivos sobre la literatura interdisciplinaria en este campo. Investigadores también han enfocado su atención en temas relacionados con diferencias de género entre los lectores (McLean y Kapell, 2015), con los mensajes específicos sobre libros de autoayuda para afroamericanos (Brown y Donnor, 2011) y para hombres (Almog y Kaplan, 2016; Bloch, 2000; Courtney, 2009; Travis, 2009), así como evaluaciones normativas sobre el fenómeno de la autoayuda (Hamalainen, 2016). Asimismo, Neville (2012) y McGee (2012) han identificado otros temas en la literatura académica sobre autoayuda, proponiendo direcciones para futuras investigaciones.

La revisión de la literatura presentada en este artículo muestra interrogantes pertinentes y provee un panorama general de un campo de conocimiento aún poco explorado por autores hispanohablantes. Asimismo, invita a los lectores a incursionar en posibles rutas de investigación sobre este tema.

La primera ruta de investigación propuesta considera la posibilidad de mapear, mediante estudios basados en sondeos o encuestas, el consumo de la autoayuda en América Latina. Con una investigación de este tipo se podría responder quiénes leen estos libros a fin de encontrar diferencias entre los lectores según su género, clase social, nacionalidad, región y lugar de residencia.

Una segunda ruta de investigación implica el análisis comparado (considerando su estructura y significado) entre libros de autoayuda escritos específicamente para consumidores latinoamericanos y *best-sellers* internacionales. ¿Qué diferencias y semejanzas existen entre los mensajes de libros escritos por autores latinoamericanos y otros autores (angloparlantes)? Esta investigación también podría comparar el contenido de los libros de autoayuda de autores latinoamericanos en diferentes subgéneros.

La tercera ruta de investigación propuesta, basada en entrevistas, podría explorar la experiencia que tienen los lectores latinoamericanos. ¿Qué

diferencias y semejanzas existen entre los lectores de autoayuda latinoamericanos respecto a los lectores angloparlantes? Esta investigación podría explorar las prácticas de los lectores, sus motivaciones, metas y cambios alcanzados con la lectura de los textos.

Finalmente, con una cuarta ruta de investigación se podría explorar por qué, en los últimos años, los libros de autoayuda se han vuelto tan populares en América Latina. ¿Qué factores socioculturales, políticos o económicos pueden explicar esta popularidad?, ¿Hay algunas diferencias nacionales en el fenómeno de autoayuda? Esta investigación implica vincular la evolución de la lectura de autoayuda con la forma en que los hombres y las mujeres han transformado sus formas de vivir en los diversos contextos geográficos.

En suma, consideramos que estas rutas de investigación pueden sumar las páginas del análisis interdisciplinario sobre una práctica cultural que en América Latina parece ir en aumento: la lectura de textos con los que se busca mejorar las relaciones, la salud, la carrera profesional o la calidad de vida. Nuestro interés en este artículo ha sido mostrar que, así como se hace en otras latitudes, éste puede conformarse como un objeto de estudio interdisciplinario relevante para ser considerado por los estudiosos de la cultura popular en la región.

Referencias

- Almog, Ran y Danny Kaplan. "The nerd and his discontent. The seduction community and the logic of the game as a geeky solution to the challenges of young masculinity". *Men and Masculinities*. 20.1 (2017): 27-48.
- Ampudia de Haro, Fernando. "Administrar el yo. Literatura de autoayuda y gestión del comportamiento y los afectos". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. 113.6 (2006): 49-75.
- Ampudia de Haro, Fernando. "El logro del éxito. La dimensión social de la literatura de autoayuda". *Revista Española de Sociología*. 13 (2010): 11-30.
- Apodaka, Eduardo. "La autoayuda y el consumo de dispositivos psíquicos en el caso de la innovación". *ARBOR: Ciencia, Pensamiento, y Cultura*. 187.752 (2011): 1103-1118.
- Askehave, Inger. "If language is a game--these are the rules. A search into the rhetoric of the spiritual self-help book 'If Life is a Game--These Are the Rules'". *Discourse and Society*. 15.1 (2004): 5-31.
- Barker, Kristin. "Self-help literature and the making of an illness identity. The case of fibromyalgia syndrome". *Social Problems*. 49.3 (2002): 279-301.
- Biggart, Nicole. "Rationality, meaning, and self-management. Success manuals, 1950-1980". *Social Problems*. 30.3 (1983): 298-311.
- Béjar, Helena. "Cultura psicoterapéutica y autoayuda. El código psicológico-positivo". *Papers: Revista de Sociología*. 96.2 (2011): 341-360.
- Bergsma, AD. "Do self-help books help?" *Journal of Happiness Studies*. 9.3 (2008): 341-360.
- Bloch, Jon. "The new and improved Clint Eastwood. Change and persistence in promise keepers self-help literature". *Sociology of Religion*. 61.1 (2000): 11-30.
- Brown, Anthony y Jamel Donnor. "Toward a new narrative on Black males, education, and public policy". *Race Ethnicity and Education*. 14.1 (2011): 17-32.

- Bruneau, Laura, Donald Bubenzer y Jason Mcglothlin. "Revisioning the self. A phenomenological investigation into self-help reading". *Journal of Humanistic Counseling, Education and Development*. 49.2 (2010): 217-230.
- Bruno, Daniela y Erwin Luchtenberg. "Sociedad pos-disciplinaria y constitución de una nueva subjetividad. Un análisis de los discursos de la 'autoayuda' y del nuevo management desde la perspectiva de Michel Foucault". *Nómadas: Revista Crítica des Ciencias Sociales Y Jurídicas*. 13.1 (2006): 77-90.
- Canavire, Vanina. "Escenas de lectura e industria cultural. El caso de los libros de autoayuda". *Comunicación y Sociedad*. 19 (2013): 41-60.
- CERLALC. *El espacio iberoamericano del libro 2018*. Bogotá: Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe/UNESCO, 2019.
- Coleman, Marilyn y Lynette Nickleberry. "An evaluation of the remarriage and stepfamily self-help literature". *Family Relations*. 58.5 (2009): 549-561.
- Courtney, Jennifer. "Real men do housework. Ethos and masculinity in contemporary domestic advice". *Rhetoric Review*. 28.1 (2009): 66-81.
- Cowlishaw, Bridget. "Subjects are from Mars, objects are from Venus. Construction of the self in self-help". *Journal of Popular Culture*. 35.1 (2002): 169-184.
- Coyle, Kelly y Debra Grodin. "Self-help books and the construction of reading. Readers and reading in textual representation. *Text and Performance Quarterly*. 13.1 (1993): 61-79.
- Cuijpers, Pim. "Bibliotherapy in unipolar depression. A meta-analysis". *Journal of Behavior Therapy and Experimental Psychiatry*. 28.2 (1997): 139-147.
- Cuijpers, Pim, T. Donker, A. Van Straten, J. Li y G. Andersson. "Is guided self-help as effective as face-to-face psychotherapy for depression and anxiety disorders? A systematic review and meta-analysis of comparative outcome studies". *Psychological Medicine*. 40.12 (2010): 1943-1957.
- Cullen, John. "How to sell your soul and still get into heaven. Steven Covey's epiphany-inducing technology of effective selfhood". *Human Relations*. 62.8 (2009): 1231-1254.
- Cheng, Martha. "The selves of self-help books. Framing, argument and audience construction for social and autonomous selves". *LORE*. 6.2 (2008): 1-27.
- Cherry, Scott. "The ontology of a self-help book. A paradox of its own existence". *Social Semiotics*. 18.3 (2008): 337-348.
- Childress, C. Clayton y Noah Friedkin. "Cultural reception and production. The social construction of meaning in book clubs". *American Sociological Review*. 77.1 (2012): 45-68.
- Den Boer P., D. Wiersma y R. Van Den Bosch. "Why is self-help neglected in the treatment of emotional disorders? A meta-analysis". *Psychological Medicine*. 34.6 (2004): 959-71.
- Dolby, Sandra. *Self-help books. Why Americans keep reading them*. Urbana: University of Illinois Press, 2005.
- Ehrenreich, Barbara y Deirdre English. *For her own good. Two centuries of the experts' advice to women*. Garden City: Anchor Books, 2005.
- Giddens, Anthony. *Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age*. Stanford: Stanford University Press, 1991.
- Gill, Rosalind y Shani Orgad. "The amazing bounce-backable woman. Resilience and the psychological turn in neoliberalism". *Sociological Research Online*. 23.2 (2018): 477-495.
- Gould, Robert y George Clum. "A meta-analysis of self-help treatment approaches". *Clinical Psychology Review*. 13.2 (1993): 169-186.
- Grodin, Debra. "The interpreting audience. The therapeutics of women's self-help book reading". *Critical Studies in Mass Communication*. 8 (1991): 404-420.
- Hamalainen, Nora. "Self-help, moral philosophy, and the moral present". *Human Studies*. 39 (2016): 289-306.
- Haug, Thomas, Tine Nordgreen, Lars Ost y Odd Havik. "Self-help treatment of anxiety disorders. A meta-analysis and meta-regression of effects and potential moderators". *Clinical Psychology Review*. 32.5 (2012): 425-45.
- Hazleden, Rebecca. "Love yourself. The relationship

- of the self with itself in popular self-help texts". *Journal of Sociology*. 39.4 (2003): 413-28.
- Hazleden, Rebecca. "The pathology of love in contemporary relationship manuals". *Sociological Review*. 52.2 (2004): 201-217.
- Hirai, Michiyo y George Clum. "A Meta-analytic study of self-help interventions for anxiety problems". *Behavior Therapy*. 37.2 (2006): 99-111.
- Hochschild, Arlie. "The commercial spirit of intimate life and the abduction of feminism. Signs from women's advice books". *Theory, Culture and Society*. 11.2 (1994): 1-24.
- Illouz, Eva. *Saving the modern soul. Therapy, emotions, and the culture of self-help*. Berkeley: University of California Press, 2008.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos*, 2017. Aguascalientes: INEGI, 2017.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Modulo sobre lectura (MOLEC). Principales resultados*, febrero 2018. Aguascalientes: INEGI, 2018.
- Kenny, Kate y Emma Bell. "Irony as discipline. Self-help and gender in the knowledge economy". *Social Politics*. 21.4 (2014): 562-584.
- Knudson, Sarah. "Crash courses and lifelong journeys. Modes of reading non-fiction advice in a North American audience". *Poetics*. 41.3 (2013): 211-235.
- Krafchick, Jennifer, Toni Zimmerman, Shelley Haddock y James Banning. "Best-selling books advising parents about gender. A feminist analysis". *Family Relations*. 54.1 (2005), 84-100.
- Lavrence, Christine y Kristen Lozanski. "'This is not your practice life'. Lululemon and the neo-liberal governance of self". *Canadian Journal of Sociology*. 51.1 (2014): 76-94.
- Lee, Moosung. "Decoding the neoliberal subjectivity in self-helping adult learners". *International Journal of Lifelong Education*. 36.1-2 (2017): 145-163.
- Levitt, Sarah. *From Catharine Beecher to Martha Stewart. A cultural history of domestic advice*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2002.
- Lewis, Catrin, Jennifer Pearce y Jonathan Bisson. "Efficacy, cost-effectiveness and acceptability of self-help interventions for anxiety disorders. Systematic review". *British Journal of Psychiatry*. 200.1 (2012): 15-21.
- Lichterman, Paul. "Self-help reading as a thin culture". *Media, Culture, and Society*. 14.4 (1992): 421-47.
- Lombana, Iván. "Supuestos sociológicos y comunicativos que explican la decadencia de los valores debido al surgimiento del concepto de autoayuda". *Signo y Pensamiento*. 55 (2009): 247-263.
- Lyons, Antonia y Christine Griffin. "Managing menopause. A qualitative analysis of self-help literature for women at midlife". *Social Science & Medicine*. 56.8 (2003): 1629-1643.
- Machor, James y Philip Goldstein. *Reception study. From literary theory to cultural studies*. New York: Routledge, 2001.
- Mantilla, María. "Autoayuda cerebral y nuevas gramáticas del bienestar. Cuidar el cerebro para una vida saludable". *Athenea Digital*. 17.1 (2017): 97-115.
- Marrs, Rick. "A meta-analysis of bibliotherapy studies". *American Journal of Community Psychology*. 23.6 (1995): 843-870.
- Mcgee, Micki. *Self-help Inc. Makeover culture in American life*, New York: Oxford University Press, 2005.
- Mcgee, Micki. "From makeover media to remaking culture. Four directions for the critical study of self-help culture". *Sociology Compass*. 6.9 (2012): 685-693.
- Mclean, Scott. "Individual autonomy or social engagement. Adult learners in neo-liberal times". *Adult Education Quarterly*. 65.3 (2015): 196-214.
- Mclean, Scott Y Brandi Kapell. "She reads, he reads. Gender differences and learning through self-help books". *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*. 6.1 (2015): 55-72.
- Murphy, Kylie. "What does John Gray have to say to feminism?" *Continuum: Journal of Media and Cultural Studies*. 15.2 (2001): 159-167.
- Neville, Patricia. "Helping self-help books. Working towards a new research agenda". *Interactions: Studies in Communication & Culture*. 3.3

- (2012): 361-379.
- Ortiz, María. "Industria de autoayuda y gubernamentalidad neoliberal. La reconfiguración del rol ciudadano". *Tla-Melaua: Revista de Ciencias Sociales*. 10.41 (2017): 26-39.
- Papalini, Vanina. "La literatura de autoayuda. Una subjetividad del si-mismo enajenado". *La Trama de la Comunicación*. 11 (2006): 331-342.
- Papalini, Vanina. "La domesticación de los cuerpos". *Revista Venezolana de Información, Tecnología, y Conocimiento*. 4.1 (2007): 39-53.
- Papalini, Vanina. "Libros de autoayuda. Biblioterapia para la felicidad". *Athinea Digital*. 19 (2010): 147-169.
- Papalini, Vanina. "Recetas para sobrevivir a las exigencias del neocapitalismo (O de cómo la autoayuda se volvió parte de nuestro sentido común)". *Nueva Sociedad*. 245 (2013): 163-177.
- Papalini, Vanina. *Garantías de felicidad. Estudio sobre los libros de autoayuda*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo, 2015.
- Papalini, Vanina. "Curar o sanar. Distintos modos de apropiación de las lecturas terapéuticas". *Forum: Qualitative Social Research*. 18.1 (2017): art. 21.
- Philip, Brigid. "Analysing the politics of self-help books on depression". *Journal of Sociology*. 45.2 (2009): 151-68.
- Radway, Janice. *Reading the romance. Women, patriarchy, and popular literature*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1984.
- Redden, Guy. "The new agents. Personal transfiguration and radical privatization in New Age self-help". *Journal of Consumer Culture*. 2.2 (2002): 33-52.
- Rimke, Heidi. "Governing citizens through self-help literature". *Cultural Studies*. 14.1 (2000), 61-78.
- Rose, Nikolas. *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Salmenniemi, Suvi y Mariya Vorona. "Reading self-help literature in Russia. Governmentality, psychology and subjectivity". *British Journal of Sociology*. 65.1 (2014): 43-62.
- Schilling, Karen y Ann Fuehrer. "The politics of women's self-help books". *Feminism and Psychology*. 3.3 (1993): 418-422.
- Simonds, Wendy. *Women and self-help culture. Reading between the lines*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1992.
- Smith, M. Cecil, Lesa Vartanian, Nancy Defrates-Densch, Preston Van Loon, y Susan Locke. "Self-Help Books for Parents of Adolescents, 1980-1993". *Family Relations*. 52.2 (2003): 174-180.
- Souroujón, Gastón. "El infierno son las demás. La concepción del otro en la ética de la autoayuda". *Athinea Digital*. 16 (2009a): 59-75.
- Souroujón, Gastón. "Los libros de autoayuda ¿el último vástago del romanticismo?" *Ciencia, Docencia, y Tecnología*. 38 (2009b): 87-114.
- Travis, Trysh. "Handles to hang on to our sobriety. Commonplace books and surrendered masculinity in Alcoholics Anonymous". *Men and Masculinities*. 12.2 (2009): 175-200.
- Woodstock, Louise. "Think about it. The misbegotten promise of positive thinking discourse". *Journal of Communication Inquiry*. 31.2 (2007): 166-189.
- Youll, Jackie y Helen Meekosha. "Always look on the bright side of life. Cancer and positive thinking". *Journal of Sociology*. 49.2 (2013): 22-40.
- Zimmerman, Toni, Shelley Haddock y Christine McGeorge. "Mars and Venus. Unequal planets". *Journal of Marital and Family Therapy*. 27.1 (2001): 55-68.
- Zimmerman, Toni, Kristen Holm y Marjorie Starrels. "A feminist analysis of self-help bestsellers for improving relationships. A decade review". *Journal of Marital and Family Therapy*. 27.2 (2001): 165-175.



LICENCIATURA EN DESARROLLO COMUNITARIO Y EDUCACIÓN SOCIAL

Líderes que transforman su comunidad

MODALIDAD DURACIÓN

Mixta (Semipresencial)
12 Trimestres (3 años)
Colegiaturas Accesibles

INFORMES

Tel: (963) 636 61 00 Ext. 206-244
licenciaturas@cresur.edu.mx

 @cresur_comitan

 /cresur.comitan

Fórmate como líder

www.cresur.edu.mx

Carretera Municipal Tecnológico-Copalar Km 2.200. CP: 30037 Comitán de Domínguez, Chiapas



“

Una de las vetas de las transformaciones más visibles de la Costa Rica en tiempos recientes (...) constituye la creación de instituciones comprometidas con la extensión del ejercicio de la justicia ciudadana y con la búsqueda del equilibrio

”

Wolfe, J. (2010). Teatro Nacional, San jose Costa Rica. [Imagen]. Recuperado de <https://flic.kr/p/6NgoZu>



Javier Agüero García

Egresado del Programa Latinoamericano de Doctorado en Educación, Universidad de Costa Rica. Magister Scientiae en Historia y egresado de la Licenciatura en Docencia de la Universidad Estatal a Distancia. Excoordinador de la Sección de Historia y Geografía de la Sede de Occidente. Profesor de la Cátedra de Historia de la Cultura de la Escuela de Estudios Generales de la Sede Rodrigo Facio y de la Sección de Historia y Geografía del Departamento de Ciencias Sociales de la Sede de Occidente, Universidad de Costa Rica.

Un capítulo de la historia reciente de Costa Rica: la transformación institucional a partir de 1989. Los casos de la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes y la ARESEP

*A chapter of the recent history of Costa Rica: the institutional transformation from 1989.
The cases of the Sala Constitucional, the Defensoría de los Habitantes and the ARESEP*

Javier Agüero García
jav_aguero@hotmail.com

*Fecha de recepción: 26 de junio de 2019
Fecha de aceptación: 03 de agosto de 2019*

Resumen

El presente artículo aborda, desde la perspectiva de la historia reciente, la transformación costarricense a partir del análisis de tres instituciones enmarcadas en el pasado próximo a partir de la década de 1980. Primero, se elabora un contexto del país, y luego, se analizan los casos específicos de la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP); en cada uno de los casos se presentan las funciones de los entes para, en un segundo momento, pasar al recuento de contradicciones de sus respectivas gestiones. Por último, se concluye con un balance general del proceso de creación de nuevas instituciones.

Palabras clave: Estado, instituciones políticas, gobierno.

Abstract

The present article approaches, from the perspective of recent history, the Costa Rican transformation from the analysis of three institutions framed in the recent past from the 1980s. First, a context of the country is elaborated, and then analyzed the specific cases of the Sala Constitucional, the Defensoría de los Habitantes and the Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP); in each of the cases, the functions of the entities are presented to, in a second moment, pass to the count of contradictions of their respective managements. Finally, it concludes with a general balance of the process of creation of new institutions.

Keywords: State, political institutions, government.

Introducción

La historia reciente de Costa Rica se ha caracterizado por experimentar una serie de transformaciones económicas, sociales, políticas e institucionales que han redibujado el perfil del país centroamericano. El presente escrito se aborda bajo el prisma del cambio institucional, en virtud de que su análisis posibilita una lectura transversal y el conocimiento de otras dimensiones del entramado social, en razón de que las instituciones constituyen un reflejo del acontecer de las sociedades a lo largo de su evolución. A través de este artículo, basado en la consulta de información periodística y en obras secundarias, se trata de dar respuesta a la interrogante: ¿cuál ha sido la función y las contradicciones de las instituciones costarricenses fundadas a partir de 1989?

Para tal efecto se han elegido tres de ellas: la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes y la ARESEP. Por un lado, las tres tienen en común el hecho de conformar una triada cuya finalidad se enrumba a dotar de una nueva institucionalidad enmarcada en la definición de pautas más claras para hacer efectivo el ejercicio de los derechos ciudadanos, en un sentido más amplio, que la noción tradicional relativa a la participación en los comicios electorales. Como lo sugiere Adela Cortina (2017), esta nueva forma de entender la ciudadanía trasciende la esfera política y la concibe como una forma de síntesis de justicia y pertenencia. De allí que las nuevas instituciones tienen un papel esencial en este marco de referencia, porque por medio de la interposición de quejas o de recursos, se procura la justicia para la ciudadanía.

En otro sentido, con la fundación de estos entes gubernamentales se tiene el cometido de reducir la incidencia de conflictos por la vía violenta. El Estado busca el equilibrio y la institucionalización del conflicto, noción explorada por el sociólogo de origen alemán Lewis Coser (2000) cuando insiste en el establecimiento de reglas del juego a fin de evitar a toda costa la erosión de los consensos de las sociedades; de ahí la importancia de las instituciones que actúan como “válvulas de seguridad”, entes ideados para canalizar los

niveles de hostilidad. Parafraseando al científico social Manuel Solís (2018), las instituciones están diseñadas para regular la vida colectiva, garantizar el orden, además de indicar la forma de hacer las cosas.

En este ensayo se trata de visualizar, por medio de las instituciones, el movimiento pendular de procurar la justicia ciudadana y el interés estatal de lograr puntos de balance entre la sociedad, que se ha tejido a través del nuevo andamiaje institucional en Costa Rica.

Costa Rica a partir de 1980

En el plano económico, Costa Rica no se exceptuó de padecer los embates de la crisis desatada en Latinoamérica durante los años ochenta, caracterizada por el aumento en escalada del precio del petróleo crudo y por el incremento desmedido de las tasas de interés (Bulmer-Thomas, 1998; Garnier, 1993; Rovira, 1989).

Para hacer frente a la crisis, el gobierno de Luis A. Monge (1982-1986) optó por impulsar un plan de estabilización, caracterizado por la implementación de un recorte en el gasto público, seguido por la puesta en ejecución del Primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I) con un amplio contenido de liberalización económica y por la reconversión productiva orientada hacia el desmantelamiento del ente rector en materia de agricultura para el abastecimiento local, el Consejo Nacional de Producción (CNP) (Vargas, 2003; Rojas, Cartín y Aguilar, 2015). Durante el decenio siguiente, las políticas económicas se acentuaron aún más y se volvieron más agresivas con la terapia del “shock” impuesta por el gobierno de Rafael A. Calderón (1990-1994); que posibilitó la apertura del sistema bancario, dando así una estocada a la banca nacionalizada, baluarte de la Costa Rica socialdemócrata diseñada por el Partido Liberación Nacional (PLN) (Molina y Palmer, 2017).

En su conjunto, para los albores del nuevo milenio, la estructura productiva del país había dado un giro de 180 grados; se pasó de la agricultura basada en

el modelo agroexportador dedicada a los cultivos de café, banano y caña de azúcar, a otra muy diferente, resultante de la puesta en marcha de la liberalización económica, volcada hacia la apertura comercial. Con el arribo de la empresa INTEL en 1997, se puso de manifiesto que Costa Rica ya había dejado de vivir del campo; pasó de una base agraria, con alguna participación industrial liviana, hacia la dependencia del sector servicios –sobre todo turismo– con un peso relativo de las exportaciones de piña y con una predominancia creciente del paisaje urbano, donde se asienta el mayor porcentaje de la población (Hidalgo-Capitán, 2003; Vargas, 2001).

El país se abrió de plano a la inversión extranjera como sucedió con la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC) en 2007. Paulatinamente las políticas económicas se decantaron por su conservadurismo orientado a la imposición de tributos a las clases medias y a los que menos tienen; mientras tanto se condona el pago de intereses al sector empresarial (Ordoñez, 2019).

En el ámbito social, la aplicación de medidas de apertura comercial, acompañadas de la reducción de presupuestos dedicados al gasto social como la educación y salud, se asoció a un deterioro de la calidad de vida con la aparición de enfermedades antes erradicadas y con un estancamiento en el nivel de pobreza que no ha podido reducirse más allá del 20% desde los inicios de los años noventa, luego de que alcanzara con la crisis de los años ochenta un 24. 8% (Rojas, 1992, p. 6) y el déficit habitacional ascendiera a 157.798 unidades en 1990 (Barahona, 1999, p. 181).

Dicha situación motivó una serie de protestas, sumadas a las ya existentes que clamaban por frenar el alza de los productos de primera necesidad; durante la crisis, los movimientos rurales y urbanos se habían organizado en torno a causas específicas; unas para la obtención de tierras y otras reivindicaban una rebaja en las tarifas de la electricidad (Alvarenga, 2005; Aguilar y Ramírez, 1989). Las huelgas también fueron

frecuentes, probablemente la más emblemática de la década acaeció en 1984, en el Pacífico Sur, en las plantaciones bananeras propiedad de la Compañía Bananera de Costa Rica, filial de la United Fruit Company. En su conjunto, el nivel de efervescencia social experimentó un incremento a lo largo del decenio de la crisis y en junio de 1983 el país amaneció completamente paralizado por la acción de los huelguistas y de los bloqueos (Rojas, 1992).

En los años ochenta los usuarios hastiados por el mal servicio prestado por las empresas autobuseras, vecinos de diferentes localidades, levantaron sus gritos de protesta, dada la irregularidad de los horarios y el deplorable estado de las unidades del transporte público (D'Alolio, 2007). Las formas asumidas por este malestar asumieron las modalidades de descontento desde la instalación de barricadas hasta la quema de automotores propiedad del empresario sordo al clamor de las reivindicaciones populares.

A partir de 1990 las luchas sociales continuaron como respuesta a la terapia de shock; al principio las marchas de universitarios, en favor de un presupuesto justo, llegaron a su punto álgido y lograron ejercer presión contribuyendo a la destitución del ministro de hacienda (Molina y Palmer, 2017). La huelga del sector magisterial en 1995 clamó por evitar una reforma al régimen de pensiones que cobijaba a los docentes (Menjívar, 2008). Ambos movimientos fueron ejemplos de respuesta de los sectores subalternos ante la acción de los gobiernos cuyas manifestaciones se extendieron en el nuevo siglo.

En 2000 se sumaron fuerzas, tanto de las ciudades como de los pueblos rurales, para combatir el “Combo energético”, una iniciativa de la administración de Miguel A. Rodríguez (1998-2002), plasmada mediante un proyecto de ley de modernización eléctrica y de telecomunicaciones, orientada a realizar una profunda reforma al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), con un marcado acento de privatización. La lucha activa del “Combo” a escala nacional logró su cometido

y el presidente de la república decidió retirar el proyecto de ley de la Asamblea Legislativa para evitar una confrontación mayor. Luego, a partir de 2005 vendría otra jornada de lucha para oponerse a la firma del TLC con Estados Unidos que pretendía, entre otras cosas, una apertura sin precedentes en materia comercial. No obstante, pese a que las prácticas de la democracia callejera ejercida, mediante manifestaciones llenaron las principales calles y avenidas de personas inconformes (Mora, 2016); la suerte del TLC se definió en una consulta popular, vía referéndum, en octubre de 2007, con una reñida victoria de sufragios en favor del sí a dicho tratado.

Finalmente, en 2018 el estallido de una huelga general, trató de unir voluntades contra de una reforma fiscal, en contra de la aprobación legislativa de un proyecto referente a la imposición de nuevos tributos para enfrentar el creciente déficit del erario. En el sector educación el movimiento sumó 89 días. Los principales derroteros de dicha reforma iban más allá del asunto tributario y también apuntaron hacia la creación de límites al crecimiento del salario de los servidores públicos y al establecimiento de una regla fiscal, en materia del gasto, dirigida a no exceder la capacidad de endeudamiento del Estado.

En su conjunto, el rostro social de Costa Rica es caracterizado por el *Décimo noveno Informe del Estado de la Nación* (2013), documento que arroja luces sobre la realidad del país, y de paso, falsea algunos mitos compartidos e imaginados por las grandes mayorías.

- *La pobreza siempre afecta a la misma población y sólo puede ser subsanada en el momento en que se mejoran las políticas sociales. Debe considerarse que hay nuevos pobres y además para combatir la pobreza es necesario crear empleos estables.*
- *Costa Rica tiene una población altamente educada y calificada. En contraste, se puede señalar que pese a que la tasa de alfabetización es de un 97. 6%, la tasa neta de escolarización del ciclo diversificado, llega apenas al 46. 9%, pese*

a que dicho ciclo se estableció como obligatorio. Sin contar que la mayor parte de los estudiantes obtuvieron resultados en un rango de medio a bajo en la prueba Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), dicho rendimiento ubica al país en la posición 55, según datos de 2016.

- *La mayor parte de trabajadores cuenta con empleos formales en los que se respetan todas las garantías sociales. Solamente un 38. 8% de los trabajadores asalariados disfruta de todos los derechos laborales contemplados en la ley. En los casos de las personas que reciben menos del salario mínimo se evidencia, con mayor claridad, el atropello de sus derechos. Una gran parte de la mano de obra es no calificada. Sólo una minoría tiene un perfil de competencias requerida por los sectores económicos más dinámicos. Más de un 60% de los desocupados no cuentan con la secundaria concluida.*

- *La creciente desigualdad de ingresos es un resultado de la tendencia mundial. Aunque exista un comportamiento general en torno a la desigualdad de ingresos en América Latina, la situación tiende a ser diferente en 2011, dieciocho países lograron revertir esta característica al menos parcialmente; mientras que en Costa Rica la situación es muy distinta: entre 2001 y 2011 fue el único país de la región donde aumentó el coeficiente de Gini. En términos agregados, en el corto plazo de 25 años, la sociedad costarricense ha experimentado una transformación sin precedentes debido a que se han perdido los frenos y contrapesos; y se ha convertido en el quinceavo país más desigual del planeta, debido a la inequidad de los ingresos, después de ocupar la treintava posición dentro de los países más equitativos en 1990. La incapacidad para revertir los altos niveles entre los que poseen más y los que tienen menos, ha acentuado las asimetrías en el acceso a las oportunidades. En otro sentido, se han visto incrementados los grupos de familias en condición de pobreza, al mismo tiempo en que se registra un aumento en la violencia delictiva (Ordoñez, 2019; Cerdas 2017; Programa del Estado de la Nación¹, 2018).*

Dicho de otro modo, nuevos aires han soplado en Costa Rica en materia social y a partir de los años ochenta se cerró "...la época más dinámica en la

¹ En adelante: PEN.

promoción de una sociedad igualitaria en la historia costarricense” (Sojo, 2010, p. 63). La implementación de medidas económicas de corte neoliberal ha concentrado la riqueza en pocas manos, afianzando las asimetrías a lo interno de la sociedad, al punto que nunca antes los habitantes del país han vivido en un país tan desigual. En el criterio de Carlos Sojo (2010), dentro de “la nueva arquitectura social” se “ostenta la riqueza” por quienes se engalanan de su nivel conspicuo de consumo y, por otro lado, se “demuestra la pobreza” por aquellos interesados en recibir una transferencia de fondos por parte del Estado. Este es el entorno social en el que “se acabó la pura vida” (Mora y Pérez, 2009).

En la dimensión política, se pueden destacar al menos cuatro elementos que han caracterizado el pasado reciente del país.

1.- El desgaste del bipartidismo tradicional. Luego de que los partidos Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC) gobernaran con cierta alternancia a partir de 1986, se operó un deterioro en el apoyo de esas dos fuerzas. Primero la pérdida de votantes en

las elecciones nacionales la experimentó el PUSC, que no volvió al ejecutivo desde la administración de Abel Pacheco (2002-2006). El PLN por su parte ha sufrido dos estrepitosas derrotas sucesivas en los comicios celebrados en 2014 y 2018. Mientras tanto, una tercera agrupación, el Partido Acción Ciudadana (PAC) salió airoso de ambas elecciones. Al respecto, véase la tabla 1. En el criterio del politólogo Constantino Urcuyo (2019), se asiste a un resquebrajamiento de la política a nivel global; los partidos políticos carecen de explicaciones sobre la realidad actual. Las dos agrupaciones mayoritarias se pusieron de acuerdo en impulsar una agenda economicista; y el bipartidismo tradicional empezó un camino hacia el despeñadero y al colapso. Como muestra un botón: en las elecciones de 2018 los candidatos no tradicionales “recién llegados” como Fabricio Alvarado, Juan D. Castro y Rodolfo Hernández lograron concentrar el 55% de los votos. En contraste, los tradicionales, el PUSC, junto con el PLN no contaron con el apoyo suficiente para participar en el balotaje celebrado el primer domingo de abril (Urcuyo, 2019).

Tabla 1.- Costa Rica: presidentes de la República (1978-2018)

<i>Candidato</i>	<i>Partido político</i>	<i>Período de gobierno</i>
Rodrigo Carazo Odio	Coalición Unidad	1978-1982
Luis Alberto Monge Álvarez	Liberación Nacional	1982-1986
Óscar Arias Sánchez	Liberación Nacional	1986-1990
Rafael Ángel Calderón Fournier	Unidad Social Cristiana	1990-1994
José María Figueres Olsen	Liberación Nacional	1994-1998
Miguel Ángel Rodríguez Echeverría	Unidad Social Cristiana	1998-2002
Abel Pacheco de la Espriella	Unidad Social Cristiana	2002-2006
Óscar Arias Sánchez	Liberación Nacional	2006-2010
Laura Chinchilla Miranda	Liberación Nacional	2010-2014
Luis Guillermo Solís Rivera	Acción Ciudadana	2014-2018
Carlos Alvarado Quesada	Acción Ciudadana	2018-

Fuente: Elaboración propia basada en Tribunal Supremo de Elecciones, 2018.

2.- *Deslegitimación de los partidos políticos.* Asociada a la crisis del bipartidismo, ha registrado un aumento sin precedentes del abstencionismo desde las elecciones de 1998, luego del desencanto provocado por uno de los gobiernos más impopulares de la historia del país, el de José María Figueres Olsen (1994-1998). El número de personas que no acuden a las urnas se ha mantenido desde ese año por encima del 30% del total del padrón electoral. Se asiste a una debilidad de las estructuras internas de los partidos. Estas agrupaciones establecen muy pocos nexos con grupos organizados con la ciudadanía (PEN, 2013).

3.- *Focalización de la política social como mecanismo paliativo a la implementación de las medidas de corte neoliberal.* Se dio un golpe de timón hacia un Estado preocupado por atender prioritariamente las necesidades apremiantes de aquellos sectores empobrecidos por el ajuste económico; y de paso, quedaron rezagadas aquellas disposiciones institucionales dirigidas a la ampliación y al fortalecimiento de las clases medias, como la tendencia de los salarios crecientes de los servidores del sector público durante la época de los años dorados, entre 1950 y 1980, –según Héctor Pérez (2000)–. Los estratos sociales más vulnerables empezaron a recibir el apoyo mediante políticas asistencialistas, especialmente quienes no contaban con casa propia, pudieron acceder al bono de la vivienda a partir de la primera administración Arias Sánchez (1986-1990). Más recientemente, con la creación del Fondo Nacional de Becas (FONABE) se ha tendido la mano con ayuda económica a los estudiantes de escasos recursos. No obstante, el nivel de pobreza no ha descendido del

20%, entre 2017 y 2018 aumentó en casi 25.000 personas y de poco ha servido la implementación de las transferencias de recursos otorgadas a los más necesitados (PEN, 2018).

4.- *Creación de nuevas instituciones.* El andamiaje del aparato estatal se vio afectado por la fundación de nuevos entes caracterizados, en primer lugar, por encargarse de focalizar la ayuda a los sectores más desfavorecidos; entre ellos se destaca el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), dedicado al financiamiento de las casas de interés social. En segundo lugar, la fundación de nuevas instituciones siguió el interés estatal de reorganización del funcionamiento mediante la implementación de un formato basado en la resolución de conflictos sin que mediara la protesta o la violencia. Bajo esta consigna se crearon la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes y la ARESEP.

La Sala Constitucional

El tribunal judicial llamado popularmente como Sala Cuarta surgió con la Ley No 7128 del 18 de agosto de 1989 y se ha ocupado de asuntos de variada naturaleza, como la emisión de una sentencia, a fin de que a un costarricense de extracción humilde no se le negara el derecho al trabajo; o bien, cuando mediante un voto se permitió de nuevo la lectura del texto Cocorí en las escuelas costarricense luego de que la Defensoría de los Habitantes y algunos diputados, interpusieron un recurso de amparo por considerar racista la obra escrita por Joaquín Gutiérrez Mangel.

Tabla 2.- Resolución de recursos antes de la creación de la Sala Constitucional

<i>¿Quién resuelve?</i>	<i>Tipo de recurso</i>
Corte Plena	<i>habeas corpus.</i> Inconstitucionalidad de las leyes y decretos.
Jueces del tribunal contencioso administrativo	Inconstitucionalidad vinculada con normas y actos sujetos al derecho público.
Sala Primera	Recursos de amparo contra las autoridades de más alto rango (v.g. presidente de la república y ministros).
Jueces penales	Recursos de amparo contra otras autoridades menores.

Fuente: Elaboración propia basada en Solano, 2010.

Con la creación de la Sala Constitucional se reformaron los artículos 10, 48, 105 y 128 de la carta magna. Su propósito fundamental consiste en ejercer el control constitucional. Antes de su fundación, era la Corte Suprema de Justicia quien se ocupaba de esta compleja función, amparada en el Código Procesal Penal, con el agravante de que se había generado una pluralidad de criterios en materia constitucional. Los recursos de amparo eran resueltos por jueces penales con excepción de los relativos contra los supremos poderes. Mientras que los *habeas corpus* y las acciones de inconstitucionalidad, eran resueltos por la Corte Plena. Ver al respecto la tabla anterior.

Frente a esta realidad, que persistió durante muchas décadas, el jurista Eduardo Ortiz insistía con vehemencia sobre el control constitucional en vísperas de la reforma del artículo 10 de la carta magna, “El control constitucional es la potestad jurisdiccional para establecer y declarar la relación entre la constitución y todos los demás actos del poder público, con el fin de mantener y hacer efectivo su rango como norma suprema del ordenamiento” (Ortiz, 1990, p. 21).

La Sala vino a la luz en medio de un sinnúmero de amplias expectativas. Llenó un vacío que otrora era asumido por otros órganos del poder judicial. Así por el estilo, la Corte Plena se dedicaba a resolver los *habeas corpus* y la Sala Primera se hacía cargo de los recursos de amparo contra las autoridades de más alto rango. Con la creación de la Sala Constitucional se dio por terminada esta fase caracterizada por un sistema de “doble sombrero”.

La urgencia de especialización en materia constitucional se convirtió entonces en una de las razones imperiosas para crear una sala integrada por especialistas. En 1988, el gobierno de Óscar Arias decidió constituir una comisión legislativa y de juristas; al año siguiente se aprobaron las leyes No 7128 del 18 de agosto, y la No 7135 del 11 de octubre de 1989 la Ley de jurisdicción constitucional. Esta última establece los mecanismos y los procedimientos a fin de que las personas puedan acceder a dicho tribunal. Los

recursos interpuestos ante la Sala Constitucional son los siguientes.

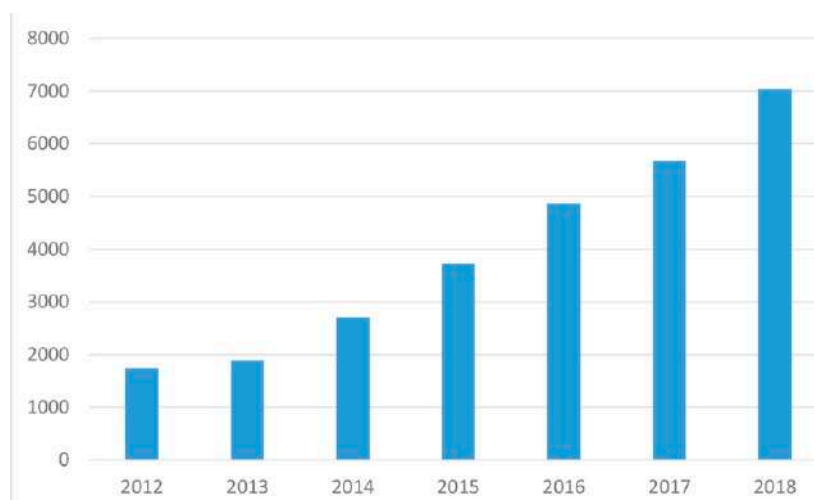
El **recurso de habeas corpus**, basado en el artículo 48 de la Constitución Política. Dicho artículo garantiza la libertad y la integridad de la persona. Sin justa causa, nadie puede ser privado a ingresar o salir de su país; así como su permanencia. El recurso de habeas corpus puede ser interpuesto sin que se deba contratar a un profesional de derecho.

Toda persona tiene derecho al recurso de habeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales y al de amparo para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental, establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables en la República. Ambos recursos serán competencia de la Sala indicada en el artículo 10 (Constitución Política de la República de Costa Rica, 2018).

Recurso de amparo. Al igual que el de *habeas corpus* puede ser interpuesto sin mediación de un abogado. Su finalidad es mantener o restablecer los derechos fundamentales consagrados en la carta magna, con excepción de los alusivos a la libertad que son protegidos por el *habeas corpus*.

Sobresalen los recursos de amparo relativos al derecho de la salud interpuestos por los asegurados ante la Caja Costarricense de Seguro Social. Más de la mitad de éstos se resuelven a favor del paciente que espera, con urgencia, se le practique una cirugía en algún hospital público. De no ser por la acción de la Sala Constitucional; los usuarios del sistema del seguro social tendrían que esperar meses y quizá hasta años para que les realicen una intervención quirúrgica. De acuerdo con autoridades de la Sala, durante 2018, se recibieron 7.037 recursos por vulneraciones al derecho a la salud, relativos a la programación pronta de cirugías y la necesidad de tratamientos y entrega de medicamentos. Sumados estos recursos representan un 34,5% del total. El aumento es considerable (24%) si se compara con respecto a los recibidos en 2012 (Recio, 2019). Al respecto, véase la figura 1.

Figura 1.- Número de recursos de amparo planteados ante la Sala Constitucional en materia de salud, 2012-2018



Fuente: Elaboración propia basada en Recio, 1 de abril de 2019.

Según lo afirma el *Primer Informe del Estado de la Justicia* (PEN 2015a), como corolario de la interposición de recursos de amparo sobresale la judicialización de la salud, entendida como un proceso creciente de reclamos de los asegurados por la vía judicial; para así hacer efectivos sus derechos de contar con medicamentos y con una atención pronta, de cara a una cirugía que no puede esperar. Frente a esta crítica situación, la Sala Constitucional resolvió, en abril de 2019, ordenar a las autoridades de la Caja Costarricense del Seguro Social la elaboración de una propuesta para resolver, con diligencia, el problema de las listas de espera en los servicios. Dicha estrategia debe ser elaborada al cabo de los seis meses siguientes a la notificación (Quirós, 2019).

También la población privada de libertad ha interpuesto recursos de amparo para ejercer sus derechos. Una jerarca de un centro de penal ubicado al sur del país fue condenada por este tribunal por no actuar con diligencia para dar trámite de un amparo de un recluso que reclamaba su derecho de la visita conyugal. De poco sirvió la excusa de demora aducida por la directora de la Cárcel de Pérez Zeledón relativa a que la persona

encargada de presentar el citado recurso estaba de vacaciones. El privado de libertad presentó un segundo amparo que fue dado con lugar, en virtud que el derecho al acceso de justicia no se puede afectar por el disfrute del descanso de un funcionario (Chaves, 2019).

Acción de inconstitucionalidad. Solicitud realizada ante la Sala a fin de determinar si un acto, una norma o una acción es contraria a lo dispuesto por la Constitución Política o por los tratados internacionales ratificados por Costa Rica. Un ejemplo es el polémico caso de la sentencia del tribunal constitucional que, en 2003, echó por tierra la prohibición de la reelección presidencial emitida por los diputados en 1969. En criterio de Mauro Murillo (2009), el razonamiento de la Sala puso en evidencia a) que es un tema básico de derechos humanos; b) que éstos no se pueden ver disminuidos por una reforma constitucional parcial; c) que la Sala se reserva el derecho incontrolable de determinar cualquier norma con carácter pético y por eso puede limitar el poder de una reforma de la carta magna; y d) que la Sala limita al legislador constituyente al negarle facultades de reforma parcial (Murillo, 2009, p. 466).

Para Fabián Volio (2009), esta sentencia dictada por el tribunal constitucional que anuló la prohibición para que un expresidente pudiera ser reelecto, ha sido la más importante de toda la historia de la Sala porque, además de limitar permanentemente la potestad del poder legislativo de reformar la Constitución Política, vía reformas parciales, delegó al tribunal constitucional la potestad de decidir cuándo procede una reforma parcial a la carta magna. La resolución del tribunal constitucional trajo consigo la implicación política más importante, la reelección de un expresidente. Para Óscar Aguilar (2009),

Gracias al fallo del 4 de abril de 2003, el PLN que estaba en estado de coma político sacó su única arma electoral que le quedaba: Óscar Arias Sánchez que [...] las encuestas daban a conocer resultados muy positivos sobre su imagen (pp. 732-733)

Consulta judicial constitucional. Realizada por el juez que pide a la Sala la determinación con respecto a una norma, para así cerciorarse en caso de que no vaya en menoscabo de lo dictado por la carta magna.

Consulta de constitucionalidad. Su objetivo es determinar si un proyecto de ley riñe con lo dispuesto por la Constitución Política; es realizada por los diputados, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República o la Defensoría de los Habitantes.

Conflicto de competencias. Definición solicitada por dos entidades a fin de que la sala se pronuncie sobre si determinada función le corresponde a una o a otra entidad.

La Sala Constitucional ha sido un ente que, a lo largo de más de veinticinco años de existencia, tiene a su haber una experiencia acumulada, producto de la resolución de diversos recursos y acciones de diversa naturaleza. En el plano jurídico, la presidenta de la Sala señalaba en 2009, con ocasión de celebrarse los veinte años de su creación, lo siguiente:

Es un hecho incontrovertible que la Sala Constitucional desde su creación y a través de su jurisprudencia, revitalizó los derechos y garantías fundamentales contenidos en la Constitución Política y los Derechos Humanos, al punto que, lo que antes era letra muerta o simples normas programáticas, se tornó en derecho vivo y dinámico, exigible directamente por cualquier administrado (Calzada, 2009, p. 7).

Luis Fernando Solano (2010), quien fungiera como presidente de ese órgano estatal entre 2001 y 2008, se refiere a las fortalezas, los efectos, los riesgos y los retos de esa sala del Poder Judicial. En su criterio, con su fundación se dio una llamada de atención sobre todo para algunos jueces poco acostumbrados a consultar la Constitución Política; junto con la ley de Jurisdicción Constitucional, la Sala se ha convertido en una institución que ha modernizado el sistema judicial del país, y de paso, fortaleció el Estado constitucional y democrático de Derecho. Los temas claves expuestos por el exmagistrado Solano acerca de la labor de la Sala creada en 1989, son los siguientes.

En primer lugar, se destacan los elementos definitorios del nuevo sistema iniciado por la denuncia de un vendedor callejero de copos – golosina helada– que merced a una sentencia del tribunal constitucional recién formado, le restituyeron el pleno goce de sus derechos. Al principio a ese pequeño comerciante le habían coartado su derecho al trabajo en medio del contexto de la realización de una cumbre presidencial a propósito de la celebración del centenario de la democracia costarricense, el 7 de noviembre de 1989.

En segundo lugar, la Sala Constitucional se ha dedicado a resolver los recursos de amparo y de habeas corpus. Los primeros relacionados con el resguardo de los derechos constitucionales como la salud y la educación, entre otros; de ahí que vele para que los centros de educación privada no retengan la tarjeta de calificaciones a los estudiantes en caso de morosidad. Para la Sala, primordialmente está el derecho a la educación y si los dueños de los planteles de enseñanza deben

cobrar el monto adeudado por los padres de familia, entonces deben interponer las acciones legales correspondientes, sin menoscabo de la educación de los estudiantes. Los recursos de amparo también son interpuestos por los asegurados de la Caja Costarricense del Seguro Social cuando no les son entregados medicamentos vitales para el control de los padecimientos y también cuando los hospitales y las clínicas de la CCSS asignan citas para intervenciones quirúrgicas para meses o años después; aunque se conozca de previo el mal del paciente para ser tratado con urgencia.

En tercer lugar, con la Sala Constitucional se introdujo una sola dinámica en la resolución de los recursos. Cuando este órgano, integrado por siete magistrados, acoge un recurso se suspende automáticamente los efectos del acto impugnado. Este aspecto ha hecho de los recursos de amparo “el proceso estrella”. Así mismo, ha habido amparos memorables; como por ejemplo, cuando se emitió la negativa a un desembarque de cereales importados para que su contenido pudiera ser comercializado en el país. Esto pese a que el importador ya había interpuesto una acción legal.

Al final privó el interés público porque la Sala externó su voluntad de impedir el consumo de productos amenazantes a la salud pública dado que venían contaminados. Es de rescatar además que una de las grandes fortalezas de la Sala ha sido la resolución de los recursos en el corto plazo en comparación con los tardados por otras instancias judiciales. Así se hace realidad el precepto constitucional de una justicia pronta y cumplida.

Además, en esta nueva dimensión, la Sala puede otorgar carácter declarativo y retroactivo de los recursos de *habeas corpus* y de amparo; como sucedió en el caso del robo acontecido en la Basílica de los Ángeles, cuando se condenaron las acciones de tortura vividas por el imputado en 1955 cuando sucedió el acto. La Sala repudió aquellas formas de trato de carácter procesal cometidas en contra de los derechos humanos.

En cuarto lugar, se reconoce que la Sala Constitucional, aunque está adscrita al Poder Judicial, es un ente independiente. Un ejemplo que reafirma este estatus sucedió es cuando un afectado demandó, por medio de un recurso de amparo, al Poder Judicial en razón del cierre de las oficinas por motivo de la celebración de la Navidad. La Sala resolvió el amparo con lugar.

El exmagistrado Solano (2010) continúa y señala que la Sala avanza hacia un Estado de legalidad en un sentido de asimilar al planteado por Rousseau en el siglo XVIII. La Sala se convierte entonces en un órgano supremo capaz incluso de emitir dictámenes y sentencias en contra de otros poderes de la república. Además, es sumamente importante recalcar que la Sala recibe recursos redactados sin los formalismos de los abogados. Cualquier persona, por más humilde que sea, que se sienta lesionada en el ejercicio de sus derechos constitucionales puede interponer un recurso de amparo o de *habeas corpus*, como sucedió con aquel copero afectado por una decisión gubernamental que le impedía vender su producto para llevar el sustento diario a su mesa.

En quinto y último lugar, la Sala Constitucional ha puesto orden jurisdiccional y a partir de su creación ya no es permitido que órganos como la Asamblea Legislativa se atribuyan la potestad de emitir sentencias contra presuntos infractores. Era una práctica común, de las comisiones investigadoras del primer poder de la república, la imposición de prohibiciones para ocupar cargos públicos a ciertas personas (Solano, 2010).

En cuanto a la Sala Constitucional y su relación con el modelo económico de corte neoliberal implementado en el país, se pueden señalar dos consideraciones. Una relativamente favorable de la acción de la Sala es señalada por Iván Molina y Steven Palmer (2017), cuando se refieren a los límites impuestos por el ente constitucional a fin de dosificar la reforma institucional y económica diseñada por los neoliberales. En los casos específicos de declaración de inconstitucionalidad del contrato millonario de la corporación Comcel-

Millicom en 1993, y con la anulación de la aprobación en primer debate por parte de los diputados con ocasión a la ley del Combo del ICE en 2000. De esta manera, “La corte contribuyó a que el ajuste estructural fuera gradual, tendencia que fue reforzada por la democracia: era electoralmente ventajoso impugnar el neoliberalismo, posición que fue la base para el ascenso de nuevos partidos políticos” (Molina y Palmer, 2017, p. 166).

Caso contrario constituye la segunda consideración; a propósito del espaldarazo brindado al poder ejecutivo, en noviembre de 2018, por parte de la Sala Constitucional al no hallar este tribunal vicios de forma ni de contenido para que se procediera con el segundo debate a la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Este voto afirmativo posibilitó continuar con el curso legislativo del texto y, por supuesto, la firma por parte del presidente Alvarado Quesada (2018...) para que se ejecutara la tan polémica ley, cuya discusión había polarizado a la opinión pública.

El proceder y los resultados de la Sala no han sido vistos con beneplácito por parte de toda la ciudadanía. Para un sector, este ente ha incurrido, en diferentes ocasiones, en un abuso interpretativo de la norma y con ello ha lesionado la institucionalidad del Estado.

En la Sala Constitucional han recaído decisiones otrora eran dirimidas en otras esferas de la arena política. Probablemente los casos más emblemáticos los constituyen a) el voto 2771 de 2003 que permitió la reelección presidencial y b) la decisión de no objetar el proyecto de ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, al anteponer el interés urgente del poder ejecutivo de aprobar una legislación conducente a la ampliación de la cobertura del impuesto de ventas –llamado en adelante impuesto al valor agregado (IVA)– además de la imposición de límites a las erogaciones por parte del Estado a sus ministerios e instituciones; este tribunal ignoró el criterio emitido por el máximo ente judicial, la Corte Plena, relacionado con el principio de posible violación de la independencia de poderes. La Sala incursionó en un terreno que va más allá de sus mismas atribuciones.

Según otros, la Sala Constitucional al formar parte del poder judicial –un poder de la república colapsado al incluir dentro de su organigrama hasta el Organismo de Investigación Judicial (OIJ)–, impide que el tribunal creado en 1989 pueda gozar de mayor autonomía funcional como un órgano capaz de emitir resoluciones menos condicionadas por la Corte Suprema de Justicia.

Por otro lado, los magistrados propietarios son elegidos por la Asamblea Legislativa mediante una votación no menor a dos tercios de sus miembros. Esta forma nombramientos se ha calificado como una típica intromisión de los intereses políticos que pueden incidir en los futuros fallos de la Sala debido a que los partidos políticos representados, deciden a quien van a elegir para ocupar los puestos de magistrados de ese tribunal.

Finalmente, la Sala, en asuntos polémicos como la fertilización in vitro, mediante cinco sentencias, ha reiterado su negativa para que se pueda utilizar este método de reproducción humana. Al respecto se ha cuestionado este tipo de posiciones, pues se consideran muy próximas a concepciones conservadoras. En 2016, luego de un largo camino recorrido por parte de las parejas deseosas de tener familia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó a las autoridades de Costa Rica aplicar esta técnica.

La Defensoría de los Habitantes

Institución dedicada al control horizontal para vigilar y regular la actividad del Estado. Surgió como respuesta al hecho de que históricamente la defensa de los derechos humanos estaba bajo las funciones de la Procuraduría de los Derechos Humanos, creada a su vez por la Procuraduría General de la República. Esto tenía el inconveniente de la demora de la resolución de las quejas, aparte de las dificultades relativas a la correcta divulgación, a la sociedad, acerca de la importancia de los derechos humanos. Como institución, la Defensoría fue creada por la Asamblea Legislativa mediante la Ley No 7319 del 17 de noviembre de 1992, luego de un dilatado proceso iniciado en 1985 cuando

se presentó un proyecto de ley relacionado con la defensa de la promoción de los derechos humanos.

Desde el punto de vista institucional, con la fundación de este ente, encabezado por el defensor, *ombudsman* (vocablo de origen sueco, que significa defensor del pueblo ante los abusos de los poderes estatales); se dio vida a una instancia contralora con independencia de funciones. En concreto, su objetivo primordial va dirigido a la defensa de la prestación de servicios públicos de calidad, con cobertura a todas las personas. Por eso los reclamos ante la Defensoría se han caracterizado por las diferentes denuncias interpuestas por hombres y mujeres, mayores y menores de edad, y costarricenses y extranjeros, que se sientan lesionados por el servicio brindado por algún ente público. A continuación, se exponen algunas de las quejas más significativas por parte de los usuarios.

- **Salud.** La larga espera de los asegurados para la atención de un médico especialista por parte de la Caja Costarricense Social ha sido tema de queja ante la Defensoría. Los tiempos se prolongan a lo largo de los meses y a veces años para que se pueda practicar una intervención quirúrgica. Durante una crisis que estalló en el Hospital San Rafael de Alajuela en 2015, hizo que la Defensoría tuviera que intervenir en una situación que había puesto en aprietos los servicios de emergencias en este centro hospitalario (Oviedo, 2015). También merece mencionarse el hecho que ante una denuncia interpuesta por una profesional en medicina, la jefa del Departamento de Cardiología del Hospital México, ocurrida en abril de 2015; la Defensoría intervino en esta situación que dejó en entredicho la forma en que se daba la atención a pacientes necesitados de un cateterismo (Barrantes, 2015).

- **Privados de libertad.** Las condiciones de hacinamiento carcelario alcanzaron el 35% para febrero de 2016, y han sido objeto de denuncia ante la Defensoría en virtud del precario sistema de rehabilitación de quienes están reclusos en las cárceles. Este colapso llegó al extremo de que reos deben turnarse en diferentes horarios para dormir o para hacer uso del servicio sanitario. Esto sin tomar en cuenta la recepción de quejas por las deplorables condiciones de salud de los privados de libertad. Como un caso particular, no es fortuito que el espacio físico de un recinto, concebido al principio, como una Unidad de Admisión, con sede en el distrito josefino de San Sebastián, se transformara con el paso de los años en una “jaula

humana”. Dicho establecimiento, inaugurado durante la administración Carazo Odio (1978-1982), fue creado paradójicamente dentro de un nuevo concepto para tratar a los privados de libertad. En este calabozo gigante los reclusos deben hacer filas hasta de cuatro horas para poder bañarse, no tienen acceso a luz natural hasta por 72 horas, dado que durante los fines de semana se cierran los patios, además de estar expuestos a enfermedades infectocontagiosas como la varicela (Chaves, 2016). Ante este panorama, en reiteradas ocasiones, la Defensoría de los Habitantes ha considerado de interés prioritario encontrar una solución efectiva a este tipo de problemas que aqueja a una población creciente en el país, dado el aumento en los niveles de criminalidad y la imposibilidad, por razones financieras, de construir nuevos centros penales.

- **Transporte público.** Relacionadas con el número de unidades de autobuses, la frecuencia del servicio, el cobro no autorizado de tarifas y el tipo de trato brindado al usuario. La Defensoría ha advertido acerca de la necesidad imperiosa de crear un usuario consciente y crítico, capaz de revelar las necesidades nominales en torno al otorgamiento, muchas veces irregular, de las concesiones a las empresas. Al respecto es importante transcribir la opinión de la Defensoría, con un sabor de desencanto, acerca del tema del transporte público: “La gente dejó de quejarse porque está cansada de que no pase nada; de que tanto el CTP [Consejo de Transporte Público] como la Aresep han sido absolutamente insuficientes en buscar los mecanismos de tutela a los usuarios” (Fornaguera, 2014). Estas fueron las palabras del señor defensor en momentos cuando las autoridades de transporte apresuraban el trámite conducente a la renovación de las concesiones de la mayoría de las rutas, pese a que en muchas existieran irregularidades denunciadas por los usuarios.

La Defensoría ha diversificado el espectro de denuncias. Más recientemente se han incluido temas relativos a la Fertilización in vitro, debido al interés de las parejas de formar su propia familia; los proyectos de generación eléctrica, esto últimos por considerarse muchos de ellos perjudiciales al medio ambiente; y la colocación de torres de telefonía celular, debido a que, en la carrera de las operadoras del servicio, se han precipitado a levantar estas estructuras sin que medie una legislación dirigida a la protección de los vecindarios; como lo denunció el *Semanario Universidad*, puesto que la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)

y las municipalidades autorizaron los permisos sin tomar en cuenta la opinión de los vecinos (Araya, 2011).

Huelga además señalar que la señora defensora de los habitantes, Monserrat Solano (2014-2018), interpuso un recurso de amparo ante la Sala Constitucional el 18 de agosto de 2015 contra el Cuerpo de Bomberos, el Ministerio de Seguridad Pública, el Instituto Nacional de Seguros (INS) y Correos de Costa Rica, porque ha considerado que los servicios de estas instituciones no han sido eficientes ni oportunos en aquellas comunidades catalogadas como peligrosas en donde no ingresan a los funcionarios a apagar incendios o a detener las riñas entre pandillas, entre otras labores. Esta acción se enmarca dentro de la defensa de los derechos de quienes, en este caso, más necesitan de una acción acertada y decidida por parte del Estado (Arguedas, 2015).

La figura de defensor o defensora de los habitantes no ha estado exenta de críticas sobre todo en lo respectivo al mecanismo de su elección. Su designación es realizada por ley por la Asamblea Legislativa y, al igual que sucede con los Magistrados de la Sala Constitucional, no en pocas ocasiones se ha cuestionado el nombramiento, porque se ha considerado como una elección con gran contenido político. De acuerdo con lo señalado por Solís (2018), la injerencia de los partidos políticos se ha filtrado en la designación de estos puestos que son potestad del legislativo, pasando por encima de los criterios técnicos emitidos por la Comisión de Nombramientos que opera en el primer poder de la república. En la mayoría de los casos, son los diputados, quienes luego de ser visitados por los candidatos a la magistratura o a la defensoría, quienes eligen bajo el argumento de ser los representantes del pueblo, sin más.

Uno de los hechos más llamativos de intromisión de un partido político, ocurrió en 2009, cuando que desconoció a dos postulantes con antecedentes profesionales más próximos al trabajo propio de la Defensoría. La Asamblea Legislativa decidió elegir a una diputada oficialista, Ofelia Taitelbaum (Solís,

2018), pese a que en las calles se gestara todo un movimiento, dilatado por meses, en contra de tal designación por considerarse abusiva por parte del gobierno liberacionista de turno (Oviedo, 2009). En julio de 2014, Taitelbaum renunció a su cargo, luego de ser reelecta, y a partir de ese mismo año la señora exdefensora enfrenta una multiplicidad de causas, entre ellas la suplantación de identidad, evasión de impuestos y peculado (Castillo, 2014).

Finalmente, la designación de una nueva titular en la Defensoría en diciembre de 2018 crispó los ánimos de los algunos legisladores quienes encendieron las alarmas al considerar el nuevo nombramiento como una afrenta favorable al desarrollo de una agenda conservadora, afín con posturas religiosas, presentes en la Asamblea Legislativa; que iba a dar marcha atrás en materia de temas fundamentales como el aborto terapéutico (Alfaro, 2018).

La ARESEP

Históricamente las tarifas de los servicios públicos eran fijadas por el mismo ente que prestaba dicho servicio, esto con excepción de la electricidad, que contaba con una larga tradición de regulación, cuando el SNE (Servicio Nacional de Electricidad), se encargaba de estipular el monto pagado por los usuarios de las instituciones prestatarias del servicio. Sin embargo, todo empezó a cambiar a partir de 1995, con la conformación de una comisión legislativa cuyo cometido era darle trámite a un proyecto de ley conducente a la creación de lo que sería luego denominado como la Autoridad Reguladora; después que la comisión encargada de la Reforma del Estado, emitiera un dictamen acerca de los diferentes rubros a regular por dicha autoridad. Posteriormente, la Ley No 7593 del 6 de octubre de 1996, fundó la ARESEP, y con ello se dio un punto y final al SNE. Las funciones principales de esta nueva institución que empezó a funcionar en 1997, son las siguientes (Rodríguez, 2009, p. 238):

- Regular la prestación de los servicios públicos;
- Fijar las tarifas de acuerdo con criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental, Conservación de la energía y la eficiencia

económica;

- *Velar por el equilibrio de las necesidades de los usuarios y el interés de las empresas que prestan los servicios;*
- *Otorgar concesiones para los generadores de electricidad; y*
- *Procurar la protección del ambiente.*

La gama de servicios susceptibles de regulación fue ampliada considerablemente a partir de la ley que dio origen a la ARESEP, no solo se incluyó energía, sino además se incorporó la fijación del precio de los combustibles. También comprende las tarifas del transporte automotor: autobuses, trenes y taxis; además del servicio prestado por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AyA), los acueductos rurales, los servicios municipales (limpieza de calles, caños y recolección de residuos sólidos). Tanto las instituciones prestatarias de servicios públicos como las empresas privadas oferentes de servicios públicos, quedaron bajo la regulación de la nueva institución.

De acuerdo con el ordenamiento jurídico, la ARESEP debe atender las insatisfacciones de los usuarios y para cumplir con este objetivo se convoca a las audiencias y consultas públicas. Oficialmente se publican por escrito en medios de prensa y en el sitio web de la autoridad reguladora; sin embargo, existen dos elementos que han puesto en evidencia su poca efectividad en un país que aspira al ejercicio de prácticas democráticas más participativas. Los anuncios de las convocatorias se publican con características muy particulares: con el empleo de un vocabulario técnico en demasía, poco amigable con el lector promedio. Además, dichas pautas figuran en las esquinas de las páginas de los periódicos con una diminuta tipografía negra y sin colores. Véase figura 2.

Figura 2.- Publicación de la
ARESEP de una audiencia pública

PERIODO HORARIO	2015 TARIFA	2016 TARIFA
Punta	\$62,16	\$66,19
Valle	\$46,51	\$49,52
Nocturno	\$30,85	\$32,85

DESCRIPCIÓN	2015	2016
Por compras al ICE	4,88 %	4,88 %
Por costos propios	4,53 %	2,46 %
Ajuste total	0,41 %	-2,42 %

BLOQUE DE APLICACIÓN	PRECIO VIGENTE	PRECIO PROPUESTO	AUMENTO PORCENTUAL
Año 2015 Precio mensual por kWh	\$3,05	\$3,41	11,68 %
Año 2016 Precio mensual por kWh	\$3,05	\$3,56	16,83 %

Fuente: Arese, 23 de enero de 2015

Mientras tanto la ARESEP sigue desembolsando dinero para la realización de las costosas audiencias consultas; entre 2014 y 2015 gastó \$5.500 millones en 900 efectuadas; en total acudieron cerca de 11.000 personas, una suma marginal frente al total de la población que alcanza los 5 millones (Lara, 2017).

La asistencia a las audiencias por parte de la población ha sido raquítica y deja mucho que decir con respecto a la cantidad total de usuarios de los servicios públicos; solo en materia de autobuses los clientes ascienden a dos millones diarios. Sin embargo, la insuficiente asistencia de personas a las audiencias muchas veces no alcanza ni siquiera para evidenciar el descontento frente a un servicio, que ante los ojos de quienes son los clientes, es a todas luces deficiente.

Un ejemplo de esta situación fue la concurrencia de menos de cien personas a una audiencia realizada durante el primer semestre de 2006, a propósito de la decisión de clausurar las puertas traseras de las unidades de transporte remunerado por parte de la empresa autobusera Lumaca, prestataria del servicio de San José-Cartago y viceversa. La queja era clara y este tipo de arbitrariedad no es exclusiva de una sola ruta de autobuses: se ponía en riesgo la seguridad de los usuarios del servicio de transporte (Cantero, 2008).

De poco ha servido la realización de las audiencias en los lugares propios de residencia de los usuarios, puesto que son contadas las oportunidades en que se ha desbordado el interés de participación de los vecinos. Quizás el requisito formal de redactar una oposición ante un alza del precio de una tarifa, constituya una limitación para los interesados.

El procedimiento para impedir un alza desmedida en las tarifas es un poco engorroso; en tanto que a la institución reguladora le interesa que la participación de las personas se vea plasmada en argumentos. De ahí que recientemente la ARESEP se ha decantado por la búsqueda de otros canales a fin de sumar apoyos; ha conferido al sistema educativo formal un papel preponderante a fin de fomentar en los estudiantes –potenciales usuarios– el interés de una participación activa en las audiencias, así como en el conocimiento de los mecanismos para oponerse a los aumentos de las tarifas.

Como se ha indicado, la ARESEP como institución tiene un desafío de velar por la transparencia en la fijación de las tarifas frente a los usuarios de los servicios públicos; sin embargo, a partir de los casos concretos mostrados a continuación, su campo de acción queda en entredicho.

En el caso de la fijación del precio de los combustibles, la Sala Constitucional obliga a realizar consultas públicas (o su equivalente) sin que la insatisfacción de los asistentes sea vinculante para la toma de decisiones. El proceso se inicia con la apertura de un expediente, luego de que la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) solicita el cambio en el precio. Acto seguido, se debe convocar a una consulta pública bajo formato escrito y la habilitación de un espacio de escucha de las objeciones del ajuste que a su vez sirven de insumo para la resolución final de la ARESEP;

finalmente ésta es enviada a la Imprenta Nacional para la respectiva publicación en el *Diario Oficial La Gaceta*.

Dicha metodología de cálculo ha dejado en evidencia que las bajas en el precio del producto a nivel del mercado internacional, no siempre se traducen en una reducción en el precio al consumidor. Son reiteradas las ocasiones en que las rebajas del diésel y la gasolina llegan demasiado tarde, o bien, no son pocas las ocasiones, cuando la reducción, muchas veces es risible, de unos pocos colones, ante una caída importante en el costo internacional de los productos comprados por RECOPE en el extranjero.

De igual manera, en la fijación, muchas veces sobreestimadas, de las tarifas de los autobuses, la ARESEP ha dejado mucho que decir en razón de la complicada metodología de cálculo del costo pagado por el usuario. Incorpora variables más allá del precio de los combustibles como el salario del conductor, los costes de operación, la antigüedad de las unidades, la cantidad de carreras realizadas, y un sinnúmero de elementos adicionales cuyo costo es difícil de cuantificar.

Aunque el ente regulador se defina como estrictamente técnico, existen elementos que son de su entero desconocimiento tales como la cantidad de pasajeros que hacen uso del servicio del transporte colectivo de una ruta determinada. Incluso la ARESEP ha reconocido la carencia de datos actualizados de las diferentes rutas concesionadas. Según el economista Dennis Meléndez este modelo tarifario genera más pobreza; puesto que, “De nada sirve afinar tanto los cálculos si las estimaciones de demanda no son confiables. Cuanto menor sea el número de pasajeros reportados, más alta es la tarifa” (Meléndez, 2019, p. 24A).

La ARESEP no tiene acceso a la información suministrada por las barras contadoras de pasajeros, ubicadas en los autobuses y, en su lugar, los únicos datos disponibles son brindados por los propietarios de las unidades de transporte remunerado, y que, por su naturaleza, no son del todo fidedignos (Lara, 2018). El resultado no se deja esperar, porque los cuestionamientos parten de realidades que la misma Defensoría de los Habitantes ha llamado la atención de la ARESEP. En 2015, este órgano advertía que el ajuste al reglamento sobre audiencias y consultas

públicas era insuficiente porque no tienen alcance significativo en la protección del derecho de los usuarios, casi siempre vulnerados, e incluso la opción de revocatoria o apelación se resuelven negativamente por parte de la ARESEP, quien atiende estos reclamos (PEN, 2015b).

Mientras tanto, grupos de vecinos caminan o piden un “aventón” porque los aumentos en las tarifas afectan severamente sus ingresos; no les alcanza el bolsillo para pagar una alta suma de dinero por concepto de tarifas de autobús; esto lo padecen los pobladores de las comunidades de Río Conejo y San Juan Sur, en la sección montañosa del sur de San José (Agüero, 2015).

Finalmente, en términos administrativos, la ARESEP es dirigida por una junta administrativa elegida por el Consejo de Gobierno, ratificada luego por la Asamblea Legislativa. Como se observó en los puestos de las magistraturas y de defensor o defensora de los habitantes, el Regulador General es ratificado por el legislativo, con todas las implicaciones que esto conlleva. Este aspecto ha sido cuestionado porque dichos cargos con frecuencia poseen un alto contenido político.

Apreciaciones finales

Una de las vetas de las transformaciones más visibles de la Costa Rica en tiempos recientes, caracterizada por un cambio en el modelo de desarrollo, y la estructura productiva y, en general, una recomposición del Estado, constituye la creación de instituciones comprometidas con la extensión del ejercicio de la justicia ciudadana y con la búsqueda del equilibrio, merced al establecimiento de reglas a fin de funcionar como válvulas de seguridad para canalizar los niveles de hostilidad social.

Es así como se creó la Sala Constitucional en 1989, órgano dedicado a la resolución de recursos por parte de la ciudadanía, como sucede con la resolución de amparos interpuestos por asegurados desesperados para que se les pueda intervenir quirúrgicamente con urgencia. Además, este tribunal resuelve las consultas realizadas por los poderes de la república.

Al respecto no han faltado críticas de juristas en razón de considerar sus resoluciones, muchas de ellas polémicas, como extralimitaciones de su poder

jurisdiccional en temas específicos como el aval de la reelección presidencial en 2003, y de paso, evitar una reforma constitucional; la oposición a la fertilización in vitro, en varias ocasiones, y a la complacencia con el recién entrado gobierno de Carlos Alvarado para dar la luz verde para la aprobación de una reforma fiscal en 2018.

La Defensoría de los Habitantes, inspirada en el modelo nórdico de resguardo de los derechos de quienes viven en el país, al igual de la Sala Constitucional, no está exenta de cuestionamientos, tanto por el mecanismo de elección, impregnado de matices de politización, muchas veces contagiado de compromisos contraídos con los diputados, como por la priorización de temas en detrimento de otros para su resolución, como por ejemplo el matrimonio igualitario y el aborto terapéutico, que aparentemente empiezan a colocarse en un nivel marginal, con la llegada de una nueva titular en esa dependencia a partir de diciembre de 2018.

Finalmente, la ARESEP realiza audiencias públicas ordenadas por ley para que los usuarios de los servicios puedan manifestar su voluntad frente al ajuste de tarifas de los servicios públicos. Sobre este ente han llovido críticas relativas a metodología de cálculo desfasadas asociadas, muchas veces, a información de dudosa confianza sobre las cuales se fijan las alzas en el monto de dinero que pagan los usuarios, últimos eslabones en la cadena de consumo sobre quienes recae el efecto negativo de los ajustes de las tarifas de los autobuses.

Referencias

- Agüero, M. (27 de agosto de 2015). *Tarifas de bus fijadas con datos inexactos trastornan familias*. *La Nación*. Costa Rica, pp. 4 y 5A.
- Aguilar, M. y Ramírez, V. (1989). *Crisis económica y acción sindical en Costa Rica (1980-1987)*. *Revista de Ciencias Sociales*, (44), 49-68.
- Aguilar, Ó. (2017). *¿Costa Rica: dictadura mediática o tiranía en democracia?* San José, Costa Rica: Progreso Editorial.
- Alfaro, J. (12 de diciembre de 2018). *Pese a rechazo oficialista, diputados colocan a psicóloga Catalina Crespo como nueva Defensora de los Habitantes*. *Semanario Universidad*. Costa Rica. Recuperado de <http://semanariouniversidad.com/pais/pese-a-rechazo-oficialista-diputados-colocan-a-psicologa-catalina>

- crespo-como-nueva-defensora-de-los-habitantes/
- Alvarenga, P. (2005). *De vecinos a ciudadanos, movimientos comunales y luchas cívicas en la historia contemporánea de Costa Rica*. San José: EUCR.
- Araya, J. (17 de agosto de 2011). *Comunidades del país protestan contra torres de telefonía celular*. *Semanario Universidad*. Costa Rica. Recuperado de <http://semanariouniversidad.ucr.cr/pais/comunidades-del-pas-protestan-contra-torres-de-telefono-celular/>
- Aresep. (23 de enero de 2015). *Aresep convoca a Audiencia Pública*. La Teja. Costa Rica, p. 11.
- Arguedas, C. (27 de agosto de 2015). *Defensoría pone en duda la atención en sitios peligrosos*. *La Nación*. Costa Rica, p.10A.
- Barahona, M. (1999). *El desarrollo social*. En J. R. Quesada (Coord.), *Costa Rica contemporánea: raíces del estado de la nación* (pp. 151-192). San José, Costa Rica: EUCR.
- Barrantes, A. (15 de abril de 2015). *Jefa del Hospital México denuncia que 141 pacientes murieron por atrasos en operaciones cardíacas*. *La Nación*. Costa Rica. Recuperado de http://www.nacion.com/nacional/salud-publica/pacientes-Hospital-Mexico-operaciones-cardiacas_0_1481651932.html
- Bulmer-Thomas, V. (1998). *La historia económica de América Latina desde la independencia*. México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Calzada, A.V. (2009). *Presentación. 20 años de justicia constitucional: 1989-2009* (pp. VII-IX). San José, Costa Rica: EUNED.
- Cantero, M. (25 de junio de 2008). *Buses cierran puerta de atrás para poner asientos*. *La Nación*. Costa Rica. Recuperado de http://www.nacion.com/nacional/Buses-cierran-puerta-poner-asientos_0_984701532.html
- Castillo, D. (4 de julio de 2014). *Ofelia Taitelbaum presenta su renuncia irrevocable como Defensora de los Habitantes*. *La Nación*. Costa Rica. Recuperado de <http://www.nacion.com/el-pais/politica/ofelia-taitelbaum-presenta-su-renuncia-irrevocable-como-defensora-de-los-habitantes/COSLAZF3CBBWLPK6LP43GNYLWI/story/>
- Cerdas, D. (13 marzo de 2017). *MEP intentará elevar resultados de pruebas PISA con prácticas a 2.400 alumnos*. *La Nación*. Costa Rica. Recuperado de <http://www.nacion.com/el-pais/educacion/mep-intentara-elevar-resultados-de-pruebas-pisa-con-practicas-a-2-400-alumnos/HL5OKOCG25AIPJEA27TY5WQMGI/story/>
- Chaves, K. (1 de agosto de 2016). *Juez ordena el cierre definitivo de cárcel de San Sebastián por ser una "jaula humana"*. *La Nación*. Costa Rica. p. 8 y 9A.
- Chaves, K. (15 de marzo de 2019). *Sala IV condena a jerarca de cárcel por atraso en pedido de reo*. *La Nación*. Costa Rica, p. 11A.
- Constitución Política de Costa Rica. (2018). Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>
- Cortina, A. (2017). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Coser, L. (2000). *Las funciones del conflicto social*. México, México: Fondo de Cultura Económica.
- D'alolio, I. (2007). *"Malos buses y peores tarifas"*. *La Asociación de Desarrollo de Hatillo contra Metrocoop y el Estado, 1989. Anatomía y acción de un movimiento social en el Área Metropolitana de San José a fines del siglo XX*. *Inter.c.a.mbio*, (5), 185-204. Recuperado de <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/intercambio/article/view/3906/3777>
- Fornaguera, I. (27 de marzo de 2014). *Defensoría exige al CTP que evalúe criterio de usuarios al dar permisos*. *La Nación*. Costa Rica. Recuperado de http://www.nacion.com/nacional/transportes/bDefensoria-CTP-criterio-usuarios-permisosb_0_1404859535.html
- Garnier, L. (1993). *La economía centroamericana en los ochenta ¿nuevos rumbos o callejón sin salida?* En E. Torres, (edit.). *Historia General de Centroamérica Tomo VI* (pp. 89-162). Madrid, España: Sociedad Estatal Quinto Centenario-FLACSO.
- Hidalgo-Capitán, A. (2003). *Costa Rica en evolución: política económica y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002)*. San José, Costa Rica: Universidad de Huelva Publicaciones-EUCR.
- Lara, J. F. (4 de setiembre de 2018). *Aresep se prepara para usar datos de buseros en tarifas*. *La Nación*. Costa Rica, p. 8A.
- Lara, J. F. (2 de febrero de 2017). *Mecanismo de participación ciudadana*. *La Nación*. Costa Rica, p. 5A.
- Meléndez, D. *Tarifas de autobuses generan pobreza*. *La Nación*. Costa Rica, 22 de marzo de 2019. 24A.
- Menjívar, M. (2008). *Luchas sociales en Costa Rica: de la crisis a la resistencia global (1979-2009)*. En A. Santana (coord.), *Costa Rica en los inicios del siglo XXI* (pp. 83-107). México, México: CIALC-UNAM.
- Molina, I. y Palmer, S. (2017). *Historia de Costa Rica: breve, actualizada y con ilustraciones*. San José, Costa Rica: EUCR.
- Mora, M. y Pérez J. P. (2009). *Se acabó la Pura Vida*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Mora, S. (2016). *La política de la calle: organización y autonomía en la Costa Rica contemporánea*.

- San José, Costa Rica: EUCR.
- Murillo, M. (2009). *Sobre la reelección presidencial. 20 años de justicia constitucional: 1989-2009* (pp. 465-468). San José, Costa Rica: EUNED.
- Ordoñez, J. (12 marzo de 2019). Entre Maduros, Ortigas y Bolsonaros. Crisis de la democracia en América Latina. *Diario Extra*. Costa Rica, p. 1.
- Ortiz, E. (1990). El control de constitucionalidad en Costa Rica. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (66), 18-49. Recuperado de <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/viewFile/15291/14612>
- Oviedo, E. (20 de diciembre de 2009). Centenares exigen salida de Ofelia Taitelbaum en marcha. *La Nación*. Costa Rica. Recuperado de <http://www.nacion.com/el-pais/centenares-exigen-salida-de-ofelia-taitelbaum-en-marcha/6IWZUNLP7BGC3EZM65MPSEHERM/story/>
- Oviedo, S. (4 de marzo de 2015). Defensoría halla mal trato en Hospital de Alajuela. *La Nación*. Costa Rica. Recuperado de <http://www.nacion.com/el-pais/salud/defensoria-halla-mal-trato-en-hospital-de-alajuela/I2ERYS2YRB25LIGGKZ5TY6NC4/story/>
- Pérez, H. (2000). *Breve historia contemporánea de Costa Rica*. México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2013). *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*. San José, Costa Rica: PEN.
- Programa de Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2015a). *Primer Informe del Estado de la Justicia*. San José: E Digital ED. Recuperado de <http://www.estadonacion.or.cr/justicia/assets/estado-de-la-justicia-1-baja.pdf>
- Programa de Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2015b). *Quinto Estado de la Educación Costarricense*. San José, Costa Rica: E Digital ED.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2018). *Informe Estado de la Nación*. San José: PEN-CONARE. Recuperado de <http://www.estadonacion.or.cr/2018/assets/en2018.pdf>
- Quirós, B. (2 de abril de 2019). *Ultimátum a la CCSS por listas de espera*. *Diario Extra*. Costa Rica. Recuperado de <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/385966/ultimatum-a-la-ccss-por-listas-de-espera>
- Recio, P. (1 de abril de 2019). *Sala IV da seis meses a la CCSS para elaborar plan que reduzca listas de espera*. *La Nación*. Costa Rica, Recuperado de <http://www.nacion.com/el-pais/salud/sala-iv-da-meses-a-la-ccss-para-elaborar-plan-que/KSSWAUWAXNHSBDZBR5H7UBRQBY/story/>
- Rodríguez, P. (2009). *Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Desarrollo y regulación de los servicios públicos en Costa Rica*. Recuperado de <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Desarrollo%20y%20regulaci%C3%B3n%20de%20los%20Servicios%20P%C3%BAblicos%20en%20Costa%20Rica.pdf>
- Rojas, M. (1992). *Los años ochenta y el futuro incierto*. San José, Costa Rica: EUNED.
- Rojas, M. (2007). *La representación política ¿En crisis o en transición?* En J. Rovira, (ed.). *Desafíos de la Costa Rica actual*. (pp. 177-192). San José, Costa Rica: EUCR.
- Rojas, M., Cartín, M. y Aguilar, G. (2015). *La industrialización alimenticia en Costa Rica a finales del siglo XX y principios del XXI: de los estancos a los supermercados*. *Revista Herencia*, (28), 31-46. Recuperado de <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/herencia/article/download/21382/21622>
- Rovira, J. (1989). *Costa Rica en los años 80*. San José, Costa Rica: Porvenir.
- Sojo, C. (2010). *Igualitarios: la construcción social de la desigualdad en Costa Rica*. San José, Costa Rica: FLACSO-PNUD.
- Solano, L. F. (2010). *A veinte años de la Sala Constitucional: reflexiones sobre impactos, riesgos y desafíos*. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José, Costa Rica: PEN. Recuperado de http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/015/info15cap7.pdf
- Solís, M. A. (2018). *Costa Rica, la democracia de las razones débiles (y los pasajes ocultos)*. San José, Costa Rica: EUCR.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). *Elecciones generales en cifras, 1953-2018*. San José, Costa Rica: Dirección Ejecutiva. Unidad de Estadística. pp. 4-16. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionescifras.pdf>
- Urcuyo, C. (17 de febrero de 2019). *Liquidez y dilución de identidades partidarias*. *La Nación*. Costa Rica, 18A.
- Vargas, L. P. (2001). *La estrategia de liberalización en Costa Rica (período 1980-2000)*. San José, Costa Rica: EUCR.
- Vargas, L. P. (2003). *Modelo desarrollista y de industrialización sustitutiva*. San José, Costa Rica: EUCR.
- Volio, F. (2009). *La reelección por decreto judicial. 20 años de justicia constitucional: 1989-2009*. (pp. 469-504). San José: EUNED.



FIRMA DE CONVENIO DE

COLABORACIÓN ENTRE EL CRESUR Y LA BENEMÉRITA
ESCUELA NORMAL “MANUEL ÁVILA CAMACHO”, PARA
BENEFICIO DE LA EDUCACIÓN DE CHIAPAS Y ZACATECAS.

**GRACIAS POR
SU CONFIANZA**



“

(...) el Estado relacional sitúa las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y sociedad, en el terreno de la corresponsabilidad, dato ausente en las concepciones anteriores del Estado.

”



Carlos Haefner

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana, Santa Fe, México. Tiene una Maestría en Economía y es Licenciado en Antropología Social, Universidad de Chile y Licenciado en Gobierno y Gestión Pública, Administrador Público, UAHC. Se ha desempeñado en diversas universidades de Chile y de América Latina como profesor invitado. Consultor en políticas de desarrollo sub nacional y evaluación de políticas públicas. Sus líneas de investigación se orientan a la modernización de la gestión pública y políticas sociales. Ha dirigido el Magíster en Alta Dirección Pública, Facultad de Humanidades, Universidad Mayor. Actualmente es profesor de la Escuela de Administración Pública, Universidad Austral de Chile, Sede Puerto Montt, Chile.

Participación ciudadana y creación de valor público: componentes estratégicos para una gestión pública relacional

Citizen participation and creation of public value: strategic components for a relational public management

Carlos Haefner
carlos.haefner@uach.cl

Fecha de recepción: 15 de julio de 2019

Fecha de aceptación: 04 de agosto de 2019

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo discutir en torno a la importancia de la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas. Se plantea que los problemas importantes de efectividad de las políticas públicas en América Latina se asocian a las debilidades técnicas y políticas de los modelos de gestión pública que limitan las capacidades gubernamentales para abordar los problemas sociales complejos que hoy caracterizan a la región. Esta situación se agrava por la persistencia de modelos de gestión pública con escasa participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Se plantea que es estratégico para los gobiernos buscar modelos alternativos de gestión pública, como el modelo relacional, que permitan la participación de los actores privados y de la sociedad civil en un contexto de corresponsabilidad para la búsqueda de soluciones

a los problemas públicos en un contexto de descentralización política y fiscal.

Palabras clave: participación ciudadana, políticas públicas, gestión pública, descentralización, evaluación.

Abstract

This article aims to discuss the importance of civic participation in public policy cycles. It is exposed that the major problems of public policy effectiveness in Latin America are associated with the technical and political deficiencies of their management models, which restrict the governmental capabilities for dealing with the complex social problems that nowadays characterized the region. The deficiencies of these situations also escalate due to the low civil participation in the decision making of public management models. Thus, throughout this

article, it is exposed that it could be strategic for governments to search for alternative models of public management, like the relational model, which enables the joint and co-responsible participation of both private actors and civil society to pursue public solutions within a context of political and fiscal decentralization.

Keywords: civic participation, public policy, public management, decentralization, evaluation.

Introducción

Los debates recientes dan cuenta de diversos diagnósticos que ponen en perspectiva la importancia de avanzar en la superación de diversas debilidades observables de las capacidades institucionales gubernamentales en la región (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018). La heterogeneidad y disímiles niveles de logro que exhiben los países en torno al diseño, implementación y evaluación de sus políticas públicas son particularmente preocupantes, principalmente porque las debilidades de las capacidades de gestión estratégica inciden en forma relevante en la posibilidad de llevar adelante políticas públicas que focalicen sus intervenciones en el logro de resultados, aumentando con ello la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios prestados a la ciudadanía (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2016).

Por ello no es de sorprendernos que en América Latina la población presenta importantes niveles de insatisfacción respecto a la calidad, oportunidad y efectividades de la prestación de los servicios y bienes que entrega el Estado en todos sus niveles de decisión, lo cual afecta seriamente la calidad de vida presente y futura de un alto porcentaje de los ciudadanos que viven en situaciones de precariedad y vulnerabilidad social.

Estas situaciones están provocando, ya desde hace mucho tiempo, efectos políticos y sociales que generan incertidumbre y riesgos respecto del futuro para gran parte de la ciudadanía en una región altamente desigual. La incertidumbre

pasa a ser el eje central del riesgo político y social, condicionando el despliegue de procesos sólidos de gobernabilidad y gobernanza.

La precarización y fragmentación social de la vida de un amplio porcentaje de la población latinoamericana pone en tela de juicio el valor público (Moore y Harvard, 1995) que estarían alcanzando las políticas públicas que se han implementado en años recientes en diversos países, especialmente aquellas condicionadas a una cultura centralista, burocrática y clientelista.

Ello no es menor, dado que la agregación de valor a la función pública se constituye en un imperativo fundamental en la configuración de sociedades más incluyentes y equitativas. Se trata de que los funcionarios y directivos se orienten permanentemente a la calidad y efectividad del servicio, creando culturas organizacionales dirigidas a la creación de valor más que al restringido cumplimiento de la norma (Waissbluth y Larraín, 2016).

La agregación de valor público requiere de un modelo de gestión público que se defina desde nuevas miradas teóricas que permitan configurar programas modernizadores de *nueva generación*, que contengan arquitecturas conceptuales y metodológicas de mayor envergadura para poder reducir las complejidades de las actuales condiciones societales.

Es por ello, que las políticas y estrategias diseñadas desde lo público para impactar positivamente y disminuir las brechas sociales y económicas demanda cada vez mayores capacidades institucionales y técnicas (Gilio, 2016). Capacidades que están entre dicho en muchos países de la región.

Por otra parte, los severos impactos territoriales que genera la globalización (Di Siena, 2017) no siempre son adecuadamente observados por el sistema de decisiones públicas y, por tanto, las políticas públicas para enfrentar dichos impactos han sido inmediatistas, subsidiarias, carentes de participación ciudadana y sin una visión prospectiva para un desarrollo económico y social.

Ante estos frágiles escenarios de capacidades institucionales públicas se constata en los años recientes, un cierto nivel de consenso en torno a que se evidencia una suerte de agotamiento de modelos de gestión pública tecnocráticos, con los cuales se ha tratado de superar aquellos modelos de tipo burocráticos clientelistas tan característicos en algunos sistemas de decisión políticos de la región.

Ambos modelos han planteado promesas de desarrollo que no han logrado inclusión social y, menos han podido establecer condiciones para lograr relegitimar al sistema político y, en consecuencia, avanzar hacia una democratización real del poder en los territorios y de la administración, especialmente en lo que involucra la configuración de procesos de descentralización política y fiscal en América Latina y con ello un desarrollo más integrado de los territorios (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2015).

El gobernar “desde los expertos” ha tenido innumerables costos en el logro de la cohesión social, especialmente en los procesos de privatización de las políticas sociales. Los costos populistas no sólo son de carácter macroeconómicos, también exhiben una fragmentación social creciente de la población.

En el horizonte se observa otra amenaza a los procesos de ciudadanización de las decisiones públicas. Sabemos que los procesos de descentralización y de redistribución del poder en los territorios no es una empresa fácil en la región. Por ello, que se esté observando un cierto avance de procesos de *recentralización* en América Latina es altamente preocupante. Para Cravacuore (2017) esta situación se observa desde el inicio del presente siglo y parece transformarse en una tendencia que sobrepasa las diferencias ideológicas, siendo visible, por distintas razones, la búsqueda de subordinación de los poderes territoriales locales dentro de lógicas jerárquicas.

Lo anterior no es una buena noticia para los procesos democratizadores y de descentralización

que se requiere para el logro de políticas públicas efectivas. Observar tendencias recentralizadoras, como las que evidencia Cravacuore en sus diversos estudios, pueden poner freno a una tendencia que ya ha caminado dificultosamente hacia condiciones que favorezcan la instalación de dispositivos innovadores que logren romper con las lógicas centralistas y, también, con la limitada voluntad política que ha existido en la región para hacer de la participación de la ciudadanía un eje estratégico mediante el cual se lleven a cabo políticas públicas de calidad y agregadoras de valor público.

Por lo pronto, pareciera que aquellos modelos de gestión de políticas públicas imbuidos de fuerte sentido y contenido de racionalidad instrumental y de limitados alcances como constructores de cohesión social no pasan por índices elevados de consenso, dado que el incremento de las exigencias de la ciudadanía por encontrar mayores espacios de participación en la construcción de las políticas públicas ha aumentado considerablemente en años recientes. Paradigmáticos han sido los movimientos sociales en diversos países como Chile y Argentina, por ejemplo, en los cuales sus ciudadanos han puesto presión a sus gobiernos para avanzar hacia políticas públicas más redistributivas y, exigir espacios reales de democratización y participación en la toma de decisiones públicas.

Es bueno siempre recordar que, en el año 2009, ya se estableció en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública que:

(...) la participación ciudadana en la Gestión Pública, es el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de la comunidad y pueblos indígenas.

Esta carta es un marco referencial fundamental para los países firmantes, y que permite recordar los compromisos adquiridos en esta materia y que, su materialización tiene impactos significativos para

la realización de un buen gobierno. Lo pendiente es su materialización como una práctica normalizada en el sistema gubernamental.

El enfoque de la participación ciudadana en la gestión pública más bien actúa como un marco conceptual en busca de buenas prácticas; las que lamentablemente son escasas en la región.

En muchos países no hay ni tradición histórica, ni su cultura política y, pocos ejemplos observables de prácticas gubernamentales que aporten modelos atingentes para la incorporación de la participación ciudadana. Lo cual es paradójico porque en las configuraciones discursivas de los gobiernos se apela y estimula que la ciudadanía debe y puede participar del ciclo de la gestión de las políticas públicas; todo lo cual se parece más a un acto de simulación donde las organizaciones de la sociedad civil pierden autonomía y sólo legitiman el quehacer gubernativo (Peters, 2004).

En definitiva, el proceso de participación ocupa un espacio institucional reducido y con baja articulación al ciclo de las políticas públicas en las que interviene. Para De la Maza (2011) ello ocurre porque los espacios y mecanismos de participación están enraizados (*embedded*) en una trama institucional más amplia. Sus posibilidades de avance, sustentabilidad, apropiación ciudadana, incremento de impacto (*scaling up*) y capacidad transformadora están en directa relación con la coherencia y articulación interna de los diseños institucionales de la gestión pública. En la medida que el proceso de participación no forma parte estructurante del proceso democrático ni de la toma de decisiones en la gestión estatal, su potencialidad se ve disminuida.

Del mismo modo, la calidad de las políticas públicas puede garantizarse cuando la participación ciudadana no se limite a los mecanismos que la misma política pública contempla en su ejecución para involucrar a las personas –muchas veces direccionadas y acotada a productos específicos, institucionalizada como afirma Ziccardi (2004) –, más bien una participación con efectividad en los resultados de la política pública se obtiene

cuando esta participación se origina desde el mismo proceso de diagnóstico de los problemas y potenciales alternativas de solución para ellos.

Como plantea Cunill (1997) la participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas. En este contexto se hace relevante preguntarse: ¿Cuál es el rol de la participación ciudadana en la configuración de políticas públicas efectivas y de calidad a nivel subnacional?

Políticas públicas, descentralización y participación ciudadana

Según William Ascher (1994) el surgimiento del análisis de la política pública se ubica en las décadas de 1920 y 1930 en Estados Unidos, en el contexto de una creciente crítica a los estudios sociales de la época, los que eran caracterizados como excesivamente formalistas y legalistas. La crítica también señalaba que era necesario abordar el mundo real, tal cual era, y que había que prestar apoyo al gobierno en sus procesos de toma de decisiones. A partir de esa reacción los estudios de políticas públicas se han desarrollado con dos enfoques o énfasis. Por un lado, una aproximación que asume que los actores relevantes de las políticas públicas desarrollan conductas racionales; y, por otro lado, una aproximación que enfatiza una visión de las políticas públicas como el resultado de un proceso político.

Al incorporar la variable de participación ciudadana en el análisis de las políticas públicas, ciertamente entendemos en este trabajo al ciclo de éstas como imbuido de un fuerte componente político.

El gobierno, por su alta capacidad administrativa, tiene la obligación de resolver problemas trascendentales para la sociedad como: el empleo, salud, vivienda, seguridad, etc., para resolver o

incluso prevenir estos problemas es necesaria la eficiente implementación de las políticas públicas, las cuales si cuentan con una institucionalidad fortalecida podrán dar satisfacción a los ciudadanos en el cumplimiento a sus demandas y con esto la sociedad tendrá elementos para catalogar al gobierno de efectivo o no (DIPRES, 2015). Esto significa que el Estado interviene en la medida que se observa una falla de mercado –eficiencia– o se busca lograr algún objetivo redistributivo –equidad–.

En gran medida, los enfoques relevantes de gestión de políticas públicas han optado por abordar estas cuestiones tan relevantes de eficiencia y / o equidad más como una labor de “expertos”, que como proceso de construcción de gobernanza a partir de una participación ciudadana activa en todo el ciclo.

Ahora bien, concebir la intervención del Estado mediante políticas públicas en la sociedad consiste, en concebirlas como decisiones políticas. Como afirma Oszlack (2015):

Esto significa que la “relación estado-sociedad” se concreta a través de sucesivas “tomas de posición” (o políticas) de diferentes actores sociales y estatales, frente a cuestiones problemáticas que plantea el propio desarrollo de la sociedad. Luego, no sólo interesa el encadenamiento de comportamientos intraburocráticos que traducen la política en acción, sino también la dinámica social generada por este proceso y sus efectos de retroalimentación sobre el comportamiento de los actores estatales.

Se trata, entonces, de una serie de decisiones intencionalmente coherente tomadas por agente públicos o privados cuyas motivaciones varían según sus intereses y que apuntan un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de acciones da lugar a actos formales con un grado de obligatoriedad variable que buscan modificar conductas de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (Dente y Subirats, 2014).

Para Lahera (2008) –en un sentido más sistémico– concibe a las políticas públicas como cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público, desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado, lo que incluye orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales. Por tanto, hace énfasis en los siguientes aspectos de una política pública: a) una acción (orientada hacia); b) un objetivo público; c) (que tiene) contenidos y orientaciones (referidas a que hacer); d) (las cuales son) desarrolladas por un colectivo; e) que dispone de instrumentos, mecanismos y definiciones (o modificaciones) institucionales para aplicarla.

Lahera en su concepto da lugar a una forma de entender el ciclo de las políticas públicas como una co-construcción de múltiples actores, tanto gubernamentales, privados y sociedad civil, que buscan hacer coincidir mediante negociaciones y acuerdos alternativas que permitan resolver con eficiencia, eficacia y calidad la provisión de algún bien o servicio público que la ciudadanía requiere para el mejoramiento de su bienestar social.

Así planteado, reconocemos la estrecha relación entre participación ciudadana y políticas públicas, dado que la participación ciudadana se define como un elemento esencial para influir en las decisiones políticas, mientras que las políticas públicas son respuestas a las demandas de equidad de la ciudadanía. Dicho de otro modo, es particularmente difícil lograr políticas públicas efectivas y legitimadas sin una participación vinculante de la ciudadanía. La pregunta de fondo es si ¿el estado está preparado para tomar decisiones en conjunto con una potencial ciudadanía empoderada y participativa?

Como afirmamos anteriormente, no es una práctica común que ambos conceptos se entrelacen y coordinen en una praxis gubernamental de aplicación del ciclo de las políticas públicas; más bien, es parte de la semántica modernizadora del estado que una realidad desplegada y consolidada de gestión pública. Para Collado (2018) ello es

producto de los siguientes tres factores como los más influyentes en los resultados de participación ciudadana: la ambigüedad, la incoherencia y el poder entregado a las autoridades presentes en los cuerpos normativos públicos; la voluntad de las autoridades para generar participación; y la fuerza de la sociedad civil para imponer sus intereses.

En términos macro, podríamos argumentar que la forma que fluye (o no) la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas, también incide en el tipo de implementación de las mismas.

La implementación de las políticas públicas se ha dado en los últimos años –esto es particularmente relevante en el caso de Chile– con base en dos modelos. Por una parte, el llamado Modelo agente-principal y, por otra, el modelo de elección pública local. Los dos enfoques referidos expresan objetivos distintos y se traducen en estructuras diferentes de competencias y atribuciones. El enfoque de principal-agente enfatiza la estructura de incentivos y mecanismos de supervisión que permiten que los gobiernos subnacionales (agentes) actúen de acuerdo a la función objetivo del gobierno central (principal). En cambio, el enfoque de la elección pública local pone el acento en la flexibilidad y las competencias con que cuentan los gobiernos subnacionales para responder a las preferencias de la comunidad local por bienes y servicios públicos cuyos beneficios son apropiados en ese nivel (Marcel, 2012).

En términos de descentralización el enfoque de elección pública local tiene alcances importantes ya que, para Marcel, las funciones que responden a este enfoque se desempeñan y se financian en condiciones que facilitan el ejercicio de la autonomía local. Y para ello, es fundamental un despliegue de políticas públicas con base en mecanismos participativos y, en el mejor de los casos, vinculantes. Desde este enfoque es posible perfeccionar el sistema institucional para facilitar la toma de decisiones locales. Dado que en esta línea –según Marcel (2012)– se inscribe la elección democrática de las autoridades, la creación de consejos con facultades fiscalizadoras y/o comités

consultivos con la participación de representantes de la sociedad civil, el perfeccionamiento de los mecanismos de control social sobre las autoridades, el desarrollo de procesos participativos de planificación, la rendición de cuentas públicas y la entrega de mayor autonomía financiera y administrativa.

En un marco de demanda de autonomías subnacionales –a pesar de los intentos de recentralización– ciertamente hay mayores oportunidades para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas concebidas con pertinencia y efectividad territorial, que aquellas planificadas, financiadas y dirigidas centralmente.

El supuesto que ha estado en la literatura especializada hace décadas es que la descentralización mejora la eficiencia asignativa, como lo plantearon Musgrave (1959), Oates (1972) y Brennan y Buchanan (1980). Pero también la descentralización fiscal puede afectar de forma positiva a la eficiencia por varias vías: mayor acercamiento a las preferencias de los ciudadanos, aumento del control electoral, así como a través de la competencia entre jurisdicciones (Ubago, 2015).

En consecuencia, la descentralización política y fiscal constituye la oportunidad para que los gobiernos subnacionales diseñen políticas públicas acorde a las necesidades reales de sus territorios y la de sus ciudadanos. Hay que enfatizar que, en un marco así concebido, el ciudadano individual y /o colectivo no se limita a demandar bienes y servicios de parte de los órganos del Estado. Más bien los ciudadanos son actores relevantes del ciclo de las políticas públicas, dado su carácter participe y movilizado en las gestiones asociadas a la implementación de programas públicos, así como también co-responsable en el perfeccionamiento de la gestión pública descentralizada, en la medida que asume un rol fiscalizador de la misma.

Sin embargo, por el sólo hecho de descentralizar no se garantiza la generación de capacidades institucionales que puedan llevar adelante la provisión de bienes y servicios de calidad. De

hecho, se han constatado algunas experiencias de descentralización que han tenido poca incidencia en el mejoramiento de los servicios públicos en los países latinoamericanos en los que se han implantado. (Jaramillo, 2010).

Pero también es decidor el hecho que si se presentan cortapisas permanentes que impidan o limiten avanzar en políticas públicas descentralizadas –muchas de ellas sustentadas en argumentos y evidencias parciales que se esgrimen desde la centralidad burocrática del Estado–, no se podrá lograr índices importantes de autonomía y participación subnacionales y, menos, dotar de competencias, recursos y permitir el aprendizaje y maduración de capacidades institucionales a los actores en los territorios.

Gestión pública relacional y evaluación participativa de las políticas públicas

Un buen gobierno es aquel que logra distinguirse del resto en la medida que puede mostrar resultados efectivos, es decir, aquellos que hacen cosas cualitativamente distintas, pues dicho hacer es medible y objetivable (Ozslack, 2014). Sin embargo, el logro de resultados altamente valorados por la sociedad demanda nuevos modelos de gestión y colaboración entre el Estado, la iniciativa privada y la ciudadanía. Tales modelos deben –a nuestro entender– desplegarse en escenarios decisionales de carácter descentralizado y participativo para el diseño de políticas públicas con alto valor público.

La pregunta sobre los modelos de gestión pública más pertinentes para los tiempos actuales está en el centro del debate. La sobreabundancia de demandas sociales y la percepción de las débiles respuestas para satisfacerlas han puesto en entredicho las fórmulas de gestión que se han planteado en el siglo XX y lo que va de este siglo en occidente. Se observa con interés el compartimento y despliegue de nuevas alternativas de gestión pública, por ejemplo, en Asia y otros países emergentes, proponiendo una suerte de cuarta revolución para reinventar el Estado (Micklethwait y Wooldridge, 2015).

Así, la demanda ciudadana se orienta a exigir políticas públicas orientadas a resolver las brechas históricas de acceso a oportunidades y avanzar hacia modelos de políticas públicas efectivas, transparentes, participativas y descentralizadas, que se sustenten en el reconocimiento y protección de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de la ciudadanía.

Es cierto que la complejidad social actual genera más y heterogéneas demandas y, también, que los costos asociados a la satisfacción de ellas son incrementales, por ejemplo, en salud y educación. Pero es correcta también la afirmación de que el ciudadano actual no quiere ser un usuario pasivo de los bienes y servicios que puede proveer el Estado; más bien presiona por formas nuevas de participación social y exige la obtención de servicios públicos de calidad como un derecho fundamental (Castillo, 2017).

Un cambio institucional es urgente para generar, consolidar y desplegar mecanismos socio institucionales que permitan canalizar las demandas ciudadanas y construir una democracia más participativa en la toma de decisiones públicas. Como plantea Madoery (2008) un sistema social es gobernable cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que los actores territoriales se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias–.

Por tanto, las acciones públicas con sentido de cohesión social, asumen que su modernización se entiende en la medida que ésta implica, en lo fundamental, potenciar las decisiones políticas vinculantes desde las organizaciones sociales y poderes políticos intermedios, los que sustentados en coordenadas descentralizadas podrían activar procesos de mayor alcance para fortalecer a la ciudadanía y lograr configurar un sistema político democrático alejados de las élites tecno –burocráticas y, también, de fórmulas populistas.

El diseño de procesos institucionales *para y con* los ciudadanos no solo se constituye el eje estratégico de la modernización para la cohesión social y económica de los territorios, sino que es una variable sustantiva para generar acoplamientos estructurales entre el Estado y la ciudadanía, propiciando con ello nuevas formas de participación social y desde ahí consolidar procesos que permitan una mejor democracia, pues muchas veces observamos, por ejemplo, que la definición de la participación ciudadana en los procesos de desarrollo de las políticas públicas constituye una mala simulación de un proceso democratizador, en el que por lo general prima una visión tecnocrática, elitista y alejada de los sentimientos y demandas de la población.

Una democracia que apuesta por fortalecerse desde y para los ciudadanos es aquella que presenta procesos vinculantes poderosos y participativos, que abre espacios para que todos y todas los ciudadanos pueden asumir y exigir sus derechos al trabajo, la seguridad social, ingreso y empleo dignos, descanso y tiempo libre, acceso a la salud y educación de calidad, vivienda y, por cierto, el derecho de participar de la cultura y participar activamente en las decisiones de los asuntos públicos en sus territorios.

En un contexto como el referido, hace sentido un modelo que defina la acción pública en un sentido relacional –como plantea Longo y Tamyco (2008)–. En el escenario actual, el Estado ya no se erige en protagonista único o principal, sino que aparecen en escena diversos sujetos destacados en la gestión de iniciativas conducentes a apoyar procesos de gestión para la cohesión social y territorial. Como afirmara Crozier (1987), el Estado moderno es un Estado modesto que reconoce la complejidad y la interdependencia presentes en los problemas sociales y que asume que la resolución de los mismos sólo se puede abordar contando con la colaboración activa de la propia sociedad.

Para Mendoza y Vernis (2008) el Estado relacional sitúa las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y sociedad, en el terreno

de la *corresponsabilidad*, dato ausente en las concepciones anteriores del Estado. El Estado Relacional asume que para dar una respuesta efectiva a dichos problemas necesita implicar y conseguir la colaboración activa de la propia sociedad. En el Estado Relacional las administraciones públicas juegan un rol clave de liderazgo en la articulación de relaciones de colaboración entre actores públicos y privados, relaciones que se sitúan en el terreno de la corresponsabilidad. Para Mendoza y Vernis (2008):

El término corresponsabilidad comporta, en primer lugar, tomar conciencia de objetivos comunes e identificarlos adecuadamente; en segundo lugar, la asunción de responsabilidades concretas en su consecución; y, en tercer lugar, la articulación efectiva de las responsabilidades asumidas por cada una de las partes. Plantear la relación entre Estado y sociedad en términos de corresponsabilidad significa, pues, abandonar la desconfianza propia del Estado de bienestar y sustituirla por una actitud decidida de diálogo y cooperación. Por eso, en el Estado relacional los intereses colectivos dejan de ser considerados patrimonio exclusivo del Estado y la participación de la sociedad –principalmente a través de las asociaciones y las organizaciones sin ánimo de lucro– se convierte en algo no sólo deseable sino también legítimo. (p.56)

Asumir que la gestión pública se extiende en la co-responsabilidad y cooperación de la sociedad civil no sólo se perfila como un interesante abordamiento teórico, es una práctica necesaria y urgente, cuya materialización nos señala un real avance en la modernización de la gestión pública; que al mismo tiempo nos aleja de una discusión sobre la reforma estatal sobrecargada de tecnocratismos inspirados, muchas veces, en visiones extraídas de la racionalidad económica empresarial trasladada acríticamente al sistema público, las cuales se convirtieron en la semántica modernizadora de las élites.

Es estratégico que el sistema de gestión público –en un contexto de modelo relacional– aborde la eficacia gubernamental mediante rediseños organizacionales que potencien sus capacidades institucionales en función de establecer nexos colaborativos, descentralizados y participacionales. Como afirma García (2016), aplicar una suerte de teoría de las “3 S” para reducir la ineficiencia pública: suprimir, sustituir y simplificar.

Bajo este enfoque, los nuevos modelos de gestión devienen estratégicos para focalizar las acciones hacia resultados claros y centrados en el ciudadano, alcanzando una gestión pública eficaz, eficiente, dinámica, flexible, abierta y meritocrática.

De igual forma, no podemos avanzar en metas de inclusión y cohesión social si no se logra evaluar el desempeño de las políticas públicas. Es vital que tales políticas y programas se sometan a evaluaciones rigurosas de costo/ efectividad. Esto permite ir asegurando los procesos de *accountability* de la función pública y se potencia el control ciudadano de las intervenciones estatales (Cruz, 2017).

Si no se evalúan los resultados de las políticas públicas difícilmente podremos argumentar que éstas han sido efectivas y, menos podremos realizar procesos de mejora en su diseño e implementación. Tampoco realmente podremos saber la calidad de éstas si no incorporamos al ciudadano como receptor de los bienes públicos. Son los ciudadanos que determinan finalmente si las políticas, programas y proyectos gubernamentales son o no de calidad. La valoración del Estado, la legitimidad de los gobiernos y la profundización de la democracia están indisolublemente vinculados a la satisfacción ciudadana respecto del aporte del estado a su bienestar.

Es interesante constatar que, en años recientes, diversos países han introducido reformas constitucionales que han ido en la dirección de fortalecer la participación ciudadana en las decisiones públicas (Welp, 2015), y en otros aprobando leyes que hacen vinculantes tal

participación en los procesos de planificación, presupuestos y proyectos de desarrollo (Bandeira, 2013).

Sin duda son avances significativos, que van empalmados con la necesidad de ir profundizando en un sistema de elección pública local para fortalecer la descentralización y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Más aún, si hay tendencia creciente a evaluar las intervenciones públicas, especialmente si éstas se hacen desde el foco del receptor de los bienes y servicios públicos.

Al concebirse al ciudadano como un actor imprescindible del ciclo de las políticas públicas, la evaluación también se convierte en instrumento de fomento y profundización de la democracia, lo que conlleva a su vez una creciente institucionalización de la evaluación de políticas públicas en los gobiernos y las administraciones públicas (Aguilar y Bustelo, 2010). Vale decir que la legitimidad de los gobiernos no se puede sólo sustentar en su naturaleza democrática, también deben demostrar capacidad técnica para resolver cuestiones esenciales del bienestar de la población y, por ende, su propia eficiencia y eficacia es clave para la democratización y gobernabilidad social (Becerra, 2015).

Por tanto, es fundamental un sistema de gestión pública, entendido como un sistema relacional que permita desarrollar capacidades institucionales para avanzar en la implementación de *gobiernos abiertos* y romper con la tradicional opacidad de la gestión pública y, que, en consecuencia, fortalezca la transparencia y la rendición de cuentas. (Oszlack, 2013; Valenzuela, 2014).

El emergente paradigma del gobierno abierto se postula como un enfoque renovado para la reforma del Estado y la modernización de la administración pública, a partir de una nueva forma de articular iniciativas relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración de diversos actores para la coproducción de valor público (CEPAL, 2018).

Descentralización y democracia emergen, entonces, como principios axiales fundamentales a la hora de redimensionar el sentido de la existencia de una sociedad que hoy se nos presenta con altos niveles de exclusión social y desigualdad.

Por ello, lograr fortalecer los gobiernos subnacionales constituye una labor inexcusable, pues en ello descansa en gran medida el aseguramiento de los procesos de gobernabilidad de los países; toda vez que a nivel subnacional se hacen patentes las demandas, necesidades y propuestas atingentes de mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos con un claro sentido territorial y eficacia gubernamental, sustentada en el principio de eficiencia asignativa para la generación de valor público.

Conclusión

Los modelos de gestión gubernamental tecnocráticos y populistas no han logrado resolver viejos y nuevos problemas societales. De hecho, han generado importantes externalidades negativas que han aumentado, en no pocos casos, la fragmentación social en diversos países de la región.

Hay un creciente malestar que se presenta en formas de conflictividad social, que se expresa en el rechazo de las organizaciones políticas tradicionales por sus promesas incumplidas de inclusión social y, también, de los gobiernos que han sido incapaces de dar respuestas eficientes a las demandas ciudadanas, dada las evidentes debilidades gubernamentales para abordar la complejidad social.

La tendencia apunta hacia el logro de nuevos y mejores estándares de innovación pública para el logro de efectividad social en la región. Sin embargo, instalar dispositivos modernizadores de la gestión pública no es tarea fácil. Para la CEPAL (2015) para avanzar en políticas de cohesión territorial es necesario constatar la coexistencia de instituciones y políticas que hasta ahora no se han integrado entre sí, lo que con frecuencia ha redundado en

fallas de coordinación y el desperdicio de recursos de los gobiernos nacionales, activos locales y territoriales, que suelen ser escasos.

Con mucho detenimiento los recientes estudios han centrado su mirada en las grietas que presenta parte importante de la gestión pública de la región, particularmente en lo que respecta al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas conducentes al bienestar social.

El diagnóstico global nos señala la importancia de gatillar y profundizar procesos de descentralización política y fiscal, que permitan a los territorios diseñar políticas públicas descentralizadas con un fuerte componente de participación social y, consecuentemente, mejorar la eficiencia asignativa y profundizar las democracias locales.

Pero la descentralización por sí misma no es suficiente para proveer de bienes y servicios públicos de calidad. Es ante todo necesario reconocer que es fundamental para la resolución de los problemas públicos que deba concurrir la participación de la ciudadanía y la interacción multinivel con los diversos actores involucrados en los sistemas decisionales de los territorios. Por ello, los modelos de gestión pública que pretendan seguir operando en una recursividad centralista y de participación simulada, no tienen capacidad de hacerse cargo de las nuevas coordenadas societales.

Ante lo cual se visualiza, por una parte, como una condición de posibilidad de alcanzar efectividad de la gestión pública en la resolución de los asuntos públicos configurar un modelo de gestión público de tipo relacional. Y por otra parte, que el ciclo de las políticas públicas cuente con dispositivos formalizados de participación ciudadana, en cuanto actores corresponsables de la búsqueda eficiente, eficaz y de calidad de los problemas de bienestar social.

Referencias

- Aguilar, L. y Bustelo, M. (2010). *Gobernanza y Evaluación: una relación potencialmente fructífera*. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (4), 23-51. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/2815/281521696002.pdf>
- Ascher, W. (1994). *La evolución de las ciencias de políticas*. En *El estudio de las políticas públicas*. L. F. Aguilar (Comp.) (181-195). México: Miguel Ángel Porrúa
- Bandeira, P. (2013). *La participación ciudadana en América Latina*. En *Revista [Condistintosacentos]*. Investigación y reflexión sobre América latina. Recuperado de <http://www.condistintosacentos.com/la-participacion-ciudadana-en-america-latina/>
- Becerra, D. (2015). "La importancia de la medición del desempeño en el sector público: un análisis de la eficiencia del gasto", VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPPIUIOG. Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigación Científicas. Madrid, España. 29, 30 septiembre, 1 y 2 octubre.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2018). *Mejor gasto para mejores vidas. Como América Latina puede hacer más con menos*. Washington.
- Brennan, G. y Buchanan, J.M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Castillo, M. (2017). *El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas*. *Revista CS*, 23, pp. 157-180. Chile.
- Centro Latinoamericano para la administración del Desarrollo (CLAD). (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la gestión Pública*, Caracas.
- Collado, A. (2018). *Las políticas públicas de participación ciudadana en Chile*. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 4(1), 79-98.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe Un gobierno abierto centrado en el ciudadano*, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015 Pactos para la igualdad territorial*, Santiago de Chile.
- Cravacuore, D. (2017). *La recentralización en Argentina. Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. Montevideo, 26 al 28 de julio.
- Cruz, D. (2017). *Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas de América Latina*. *Revista Políticas Públicas* 2017. Vol.10(1): ISSN: 0718-462X.
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD y Nueva Sociedad
- Crozier, M. (1987). *Estado modesto, Estado moderno*. México: FCE
- De La Maza, G. (2011). *Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades*. *Polis*, Volumen 10, N°30, 45-75
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2015). *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2015 y Actualización de Proyecciones para 2016*, Santiago de Chile.
- Di Siena, D. (2017). *La globalització i els seus efectes sobre la nostra relació amb el territori. (La globalización y sus efectos sobre nuestra relación con el territorio)* En *Quaderns d'Educació Social* Num. 19, Ediciones Ceesc, Barcelona
- García, A. (2016). *Hamburguesas y eficiencia. Del estado de bienestar a la sociedad del bienestar*. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época - N.º 1, enero-junio.
- Gilio, A. (2016). *Desarrollo de las capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones*

- e indicadores para su diagnóstico. *Revista del Clad Reforma y Democracia*, (66), 228-258
- Lahera, E. (2008). *Introducción a las políticas públicas*. 2° edición. Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Longo, F. y Tamyco Y. (eds.) (2008). *Los Escenarios de la Gestión Pública en el Siglo XXI*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona.
- Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Buenos Aires, UNSAmedita.
- Marcel, M. (2012). *Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena*. CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Mendoza, X. y Vernis, A. (2008) *El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas*. Francisco Longo y Tamyco Ysa(eds.) *Los Escenarios de la gestión pública del siglo*. Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Micklethwait, J. y Wooldridge, A. (2014). *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State* (The Penguin Press, New York).
- Moore, M. y M. Harvard, (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Musgrave, R.A. (1959). *The theory of public finance*, McGraw-Hill, New York.
- Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt, Brace and Jovanovich.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, Ediciones OCDE, Paris.
- Oszlak, O. (2014). *Políticas públicas y capacidades estatales*, Forjando, Año 3 N° 5 (Número Especial: Las Políticas Públicas en la Provincia de Buenos Aires), pp. 14-2
- Oszlack, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública* (Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno). En *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe* (Red GEALC). Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Oszlack, O. (2015). *Políticas Públicas y regímenes políticos: reelecciones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. *Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales*, Banco del desarrollo de América latina (CAF).
- Peters, G. (2004). En Pardo, M. C. (Comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México.
- Jaramillo, M. (2010). *La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California*. *Región y Sociedad* vol.22 no.49 Hermosillo sep./dic.
- Valenzuela, R.E. (2014). *Gobierno abierto en una perspectiva multinivel: reflexiones entre la razón teórica y la innovación práctica*. *Revista de Gestión Pública*, 163-197.
- Waissbluth, M. y Larraín, F. (2016). *Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado*. Recuperado de <http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2018/02/Modelos-de-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica-implicancias-para-la-planificaci%C3%B3n-evaluaci%C3%B3n-y-control-de-gesti%C3%B3n-del-Estado.pdf>
- Welp, Y. (2015). *Las instituciones de participación ciudadana en América Latina (1978-2015)*. *Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015)*. Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA). Recuperado de <https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/02/yanina-welp.pdf>
- Ubago, Y. (2015). *Eficiencia y Descentralización*. *Evidenciapara países de la OCDE*. Recuperado de [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-EficienciaYDescentralizacion-5694920%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-EficienciaYDescentralizacion-5694920%20(2).pdf)
- Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: UAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.



Centro Regional de Formación Docente
e Investigación Educativa

Oferta Educativa

Formación continua

www.cresur.edu.mx

Informes

Tel: (963) 636 6100 Ext. 229, 243 y 244



“

(...) el planteamiento central del presente trabajo consiste en establecer que es indispensable una reforma del gobierno local que estimule y catalice la participación de la sociedad en su entorno

”

Machay, R. (2013). Desde el Monumento a la Revolución [Imagen]. Recuperado de <https://flic.kr/p/embXJY>



Roberto Moreno Espinosa

Es Doctor en Administración Pública por la FCPyS de la UNAM. Integrante del Consejo Asesor de la Sociedad Civil de la Representación en México del Banco Interamericano de Desarrollo, 2001-2008. Coordinador del Posgrado de Administración Pública de la UNAM, 1996-2008. Ha efectuado tres estancias posdoctorales. Le han sido conferidos dos doctorados honoris causa; ha sido profesor invitado por 20 universidades nacionales y ocho del extranjero. Es presidente de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. Es profesor de carrera de la Universidad Autónoma del Estado de México, Campus Amecameca.

Descentralización y reforma municipal, factores estratégicos para el desarrollo integral

Decentralization and municipal reform, strategic factors for integral development

Roberto Moreno Espinosa
rmorenoespinosa@yahoo.com.mx

Fecha de recepción: 15 de julio de 2019

Fecha de aceptación: 05 de agosto de 2019

Resumen

En el presente se plantea que es indispensable impulsar la descentralización político-administrativa y económica en México, a fin de lograr un desarrollo más integral; se enfatiza la necesidad de promover una reforma del gobierno local que estimule la participación de la sociedad en su entorno, de manera que se desencadene lo que buena parte de ésta tiene reprimida y adormecida, que catalice las condiciones para abatir la apatía que aún se encuentra muy extendida en el país, lo cual es resultado de décadas de fomento a la centralización en todas sus formas y modalidades, del autoritarismo, el tutelaje y la contención de las iniciativas de una sociedad ávida de aportar y dar forma a su creatividad para atender necesidades, aspiraciones y requerimientos que le son propios y que han sido largamente reprimidos.

Palabras clave: centralización, descentralización, gobierno local, reforma municipal, gobernanza.

Abstract

The present proposes that it is essential to promote political-administrative and economic decentralization in Mexico, in order to achieve a more comprehensive development; the need to promote a reform of the local government that stimulates the participation of the society of its surroundings is emphasized, so that what a good part of it has repressed and numbed, that catalyzes the conditions to reduce the apathy that is still found widespread in the country, which is the result of decades of promotion of centralization in all its forms and modalities, of authoritarianism, guardianship and containment of the initiatives of a society eager to contribute and shape its creativity to meet needs, aspirations and requirements that are their own and that have long been repressed.

Keywords: centralization, decentralization, local government, municipal reform, governance.

Introducción

Los asuntos, problemas, procesos, demandas y necesidades vinculados al gobierno y a la sociedad local revisten una mayor importancia que la que se les ha brindado a lo largo del México independiente; es tiempo de voltear la mirada al municipio y revestirlo de las facultades y recursos necesarios, así como de la autonomía que requiere como tercer orden de gobierno y administración de forma tal que se promuevan las condiciones, reglamentación y formas de gestión orientadas a estimular la participación social y ciudadana que tendencialmente revierta la inercia centralizadora y haga de nuestro país uno más desconcentrado y descentralizado, toda vez que los antecedentes señalan que aún prevalece más bien una hipercentralización.

En la historia reciente se registra un conjunto de acciones, políticas y programas que han intentado promover tanto la desconcentración como la descentralización, tal es el caso de la desconcentración y federalización de los servicios educativos, de salud, de desarrollo rural, turismo, las reformas al artículo 115 constitucional, entre otras, lo que apunta a una descongestión del centro en beneficio de un desarrollo regional y local. Sin embargo en lo esencial han sido paliativos para lograr un desarrollo más integral, hacer del país uno realmente federal y lograr la autonomía municipal y el municipio libre y, fundamentalmente, consolidar la construcción de una ciudadanía altamente participativa y comprometida con sus necesidades, aspiraciones y metas. Lograrlo permitiría su inserción en una sociedad que disfrute de una democracia avanzada y en un escenario que coloque al país en el concierto mundial de naciones de un mundo globalizado e interdependiente en donde los nacionalismos también se encuentran presentes y con las condiciones necesarias para concretar las oportunidades que ofrece, en donde aplicar la alta tecnología se traduzca en la elevación de la calidad de vida y se concrete en un marco donde prevalezca el desarrollo sustentable o sostenible.

El artículo está organizado en varios apartados, en el primero de ellos se plantea una serie de supuestos en torno al municipio y la sociedad local. A continuación se analiza un conjunto de condiciones para catalizar el desarrollo socio-político y se destaca la descentralización como factor estratégico fundamental, en la cual una reforma municipal constituye, desde mi apreciación, un puntal para lograrla. Enseguida propongo una serie de ejes que me parecen imprescindibles para emprender una reforma municipal, los cuales he tenido oportunidad de presentar y debatir en diversos foros. Para concluir se apuntan las consideraciones finales y las fuentes de información empleadas.

Supuestos básicos en el ámbito municipal

A lo largo de varios años he efectuado un conjunto de planteamientos en forma de artículos, ponencias en foros y congresos nacionales e internacionales y libros. Funcionarios y académicos de diversas instituciones, me han invitado a debatir, analizar, explicar y estudiar aspectos que afectan, impactan, empantan, limitan u obstaculizan el crecimiento y desarrollo de la sociedad y a la ciudadanía en los espacios locales conjuntamente con su forma de administración, gestión y gobierno municipal, el más cercano a sus intereses, necesidades y prioridades. Entre los trabajos que he desarrollado en este ámbito destacan:

- Elaboración del texto “Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México. Obra conmemorativa del V Centenario del Encuentro de dos Mundos”, editada por el Gobierno del Estado de México, 1992. Trabajo que formó parte de las actividades promovidas por este gobierno con vistas a la conmemoración del 500 aniversario del descubrimiento de América.
- Coordinación de tres Diplomados en Gobierno y Administración Municipal que se transmitieron en vivo por TV, canal 22 y por el canal 13 de la Red EDUSAT del ILCE entre 1996 y 1999. El primero de ellos a través de TV-UNAM y los dos siguientes por medio de la labor de la Coordinación de Universidad Abierta y Educación a

Distancia (CUAED) de la UNAM, lo que propició mantener una comunicación en aquella modalidad educativa con académicos, funcionarios y empleados de los gobiernos estatales y municipales en diversas latitudes del país.

- Presentación de 10 ponencias sobre diversos asuntos municipales en los Congresos Internacionales organizados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en las sedes en países de Latinoamérica y del Caribe.
- Organización de ocho congresos internacionales con el título: “Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los Grandes Retos de Nuestro Tiempo”: Amecameca-Ayapango, Estado de México, 2010; Puebla, Pue., 2011; Hermosillo, Sonora, 2012; Belo Horizonte, Brasil, 2013; Albuquerque, Nuevo México, USA, 2014; Tlaxcala, Tlax., 2015; Amecameca, Estado de México, 2016; y Almoloya de Juárez, Estado de México, 2017; en los cuales ha sido posible extender el debate, así como considerar la problematización, el análisis y enriquecer un conjunto de propuestas en torno a asuntos locales y regionales por ponentes nacionales y del extranjero.
- Coordinación de la publicación de cuatro libros con temas, problemas y asuntos locales.
- Publicación de un conjunto de artículos en revistas arbitradas e indizadas y capítulos en libros sobre asuntos municipales.

A través de la labor mencionada se ha realizado un conjunto de planteamientos, propuestas a título individual y en forma compartida sobre asuntos nacionales, regionales y locales que impactan a nuestra forma de gobierno, administración y gestión local, entre las que sobresalen:

- El municipio en México constituye el orden de gobierno, administración y gestión cada vez más alejado de la ciudadanía, del pueblo y la comunidad.
- A través de la historia política del país desde que surgió como nación independiente y libre, el municipio no constituyó un orden de gobierno, sino sólo de administración y gestión, toda vez que fue hasta la reforma municipal de 1999

cuando finalmente se le dio ese carácter a nivel constitucional, por lo que a lo largo del presente cuando me refiera al orden municipal de gobierno, corresponde al periodo comprendido de ese año a la fecha, puesto que anteriormente no disponía de ese perfil.

- El orden local de gobierno y administración ha estado olvidado y arrinconado a lo largo de la historia, el constituyente del 17 lo supeditó fuertemente a los gobiernos estatales y al federal, así la autonomía del municipio quedó muy limitada y virtualmente borrada.
- La reforma al artículo 115 constitucional de 1983 fue únicamente un paliativo en cuanto a fortalecer al entonces sólo orden administrativo local y fomentar la descentralización de la vida nacional, como rezaba el eslogan de la época. La crisis que afectaba entonces al país catalizó tal reforma, además de entrar en el paquete para administrar la crisis, en este caso socializándola en el plano municipal.
- A nivel municipal se reproduce la centralización que prevalece a nivel nacional, puesto que se privilegia fundamentalmente la cabecera municipal en detrimento de las delegaciones y formas de organización territorial locales, las cuales han estado incluso más olvidadas que la referida cabecera.
- La organización municipal en su espacio territorial –delegaciones, estancias, subdelegaciones, etcétera– disponen de un limitado reconocimiento político-administrativo y sufren escasez de recursos que empantanar su crecimiento y desarrollo.
- La participación social y ciudadana en el ámbito municipal; ha estado inhibida, limitada y prácticamente contenida por el propio ayuntamiento, así como por el gobierno estatal y sus agentes. Si bien existen las leyes de participación ciudadana, éstas no tienen la aplicación suficiente y no son favorables para lograr una participación social y ciudadana que desencadene la energía social en beneficio de la comunidad;
- Debido a limitantes estructurales, políticas o a la incapacidad de gobierno y gestión de los ayuntamientos, la sociedad local tiende más a la apatía que a una participación dinámica, proactiva, que se revierta en su beneficio y en atención a sus necesidades prioritarias.

- Más que una coordinación y apoyo a los municipios, los gobiernos estatales ejercen –en sus respectivas entidades– un autoritarismo que inhibe el desarrollo y la autonomía municipal y fomenta la corrupción.
- La sociedad mexicana está sub-organizada, si tomamos en consideración que para una población que rebasa ya a los 125 millones de habitantes, sólo existen 2,445 municipios, si a estos restásemos los 570 municipios del estado de Oaxaca, quedarían 1,880 distribuidos en 30 entidades federativas. Por ello en una visión meramente cuantitativa, se antoja que es indispensable una remunicipalización como parte de una reforma municipal integral.
- El desarrollo de una gobernanza multinivel que involucre a los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) requiere de un mayor estímulo en el ámbito local para desplegarse en una mayor magnitud.
- En contraste a la vida municipal, el orden federal de gobierno privilegió la centralización político-administrativa, económica, científica y cultural que se concretó y materializó básicamente en la ciudad capital.
- Producto de la centralización, la hoy Ciudad de México arrastra múltiples problemas: la movilidad, la contaminación atmosférica, la inseguridad, así como la elevación del costo de vivir en la misma. Las múltiples oportunidades que ofrece la entidad federativa número 32 se tienen que pagar a un costo alto que crece día a día.
- El dinamismo y el cambio de época que se vive han derivado de necesidades inéditas, por lo que la sociedad es cada vez más demandante, lo que desborda la capacidad de gobierno, administración y gestión de los ayuntamientos y sus administraciones, esto hace indispensable la incorporación creciente de nuevos actores políticos y sociales a las tareas de dichos quehaceres.

Condicionantes de desarrollo socio-político y la descentralización

No tengo la menor duda que a la llegada del siglo XXI en nuestro país ha surgido la necesidad de

una serie de cambios y transformaciones, entre las que hay que destacar al menos el incremento de la calidad de la educación en los diversos niveles y modalidades que conforman el sistema educativo nacional, es decir, desde la educación inicial hasta la superior y de posgrado, además de ampliar su cobertura, lo que implica –por tanto– calidad y cantidad, todo un reto el cual no es eludible desde ningún punto de vista, los rezagos y desatenciones en que se ha incurrido históricamente así lo plantean pero –insisto– es indispensable poner manos a la obra.

De manera muy cercana y afín al reto educativo, se encuentra el relativo a la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI). Sobre el particular quiero hacer referencia a una conferencia magistral dictada por el científico mexicano Ruy Pérez Tamayo en el Centro Universitario UAEM Amecameca en marzo de 2011, en la que de manera categórica afirmaba que, si México mantenía la misma inversión en CTI, sin incrementarla o disminuirla, hacia el año 2050 estaríamos como ya lo estaba Chile al momento de la conferencia mencionada.

En 2013 se llevó a cabo la firma del denominado *Pacto por México*. Como resultado de la convocatoria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se reunieron el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) con funcionarios del gobierno mexicano, legisladores y otros invitados para brindar su apoyo al país a fin de hacer una realidad los puntos contenidos en dicho Pacto y con ello impulsar el desarrollo de México, lo cual había sido viable con base en la conjunción de las fuerzas políticas fundamentales de entonces, cuyos alcances después de cinco años arrojaron más bien un dejo de frustración. En esa ocasión el presidente del BID, Luis Alberto Moreno destacaba en torno a la CTI que sumando lo que invertían Latinoamérica y el Caribe, apenas llegaban al 80% de lo que invertía un sólo país: Corea del Sur. Se evidencia así lo limitado de la inversión que hace México respecto a su Producto Interno Bruto (PIB) en tan fundamental rubro.

Por su parte, a todas luces la seguridad pública requiere ser atendida, mejorada y fortalecida, toda vez que los costos que generan los índices de inseguridad son, por decir lo menos, excesivos y se han transformado en un genuino lastre para el crecimiento y desarrollo del país, así por ejemplo, la ONG *Para la Economía y Paz*, destacó que en 2017 el costo llegó al 21% del PIB (El Universal, 10 de abril de 2018), es decir, que las pérdidas derivadas de la inseguridad prevaleciente rebasan la capacidad de recaudación del Estado mexicano que andaba por el orden del 17% del PIB. Estaremos de acuerdo que con estas cifras quizá ni México ni ningún otro país puede progresar; se trata de un problema transversal que cruza muchos renglones y ámbitos de la vida nacional, además de evidenciar si tomamos en consideración el número de muertos y desaparecidos de los últimos dos sexenios –que rebasan la cifra de 250,000 (Hernández, 24 de mayo de 2018) – como si se tratara de un país en guerra civil y su economía, por tanto, como una economía de guerra.

De acuerdo con fuentes oficiales, existe evidencia documental de al menos **250.547 homicidios** en el país entre diciembre de 2006 y abril de 2018. Una cifra que evidencia las fallas del actual modelo de seguridad implementado desde hace poco más de una década en el país, el mismo que ha provocado una **crisis humanitaria sin precedentes** en México, con niveles de violencia equiparable a países en guerra. (Hernández, 24 de mayo de 2018).

El rubro relativo a la atención a los problemas derivados de la pobreza y la pobreza extrema constituye otro asunto público ineludible si es que se pretende arribar al segundo cuarto del siglo XXI con un país con una menor desigualdad y sin las extremas asimetrías que se han generado a lo largo del México pos revolucionario, en donde se localizan individuos y familias de las más ricas del mundo y en el otro extremo, sectores que rebasan el 50% de la población ubicados en índices de pobreza y pobreza extrema y que los programas orientados a su combate, desde el de Solidaridad–Oportunidades–Progres y Prospera, los cuales han sido manejados con criterios clientelares y

electoreros, han demostrado sus limitaciones y alcances, a tal grado que los referidos índices de pobreza más que ser abatidos se tornan en irresolubles.

Abatir la pobreza en México es en gran medida urgente si es que se pretende—“Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, tal como se plantea en la “Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018).

La corrupción representa otro de los grandes problemas que lastran el despegue del país, que lo empantanar y limitan, la cual tiene una expresión en los ámbitos público, privado y social. En el caso del ámbito público Alejandro Romero Gudiño ha efectuado una serie de planteamientos que es pertinente tener en cuenta:

Mi postura es que la corrupción no puede ser tratada como un asunto que está de moda, ni tampoco como un destino inexorable. La corrupción ha sido un tema en la agenda pública adoptado por el gobierno de la República y por los partidos políticos, junto con diversas organizaciones sociales, entidades académicas y líderes de opinión. También se trata de un compromiso del Estado Mexicano por su adhesión a distintos acuerdos internacionales en la materia; por ello se trata propiamente de una política de Estado. (Romero, 2017, p. 14).

Constituye un problema de carácter mayúsculo, a tal grado que se ha traducido inclusive en lo que se ha denominado la captura del Estado, en donde “intereses privados infiltran el proceso de toma de decisiones de la autoridad e influyen sobre su sentido para sesgar las decisiones y llevarlas a donde más les conviene, lejos del interés colectivo” (Romero, 2017, p.16).

Difícilmente se puede plantear llevar al país a nuevos senderos y emprender –como lo está haciendo el régimen político electo en julio de 2018–, la reforma que propicie y haga viable concretar la denominada Cuarta Transformación

(4T). El combate a la corrupción es –a todas luces– un problema impostergable que exige toda la atención de actores políticos y sociales.

Asimismo, la promoción y preservación de los derechos humanos conforma otro de los grandes retos a alcanzar por parte del Estado y la sociedad mexicana, aún estamos distantes de lograr un nivel aceptable como nación en cuanto a dicha preservación, la violación constante de los mismos en múltiples modalidades está a la orden del día. Los logros de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sumados a las comisiones de las entidades federativas han logrado fortalecer y alentar en buena medida el respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades e instancias públicas. Sin embargo, el camino por recorrer para disponer de una sociedad respetuosa y vigilante de cuidar y preservar los derechos humanos es aún largo y sinuoso, no obstante, se demuestra que se está en el camino adecuado.

Otro de los problemas que aqueja al Estado y a la sociedad mexicanos consiste en la aguda centralización en múltiples rubros de la vida nacional que aún prevalece en el país, la cual deviene desde la época colonial y que en los diversos periodos del México independiente se tornó en iterativa e inclusive se fue agudizando. Es pertinente recordar que el constituyente de 1824 al definir al nuevo Estado como una República Federal planteaba de origen una organización descentralizada; sin embargo, el fiel de la balanza se fue inclinando hacia la centralización, así lo demuestra la historia política del país. Entrada la segunda mitad del siglo XIX, ésta se tornó prácticamente irreversible, los sucesivos gobiernos de Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz la apuntalaron y se fue extendiendo a los renglones económico y social, lo que privilegió al Valle de México y, de manera más señalada, a la ciudad capital.

Entrado el siglo XX, y como secuela de la Revolución Mexicana, se atendieron algunos aspectos que apuntaban a una cierta descentralización como la legislación del artículo 115 de la Constitución que le brindó un marco constitucional al orden administrativo municipal. Inclusive se hizo

referencia al “Municipio libre” como refrendo del país en su carácter de República Representativa, Democrática y Federal.

No obstante, en otros rubros todavía prevalece aquello que la Tercera Constitución Federal de México promovió: la formalización y elevación a rango constitucional de un gobierno y administración pública federal de amplias facultades, atribuciones y cometidos, por lo que sentó las bases para que a lo largo de la mayor parte del siglo pasado continuara sentando sus reales un modelo centralizador, recuérdese que a las entidades federativas les dejó las denominadas *facultades residuales*.

Tengo la certeza que muchos de los problemas, rezagos y sobre todo el arribo a escenarios prospectivos deseables pasan por la promoción y concreción de una genuina descentralización que significa que un gran número de actores se estarían involucrando al crecimiento y desarrollo integral del país, de manera acertada, desde mi perspectiva, considero que los proyectos que se tienen de parte del gobierno federal en el sureste del país, relativos a la construcción del Tren Maya, de la refinería de Dos Bocas y el Tren Transístmico, pueden vitalizar dicha región y de manera general hacer del país un menos asimétrico y empezar a revertir la fuerte centralización que se fomentó por décadas.

La reforma municipal

Lograr una descentralización en el país, partiendo de que la regla en la historia político-administrativa, económica y cultural ha sido la centralización, tiene que partir ahora de la periferia al centro o, en el mejor de los casos, una combinación que conjugue el despertar de la sociedad civil, la ciudadanía y el pueblo en su conjunto con la voluntad política del gobierno federal y la de los gobiernos estatales, es decir, un renacimiento de la vida local que conjunte la ciudadanía con el gobierno y la administración local.

Cabe destacar que el programa del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y del ahora gobierno electo, tiene como una de sus acciones la descentralización de hasta 14 de las dependencias o secretarías del gobierno federal y una más que estaría por crearse, la de Minería, las cuales serán trasladadas a diversas capitales y ciudades del interior en varias entidades federativas. Me parece un ejercicio de descentralización enorme, habida cuenta que las secretarías del Estado son autoridades en sus respectivos giros y lo seguirán siendo, se encuentren ubicadas en la Ciudad de México o en alguna entidad federativa, aunque incluso fuesen divididas de tal manera que una parte de la secretaría se mantuviese en la Ciudad de México y la otra fuera reubicada en dichas entidades.¹

Tengo la certidumbre de que este ejercicio logrará atenuar la aguda centralización que padecen tanto la ciudad como el Valle de México en su conjunto, lo cual es loable; sin embargo, me parece que a la postre resultará un ejercicio parcial en materia de descentralización. A todas luces se requiere el fortalecimiento de la sociedad local y su gobierno a lo largo y ancho del país, toda vez que es la conjunción sociedad-gobierno, local o municipal lo que permitirá el logro de una genuina descentralización.

Desde esta perspectiva el planteamiento central del presente trabajo consiste en establecer que es indispensable una reforma del gobierno local que estimule y catalice la participación de la sociedad en su entorno de manera que desencadene lo que buena parte de ésta tiene reprimida y adormecida, que impulse las condiciones para acabar con la apatía que aún se encuentra muy extendida en el país, lo cual es resultado de siglos de fomento a la centralización en todas sus formas y modalidades,

por el autoritarismo, el tutelaje y la contención de las iniciativas de una sociedad ávida de aportar y dar forma a su creatividad para atender necesidades, aspiraciones y requerimientos largamente reprimidos.

Vale la pena recordar algunos conceptos, definiciones y apreciaciones del gobierno municipal que se han venido planteando a través de la historia desde aquellas que consideran que el municipio era en estricto sentido una prolongación del hogar; para muchos ciudadanos este es el gobierno más cercano a la ciudadanía, lo cual es cierto sólo de manera parcial puesto que dado el proceso de urbanización-metropolización que afecta a una buena cantidad de municipios, resultado del crecimiento natural y de los movimientos migratorios, aleja cada vez más al gobierno municipal de su ciudadanía. Es muy difícil aseverar que, en aquellos municipios, por hacer referencia a una cantidad de más de 100,000 habitantes y no se diga de los que pasan del medio millón o más, los integrantes del ayuntamiento y de la administración municipal estén cerca y en contacto con la ciudadanía. Por su parte Martínez Gil (2009) plantea que:

El municipio se caracteriza como un persona jurídica de derecho público compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado permanentemente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad.

Las necesidades y prioridades de la sociedad local que tienen que ser atendidas por el gobierno y la administración municipal muchas veces se dejan de

1 Secretarías a descentralizar: Agricultura a Ciudad Obregón; Cultura a Tlaxcala; Desarrollo Social a Oaxaca; Economía a Monterrey; Energía a Villahermosa; Ganadería a Guadalajara; Medio Ambiente a Mérida; Minería a Chihuahua; Comunicaciones y Obras Públicas a San Luis Potosí; Desarrollo Territorial y Urbano a Pachuca; Educación Pública a Puebla; Función Pública a Querétaro; de Salud a Acapulco; Trabajo a León; y Turismo a Quintana Roo. También se suman Organismos Descentralizados, Comisiones, Empresas de Participación Estatal e Institutos: Aduanas a Nuevo Laredo; BANOBRAS a Cuernavaca; Comisión Federal de Electricidad a Tuxtla Gutiérrez; Comisión Nacional de Acuicultura e Instituto Nacional de Pesca a Mazatlán; CONACYT a La Paz; CONADE a Aguascalientes; Comisión Forestal a Durango; DICONSA a Zacatecas; FONATUR a Bahía de Banderas; IMSS a Morelia; INFONAVIT a Toluca; ISSSTE a Colima; Instituto Nacional de Migración a Tijuana; NAFIN a Torreón y PEMEX a Ciudad del Carmen.

lado o se posponen por la imposibilidad creciente o franca ineficiencia de las autoridades locales y que, aun habiendo condiciones para un mayor involucramiento de la sociedad en la atención de dichas prioridades, no existen posibilidades reales para una participación social y ciudadana, por lo que éstas quedan ahogadas, inhibidas y en estado latente, lo que se traduce en una apatía ciudadana crónica y en una incapacidad municipal para desarrollar formas y estrategias y concretar políticas para una gestión de la aludida participación social y ciudadana.

Los planteamientos del actual presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, en el sentido de fortalecer la democracia representativa y promover y privilegiar la participativa, son congruentes con el sentir de la sociedad. Es momento de dar paso a múltiples y variadas iniciativas de la sociedad en cuestiones de participación, de planteamientos de alternativas para dar cauce y desahogo a problemas grandes y pequeños, aparentemente mínimos, pero cuya sumatoria se ha venido abultando a través del tiempo y el espacio hasta transformarse en problemas mayores.

La referida reforma municipal que se plantea en el presente se basa en una serie de acciones, rediseños, reformas al marco jurídico, fortalecimiento financiero, profesionalización de cuadros, planteamientos que he venido presentando en artículos y ponencias, en eventos como congresos y conferencias. En los siguientes apartados se integran algunos de ellos con modificaciones y actualizaciones.

Gobernanza local

Inicio este apartado del artículo haciendo alusión a las tendencias universales que se aprecian desde hace varias décadas en buena parte de los países del globo, los cuales observan diferentes grados de avance. En aquellos que históricamente se fueron desarrollando con modelos altamente descentralizados como es el caso de la Unión Americana, la gobernanza tuvo una génesis y

desarrollo fundamental, toda vez que la sociedad local ha sido participativa e interesada en los asuntos comunes o públicos, así el conjunto de apreciaciones que realizó Alexis de Tocqueville en su libro *“La Democracia en América”* (1969), dejó entrever que el gobierno era poco perceptible, a diferencia de su natal Francia que desde la época de la monarquía absoluta representaba un prototipo de centralización en donde el Estado, el gobierno y la administración pública eran omnipresentes, en tanto que en la Unión Americana que calificó también como la tierra prometida, el gobierno se encontraba altamente disperso y confundido con la sociedad, se trataba como lo sugiere el título de su obra, misma que cobró notoriedad desde su aparición: *La democracia en América*.

Los países hispanoamericanos que adoptaron formas de Estado unitario o federal corrieron más por la senda de la centralización, aun los que optaron por el modelo federal. En estos casos la gobernanza se fue haciendo presente de manera tardía, sin embargo, a partir del último cuarto del siglo pasado –con la apertura democrática en buena parte de países del cono sur y del Caribe, incluidos aquéllos con tradición golpista–, la participación de un mayor número de públicos y actores en los asuntos públicos fue dando lugar a una gobernanza. En el ámbito local ha sido quizá demasiado lenta, toda vez que ha topado con obstáculos y barreras que han limitado y empantanado su desarrollo. Es tiempo que se remonte tal situación, es menester que se diseñen e impulsen formas que favorezcan la participación social y ciudadana, que se desencadene la creatividad y las iniciativas de la sociedad local orientadas a brindar una atención compartida de las necesidades, requerimientos y demandas locales, tanto las tradicionales como las emergentes, muchas de las cuales son inéditas. Es momento de hacer realidad la corresponsabilidad Estado–sociedad, municipio–sociedad. En torno al concepto de gobernanza Sánchez González apunta cuestiones esenciales para adentrarnos en el término y extrapolar su aplicación y expresión en lo local:

Por su parte, el enfoque propio de la gobernanza es el que destaca la insuficiencia del actuar

del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aun en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa. La insuficiencia directiva del gobierno tiene como primera consecuencia la necesidad de integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno que son importantes para trazar el rumbo social y decisivo de la sociedad. Se perfila la idea de la gobernanza como proceso directivo de la sociedad en el que el gobierno es un agente integrante del proceso, pero que ha dejado de ser el actor directivo único y requiere de la participación de los otros actores participantes. (Sánchez, 2012, p. 221).

De lo anterior se desprende un conjunto de interrogantes: ¿en el ámbito del gobierno y administración municipal hemos sido capaces de integrar en los procesos de gobierno y gestión a la sociedad del entorno?, ¿se han desarrollado capacidades para una gestión de la participación social y ciudadana?, ¿disponemos del diseño institucional y territorial que propicie una participación de los colonias, manzanas, calles, delegaciones, rancherías?, ¿cuánto dispendio de energía social y ciudadana han generado los gobiernos locales?

Es menester multiplicar a la *n* las formas de gobernanza local que existen de manera limitada, generar sinergias que materialicen ésta en beneficio del desarrollo nacional, hoy es viable y necesario.

Reordenamiento territorial con base en una remunicipalización

El municipio constituye la base para la división territorial del país, por tanto, cada una de las 31 entidades federativas dividen su espacio geográfico de acuerdo al número de municipios con los que cuentan; en el caso de la Ciudad de México recientemente creada como la 32 entidad federativa, continuará dividida en 16 demarcaciones territoriales ahora denominadas alcaldías –lo deseable y casi necesario es que con la reforma política del antiguo Distrito Federal y el advenimiento de la Ciudad de México, se hubiesen

creado al menos 50 alcaldías para lograr una mayor participación ciudadana–. En esta perspectiva es indispensable tener en cuenta que prevalecen entidades federativas con pocos municipios y otras con una amplia cantidad de ellos. En el primer caso encontramos a los estados de Baja California y Baja California Sur, cada uno con solo cinco municipios. En el otro extremo se sitúan los estados de Oaxaca que cuenta con 570 municipios, Puebla con 217 y Veracruz con 212. Como se mencionó antes, el total de municipios en el país es de 2,445 a lo que hay que añadir las 16 alcaldías que integran la Ciudad de México.

Cabe destacar que en el caso mexicano parte del reordenamiento territorial se ha dado como consecuencia y con base en una limitada remunicipalización, consistente en el incremento del número de municipios, lo cual ha sido producto de exigencias comunales y reivindicaciones históricas de parte de la población, así como resultado de un crecimiento en los órdenes económico, social y político que hacen necesaria la creación de nuevos municipios. Una panorámica de la remunicipalización en México se ubica esencialmente en los estados de Tlaxcala y Chiapas, y en menor medida en los estados de México y Guerrero.

El estado de Tlaxcala dispone actualmente de una estructura, organización y dinámica municipal peculiar en el plano nacional. Según el censo de 2010, cuenta con 1'169,936 habitantes, 60 municipios, otros tantos ayuntamientos y 402 presidentes de comunidad. Los ingredientes que se han conjugado para lograr este panorama son, al menos, a) reformas a la constitución local, b) movilización y exigencias de su comunidad, c) voluntad política, d) condiciones históricas. El resultado de este coctel es que se trata quizá de la entidad federativa de la República con un mayor grado de organización.

La remunicipalización que se ha observado en el estado de Tlaxcala data de 1995, año en que se aprobó la creación de 16 municipios que se agregaron a los 44 prevalecientes, tuvo como

premisa la reforma municipal de 1983 legislada durante el gobierno encabezado por Tulio Hernández; uno de los aspectos significativos consistió en que los delegados municipales en las comunidades y pueblos nombrados por los ayuntamientos fuesen elegidos en lo sucesivo por las propias comunidades en votación vecinal. Así, destaca Flores Maldonado “el delegado cumplía dos funciones simultáneas: la de ser representante del ayuntamiento de la comunidad y al mismo tiempo la de ser representante de la comunidad en el ayuntamiento” (2005, p. 161).

En suma, la reforma municipal en el estado de Tlaxcala fue una reforma política estatal que requirió también de un reordenamiento territorial para dar cabida a los nuevos municipios que en su momento aprobó la legislatura local, lo cual ha proyectado a la entidad por innovadoras sendas político-administrativas y sociales. Por su parte Olmedo Carranza apuntaba:

Tlaxcala se ha convertido en los últimos quince años en el más formidable y sorprendente laboratorio político y social de México y América Latina. De manera silenciosa, pacífica, alegre, inició una verdadera revolución en su organización política. En 1985 el estado de Tlaxcala estaba organizado en cuarenta y cuatro municipios. Diez años más tarde, en 1995, se organizaba en 60 municipios y 402 “presidencias municipales auxiliares” –hoy denominadas presidencias de comunidad–, las cuales son equivalentes a pequeños municipios comunitarios dentro del municipio. (Olmedo, 1999, p. 9).

Un siguiente caso es el del estado de Chiapas en donde también se ha promovido una remunicipalización con base en las luchas y resultados del movimiento zapatista. En efecto las reivindicaciones de los pueblos indígenas asentados en esta región del sureste mexicano –que tienen como antecedente la marginación y exclusión de que fueron objeto durante siglos– la movilización que lograron a principios de la década de los noventa y la declaración de guerra que plantearon al Estado mexicano, obligaron a éste a negociar una pronta tregua, dando lugar a

que el breve movimiento armado no durara más de 10 días, pero que posteriormente a diciembre de 1994 lograra la solidaridad internacional ante la estrategia, demandas y reivindicaciones que planteaba.

La creación –a un año del estallido del movimiento zapatista– de 38 municipios autónomos exaltó de manera clara que la población requiere de una organización de gobierno y administración y/o de autogestión local que atienda las necesidades más elementales y los asuntos públicos que son comunes y que demandan de planeación, coordinación y ejecución de acciones y conformación de políticas efectivas. En el caso particular, el territorio ocupado por los municipios autónomos provocó un necesario reordenamiento territorial focalizado en la zona zapatista. Vale la pena destacar que se hace énfasis en lo autónomo, por lo que los dirigentes del movimiento zapatista no participan en las Juntas de Buen Gobierno que son las que coordinan las actividades propias de los municipios autónomos. López (1999) destaca aspectos interesantes:

Tal vez lo más sorprendente de los municipios rebeldes de Chiapas es que se desenvuelven, a la vez, en estas tres dimensiones. Se trata de instancias de organización civil que están conformadas tanto por bases de apoyo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional como por campesinos e indígenas afiliados a otras organizaciones sociales. Constituyen un espacio privilegiado de resistencia y de reconstrucción cotidiana del sentido de la vida en el marco de una guerra de baja intensidad. Se protegen con el silencio, al mismo tiempo que recurren a la palabra y a la memoria y han sido protagonistas fundamentales en la construcción de un nuevo discurso público que da cuenta de formas alternativas del quehacer político y de nuevas relaciones entre gobernados y gobernantes.

El caso de los municipios autónomos de Chiapas responde a aspiraciones y demandas de muchas décadas que en la región los pueblos indígenas y el papel del movimiento zapatista han logrado ir concretando quizá a cuentagotas en los Acuerdos de San Andrés. Nuestro autor destaca que en estos:

(...) se pactó un cambio profundo y detallado que coincide, en buena medida, con las prácticas de los municipios autónomos zapatistas y cuyos lineamientos se estructuran en torno a tres ejes: las formas de elección y revocación de las autoridades, las formas de ejercicio del poder político y el derecho a participar en las políticas públicas y a ejercer directamente los recursos públicos que les deben ser transferidos. (López, 1999).

Sobre el particular vale la pena destacar algunos de los aspectos específicos pactados, que son de un alto significado para el desarrollo de la vida local y de sus formas de organización, las cuales se aprecian con altos grados de legitimidad y capacidad de gobierno, administración y gestión. Estas son:

En los municipios con población mayoritariamente indígena, se reconocerá el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales y municipales, de acuerdo a sus usos y costumbres, y otorgar validez jurídica a sus instituciones y prácticas. En particular, se reconocerán las figuras del sistema de cargos, asamblea, consulta popular y cabildo abierto. Los agentes municipales serán electos y removidos por los pueblos y comunidades correspondientes y no designados por el presidente municipal. Deben respetarse los usos y costumbres que definan tiempos específicos de duración de cargos. Es conveniente prever mecanismos que permitan la participación de las comunidades y los pueblos indígenas en los procesos electorales, sin la necesaria participación de los partidos políticos. Los municipios con población mayoritariamente indígena podrán desconocer a sus autoridades municipales cuando éstas incurran en responsabilidades y prácticas contrarias a derecho o a sus usos y costumbres, y el congreso local buscará respetar y aprobar su decisión. (López, 1999).

Tales una breve visión de la experiencia más profunda de organización municipal de comunidades, en este caso indígenas, que buscan resolver sus problemas y asuntos locales a través de un dispositivo que no es más que el gobierno municipal, el gobierno de la comunidad y que además deja entrever que el territorio es también una construcción histórica,

política y social. De igual manera se acercan un poco más a la afirmación en el sentido de que el municipio es el orden de gobierno más cercano al ciudadano, a la comunidad, en suma al pueblo, el cual conjuntamente con sus autoridades hacen viable atender las necesidades más prioritarias, incluso aquellas inéditas que sólo los que las viven en directo saben cuáles son y también cuáles pueden ser las alternativas de atención.

De manera enunciativa cabe destacar que otras entidades federativas que han promovido, en menor proporción la creación de nuevos municipios son: el Estado de México, en el que de 1994 a la fecha se han creado cuatro nuevos municipios: Valle de Chalco (1994), Luvianos (2002), San José del Rincón (2002) y Santa María Tonanitla (2003). En el estado de Chiapas, además de los municipios autónomos, en 2011 la legislatura local aprobó la creación de cuatro municipios adicionales: Belisario Domínguez, Emiliano Zapata, El Parral y Mezcalapa. Finalmente hay que destacar que en el estado de Guerrero se promovió la creación de cinco municipios: Marquelia (2002), Cochoapa el Grande (2003), Hueycantenango (2003), Juchitán (2005) y Lliatenco (2007).

Si bien en el país se han creado múltiples municipios me parece que, de acuerdo con las necesidades y demandas prevalecientes, aún es un número extremadamente limitado.

En virtud del perfil desde un sucinto análisis territorial, se destaca el proceso de crecimiento cuantitativo de los municipios mexicanos que, de acuerdo con nuestros planteamientos son escasos, teniendo en cuenta la complejidad, pluralidad, diversidad, dinamismo y problemas que los caracterizan. Existe ya un buen número de municipios que rebasan una población de 100,000 habitantes e incluso varios que superan un millón de habitantes y la misma CDMX con poco más de 9 millones de habitantes organizados en solo 16 delegaciones, actualmente alcaldías, lo que apunta a una real sub-organización en un plano nacional. Desde luego existen factores que se transforman o constituyen verdaderas barreras para hacer

viable una remunicipalización a fondo, tales como la resistencia del régimen político a socializar parte del poder, la complejidad prevaleciente para la realización de reformas constitucionales, las inercias de todo género, entre otras; sin embargo, para apuntar a una descentralización favorecedora de una redistribución más equitativa de competencias y recursos a favor del Estado entre los tres órdenes de gobierno, es imprescindible considerar una ponderación más cercana y efectiva de las necesidades, demandas y prioridades de la población a un acercamiento por tanto, de la toma de decisiones en donde es fundamental formular e implementar políticas públicas, como recurso básico para un desarrollo más integral y como estrategia para redistribuir el poder político y económico y, de manera más urgente, cuando se están demostrando fehacientemente los efectos nocivos resultado de la concentración del poder y de la riqueza en pocas manos.

En suma, el fortalecimiento de la vida municipal redunda en una mayor capacidad de organización local, regional y nacional, un acercamiento real a la población con sus necesidades y prioridades, una mayor participación social y ciudadana, por tanto en perfilar el desarrollo y consolidación de una gobernanza multinivel, una descentralización político-administrativa y económica, así como en el fortalecimiento del federalismo. Día a día queda demostrado que la alta concentración y centralización provoca problemas en cadena, como testimonio de tal situación tenemos por ejemplo los sismos que sacudieron al país durante el mes de septiembre de 2017, los cuales evidenciaron los efectos exponenciales que puede provocar una catástrofe natural combinada con la centralización centenaria que se ha concretado en la Ciudad de México, a lo que se suma una cadena de corrupción en la aplicación de la reglamentación, voracidad de fraccionadores, etcétera.

El principio del mérito, criterio básico de reclutamiento en el ámbito municipal

Uno de los ejes esenciales sobre los cuales se podría perfilar una reforma municipal en México consiste

en la promoción del establecimiento del principio del mérito como procedimiento privilegiado para el ingreso de cuadros al servicio de la administración pública municipal, cuestión que se encuentra presente en la agenda y en la legislación de varias entidades federativas; asimismo, en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) –que se reúne con cierta periodicidad– se destaca la necesidad de promover la profesionalización de cuadros para las administraciones de los estados federados y de los municipios. Sin embargo, en la realidad se continúa arrastrando el sistema de botín en el ámbito municipal. El sistema de mérito como mecanismo para el ingreso al servicio público municipal en México ha estado alejado del tercer orden de gobierno y administración.

Cabe destacar que entre una sólida profesionalización y el denominado sistema de mérito existen vínculos fundamentales que es pertinente tener en cuenta. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), asienta en la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (Santa Cruz, Bolivia, 2003): “Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria”. (CLAD, 2003, p. 3). Así la profesionalización, el mérito y el servicio civil o público de carrera constituyen herramientas indispensables para fortalecer al Estado y promover el desarrollo integral de la sociedad.

Es incuestionable la importancia del sistema de mérito y de la profesionalización de los empleados al servicio de las administraciones locales para coadyuvar a resolver la serie de problemas y nuevas demandas que cotidianamente enfrenta el gobierno y la administración pública municipal. Sin embargo, su implantación reviste una serie de dificultades a cual más complejas, a pesar de ello, en México es indispensable poner manos a la obra, de otra manera las condiciones que han caracterizado a los gobiernos y administraciones públicas municipales continuarán marchando por la misma senda que lo han hecho durante ya más de un siglo.

Es menester proceder al establecimiento de un modelo flexible de servicio profesional de carrera que permita situar al mérito como el requisito indispensable para el ingreso o permanencia en el servicio público municipal, ya que, si bien se contempla en la mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales, su implementación y evaluación son poco efectivas debido a que prevalece el sistema de botín político caracterizado, como ya lo señalé, por el amiguismo, la corrupción y la ineficiencia.

Es fundamental además que los políticos, los partidos políticos y el gobierno estatal y los municipales entiendan y actúen en consecuencia que, sin una alta profesionalización y establecimiento de un servicio público de carrera en el ámbito estatal y municipal, continuaremos dando tumbos y pasos en reversa y seguiremos como hasta ahora, siendo el país más inseguro de América Latina que mantiene una guerra civil no declarada, el que de manera más ineficiente, por ejemplo, logró definir e impulsar políticas y estrategias para salir de la crisis que afectó a la región como secuencia e impacto de la generada en la Unión Americana en el año 2008; el que económicamente hablando crece con las tasas más bajas, y tuvo un Estado secuestrado por los grupos de interés y la delincuencia organizada hasta entrado el 2019.

Cabe destacar que se aprecia actualmente un impulso real por salir de dicho escenario, como ejemplo vale la pena citar el combate al problema del robo de combustibles, conocido en el lenguaje coloquial como huachicoleo, lo cual ha resultado exitoso, cuestión que no se había intentado en los tres sexenios que han encabezado el Estado mexicano en lo que va del siglo.

Las funciones y los servicios públicos municipales

El municipio mexicano dispone de atribuciones, facultades y cometidos apenas fundamentales también denominados “Funciones y servicios públicos municipales”, la reforma al artículo 115 constitucional de 1983 refrendó las previas y añadió nuevas en consonancia con las necesidades

y procesos emergentes; subrayó el papel del municipio como un actor importante para paliar la fuerte crisis que se vivía en el país hacia finales de 1982 que se prolongó hasta muy entrado el siguiente sexenio presidencial encabezado por De la Madrid Hurtado; promover cierto fortalecimiento del municipio constituía una forma de administrar dicha crisis a través de socializar el problema e involucrar más actores para formular y establecer salidas viables. La reforma mencionada se acompañó entonces del eslogan *descentralización de la vida nacional*, quizá hubo un avance de centímetros en tal dirección.

De manera doctrinaria, me parece importante destacar el conjunto de apuntamientos que realiza el jurista Jorge Fernández Ruiz, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) que explica las diferencias y peculiaridades entre atribuciones y actividades del ámbito municipal en los siguientes términos (ver cuadro 1):

Tabla 1.-
Atribuciones y actividades del municipio mexicano según Jorge Fernández Ruíz, 2002

ATRIBUCIONES			
FUNCIÓN PÚBLICA	SERVICIO PÚBLICO	OBRAS PÚBLICAS	
Entendida como el ejercicio de autoridad, imperio, potestad, cuya realización atiende al interés público. Dicha atribución es indelegable, pues resulta inherente a la soberanía del Estado.	Entendido como las actividades técnicas destinadas a satisfacer una necesidad de carácter general. Puede ser prestado directamente por el estado o Municipio, o mediante particulares a través de la concesión.	Entendidas como todo objeto producido o transformado por algún agente, con un propósito de interés general, destinado al uso público, al desempeño de la función pública, o a la prestación de un servicio público.	
ACTIVIDADES			
Para el cumplimiento de las atribuciones arriba mencionadas se requiere que el municipio realice las siguientes actividades			
ACTIVIDADES EN EJERCICIO DE FUNCIONES PÚBLICAS	ACTIVIDADES EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	ACTIVIDADES PARA LA REALIZACIÓN DE LAS OBRAS PÚBLICAS	ACTIVIDADES SOCIOECONÓMICAS RESIDUALES
Se dividen en dos: <i>Actividades en ejercicio de función legislativa</i> , las cuales se basan sobre todo en la facultad de expedir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. <i>Actividades en ejercicio de función administrativa</i> , son todas aquellas plasmadas en el artículo 115 constitucional tales como: a) manejar su patrimonio; b) atender la seguridad pública; c) administrar libremente su hacienda...	Son todas las actividades que tengan por objetivo satisfacer el catálogo de servicios públicos estipulado en el artículo 115 constitucional.	La construcción y mantenimiento de calles, parques, jardines y su equipamiento. Así como toda infraestructura que tenga como fin un servicio público.	Se dividen en dos: Agrupamos como actividades municipales socio-económicas residuales de interés público, las que, sin implicar ejercicio de función pública, prestación de servicio público ni ejecución de obra pública, se ubican en los más altos niveles de sus objetivos pues atañen a la salud pública, al equilibrio ecológico y al desarrollo sustentable del municipio.

Fuente: Fernández, 2002.

Otro jurista, Miguel Acosta Romero (1999, pp. 59-60), destaca, en primer término, la dificultad para precisar las facultades, atribuciones y cometidos del municipio, toda vez que no prevalece una uniformidad en las legislaciones locales; sin embargo, relaciona las siguientes:

- 1 *Facultad de iniciativa de leyes ante la Legislatura local –aquellas que aluden exclusivamente a materia municipal según Acosta Romero– y facultad para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía, buen gobierno, los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.*
- 2 *Manejar libremente su hacienda y su patrimonio.*
- 3 *Administrar los bienes del dominio público y privado.*
- 4 *Organizar la administración y los servicios.*
- 5 *Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la Federación como estatales, por ejemplo: elecciones, censos, servicio militar nacional y materias de trabajo, sanitaria, educativa, etcétera.*

6 *Existencia de dos órganos de dirección: el ayuntamiento, órgano colegiado con poder de decisión general, y el presidente municipal y su cuerpo administrativo, con atribuciones de ejecución.*

7 *La responsabilidad de la actividad pública municipal se encuentra individualizada en el ayuntamiento, es decir, en el presidente municipal.*

8 *La función pública municipal es principalmente de índole administrativa.*

9 *Existencia de un patrimonio sobre una base fiscal y de apoyo económico, federal y estatal, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establecen a su favor.*

10 *Incremento de la prestación de los servicios públicos conocidos como municipales, debido al proceso de urbanización de las comunidades.*

11 *Ejecución directa de las obras públicas municipales con la cooperación económica y física de los beneficiarios en forma directa.*

12 *Capacidad para legislar sobre normas de índole municipal.*

13 *Poder fiscal delegado por el Poder Legislativo local.*

A la fecha el gobierno y la administración municipal despliegan una serie de funciones y prestan un conjunto de servicios públicos de acuerdo con la legislación establecida, con las dimensiones y complejidad de sus respectivos municipios y con los recursos disponibles generados en éstos y de acuerdo a las transferencias del gobierno federal; sin embargo, son labores aún fundamentales, otras que revisten mayor complejidad y que constituyen un escenario futuro difícil de alcanzar, como las que destacaré más adelante. De acuerdo con el artículo 115 Constitucional vigente, el municipio tiene a su cargo las funciones y servicios siguientes: **a)** agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; **b)** alumbrado público; **c)** limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; **d)** mercados y centrales de abasto; **e)** panteones; **f)** rastro; **g)** calles, parques y jardines y su equipamiento; **h)** seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; **e i)** Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. De igual manera:

Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: **a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; **b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; **c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; **d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; **e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; **f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones; **g)** Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; **h)** Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; **e i)** Celebrar convenios para la

administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Cabe subrayar que no se ha hecho la suficiente conciencia del crecimiento, complejidad, urbanización, metropolización y dinamismo que observa un número creciente de municipios que se traduce en demandas y exigencias nuevas que no se están atendiendo o se está haciendo de manera ineficiente, la sociedad digital, la sociedad del conocimiento, las múltiples necesidades de la niñez y juventud son de tal magnitud que rebasan con mucho las limitadas capacidades del municipio mexicano tan olvidado y sometido por las autoridades estatales y atado en buena medida para lograr que despegue al lado de su respectiva sociedad local.

Creación de instancias supramunicipales o dispositivos supramunicipales

El mencionado crecimiento y desarrollo del proceso de urbanización y metropolización involucra a un número creciente de municipios que obliga al establecimiento de convenios, planes conjuntos, creación de comisiones, comités y otras formas de organización que procedan a la planeación de las implicaciones de la conurbación creciente que trae consigo múltiples quehaceres, problemas, oportunidades, etcétera. Sin embargo, como no disponen de facultades reglamentarias expresas, por lo general los planes, proyectos y propuestas que generan, muchas de las cuales son técnicamente impecables, pero se tornan política y financieramente inviables.

La propuesta es la creación de instancias supramunicipales con facultades claramente delimitadas que apoyen y realimenten a los municipios conurbados.

Consideraciones finales

La sociedad mexicana vive un momento trascendente en los aspectos político, económico y social, resultado de un conjunto de procesos

complejos que van desde luchas y movilizaciones sociales, pasando por reformas políticas, promoción de modelos económicos neoliberales, inserción en un mundo globalizado a través de relaciones políticas, económicas, tratados de libre comercio, firma de convenios, etcétera.

Asimismo, cabe destacar que se trae arrastrando una pesada carga ancestral, como brindar atención a la vida y sociedad local y a su gobierno y administración; catalizar formas tradicionales y nuevas de organización social y ciudadana; revertir el proceso centralizador; promover una genuina descentralización más allá de trasladar secretarías de Estado a las entidades federativas, que, si bien es necesario, por sí solo resulta insuficiente.

La reforma municipal implica la reforma de la sociedad, así como su lanzamiento a los confines del siglo XXI que descansa en mayores facultades y recursos, un rediseño local que favorezca a las colonias, delegaciones, pueblos y rancherías; una necesaria remunicipalización que propicie, en efecto y promueva una capacidad de organización local y regional en beneficio de la sociedad local y como vía para el fortalecimiento del Estado nacional; la alta profesionalización de cuadros al servicio de los gobiernos locales es imprescindible.

Lo anterior quizá como parte fundamental e insustituible para arribar al segundo cuarto del siglo que corre lleno de retos y desafíos que es ineludible enfrentar, pero para lograr el éxito en ello, hay que hacerlo con el mayor número de herramientas, entre ellas una reforma municipal integral.

Referencias

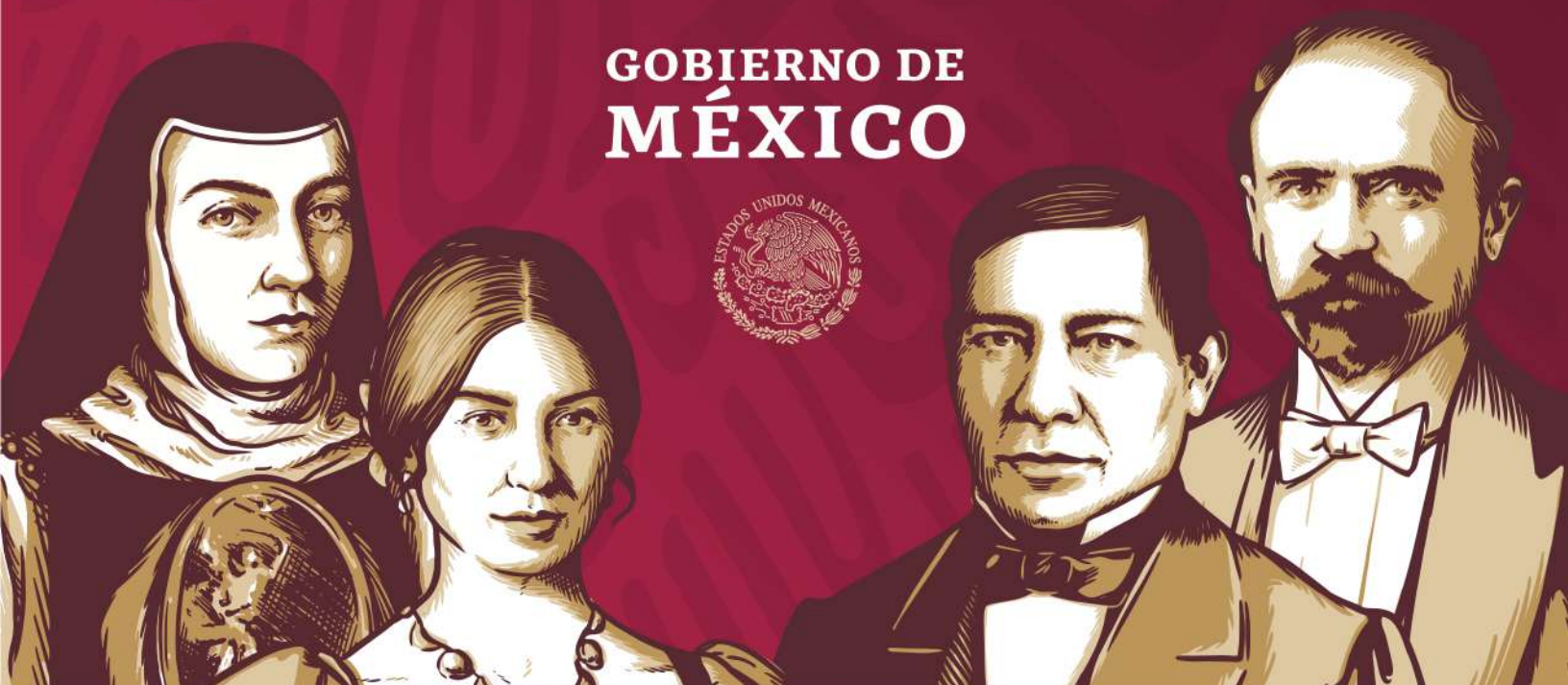
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. CLAD, Santa Cruz, Bolivia.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). (1917). Artículo 115. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Agenda 2030 y los Objetivos*

de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. ONU, Santiago de Chile.

- Fernández, J. (2002). Los servicios públicos municipales. INAP, México.
- Flores, C. (2005). La remunicipalización en México: el caso del estado de Guerrero. Tesis doctoral, FPCPyS-UNAM.
- Hernández, M. (24 de mayo de 2018). Estrategia fallida: 250.000 asesinatos en México desde el inicio de la "guerra contra el narco". Actualidad RT. Recuperado de <https://actualidad.rt.com/actualidad/272788-mexico-llega-250000-asesinatos-inicio-guerra-narcotrafico>
- López, A. (1999). Los municipios autónomos zapatistas. En Revista Chiapas, No. 7, EZLN, México. Consultado en línea el 12 de septiembre de 2018. <http://revistachiapas.org/No7/ch7monjardin.html>
- Martínez, P. (2009). El municipio, la ciudad y el urbanismo, en Régimen jurídico del urbanismo: Memoria del Primer Congreso de Derecho Administrativo Mexicano. UNAM-IIJ, México.
- Moreno, R. (2017). *Elementos para una reforma municipal*. Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno (RICEG), 1 (1-2), IAPAS, México.
- Olmedo, R. (1999). *El poder comunitario en Tlaxcala. Las presidencias municipales auxiliares*. Comuna, México.
- Romero, A. (2017). *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*. Cámara de Diputados; Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.
- S.A. (10 de abril de 2018). Violencia costó a México un 21% del PIB en 2017, según índice de paz. El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/violencia-coste-mexico-un-21-del-pib-en-2017-segun-indice-de-paz>
- Sánchez, J. (2002). Gestión pública y governance. IAPEM, México.
- Tocqueville, A. (1969). *La Democracia en América*. Guadarrama, Madrid.

CARTILLA MORAL

GOBIERNO DE
MÉXICO



DESCÁRGALO

EN: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427152/CartillaMoral_.pdf



ALFONSO REYES

“

(...) historicidad, masividad y vecindad es, en esencia, lo que puede distinguir a la migración de origen mexicano, de otras tantas que se dirigen y se han dirigido a Estados Unidos

”



Coprodeli. (2007). Comedor Refugio VC ICA [Imagen]. Recuperado de <https://flic.kr/p/35a8kx>



Rogelio Rodríguez Rodríguez

Director General del Centro de Estudios para el Desarrollo de Proyectos Sociales A.C. (CEDPROS). Posdoctorante en Ciencias del Estado y Gobierno (IAPAS). Doctorante en Administración y Desarrollo Estratégico (CISDE). Doctorado en Administración Pública (INAP) y Maestro en Administración en Sistemas de Calidad (UVM). Es consultor y conferenciante nacional e internacional en temas de Gobierno y Desarrollo Municipal.

Desafíos de México frente al fenómeno migratorio en la segunda década del siglo XXI, un reto como política pública

Challenges of Mexico facing the migration phenomenon in the second decade of the 21st century, a challenge as a public policy

Rogelio Rodríguez Rodríguez
rrodriguez@cedpros.org

Fecha de recepción: 15 de julio de 2019

Fecha de aceptación: 05 de agosto de 2019

Resumen

El problema de la migración en el mundo y particularmente en América Latina, se ha constituido en uno de los retos a resolver en el corto y mediano plazo. Son muchas y variadas las razones que obligan a los seres humanos en las distintas latitudes a buscar una mejor calidad de vida, mejores ingresos y un mayor bienestar para sus familias. El fenómeno migratorio se ha extendido de manera global, afectando de diversas formas las economías de los países que son parte de las rutas migratorias, entre las que se encuentra nuestro país. En este sentido, cabe reconocer que el aumento de la migración y los problemas en las regiones en donde se han incrementado sustancialmente los migrantes, han hecho que el tema sea de prioridad para los gobiernos, como es el caso de México frente a los Estados Unidos de Norte América (EE. UU.). En consecuencia, se requiere de un diseño e implementación estratégica de políticas públicas, que busquen abordar de manera integral el tema de

la atención hacia la cooperación entre las naciones de Centro América y los EE.UU. para reducir los riesgos que enfrentan estos grupos vulnerables en este final de la segunda década de nuestro siglo. En consecuencia, se hace necesario evaluar que el aumento de las crisis humanitarias y políticas no resueltas, ha originado proporcionalmente el incremento en los flujos migratorios, que se constituyen en un problema para las sociedades de acogida, es decir, los flujos mixtos, que se integran de los solicitantes de asilo legítimos y los migrantes no autorizados, que en su mayoría son los grupos más vulnerables. Por ello México debe considerar acciones para fortalecer una mayor comunicación política con los países hermanos de Latinoamérica, donde se presenta el problema, para establecer acuerdos que le permitan no sólo salvaguardar la seguridad de sus connacionales, sino establecer un equilibrio entre ingreso y capacidad de atención humanitaria de estos grupos de migrantes en todos los sentidos.

Palabras clave: migración, grupos vulnerables, políticas públicas, seguridad ciudadana, bienestar social.

Abstract

The problem of migration in the world and particularly in Latin America, has become one of the challenges to be solved in the short and medium term. There are many and varied reasons that force human beings in different latitudes, to seek a better quality of life, better income and greater well-being for their families. The migration phenomenon has spread globally, affecting in a variety of ways the economies of the countries that are part of the migration routes, among which is our country. In this regard, it should be recognized that the increase in migration and the problems in the regions where migrants have increased substantially have made the issue a priority for governments, as is the case of Mexico vis-à-vis the United States. of North America. Consequently, a strategic design and implementation of public policies is required, which seek to comprehensively address the issue of attention towards cooperation between the nations of Central America and the US to reduce the risks faced by these vulnerable groups at this end. from the second decade of our century. Consequently, it is necessary to evaluate that the increase in humanitarian crises and unresolved policies, have caused proportionally the increase in migratory flows, which constitute a problem, for host societies; that is, mixed flows, which are made up of legitimate asylum seekers and unauthorized migrants, who are mostly the most vulnerable groups. Therefore, Mexico must consider actions to strengthen greater political communication with the sister countries of Latin America, where the problem arises, to establish agreements that allow it not only to safeguard the security of its nationals, but to establish a balance between income and attention capacity humanitarian of these groups of migrants in every way.

Keywords: migration, vulnerable groups, public policies, citizen security, social welfare.

Introducción

Estamos por concluir la segunda década del siglo XXI y nuestro país enfrenta grandes retos para lograr una transformación de fondo, que le permita atender los grandes problemas que representa la agenda nacional de cara a un mundo globalizado, donde están considerados temas centrales como lo es la pobreza y la desigualdad para la construcción de políticas públicas de alto alcance y, en consecuencia, lograr disminuir la brecha que afecta a una gran parte de la población en México, en donde se ubica un gran número de grupos vulnerables como lo son los inmigrantes y emigrantes dentro del territorio mexicano.

En este contexto, el escenario es complejo para gobierno y sociedad, por lo que deben encontrarse los elementos adecuados y los consensos necesarios para el diseño e implementación de políticas públicas de amplio espectro, que atiendan de fondo cómo equilibrar de mejor manera la distribución de la riqueza, que nos permita lograr crecimiento con desarrollo y, en consecuencia, alcanzar mayores niveles de bienestar social y seguridad ciudadana, buscando como parte integral de las políticas públicas disminuir los grandes problemas de orden humanitario y de asistencia que genera la migración en el territorio nacional, ya que las acciones hasta ahora implementadas, han representado una salida errática a un problema que es originado como respuesta de una política doméstica de corto alcance, por lo que el problema tiene que ser atendido como parte de los retos estructurales a partir de las políticas públicas.

Debemos comprender que la vulnerabilidad como fenómeno social, se ha constituido en un rasgo dominante en América Latina, donde nuestro país no es la excepción. Esto es la respuesta a impactos provocados por las formas de producción, de un modelo neoliberal que a todas luces nos ha demostrado sus grandes vacíos en materia de bienestar social, sumado esto una debilidad de las instituciones y falta de valores que caracterizan al nuevo patrón de desarrollo, lo que ha dado como respuesta que se multipliquen en proporciones elevadas grupos de bajos ingresos y que las capas

medias de la sociedad también sean afectadas por el propio modelo, estratos sociales a los que se les ha expuesto a elevados niveles de inseguridad e indefensión, como es el caso de los grupos migrantes en América Latina.

Vulnerabilidad y grupos vulnerables

En este marco, la identificación de los términos “vulnerabilidad” y “grupos vulnerables” se ha utilizado con mucha frecuencia en círculos intelectuales y gubernamentales de América Latina. Los fuertes impactos sociales provocados por los programas de ajuste tienen responsabilidad en la incorporación de esta nueva terminología¹. Sin embargo, no se observa gran precisión conceptual cuando se hace referencia a la vulnerabilidad social, siendo que en la mayoría de las veces se le confunde con pobreza². La vulnerabilidad se define siempre en relación con algún tipo de amenaza, sean eventos de origen físico como sequías, terremotos, inundaciones o enfermedades; o amenazas antropogénicas como contaminación, accidentes, hambrunas, pérdida del empleo e inseguridad, de la cual parten las características de una persona o grupo y su situación, que influyen su capacidad de anticipar, lidiar, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza. Aquí las diferentes situaciones de buscar un cambio se definen como un proceso de vulnerabilidad cuando, al ser comparado con un parámetro mínimo, ese proceso representa una pérdida; y dependiendo de la definición de ese mínimo, la pérdida se asocia a diferentes elementos: puede ser pérdida de la vida (muerte), pérdida de recursos (pobreza), pérdida de salud (enfermedad), pérdida de capacidades o falta de satisfacción de necesidades.

Para adentrarnos y entender el tema, primero debemos identificar que México, en el escenario internacional, ocupa el décimo lugar en población en el mundo seguido de Rusia, con 129.2 millones de habitantes, situación que representa un reto en la necesidad de implementar acciones que aseguren adecuados niveles de bienestar, pero sobre todo lograr en el mediano y largo plazo el aseguramiento de programas sociales y de seguridad humana que atiendan de manera transversal la construcción de políticas públicas, insertando en las mismas la importancia que tiene el fenómeno migratorio desde dos perspectivas. Primero generar un modelo de vinculación con los grupos de migrantes que radican en el exterior, para el fortalecimiento de políticas públicas que busquen atender y fortalecer tres temas torales en las zonas más vulnerables de nuestro país, a partir de una mejor administración de las remesas para atender temas de educación, salud y vivienda. Segundo, generar programas de asesoría con la población migrante para su adecuada inserción el mercado laboral, a partir de la profesionalización en habilidades específicas, para que estos grupos tengan las herramientas necesarias para ser competitivos en un escenario complejo y de grandes desigualdades.

La migración como movimiento histórico

Haciendo retrospectiva, debemos entender que los movimientos migratorios no son una novedad, cuando vemos hacia el pasado y observamos que millones de europeos emigraron en barco a América entre fines del siglo XIX y mediados del XX.

Sin embargo, en la actualidad lo que llama la atención en las migraciones globales es la velocidad de los desplazamientos, lo que explica que, en menos de una década, España haya recibido casi 1.5 millones de latinoamericanos, todos ellos a través

1 De acuerdo con la CEPAL, la preocupación por los “grupos vulnerables”, producto de la nueva realidad mundial y regional, se hizo evidente en los años noventa en varias reuniones internacionales: la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, (1995); la Convención Internacional de los Derechos del Niño, (1990); la Conferencia Internacional de la Mujer, (1995); la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, (1994), y las sucesivas reuniones sobre las etnias originarias.

2 En este orden de ideas, es importante observar que las políticas de focalización que reemplazaron a las de universalidad se orientan precisamente al diseño e implementación de programas públicos en favor de los “grupos vulnerables” asociados éstos a las personas de mayores carencias

del aeropuerto internacional de Barajas³, dado que “las modernas comunicaciones y medios de transporte aseguran que más personas sepan más y tengan acceso a lugares anteriormente lejanos e inalcanzables”, como lo explica Brunson McKinley, director general de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2005).

Es así que el aumento de los flujos migratorios, en los últimos años del siglo XX e inicios de esta

década, ha presentado un crecimiento exponencial que obliga a los distintos países involucrados, expulsores y receptores, a considerar de manera muy seria la construcción de políticas públicas integrales para generar programas e implementar acciones que busquen fortalecer la seguridad en el mundo y particularmente en América Latina, para quienes por distintas razones buscan una mejor calidad de vida.

3 El acceso a los modernos medios de transporte es uno de los elementos que diferencia a la inmigración latinoamericana en España, de la africana. Esto explica, en parte, que los dupliquen en número —incluyendo a los magrebíes—, a pesar de las mayores distancias.

Tabla 1.-
Migrantes internacionales de 1970 – 2015

Año	Número de migrantes	Porcentaje (%) de migrantes en la población mundial
1970	84.460.125	2.3
1975	90.368.010	2.2
1980	101.983.149	2.3
1985	113.206.691	2.3
1990	152.563.212	2.9
1995	160.801.752	2.8
2000	172.703.309	2.8
2005	191.269.100	2.9
2010	221.714.243	3.2
2015	243.700.236	3.3

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de la Naciones Unidas (DAES, 2015).

En este sentido, debemos entender que la migración si bien ha contribuido a mejorar la vida de las personas tanto en los países de origen como en los de destino y ha brindado a millones de personas en todo el mundo la oportunidad de forjarse una vida segura y plena en el extranjero; también es cierto que no todos los movimientos migratorios se producen en circunstancias favorables.

En los últimos años, hemos observado un aumento de las migraciones y los desplazamientos provocados por conflictos, persecuciones, situaciones de degradación, cambio ambiental y una acusada falta de oportunidades y seguridad humana. Aunque la mayoría de los procesos de migración internacional se producen por vías legales, reconociendo que algunas de las principales situaciones de inseguridad que afrontan los migrantes se asocian con la migración irregular⁴.

4 El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), ha impulsado acciones en el contexto global, con la finalidad de aportar recursos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para disminuir los niveles de vulnerabilidad social en los países expulsores donde

Por otra parte, debemos comprender que el efecto estructural de las migraciones tiene también su correspondencia en las imperfecciones del libre comercio. Un ejemplo de esto lo encontramos en el caso de los productos agrícolas, en donde regiones como Europa bloquean su importación desde países en desarrollo, siendo estas regiones incapaces de producirlos por la escasez de fuerza de trabajo. A esto sumamos la ineficacia del control fronterizo, la cual permite la entrada de una masa de población que previsiblemente acaba destinada a la agricultura: “Desprovista de derechos sociales, esa mano de obra ocupa un lugar funcional indispensable para el funcionamiento del sistema económico, y su demanda se ha incrustado en la economía y la sociedad. Esa demanda ha adquirido un carácter estructural” (El país, 21 de mayo de 2006), por lo que debería valorarse su papel como factor fundamental del fortalecimiento de las economías regionales.

En esta lógica es importante entender que el fenómeno de las migraciones ha sido una constante en la realidad social latinoamericana y caribeña. En la actualidad el tema de las migraciones continúa siendo parte de la realidad política, social y económica de la región en el contexto de la globalización, donde se observa que en las democracias latinoamericanas parece existir un divorcio entre el Estado y los derechos sociales y económicos de amplios grupos de la sociedad; sumando los altos grados de pobreza, desigualdad y desempleo que han colocado a América Latina como una región expulsiva de capital humano (Álvarez, 2012).

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por cada inmigrante que llega al continente hay cuatro latinoamericanos emigrados (CELADE-CEPAL, 2006). Esto es consecuencia de las reformas atribuidas a la liberalización de la economía durante las dos últimas décadas del siglo XX y el fracaso del modelo de desarrollo, que son parte

de la explicación del crecimiento vertiginoso de la migración: aunado a la flexibilización del mercado laboral, el desmonte del sistema de protecciones del ya precario Estado de bienestar en América Latina, resultando en la disminución de su tamaño, lo que origina obvias presiones sobre la oferta laboral en los países latinoamericanos. A esto se suma la vulnerabilidad de las economías basadas en la exportación de bienes primarios o con muy poco valor agregado. Por lo que se puede entender que detrás de todas las olas migratorias latinoamericanas siempre existió un detonante económico perfectamente identificable⁵.

Es en este contexto que la historia de la migración de México frente a Estados Unidos es un fenómeno especialmente complejo, debido a que no solamente están implicados dos países, sino dos estándares de vida completamente diferentes, además de compartir una frontera de más de 3,000 kilómetros de extensión. La línea fronteriza separa no sólo a dos países, sino a un país rico de uno pobre, pues el nivel de vida es mucho más alto en el país del norte que en el del sur, siendo esta una de las principales causas que ha motivado el fenómeno migratorio desde los inicios de la relación binacional (Ayvar, 2014).

Con base en lo anterior, nuestro país se ha constituido como uno de los principales corredores en materia migratoria hacia los Estados Unidos, hecho que ha colocado las relaciones bilaterales en un nivel de tensión frente al país vecino, en donde el tema de la división y la construcción del muro fronterizo se ha constituido como el principal dique en las relaciones bilaterales, generándose en la agenda binacional diferencias que ponen en riesgo acuerdos de cooperación como lo es el propio tratado de libre comercio con Norteamérica, por citar un tema, y la afirmación de imponer tasas arancelarias a nuestros productos como medida de presión política y económica por parte del gobierno norteamericano.

el tema de la pobreza sigue siendo el principal factor que origina el fenómeno migratorio.

5 Es el caso de la crisis financiera ecuatoriana del año 2000, del colapso boliviano durante el segundo gobierno de Sánchez de Lozada, del ajuste peruano con Fujimori y de Centroamérica a finales de los años noventa y de la crisis argentina de 2001.

En este orden de ideas y para entender el problema, es importante conocer cómo se comportan los flujos migratorios y para ello debemos identificar cuáles son los principales en el contexto global. De acuerdo a datos internacionales, son tres los principales: el primero es el que existe entre México y los Estados Unidos, los mexicanos son el grupo más poderoso de inmigrantes en ese país, alcanzando el (28%) desde 1980; segundo, los flujos migratorios de Centro y Sudamérica, conformados por grupos que han tenido que salir de su país por la situación de pobreza e inseguridad alcanzada en sus lugares de origen y por las crisis políticas que viven en la actualidad, hecho que se afirma cuando vemos las estadísticas y el desplazamiento producido en esta segunda década del siglo XXI, donde el problema migratorio ha alcanzado dimensiones que rebasan toda expectativa de atención humanitaria. Por último, está el flujo de Medio Oriente y el norte del continente Africano, uno de los cuales ha aumentado en los últimos años y que ha sido impulsado por las guerras. Esta zona ha sido testigo del movimiento, tanto a nivel de refugiados como de desplazados al interior de sus países (Gestión, 7 de abril de 2015).

Características de los flujos migratorios

Con relación a lo anterior, y para entender el fenómeno migratorio internacional, debemos también identificar como es el comportamiento de los desplazamientos migratorios, donde observamos que los principales corredores de migración son:

- **Norte a Norte:** migración entre países ricos, por ejemplo, de Alemania a Estados Unidos.
- **Sur a Sur:** migración entre países pobres, por ejemplo, de Afganistán a Pakistán.
- **Sur a Norte:** migración de un país pobre a uno rico, por ejemplo, de México a Estados Unidos.
- **Norte a Sur:** migración de un país rico a uno pobre, por ejemplo, de Portugal a Brasil.

Destacándose como principal destino de los migrantes la ruta hacia los Estados Unidos, donde la mayoría de los migrantes son hombres. Cabe

señalar que otra característica del cambio en las migraciones actuales está en una creciente tendencia entre los jubilados de países ricos que migran hacia países pobres, en donde encuentran mejor rentabilidad para vivir mejor con los recursos de sus pensiones. Aquí la mayoría de los migrantes son trabajadores poco calificados.

Otra ruta que ha marcado un cambio en los desplazamientos migratorios de los últimos años, es el que se ha dado hacia los países asiáticos como China, lugar que hoy por hoy se ha convertido en un nuevo territorio de oportunidad para la comunidad migrante de nuestro país. En este orden de ideas, cabe señalar que entre las principales causas de la migración podemos identificar las siguientes:

- *Persecuciones políticas.*
- *Búsqueda de mayores oportunidades culturales.*
- *Búsqueda de mayores oportunidades económicas.*
- *Vínculos familiares, deseos de reunirse con la familia que está en el extranjero.*
- *Guerras.*
- *Terrorismo.*
- *Terremotos.*
- *Inundaciones.*
- *Sequías.*

Por lo que podemos afirmar que la migración es un problema multifactorial, que afecta sensiblemente a los países que viven el fenómeno en dos sentidos:

Tabla 2.-
Efectos de la migración en los países de origen y destino

Para el país de emigración	Para el país de inmigración
• Menos población. • Disminución de la presión sobre los recursos disponibles. • Inversión de las remesas de dinero enviadas. • Menos desempleo. • Envejecimiento de la población. • Disminución de los ingresos públicos. • Desintegración familiar. • Fuga de cerebros.	• Población más joven y dispuesta al cambio. • Mayor mano de obra. • Innovación tecnológica. • Diversidad cultural. • Aumento en el consumo. • Mayor diversidad política, religiosa, lingüística. • Creación de barrios segregados y marginales. • Aumento en los servicios públicos. • Disminución salarial en algunos sectores.

Fuente: elaboración propia.

Retos de los flujos migratorios

Analizando los retos de México en materia migratoria, resalta el hoy existente frente a los EE. UU., el cual se ha constituido como un asunto sumamente serio y complejo; y debido a su naturaleza, el campo para su estudio es extenso. Por ello es básico enfocarnos al impacto de los movimientos migratorios en el ámbito social, tanto en el país de emigrantes (México) como en el receptor de inmigrantes (Estados Unidos), que es el caso más sensible en la actualidad, donde la estabilidad en la relación bilateral se ha visto tensa cuando el posicionamiento del país del norte (EE. UU.), ha marcado la agenda en el tema al querer imponer sanciones arancelarias como medida de presión para un cambio en nuestra política de atención a migrantes.

Aquí el desarrollo desigual de las economías en los distintos países de América Latina provoca el traslado físico de las personas, las cuales buscan y aspiran a mejorar su calidad en los niveles de vida, debido a que, en su país de origen, los gobiernos no son capaces de proporcionar empleos con adecuados ingresos, educación de calidad, vivienda digna, aunado a que los sistemas de salud en su mayoría son insuficientes y de mala calidad, por citar algunos de los problemas que se presentan

en casos como el mexicano. Cabe hacer notar que estos aspectos impactan a los grupos sociales de bajos ingresos, como lo hemos vivido en el transcurso de los años en nuestra nación, en donde más de la mitad de la población se ubica en niveles de pobreza o pobreza extrema.

Por lo anterior, la población que emigra hacia los países desarrollados, tiene como principal objetivo alcanzar mejores condiciones materiales y culturales, aunque esta población al llegar a su destino final enfrente situaciones complejas, marcadas por una alta y sensible diferenciación social, donde sus propios connacionales radicados ya en el país extranjero, presentan una resistencia a la aceptación de los nuevos migrantes, hecho que se observa en los grupos sobre todo latinoamericanos, africanos y asiáticos. Pero también entre ricos y pobres de la misma nacionalidad, quienes presentan un comportamiento de rechazo hacia los recién llegados, generando visos de discriminación en grado extremo.

En este marco de análisis, como lo afirman algunos especialistas, es necesario reconocer que el sistema capitalista se ha constituido como un modelo que ha representado no sólo una forma de vida para obtener lo que se requiere y en consecuencia

cubrir las necesidades más vitales, sino se ha instituido en una oportunidad para mejorar los niveles de existencia. Aquí, la fuerza humana de trabajo se constituye como una mercancía que sólo se da como categoría dentro de este sistema, convirtiéndose en una relación social que se establece para intercambiar una mercancía llamada dinero (equivalente general) por otra mercancía llamada fuerza de trabajo que consiste en la capacidad física y espiritual que se posee en forma natural por los individuos (Chávez, 2018).

Reconociendo así que el fenómeno migratorio permite a los países económicamente fuertes, dentro del marco de una economía de libre mercado o liberal, obtener mano de obra barata, que proviene de los países emergentes con un alto retraso en su desarrollo, mano de obra que llega a los países altamente industrializados, representando toda una oportunidad para estos últimos, los cuales reciben un alto beneficio y/o súper ganancias que se quedan como resultado de la diferencia de sueldos entre los migrantes (sobre todo agrícolas y manufactureros) y los trabajadores sindicalizados que son naturales del país receptor.

Aquí el concepto de globalización tiene su esencia neoliberal y contempla no sólo la exportación (movilidad) de mercancías y de capitales, sino de cultura, etc. Entre otras cosas, se basa en procesos de intercambio tecnológico, económico, político, empresarial por medio de procesos de comunicación e interdependencia entre todos los países; y obviamente no podía quedar fuera de contexto la exportación de talentos, como de mano de obra subvaluada, aparte de la exportación de todo lo mencionado con anterioridad.

Y si vamos más a fondo, podemos afirmar que dentro de todo el contexto de la globalización económica, el tema de los flujos migratorios es un elemento adicional, propio de la naturaleza del libre mercado, en el que los seres humanos –al igual que los productos– traspasan las fronteras borrándolas y modificando no sólo las economías sino las culturas, haciendo que la humanidad entera viva de repente en un mundo en el cual no encuentra

acomodo porque cambia demasiado pronto, en el cual cada uno de ellos está en la búsqueda constante de mejores oportunidades, para elevar sus estándares de bienestar social y de desarrollo.

Por otra parte, si bien es cierto que el fenómeno migratorio tiene diferentes aristas se hace indispensable, entre todo el espectro, atender de fondo las causas más importantes como es el tema de la pobreza y seguridad humana en el corto y mediano plazo, para llevar a cabo una transformación objetiva que permita la disminución migratoria de nuestros connacionales, así como la regulación en la recepción de flujos migratorios que llegan del exterior, que han visto a México como una de sus principales rutas hacia los Estados Unidos, situación que en materia de asistencia humanitaria ha rebasado la capacidad del Estado para brindar atención adecuada a los miles y miles de personas que día a día transitan por los diferentes estados de la república hacia el país de norte, los cuales sufren todo tipo de situaciones que ponen en riesgo no sólo su integridad, sino su seguridad humana.

Por estas razones, los esfuerzos deben enfocarse a la creación de políticas públicas estratégicas que tengan como objetivo fundamental la atención de los grupos más vulnerables como son en primer lugar los grupos indígenas, las mujeres y los grupos que se encuentran en pobreza y pobreza extrema.

Cabe mencionar que, a pesar de los esfuerzos llevados a cabo por las distintas administraciones para lograr un mayor crecimiento económico con desarrollo, a la fecha los resultados prácticamente han sido infructuosos, donde vemos pocos o casi nulos elementos positivos. Lo anterior es la respuesta de no contar con políticas públicas transversales que atiendan de manera integral el tema del desarrollo económico, para generar un mayor bienestar para la población, muestra de esto es que nuestra nación presenta indicadores que nos afirman tener una economía estancada, presentándose tasas de pobreza que rebasan a más del 50% de la población.

Para entender de fondo el tema en el contexto nacional, debemos identificar como ha ido evolucionando el fenómeno migratorio al interior del territorio, donde observamos que los principales estados expulsores de población, en una primera etapa, pertenecieron a las regiones norte, occidente y centro en las etapas de 1900 a 1980. En el intervalo de 1980 a 2000 el norte dejó de ser una de las principales regiones expulsoras de población y ocuparon su lugar las entidades de la región sureste. Estos movimientos internos de población no pueden separarse completamente de los movimientos hacia el exterior, ya que en numerosos casos constituyen etapas del proceso migratorio hacia el mercado laboral de Estados Unidos (Segundo Seminario de Migración, 2015).

Aquí podemos observar que en los flujos migratorios México es, y ha sido en el pasado, lugar de origen, tránsito, retorno y destino de migrantes. Por su ubicación y vecindad nos convertimos en la principal fuente de mano de obra barata para el mercado de trabajo estadounidense, como ya se afirmó con anterioridad. Además de la cercanía con Estados Unidos, lo cual ofrece ventajas diferenciales, se debe añadir que México tiene un excedente de población que no ha podido integrarse plenamente al mercado laboral, con ingresos que le permitan subsistir adecuadamente atendiendo las principales necesidades básicas que son alimentación, educación, salud y vivienda, teniendo hoy un elemento adicional que es el de la seguridad.

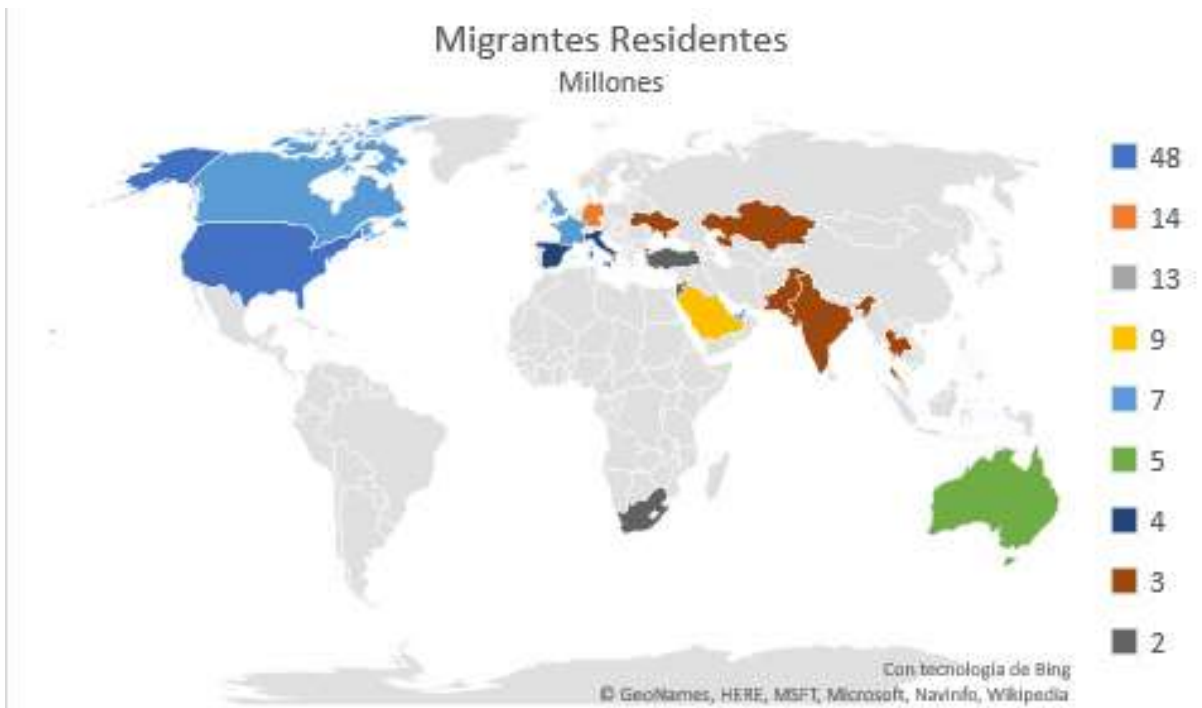
El fenómeno migratorio de México hacia Estados Unidos ha conformado, a lo largo de más de un siglo, un entramado muy complejo de relaciones sociales, culturales y vínculos familiares entre ambos países, a lo que se añaden causas económicas y políticas que generan los flujos migratorios, situación que en los últimos años ha generado momentos de tensión en la relación bilateral, por la no regulación e implementación de acciones objetivas para lograr su adecuado tratamiento. Aunado a esto, vemos como el vecino del norte, es el único país del mundo que otorga cuotas de visas a los ciudadanos de casi todos los países, lo que desencadena procesos

migratorios paralelos que recaen en México, como nación idónea para el tránsito irregular de migrantes.

Si observamos el tema desde la perspectiva poblacional podemos notar que en México tenemos un amplio grupo de población en edad económicamente activa, el llamado “bono demográfico”, el cual ha tenido un impacto social y económico a lo largo de esta segunda década del presente siglo, especialmente en entidades como Chiapas, Guerrero y Durango, donde la tasa global de fecundidad es de 2.6 hijos. La condición rural e indígena sigue siendo un factor importante que incide en los altos índices de natalidad. Es de estas zonas de donde provienen principalmente los trabajadores del campo que se trasladan a las cosechas temporales del norte y occidente de México y del sureste de los Estados Unidos.

El proceso migratorio entre México y Estados Unidos es un fenómeno social de tradición centenaria, que involucra a una decena de millones de personas y se materializa entre países vecinos. Estas tres características: historicidad, masividad y vecindad son, en esencia, lo que puede distinguir a la migración de origen mexicano, de otras tantas que se dirigen y se han dirigido a Estados Unidos. Véase las tendencias migratorias en el contexto global, donde México ocupa el 2º lugar.

Figura 1.- Migrantes residentes (millones)



Fuente: DAES, 2015.

Figura 2.- Migrantes en el extranjero (millones)



Fuente: DAES, 2015.

Cabe afirmar que ninguna otra corriente migratoria a Estados Unidos procedente de un sólo país ha durado más de cien años; salvo el caso mexicano, no existe un flujo migratorio mayor que aquel que el proveniente de México, y sólo la migración de México y la muy secundaria de Canadá pueden considerarse un fenómeno verificado entre países vecinos.

Nuestro país es uno de emigrantes, aunque no se reconozca como tal. No tomamos conciencia de que somos uno de los primeros países exportadores de mano de obra a nivel mundial, según el reporte de 2011 del Banco Mundial.

El fenómeno de la migración hacia los Estados Unidos ha tomado tales dimensiones que puede ser analizado de mejor manera cuando se tienen los siguientes datos estadísticos de la población latina que hoy se ubica en territorio norteamericano (Herrera, 2019).

- *EE. UU. registra una población de más de 53 millones de hispano - parlantes, de los cuales más de 33 millones son de origen mexicano. Se calcula que en 2020 el mercado superará los 60 millones.*

Figura 3.- Población de origen hispano en los Estados Unidos



De acuerdo al censo del 2012, la población latina se estimó en 53 millones; la segunda población de mayor crecimiento, después de los asiáticos, en los Estados Unidos.

Fuente: Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2012.

Figura 4.- Población de origen mexicano en los Estados Unidos

Población de origen mexicano en los Estados Unidos

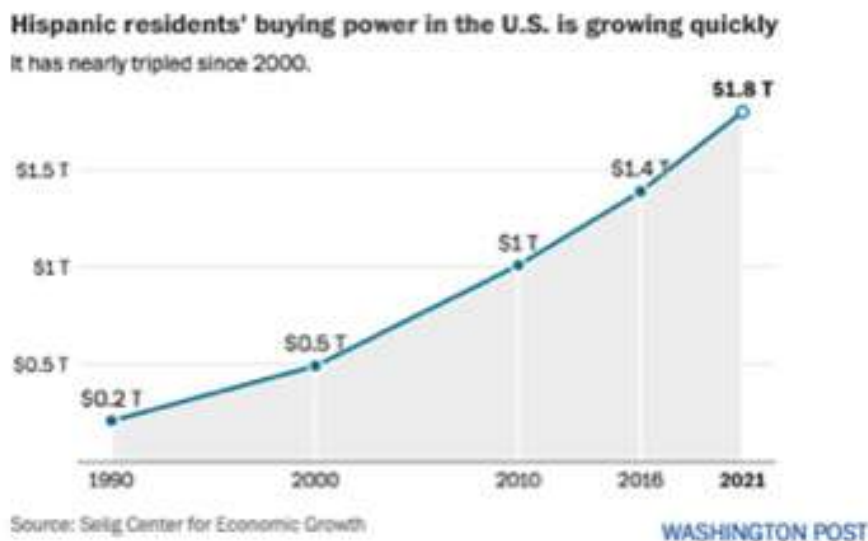


33.7 millones hispanos de origen mexicano viven en el país norteamericano, de los cuales 11.4 millones nacieron en México y otros 22.3 en los EEUU: Primera Generación.

Se estima que el origen de más de 650 mil de México-Americanos es la Ciudad de México.

Fuente: Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2010.

Figura 5.- Incremento del poder adquisitivo de los hispanos residentes en EE.UU. 1990-2021



Fuente: Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2010.

- El poder adquisitivo actual es de casi dos trillones de dólares.
- Estamos hablando de una población hispana en un 85% legal. Es importante referenciar que actualmente esta población puede salir y entrar de EE. UU. sin ningún problema de manera legal.
- Asimismo, otro referente es el programa "Paisano", en donde se observa que durante el periodo vacacional de 2015, tan sólo del 12 de junio al 17 de agosto, 4, 273,672 de mexicanos radicados en EE. UU, visitaron México, lo que da muestra en datos muy precisos de la importancia del tema migratorio en todos los sentidos, comercial, social, político y de intercambio.

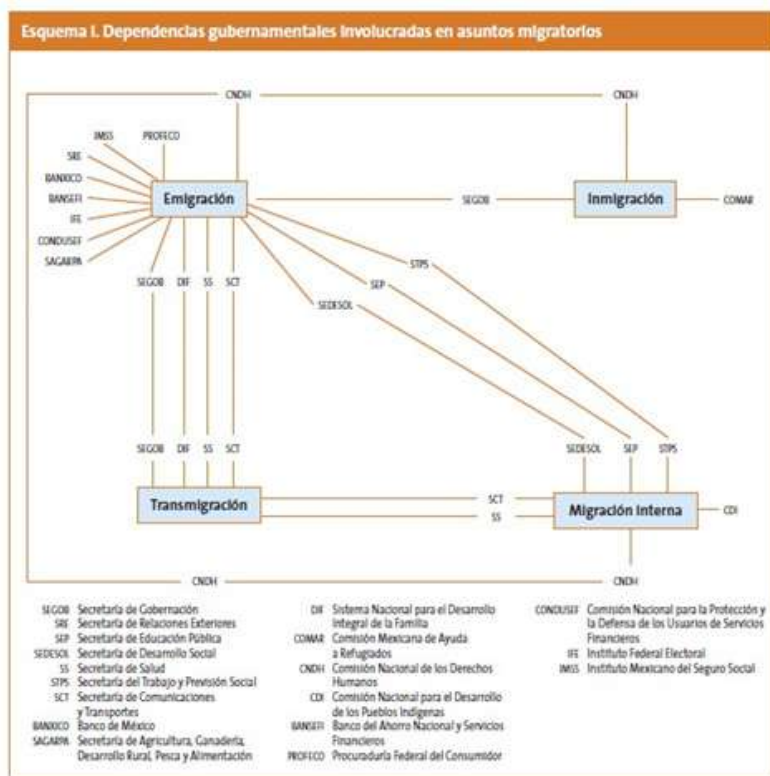
Es importante señalar que el tema migratorio en nuestro país está regido por la Constitución Política, la Ley General de Población, la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. Adicionalmente,

diez legislaciones contienen disposiciones que se aplican directa o indirectamente al ámbito de la migración.

En consecuencia, es necesario entender que la migración debe ser comprendida como un proceso transversal que impacta diversos aspectos de la vida económica, política y social de los países involucrados, por lo que su estudio sobre las causas, impactos y manifestaciones de la migración debe tener siempre un enfoque multi y transdisciplinario.

Asimismo, el tema debe ser tratado como política pública de amplio espectro y atendiendo la problemática desde dos sentidos: el de emigración e inmigración, donde como se observa en la gráfica siguiente, vemos que son muchos los actores que se involucran para su atención y posibles soluciones.

Figura 6.- Dependencias gubernamentales involucradas en asuntos migratorios



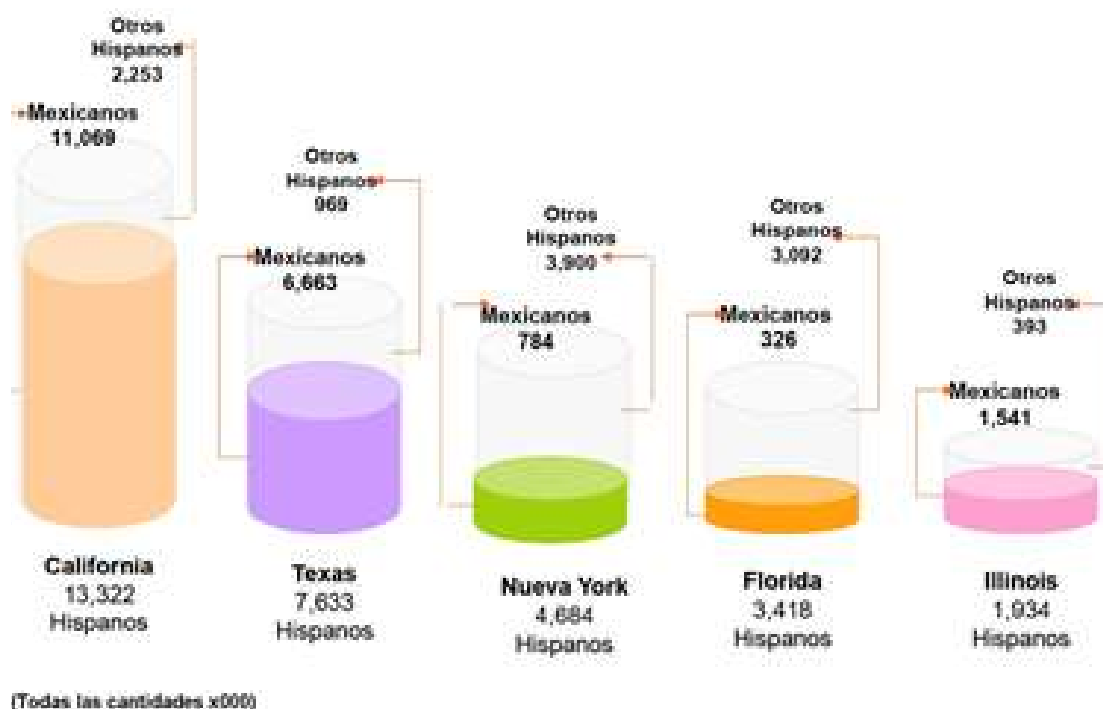
Fuente: Segundo Seminario de Migración, 2015.

El tema de la migración en México ha ocupado por más de medio siglo la atención de especialistas, demógrafos y científicos sociales, sobresaliendo el estudio de la migración interna vinculada al desarrollo económico y regional; y el tema de la emigración hacia los Estados Unidos, por ser ésta una migración centenaria y masiva.

En el contexto regional podemos ver que en la actualidad son cinco los estados de la unión americana donde existe el mayor número de asentamientos de población de origen mexicano, como se puede ver en la gráfica siguiente.

Figura 7.- Principales entidades con presencia hispana y mexicana

Principales entidades con presencia hispana y Mexicana



Fuente: Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2012.

Los flujos migratorios de nuestro país hacia los Estados Unidos representaron en el pasado la oportunidad de encontrar para nuestros connacionales mejores niveles de vida y bienestar social, sin embargo, hoy por hoy el paradigma ha cambiado, convirtiéndose en un problema de seguridad humana y humanitaria, donde se viven escenarios catastróficos de situaciones que enfrentan los migrantes ante una política de mano dura por parte de la hoy administración

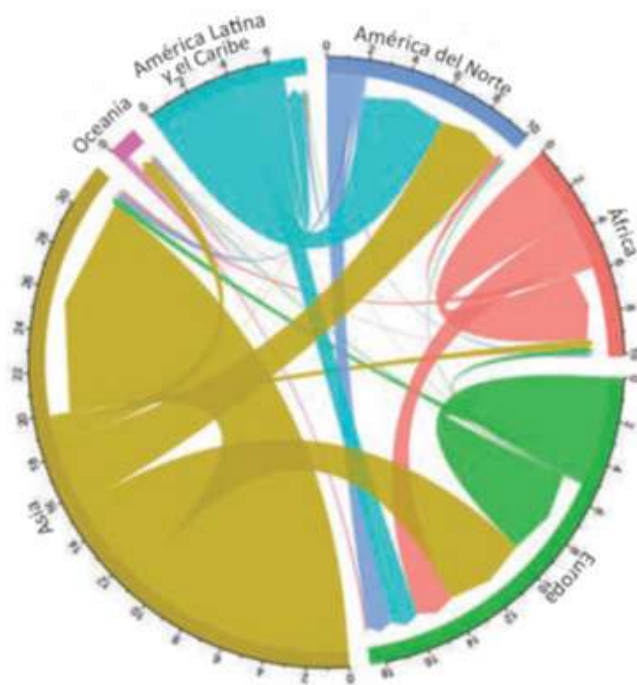
norteamericana, dirigida por su presidente Donald Trump, que ha marcado el eje de su política en un abierto rechazo a la internación de más migrantes hacia su país, convirtiéndose como eje de su política exterior y migratoria la necesidad de construir el muro fronterizo, generando un discurso político anti migratorio, el cual se encuentra situado en la intersección de distintos elementos que aluden al proceso histórico de la globalización y a la naturaleza de los procesos políticos domésticos.

A lo anterior, podemos añadir que los migrantes indocumentados dentro del marco de la inseguridad y violación a sus derechos, también viven al menos alguno o varios de los siguientes tipos de agresión o violencia: asalto y robo; violencia física; violencia sexual; secuestro; torturas y amputaciones; chantajes; explotación laboral (trata de personas); explotación sexual (trata de personas); reclusión y muerte. Un número impreciso de migrantes son objeto de agresión reiterada a lo largo de su trayectoria migratoria. Aún no se cuenta con registros gubernamentales o sociales verificables sobre el número de indocumentados agredidos y violentados, ni cuántos y cuáles de ellos se realizan con la participación convenida entre delincuencia común y funcionarios públicos corruptos (Casillas, 2012).

En un contexto de creciente interconexión entre personas y Estados, lograr una migración más

segura y mejor regulada se ha convertido en una verdadera prioridad a escala mundial. Esto se observa, por ejemplo, en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016, en la que se plasmó la intención de los Estados de elaborar un nuevo pacto mundial sobre migración y, por separado, un pacto mundial sobre refugiados, antes de finales de 2018. El contenido específico y los compromisos acordados en estos pactos siguen siendo objeto de deliberaciones. Sin embargo, el hecho de que los Estados hayan acordado debatir y negociar estos nuevos instrumentos de gobernanza mundial es indicativo del creciente reconocimiento de la importancia que reviste mejorar nuestro entendimiento común sobre las dinámicas y la complejidad de la migración y los desplazamientos internacionales y abordar estas cuestiones a nivel mundial (Mac Aulife, 2018), lo que se torna relevante cuando vemos como se mueven los flujos migratorios alrededor del mundo.

Figura 8.- Estimación de flujos de migración regional 2010 -2015



Fuente: DAES, 2015.

Nota. La fecha indica la dirección del flujo, mientras que el grosor de la flecha en su base determinar el tamaño del flujo. Los bomberos que aparecen en el contorno de la figura, que permite medir el tamaño del grupo, se indican en millones. Por ejemplo, entre 2010 y 2015 en América del norte libro de personas nacidas en Asia aumento aproximadamente en cuatro millones.

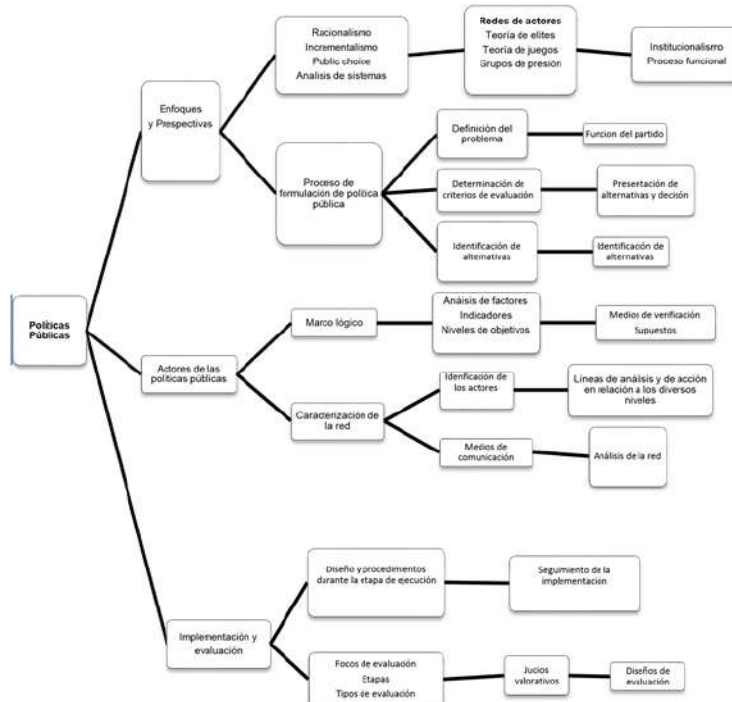
Por otra parte, es importante señalar también en este contexto que la inseguridad frente a las migraciones no es producida por ella, sino que alude a otras dimensiones que tienen que ver con la capacidad de las economías y de la política de satisfacer las expectativas de sus ciudadanos, las mismas que se cruzan con los prejuicios y los valores de exclusión arraigados desde hace siglos. Más bien nos encontramos en el terreno de la construcción de la ciudadanía y la pertenencia (Herrera, 2012).

Por ello en nuestro país deben implementarse políticas públicas que representen un curso de acción estable, perfectamente definido por el gobierno para resolver un problema relevante como lo es el migratorio, que es de interés público, en cuya definición se tome de manera inteligente el modelo de la gobernanza global que permita la participación real de todos los actores importantes y con capacidad de decisión, para encontrar las respuestas necesarias a este tema que no sólo pone en riesgo a los que en él se ven involucrados, sino que vulnera la capacidad del Estado y del gobierno ante situaciones que han rebasado ampliamente sus capacidades de dirección y liderazgo.

Es así que las políticas públicas deben contener en su esencia un carácter regulatorio, distributivo y redistributivo. Regulatorias porque deben estar orientadas principalmente a lograr la realización de conductas deseadas, poniendo un énfasis en el enfoque conductual de las decisiones de los sujetos. Distributivas porque se deben generar esfuerzos para mejorar la distribución del ingreso, de los servicios hacia los ciudadanos, el énfasis está en el “delivery” de servicios otorgados a la población como salud, vivienda, educación y seguridad. Es así como la política pública debe ser el eje conductual para el fortalecimiento de un buen gobierno, donde la política se constituya como el curso de acción adoptado por el Estado o por el gobierno, con el objeto de resolver este problema en tres niveles:

- » Como acción gubernamental,
- » Como resolución de un problema colectivo, y
- » Como la adopción de una posición donde exista un auténtico modelo de gobernanza, respetando cada uno de sus elementos metodológicos.

Figura 9.- Diseño de programas y políticas públicas



Fuente: Navarrete, 2012, p. 6.

En este sentido, es necesario también retomar el eje de los derechos humanos de cara a la problemática que se vive en el fenómeno de las migraciones, ya que los procesos migratorios internacionales en América Latina han engrosado en volumen y son de mayor complejidad; por lo que la defensa de los derechos humanos de los migrantes se ha tornado más difícil en tanto que la participación de más y nuevos actores delictivos crean mediaciones sociales que dificultan establecer la relación violatoria del funcionario público, su acción directa y el migrante que recibe el daño.

El modelo de política pública para el tratamiento del fenómeno migratorio tiene que tener como característica su transversalidad, mismo que debe ser implementado bajo un marco metodológico adecuado, tomando en cuenta todos y cada uno de los elementos fundamentales para su implementación.

Si deseáramos impulsar acciones en materia de política pública para aportar elementos que permitan atender de mejor manera la problemática migratoria, tendríamos abordar el tema desde las siguientes perspectivas:

» Es decir, debemos retomar de manera multidisciplinaria el análisis de estudios sobre la migración interna para identificar nuevas problemáticas relacionadas con futuros y probables desplazamientos de población.

» En consecuencia, las propuestas de políticas públicas deben estar relacionadas con los resultados de estudios e investigaciones con la obligación constitucional de respetar los derechos humanos.

Otro problema de fondo es el que encontramos para la gestión migratoria, aquí la mayor dificultad es la regulación y administración de las fronteras, donde la corrupción hace presencia, generando graves vacíos en la aplicación de la ley y la regulación. Aunado a que hoy en México se pueden distinguir los siguientes flujos migratorios internacionales: inmigrantes, emigrantes,

transmigrantes, retornados y desplazados por problemas de inseguridad pública. Desde otra lógica, pero que se vincula con lo que ocurre en México, se registran los siguientes flujos migratorios: migración intrarregional, emigración extra regional, inmigración intra y extracontinental y trans migración extracontinental.

Por ejemplo, en las zonas fronterizas la movilidad poblacional se expresa en todas sus facetas: trabajadores, comerciantes, estudiantes, hombres de negocios, turistas, desplazados, solicitantes de refugio, itinerantes, apátridas, marinos, menores no acompañados; así como también delincuentes asociados al tráfico de personas, a la trata, al secuestro y al trasiego de drogas ilícitas y armas.

Estas facetas de la movilidad poblacional no están integradas, aunque en ocasiones van asociadas. Cabe mencionar que el tráfico ilícito de personas no necesariamente está relacionado con la violencia y el delito, como se afirma recurrentemente.

Con base en lo anterior, se debe tener una visión estratégica para que las políticas que se sigan eviten situaciones contraproducentes y generen problemas adicionales a los que se intentaría resolver. Por citar un tema sensible, encontramos el caso de la guerra contra el narcotráfico, que a la fecha sólo ha tratado de solucionarse bajo acciones de una excesiva militarización en la lucha contra el crimen organizado, teniendo como resultado un incremento de la violencia con pocos o nulos resultados.

Para el esquema de la regulación de flujos en fronteras es importante considerar que se debe tener un amplio conocimiento de la migración de tránsito irregular mediante los registros administrativos de México y de Estados Unidos, así como de fuentes complementarias (encuestas), para lograr mayor coherencia en los datos y alineamiento de los datos para la adecuada toma de decisiones.

Sino se cuenta con una cobertura completa del registro de la movilidad humana de manera precisa, en puntos de entrada y salida del país, no se podrá contar con un sistema adecuado de control, que permita la identificación por zonas y el control apropiado para la atención e implementación de acciones que disminuyan el riesgo de la población migrante.

Cuando hacemos análisis de las estadísticas y de acuerdo con diversos estudios realizados, podemos afirmar que, debido a la emigración de connacionales hacia los Estados Unidos, México ha perdido en las últimas tres décadas el 10% de su población. Es muy probable observar que los factores que motivan a nuestros conciudadanos a emigrar hacia el exterior es la búsqueda de mejores oportunidades, las cuales continuarán vigentes sino se toman las medidas necesarias para atender de fondo esta problemática en el futuro inmediato. Por lo que se hace necesario, como se estableció en la Cámara de Diputados de nuestro país:

- *Proponer estrategias dirigidas a desincentivar la emigración y a atender las necesidades de las familias de migrantes en México.*
- *Impulsar la formación de capital humano mediante más y mejores programas de capacitación para el empleo, a fin de elevar la productividad en el trabajo y fomentar el desarrollo de capacidades emprendedoras.*
- *Incrementar la vinculación entre el sistema educativo y el sector empresarial para la formación de técnicos medios necesarios en el aparato productivo.*
- *Promover la certificación de competencias laborales en las zonas de alta migración para brindar a la población en edad productiva mejores oportunidades para conseguir empleo en nuestro país.*
- *Ordenar los futuros flujos migratorios a Estados Unidos, sumándose a la propuesta de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de crear una Comisión Permanente sobre Mercados Laborales, Competitividad Económica e Inmigración, que colabore tanto con el Congreso mexicano como con el de Estados Unidos en asuntos de política migratoria.*

Otro punto importante es el que se refiere al retorno de migrantes mexicanos de Estados Unidos (voluntarios más deportaciones) estimado en 2.4 millones de personas en los últimos diez años, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Migración (2013), el cual nos indica que no ha sido suficientemente atendido, tanto por el gobierno federal como por los estados.

El flujo de retorno incluye no sólo a trabajadores y sus familiares en situación indocumentada, sino a ciudadanos estadounidenses menores de edad, hijos de migrantes mexicanos, que requieren, junto con sus familiares adultos, atención pertinente para su inserción en nuestra sociedad, por lo que es imperante:

- Impulsar un mayor número de investigaciones específicas sobre los flujos de retorno y sus impactos económicos y socioculturales en las localidades receptoras.
- Diseñar políticas públicas para atender el fenómeno del retorno de migrantes, su reinserción y el aprovechamiento de ese capital humano.
- Impulsar a través de las diferentes dependencia federales y estatales como la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Desarrollo Social y otras, la coordinación de programas de reinserción laboral de los migrantes retornados y buscar vínculos con empresas privadas con responsabilidad social, así como promover la certificación de competencias laborales de los migrantes en retorno, para generar una auténtica plataforma de oportunidad a individuos que ya han desarrollado diferentes competencias en el país vecino.

CONCLUSIÓN

El fenómeno migratorio para la tercera década del presente siglo requerirá de una atención especial debido a las grandes transformaciones que ha presentado este en los últimos años. Reconociendo que la migración de personas entre países es un gran reto a atender ya que se constituye como un problema que provoca pérdida de mano de obra al país emisor y ganancias de mano de obra al receptor de manera desigual. Y que la redistribución

poblacional seguirá ocasionando pérdidas de capital humano en las comunidades expulsoras, independientemente de si se trata de mano de obra no calificada o de trabajadores calificados. La pérdida de población puede mermar el potencial productivo de las comunidades de origen, ya que su salida, temporal o definitiva, genera escasez de fuerza de trabajo en ciertos sectores o industrias específicas y, por ende, tiende a desincentivar el crecimiento económico. Lo que determina de carácter urgente, el diseño e implementación de políticas públicas transversales que vislumbren objetivamente como resolver el tema fundamental que es el de la pobreza y marginación social, que son una de las causas más importantes que originan el aumento de la emigración hacia el exterior de nuestros connacionales.

En este sentido, se debe reconocer que las consecuencias de la migración internacional en las regiones de origen son muchas y variadas, estando asociadas fundamentalmente a la pobreza y marginación social. Éstas dependen de la magnitud y modalidades de la migración, el perfil demográfico regional y las características de las personas que conforman los flujos migratorios. Estos efectos no se refieren únicamente a la alteración de las estructuras demográficas, sino también a la modificación de las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales, las cuales tienen a su vez repercusiones a nivel personal y familiar. Por ello los gobiernos deben asegurar su participación a través de programas específicos multidisciplinarios para revertir las tendencias del propio fenómeno.

Por otra parte, si observamos el fenómeno desde un sentido económico, uno de los beneficios más directos de la migración internacional para los países de origen son las remesas. Sus magnitudes absolutas y relativas alcanzan dimensiones muy significativas en algunas economías nacionales. De acuerdo con un informe presentado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), organismo dependiente del BID, en 2010, México se ubicó como principal receptor de remesas en América Latina y el Caribe, con 21 mil 271 millones de dólares, una cifra ligeramente superior a los 21 mil

132 millones de dólares de 2009. Sin embargo, cabe señalar que estos recursos al llegar a los países de origen a las familias de los migrantes muchas veces no resuelven la precariedad de las familias, por lo que deben diseñarse programas de capacitación para la mejor utilización de estos recursos por parte de los gobiernos federal, estatal y municipales.

Con base en lo anterior y de acuerdo con un informe del Banco de México, las remesas constituyen uno de los principales rubros en el renglón de las transferencias corrientes de la Balanza de Pagos y fungen como una inyección de recursos a la economía nacional. Actualmente, representan 2.1 por ciento del PIB nacional. Su monto supera los ingresos provenientes del turismo e inversión extranjera directa y desde 2008 ocupan el segundo lugar como fuente de divisas en el país, después de los ingresos generados por las exportaciones de petróleo.

Y finalmente entre los efectos sociales más relevantes de los procesos de migración están los retos y dificultades de la integración de los migrantes en la sociedad de destino, no sólo a nivel socioeconómico o político, sino también desde el plano cultural. Independientemente de cuáles sean las razones que motivan el desplazamiento de los migrantes, éstos llevan consigo, al menos inicialmente, las prácticas, valores, tradiciones y representaciones culturales que han definido su identidad.

La coexistencia de diversas culturas en una misma sociedad trae desafíos para la convivencia armónica al interior de ella y para la generación de relaciones equitativas entre los distintos grupos sociales. Por lo que México debe enfocarse en la construcción de un modelo migratorio que atienda de manera adecuada la problemática doméstica y regule en el mismo sentido la recepción de los flujos migratorios del exterior, con el objeto de que estos no se constituyan como una problemática real que rebase toda capacidad para su atención humanitaria, colocando a todos en una alta posición de vulnerabilidad e inseguridad humana.

Referencias

- Álvarez, I. (2012). *Mirando al Norte: Algunas tendencias de la migración Latinoamericana*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México.
- Ayvar, F. (2014). *El flujo migratorio en México un análisis histórico a partir de indicadores socioeconómicos*. Revista CIMEXUS. IX (2).
- Casillas, R. (2012). *La vigencia plena de los derechos humanos de los migrantes, premisa insustituible en la relación migración y desarrollo*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México.
- CELADE-CEPAL. (2006). *Migración internacional, Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Síntesis y Conclusiones*. Washington, D.C.
- Chávez, A. (2018). *La migración en México, causas y efectos en la economía*, III Congreso Virtual Internacional Migración y Desarrollo, Instituto Politécnico Nacional, México.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de la Naciones Unidas (DAES). (2015). *Datos sobre los flujos de migración internacional incluidos en la acción*. Recuperado de www.un.org/en/development/desa/population/migración/data/empirical2/migrationflows.shtml.
- El País. (21 de mayo de 2006). *Suplemento domingo*.
- Gestión. (7 de abril de 2015). *Los flujos migratorios más importantes en el mundo*. Recuperado de <https://gestion.pe/tendencias/flujos-migratorios-importantes-mundo-84271>
- Herrera, D. (2019). *Proyecto de promoción turística para México*. Representación de la Ciudad de México en los Ángeles, Los Ángeles, EE. UU.
- Herrera, G. (2012). *Migraciones internacionales y democracia: nuevos desafíos para una ciudadanía inclusiva en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México.
- Mc Auliffe, M. (2018). *Entender la migración en un mundo cada vez más interconectado*, Informe sobre las migraciones en el mundo, Organización de las Naciones Unidas, Organización Internacional para las Migraciones OIM. Nueva York, EEUU.
- Navarrete, J. (2012). *Diseño de programas y políticas públicas*. RED TERCER MILENIO S.C.: Estado de México.
- Oficina del Censo de los Estados Unidos. (2012). *Censo Estadístico de Población de EE. UU.*
- Oficina del Censo de los Estados Unidos. (2010). *Censo Estadístico de Población de EE. UU.*
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2005). *World Migration Report*. Recuperado de www.iom.int
- Segundo Seminario de Migración. (2015). *Mujeres e indígenas – vulnerabilidad*, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Cámara de Diputados, México.

Posgrados

Maestrías

Educación Inclusiva
Educación Matemática
Educación Media Superior
Evaluación para la Mejora Continua
Gestión y Asesoría Técnica a la Escuela
Tecnología Educativa para la Innovación Escolar

Doctorados

Educación Inclusiva
Innovación Educativa y Sociedad en Red

Dirección de Servicios Escolares

atento@cresur.edu.mx

Tel: (963) 63 6 61 00 Ext. 244

División de Posgrados

posgrados@cresur.edu.mx

Tel: (963) 63 6 61 00 Ext. 301

www.cresur.edu.mx

 /cresur.comitan

 @cresur_comitan

“

Una idea fundamental de Pestalozzi que enfatiza a cada momento, es el principio de llevar la enseñanza de manera gradual, sin apresuramientos, de tal forma que se asegure una noción clara de lo que se desea aprender antes de pasar al siguiente nivel.

”

A
PESTALOZZI

1746-1827

Monument érigé
par Souscription populaire
·MDCCCXC·

Lima R. (2007). Pestalozzi sculpture [Imagen]. Recuperado de <https://flic.kr/p/23DVBp3>



Bernabé G. Andrade López

Doctor en Investigación Educativa por el Instituto de Investigaciones Sociales y Humanas de Oaxaca. Maestro en Pedagogía de las Ciencias sociales por Instituto de Investigaciones Sociales y Humanas de Oaxaca. Licenciado en Administración Educativa por la Universidad Pedagógica Nacional. Se desempeña como docente en el Instituto de Investigaciones Sociales y Humanas de Oaxaca.

Elizabeth Arellanes Alvarado

Doctora en Investigación Educativa por el Instituto de Investigaciones Sociales y Humanas de Oaxaca, ingeniera química por el Instituto Tecnológico de Oaxaca, diplomados y certificación, además de la publicación de artículos en revistas electrónicas. Se ha dedicado a la docencia, administración de instituciones y a la formación de docentes. Actualmente se desempeña como investigador del Instituto de Investigaciones Sociales y Humanas



Teresa Reyes Ortiz

Maestra en ciencias de la Educación, por el Instituto Antonio Caso Andrade ubicado en Tlaxico, Oaxaca; licenciada en Administración de Empresas con especialidad en Desarrollo Empresarial por el Instituto Tecnológico de Tecamatlan; ha tenido participación en congresos educativos. Actualmente labora en el área administrativa en el ayuntamiento constitucional de Santiago Juxtlahuaca y en un Centro de Educación Preescolar.

ARTÍCULO

El método de Pestalozzi para el desarrollo de competencias en la Nueva Escuela Mexicana

The Pestalozzi method for the development of competency in the New Mexican School

Bernabé G. Andrade López
andradeinstituto@gmail.com

Elizabeth Arellanes Alvarado
lizi_1409@hotmail.com

Teresa Reyes Ortiz
aries1_2010@hotmail.com

*Fecha de recepción: 15 de julio de 2019
Fecha de aceptación: 04 de agosto de 2019*

Resumen

En este artículo se presentan las categorías la función de la madre, la ley y la escuela pública como instituciones responsables de formar ciudadanos virtuosos que planteó Pestalozzi; además, se retoma la triada del método de Pestalozzi para educar en comparación con lo que hoy se le

llama competencia. Se concluyó que la propuesta pedagógica de Pestalozzi contiene algunos planteamientos vigentes que pueden contribuir en posibles modos de atender el ámbito educativo derivado del discurso político acerca de la Nueva Escuela Mexicana.

Palabras clave: método de Pestalozzi, competencia, educación, Nueva Escuela Mexicana.

Abstract

This article presents the categories of the role of the mother, the law and the public school as institutions responsible for training virtuous citizens that Pestalozzi proposed; In addition, the triad of the Pestalozzi method is retaken to educate compared to what is now called competition. It was concluded that the pedagogical proposal of Pestalozzi contains some valid proposals that can contribute in possible ways of attending the educational field derived from the political discourse about the New Mexican School. Keywords: Nature, intuition, competence, education, State.

Keywords: Pestalozzi method, competition, education, New Mexican School.

Introducción

Las aportaciones de Pestalozzi no se limitan a la pedagogía, sino que los fundamentos de sus explicaciones tienen como base la naturalidad del ser humano, el despliegue del espíritu y, por tanto, la realización del hombre moral, con lo cual estableció un método para educar, para vivir de un modo distinto al de la época; el fin último de la educación fue el hombre social. La categoría de intuición, para Pestalozzi, es la palanca que acciona las capacidades para el aprendizaje, además, de forma anticipada a la época actual, sostiene que son tres los ámbitos de formación que requieren los niños: mano, corazón y cabeza, y aclara que son simultáneos, pero que el corazón va a impulsar a los otros dos elementos. Nada lejos de lo anterior, en estos momentos, para los jóvenes, se han implementado programas asociados con las habilidades emocionales, para evitar la deserción, el uso de drogas o el alcoholismo. De esta forma, se comprueba no sólo la vigencia de las aportaciones de Pestalozzi, sino que, además, se explica la forma en que debe educarse, lo cual hace de las obras de Pestalozzi una importante herramienta de conocimiento.

Los planteamientos de Pestalozzi, incluso, pueden ser asumidos como una herramienta de conocimiento para aportar mecanismos de acción que operen lo que el discurso político, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019, plantea y se asocia con lo que ahora llaman la Nueva Escuela Mexicana, la cual se presenta como novedosa, sin embargo, esos planteamientos ya han sido hechos por distintos pensadores, entre los que se encuentra Pestalozzi quien no sólo se preocupó por la educación de los pobres, sino que, además, dicha educación la orientó hacia la parte humanista e integral.

Aun cuando el discurso de la Nueva Escuela Mexicana puede ser interesante desde una perspectiva pedagógica, corre el riesgo de quedar como discurso, sin llegar a concretarse puesto que los titulares de la Secretaría de Educación Pública no están considerando, cuestiones de formación que necesitan los educadores para implementar dicha propuesta.

Interés investigativo

El presente trabajo se enmarca dentro de la historia de la pedagogía y surgió al plantearse la importancia de conocer las categorías que estructuran la explicación del suizo Juan Enrique Pestalozzi; el proceso de identificación de las categorías utilizadas por Pestalozzi tiene la intención investigativa de dar a conocer los aspectos teóricos relevantes y vigentes de ese teórico y que pueden ser útiles en los procesos educativos actuales planteados en la propuesta de la Nueva Escuela Mexicana (NEM).

Conocer la teoría pedagógica de Pestalozzi puede contribuir a reflexionar en su posible aplicación a nuevas explicaciones de las prácticas educativas actuales. Conocer la teoría también permite dar explicación de lo que se conoce y de la práctica que se implementa en el proceso educativo. Como bien lo pensaron Platón y Aristóteles al aclarar que una cosa se hace: o bien teniendo conocimiento previo de sus principios básicos (por arte), o

bien por mera experiencia sin poder justificar el procedimiento empleado (por experiencia, por hábito, por costumbre). Para Platón, por ejemplo, Gorgias ejercía de orador con buenos resultados por experiencia, hábito y rutina, pero no podía explicar racionalmente porque empleaba tal o cual estrategia retórica (Aristóteles, 2015, p.114).

Es claro entonces que, apropiarse del conocimiento teórico, puede contribuir a comprender y explicar aspectos de la práctica educativa. La práctica educativa es un fenómeno cambiante, porque todo aquello que lo hace mostrarse sólo interviene en un momento, es decir, resulta de las interacciones personales, aun cuando la finalidad está asociada con la continuidad de los conocimientos humanos.

El artículo es derivado de un proyecto de investigación, realizado con base en el método dialéctico crítico, titulado “La propuesta educativa de los pedagogos clásicos” que se está realizando en el Instituto de Investigaciones Sociales y Humanas.

El procedimiento investigativo dio inicio con la delimitación del tema de investigación, el diseño del proyecto de investigación y la construcción del esquema de investigación, el cual sirvió de guía para identificar como fuentes principales de información las siguientes obras de Pestalozzi: *Cómo Gertrudis enseña a sus hijos*, *La confianza en el ser humano*, *Canto del cisne* y el documento *Cartas sobre la educación de los niños*; también hubo la necesidad de consultar otras fuentes de información para comprender las categorías planteadas por el autor y establecer vínculos con otros filósofos o estudiosos del tema. En seguida las obras fueron leídas, analizadas y, posteriormente, se redactaron fichas textuales en una base de datos, las cuales fueron reflexionadas y, después, se diseñó el esquema de exposición, mismo que permitió codificar y depurar la información que se utilizó para la redacción del presente artículo.

Juan Enrique Pestalozzi

Una vida que amó la vida, frase que resume el actuar del pedagogo Juan Enrique Pestalozzi, quien nació el 12 de enero de 1746 en la ciudad de Zurich y murió el 17 de febrero de 1827, sus padres procedían de una familia italiana, oriunda de Chiarenne. El padre tenía como profesión médico cirujano, por lo cual proporcionaba un nivel económico estable a los cinco integrantes de la familia, hasta su muerte que fue a finales de 1751, cuando Pestalozzi tenía cinco años. Este suceso influyó en la conformación del carácter de Pestalozzi, ya que, a partir de ese momento, se vio influido fuertemente por su madre, Susana Hotz y una fiel sirvienta llamada Babeli. Se impregnó, además, de emotividad femenina que, más tarde, se reflejó en sus actos, encarnando siempre la bondad y amor que recibió en su vida infantil (González, 1986, pp. 9-10).

A mediados del siglo XVIII, el hogar de Pestalozzi vivía en la pobreza, sin embargo, la madre no descuidó la formación de sus hijos. Juan Enrique, fue inscrito en la escuela pública elemental de Zurich y, más tarde, acudió a un centro de enseñanza media, donde se convirtió en un adolescente ávido de saber, y le surgió la vocación en las humanidades. La primera influencia, en lo que a su formación se refiere, la recibió en el “Collegium Carolinum” de su gran maestro Bodner, profesor de recia personalidad espiritual, de ideas democráticas y liberales (González, 1986, pp. 10-11).

En 1768 abandonó Zurich para trasladarse al cerro Jura, cerca de la provincia de Friburgo, para fundar una escuela de producción, esperando de ella los frutos que vendrían a salvar de la miseria a tanto niño desamparado e ignorante; el nombre de la institución fue Neuhaus (Granja Nueva), la cual, en 1780, quebró por incosteable. Lejos de asustarse ante la pobreza, en ese mismo año, se dedicó a escribir y publicó *Veladas de un ermitaño*. En los años siguientes produjo: *Leonardo y Gertrudis*, *Cristóbal y Eloísa*, *Hoja Suiza*, *Fábulas*, *Investigaciones acerca de la marcha de la naturaleza en el desarrollo del género humano* (González, 1986, pp. 12-15).

La segunda fase de la actividad pedagógica del célebre educador se inició en la población llamada Stanz, donde instaló un orfanato debido a que había un gran número de huérfanos a causa de la guerra, este lugar llegó a contar con 400 huérfanos; seis meses después, debido nuevamente a la guerra, el orfanato es convertido en hospital militar. Tras un breve descanso, un gran amigo de Pestalozzi le proporciona una escuela en la ciudad conocida como Burgdorf donde pudo continuar aplicando su método. En 1801, de la experiencia en Burgdorf, escribió "Cómo Gertrudis instruye a sus hijos", veinticuatro cartas sobre la enseñanza elemental dirigidas a su amigo el editor Enrique Gessner, de Zurich; Gertrudis simboliza, para Pestalozzi, la perfección de su método, el cual tiene como base el espontáneo procedimiento de la madre amorosa y reflexiva. En Burgdorf, la institución pestalozziana ya no era la escuela elemental ceñida a la localidad, sino que se levantó como un instituto en forma; el éxito se debió no sólo a Pestalozzi, también a su equipo de colaboradores y, con ello, la escuela alcanzó perfiles internacionales. En 1804, al igual que el orfanato de Stanz, el instituto Burgdorf sucumbió por la guerra (Mantovani, 1975, pp. 7-11).

Derivado de la fama que, en ese momento, tenía Pestalozzi, el gobierno le proporcionó un local en definitiva para no interrumpir sus valiosos experimentos pedagógicos-didácticos y el lugar escogido fue Iverdón, el cual representó para Juan Enrique Pestalozzi la culminación de una brillante carrera pedagógica. Desde 1805, año en que se estableció, hasta 1820, en que tuvo que abandonarla, desplegó una actividad sencillamente prodigiosa, convirtiendo esta institución en la meca de los educadores contemporáneos: Froebel, Ritter y Madame Stael encabezan la lista de educadores que acudieron al célebre Instituto de Iverdón (Mantovani, 1975, p. 12).

La naturaleza del niño

En su totalidad, la obra de Pestalozzi representa una actitud frente a la vida del ser humano que contiene una imagen de niño; dicha imagen funciona como marco de referencia en su pensamiento y fue defendida de forma implícita o explícita en todas sus obras, es decir, no es posible determinar la concepción de niño en una sólo obra, más bien, en todos sus escritos se pueden identificar conceptos mediante los cuales expone esa forma de pensar al niño.

Para identificar la concepción de niño fue necesario plantearse las siguientes preguntas: ¿qué es el niño?, ¿en qué situación vivían los niños a los que se refiere empíricamente Pestalozzi?, ¿qué es el ser humano? Dar respuesta a estas preguntas implicó analizar las obras pedagógicas de Pestalozzi en las que se identificaron conceptos que explican la concepción de niño como ser humano.

Se puede decir que Pestalozzi formó su concepción de niño a partir de tres tipos distintos de referentes: el empírico, el mágico religioso y el teórico. Los referentes empíricos los obtuvo a partir de la experiencia que, mediante sus sentidos, alcanzó al observar las condiciones en que vivían los niños huérfanos y mendigos de la calle; los referentes teóricos fueron adquiridos de los planteamientos pedagógicos que hizo Juan Jacobo Rousseau, sobre todo los que se encuentran en la obra titulada *El Emilio*, de esta obra obtuvo la idea de que el hombre es bueno por naturaleza. Sin duda, los referentes religiosos del pensamiento de Pestalozzi fueron obtenidos mediante su formación inicial de carácter teológico.

Este último referente lo lleva a concebir al niño como un ser espiritual que tiene amor y fe, por ser una criatura creada por Dios, "El amor, la fe y la libertad en un niño deben ser desarrollados primero por la madre y después por su maestro" (Pestalozzi, 1818, p. 2). Ahora bien, el niño es también pensado como un ser orgánico con una capacidad natural que contiene la posibilidad de potenciar su perfeccionamiento. "Pestalozzi, veía en el espíritu del hombre algo más que el intelecto

abstracto, matemático, frío, calculador, y en la vida no la suma de elementos de un “mecanismo”, sino la unidad total de un “organismo” que progresa por desarrollo y armonía de sus fuerzas diferenciadas e inseparables” (Mantovani, 1946, p.8).

En la época en que le tocó vivir a Pestalozzi, la sociedad se encontraba corrompida por los intereses de la creciente clase burguesa alemana. Con su interés y su preocupación por la situación de los pobres, Pestalozzi sintió al pueblo y oyó el pulso de la vida multitudinaria. Comprendió sus miserias porque las vivía, asumiéndolas dolorosamente. “Quien no ama al pueblo no se merece a sí mismo, — decía. Yo me denuncio como partidario del pueblo. Lo vio como una individualidad histórica, como un complejo de espíritu en cuyo seno el hombre se forma, sufre y goza” (Mantovani, 1946, p.8). Luchó en contra de una sociedad corrompida que contribuyó potentemente a corromper la inocencia de los niños y hombres más desprotegidos, los pobres. Pestalozzi reconoció la debilidad del niño y su necesidad de ser cuidado por adultos, es decir, por la familia, principalmente por la madre.

Los niños pobres, como consecuencia de una sociedad corrupta, se encuentran privados de los medios y las condiciones para su desarrollo humano. Pestalozzi dio a conocer a la sociedad la existencia de niños deshumanizados, niños sin educación. Un niño sin educación es un niño convertido en cosa, en cualquier cosa sin valor al que se le puede utilizar o dejar de utilizar en cualquier momento. Pestalozzi dejó en claro que “...en vano se habla de libertad, cuando el hombre está enervado o su espíritu no está provisto de conocimiento o se ha olvidado su raciocinio; y sobre todo, cuando se le mantiene inconsciente de sus derechos y deberes como un ser moral” (Pestalozzi, 2013, p. 215).

La sociedad burguesa califica al niño o al hombre por sus capacidades prácticas, es decir, por lo que es capaz de producir, ya que, para sus fines económicos, requiere habilidades técnicas o pragmáticas que le resulten útiles al sistema de dominación. El niño u hombre cosa es una persona

que fue despojada por otros de su espíritu y de su humanidad. Según Rousseau, el hombre es bueno y la sociedad es mala. Según Pestalozzi, la sociedad es igual que el hombre, teniendo en cuenta algunos elementos buenos y otros malos. En su concepto de la naturaleza y del estado natural del hombre, Pestalozzi ve a la naturaleza como sabia, decidida y providente (Quintana, 2007, pp. 95-96).

De esta forma, en las obras de Pestalozzi encontramos una concepción de niño distinta a la mayoría de las concepciones que, en su tiempo, existieron y consideraban al niño como un adulto pequeño, al cual trataban como tal. Con Pestalozzi, el niño quedó situado en una verdadera relación con la naturaleza y la cultura. La naturaleza del niño contiene un potencial inicial que le es dotado naturalmente.

Propuesta pedagógica de Pestalozzi.

Pestalozzi sostenía que la buena educación era el camino para solucionar las contradicciones y la pobreza de la sociedad. La buena educación consistía en que los niños aprendieran a través de la actividad, con objetos, además debían ser libres de perseguir sus propios intereses y deducir sus propias conclusiones. Pestalozzi hace énfasis en la espontaneidad como una herramienta que permite a los niños encontrar sus propias respuestas; otra parte esencial de su pensamiento pedagógico fueron tres dimensiones que, según él, no podían desatenderse en el acto de educar: la mano, el corazón y la cabeza, los cuales tienen estrecha relación entre ellos, ligados, no separables ni tampoco priorizados, se tienen que dar de forma simultánea.

Pestalozzi plantea educar *cabeza, corazón y manos*, es decir, apunta al desarrollo de la persona, de su inteligencia, de su efecto y de las habilidades y competencias requeridas para la vida y el trabajo. Para Pestalozzi, la palabra *cabeza* refiere a todas las funciones mentales y espirituales que permiten discernir de manera razonada las cosas. A ella pertenecen la percepción, la memoria, la representación, el pensamiento y el lenguaje. Lo que

entiende por *corazón*, es más complejo, ya que no se refiere únicamente a los diversos sentimientos, sino también incluye cuestiones éticas del amor, la creencia, la confianza y la gratitud y luego, también a la estética, relacionada con la capacidad para apreciar la belleza.

Pestalozzi resalta que las capacidades del *corazón* son valiosas ya que sólo estas le permiten al ser humano alcanzar su verdadera meta: la humanización. Por ejemplo, una enseñanza que se hace con el *corazón* que transmite respeto, alegría, amistad y belleza, logra despertar en los alumnos el amor por lo que realizan y también el amor a la vida, entonces todo conocimiento tendrá por prioridad a la humanidad, al bien común y de todas las demás especies; los niños podrán verse íntimamente relacionados con todo lo exterior.

Por ello, antes de preguntarse si una teoría conviene o no conviene con el interés de una clase de hombres o con las opiniones preconcebidas de otros, es preferible apoyarse en la observación o la experiencia o sobre un uso recto de la razón y una desembarazada interpretación (Pestalozzi, 2013, p. 186), para dirigir la acción en la sociedad ya que, por una parte, las teorías corresponden con un cierto momento histórico y, aunque sirven para reflexionar, es probable que no se corresponda con otras dinámicas sociales. Además, una misma teoría, puede ser asumida de distintas maneras por individuos diferentes, porque diferentes son los referentes contenidos en cada conciencia (Covarrubias, 1995, p. 47). Entonces, las teorías deben servir para pensar, ya que, por sí misma, no dan explicaciones en relación directa con un fenómeno social; este planteamiento es relevante dentro del método que Pestalozzi sugiere para la educación natural del niño, ya que se desentendió, tanto de las explicaciones como de los procedimientos que, en su tiempo, fueron los más relevantes y aceptados para educar.

Pestalozzi, sostiene que, cuando se observa una madre que se distinga por el cuidado que presta a la educación de sus hijos y por el éxito que logra,

se comprueba que los principios con que actúa y los medios que emplea no son el resultado de una larga indagación, sino más bien de una resolución adaptada una vez y constantemente seguida (Pestalozzi, 2013, p. 189). Este proceder encierra el amor materno que busca el desenvolvimiento de las facultades humanas para procurar la vida. Para Pestalozzi, la sobrevivencia en el hombre y los animales sigue un mismo camino: el instinto. Esta categoría encierra las más puras formas del espíritu, las cuales tendrían relación directa con un creador divino, pero, para el hombre, el único momento en que puede experimentarlo es después del nacimiento (Pestalozzi, 2013, p. 215).

Para Pestalozzi el ser humano era como un libro de estudio y, sobre él, está dada su filosofía; este planteamiento corresponde con una filiación platónica, porque, con ello, se explica al alma inmortal, increada y preexistente al cuerpo que, temporalmente, ocupa (Covarrubias, 2012, p. 44), además, en el alma, se encuentra contenida la verdad, por ello, la observación, la experiencia y la reflexión fueron herramientas fundamentales en su labor.

En el hombre, la naturaleza animal y la superior, están de forma simultánea, pero la primera es pasajera y la segunda se puede hacer permanente, lo anterior no impide a la naturaleza animal ser fundamento de la superior, a esta última se llega por medio de la educación (Pestalozzi, 2013, pp. 192-193). La educación debe formar el carácter y la enseñanza a partir de la bondad que es el principio que las regula (Pestalozzi, 2013, p. 193), el temor no puede actuar como un freno moral, sólo puede actuar como un estímulo para el apetito físico, exaspera y enajena al espíritu (Pestalozzi, 2013, p. 206).

Hay tres estados en el desarrollo del ser humano, el primero es el estado natural, después el estado social y, por último, el moral. Por ello, la socialización del hombre crea reglas que conllevan una conducta esperada y son acuerdos que debe cumplir como requisito para constituir la sociedad. El estar en

sociedad, el individuo, requiere reprimir sus deseos naturales porque, con otros individuos, se han acordado patrones para convivir, el bien social limita, pero también protege. El sujeto, contrariado por el sometimiento que la sociedad hace a sus deseos naturales, debe llegar a la armonía consigo mismo para que pueda ser un ciudadano que se realice plenamente dentro del núcleo social, esto sucede cuando encuentra la función que tiene en su vida.

El ser moral es un estado superior porque el individuo se perfecciona a sí mismo, en el niño se requiere iniciar con la gimnasia y después la música, ya que la gracia innata de una melodía es la que habla al corazón de todo ser humano (Pestalozzi, 2013, pp. 217-219). Aun cuando la moralidad inicia con la acción social, no corresponde al hacer de todos, más bien es individual. En este sentido, Pestalozzi sostiene que es posible educar al sujeto moralmente y, para ello, estableció el más elevado principio de la instrucción y reconoció la intuición como el fundamento absoluto de todo conocimiento (Pestalozzi, 2006, pp. 185-186).

Para Pestalozzi, la enseñanza fue clave en el desenvolvimiento del espíritu superior o moral, por ello, criticó con severidad la instrucción popular que ofrecía el Estado, la ubicaba con vacíos en la enseñanza o, más bien, con procedimientos artificiales que transformaban las leyes naturales de la enseñanza, haciéndola defectuosa y charlatana. La ausencia de reconocer que todo conocimiento debe preceder de la intuición y poder ser reconducido a la intuición fue el principal motivo del fracaso en que se encontraba la instrucción popular en el tiempo en que vivió Pestalozzi (2006, p. 192). Entonces, la intuición es uno de los principales conceptos pestalozzianos, el cual no debe entenderse en un sentido pasivo, algo así como la visión sensible o la impresión de los objetos, sino como algo activo. La intuición es planteada por Pestalozzi como una condición del niño, un estado natural del conocimiento humano (Pestalozzi, 2014, p. 29).

Pestalozzi reconoce, en la intuición, un aspecto externo y un aspecto interno. Lo primero tiene que ver con los sentidos que se reciben del mundo, el segundo aspecto se refiere a los sentimientos y el juicio que se produce con motivo de tener tales impresiones, la intuición externa es la fuente de la interna, pero esta última da valor humano a la externa. La postura de Pestalozzi con respecto a la intuición es de concepción kantiana, ya que se afirma que el mundo exterior existe en sí mismo, pero que se nos aparece de una manera que está determinada por la naturaleza de nuestras mentes (Frank, 1965, p. 47).

Para Kant, el espacio y tiempo son sólo formas de la intuición sensible y, por tanto, sólo son condiciones de la existencia de las cosas como fenómeno; no es posible tener conocimiento de un objeto como cosa en sí misma, sino sólo en cuanto la cosa es objeto de la intuición sensible, es decir, como fenómeno (Kant, 1928, p. 51). De este modo, para Kant, espacio y tiempo son las dos formas de percepción que permiten percibir el mundo. Que un cuerpo ocupe un lugar en el espacio no es algo que se pueda demostrar; por el contrario, percibimos un cuerpo porque nuestra mente lo sitúa en el espacio (Hacyan, 2004, p. 92).

Para descubrir la categoría de intuición, Kant ocupó los avances en la ciencia física, sostuvo que el conocimiento del hombre comienza con la experiencia, aunque no es condición única (Kant, 1928, p. 77) ya que la facultad de conocer para su ejercicio requiere de objetos que hieran los sentidos para provocar representaciones y poner en movimiento la capacidad intelectual (Kant, 1928, p. 78) y, además, la razón debe acudir a la naturaleza llevando en un lado sus principios, según los cuales tan sólo los fenómenos concordantes pueden tener el valor de leyes y, del otro, el experimento (Kant, 1928, p. 35). De esta forma, Kant analiza los conocimientos que derivan de la experiencia; por su parte, Pestalozzi, se ocupa de admitir que la experiencia es una forma de enseñanza natural ya que es facultad del intelecto.

Para Kant, fue evidente que la física tuvo tan "... provechosa revolución de su pensamiento, a la ocurrencia de buscar (no imaginar) en la naturaleza, conforme a lo que la razón misma ha puesto en ella, lo que ha de aprender de ella y de lo cual por sí misma no sabría nada" (Kant, 1928, p. 36). Si la física, en sus conocimientos, tuvo tal avance derivado de sujetos que buscaron en la naturaleza y lo anterior es llevado a la educación, entonces, existe un procedimiento natural para desplegar el intelecto del hombre, no hay cabida para forzar lo que naturalmente tiene que suceder en el sujeto por su naturaleza cognitiva.

Pestalozzi plantea no sólo la intuición como principio del conocimiento, sino que, además, lo plantea en el ámbito pedagógico, como posibilidad para la enseñanza; y, en este ámbito, distingue entre intuición y el arte de la intuición, lo cual parece surgir a partir de su afán por sistematizar la enseñanza. Esto debido a que el arte de la intuición se refiere al hecho de dar un sentido de orden a las intuiciones, de tal manera que puedan ser aprendidas de manera sistemática por los educadores.

Para Pestalozzi, es importante que el educador tenga claro que el conocimiento intuitivo de las cosas formadas debe preceder al estudio de la forma ya que, esto último, es una exposición artificial en relación con la facultad de intuición y también como objeto determinado de la enseñanza misma. Entonces, plantea cinco modos de la intuición; los tres primeros avanzan desde la intuición difusa hasta la participación de la voluntad para recibir el conocimiento (Pestalozzi, 2006, pp. 149-150). En el cuarto modo se encadenan las intuiciones y en el quinto modo de la intuición sucede la obra del alma y de todas sus facultades (Pestalozzi, 2006, pp. 150-151).

Para Pestalozzi fue esencial darse cuenta de las diferencias que existían entre todas los modos de la intuición, con el fin de poder abstraer o deducir, para cada uno de ellos, las reglas que le son propias (Pestalozzi, 2006, p. 150), ese es el camino natural

del conocimiento, por ello, la enseñanza está sometida a dirigir su arte lo más apegada posible a esa condición natural.

Una idea fundamental de Pestalozzi que enfatiza a cada momento, es el principio de llevar la enseñanza de manera gradual, sin apresuramientos, de tal forma que se asegure una noción clara de lo que se desea aprender antes de pasar al siguiente nivel. Propone posteriormente, grabar las intuiciones adquiridas en la memoria y reforzarlas con el lenguaje, haciéndose valer de los elementos que proporciona la naturaleza, es decir, el contexto en el que se encuentra el niño, con el fin de que el aprendizaje sea relacionado con todo lo que, de manera ordinaria, el niño observa en su propio medio que lo rodea.

Plantea que el origen de los conocimientos humanos se encuentra en el número, la forma y la palabra (Pestalozzi, 2006, p. 67). Este pensamiento constituye el eje de su método y en función de esos tres elementos que, después, denomina como el lenguaje, cálculo y la forma, conforma todo un sistema de enseñanza innovador de su tiempo.

Para la enseñanza elemental del lenguaje y de la forma Pestalozzi señala que el primer elemento es el sonido, estudiado a partir de tres medios de enseñanza: la fonología, la lexicología y la gramática. La primera de ellas es expresada a partir de sonidos cantados y hablados, cabe mencionar que Pestalozzi se dio a la tarea de diseñar cuidadosamente libros de texto o de apoyo didáctico donde mostró materiales exclusivos para tal fin, inicia con los elementos básicos de la forma, como las letras y los objetos, desde los más simples hasta los más complejos. Esto último es una de los planteamientos base de la propuesta de Pestalozzi, partir de lo elemental a lo complejo.

Como parte del método que Pestalozzi dirige al aprendizaje en el niño, se complementa con lo referente a la enseñanza y sostiene que la primera regla para ello, es enseñar siempre mediante cosas, mejor que mediante palabras, porque, cuando se

muestra un objeto al niño, el nombre le queda en la memoria juntamente con la revolución de la impresión que el objeto produce en los sentidos, además se debe explicar su origen, sus partes y relaciones, así como sus usos, defecto y consecuencias, con lo anterior el niño podrá distinguir unos objetos de otros (Pestalozzi, 2013, p. 232). Entonces, constituye un gran arte para el maestro no fracasar nunca en la elección de un objeto, como ejemplo de una verdad (Pestalozzi, 2013, p. 234).

Para el aprendizaje de las nociones de número, Pestalozzi partía de lo que hoy se conoce como los conocimientos previos de los niños; usaba el cuadro del deletreo con el fin de que los niños identificaran de cuantas letras y silabas estaban compuestas las palabras, con lo cual atendía un doble propósito: la enseñanza del lenguaje y la enseñanza del número, dicho tablero era usado poniendo una serie de tablitas que el niño agregaba, primero de unidad por unidad y, luego, hacia la operación cada vez más compleja, al agregar dos tablitas, tres, cuatro, etc. Una vez que se le hacía razonar al niño a través de preguntas, Pestalozzi procedía a la enseñanza de la sustracción, utilizando el mismo método, pero de manera inversa (Pestalozzi, 2013, p. 106). Pestalozzi presentaba materiales concretos con los cuales, el alumno pudiera practicar diferentes ejercicios. De esta forma, los objetos se distinguen entre sí, como existentes separadamente en el espacio, se le atribuye una idea de su forma o, en otras palabras, del espacio exacto que ocupan, también se distinguen como existentes en diferentes tiempos y con ello caen bajo la denominación de número (Pestalozzi, 2013, p. 237).

Se retoma el espacio y el tiempo como dos categorías fundamentales de la física mecánica ya que, en ellas, se sostiene la explicación newtoniana del movimiento de los cuerpos. Euler, en su obra *Reflexiones sobre el espacio, la fuerza y la materia*, sostiene que los principios de la mecánica fueron establecidos tan sólidamente que sería una gran equivocación pretender dudar de su verdad y, por ello, los metafísicos, lejos de negar los principios

de la mecánica, tratan más bien de deducirlos y demostrarlos mediante sus ideas, pero reprochan a los matemáticos el vincular inadecuadamente estos principios a ideas de espacio y tiempo, que no son sino imaginarias y carentes de toda realidad (Euler, 1988, pp. 39-41). Pestalozzi asume al espacio y al tiempo como contenido real de los objetos y como propiedad del escenario exterior, respectivamente, es decir, son propiedades del exterior para que exista el conocimiento en el hombre. Otro motivo para enseñar a los niños lo antes posible los elementos de número y forma, es que ambos admiten un tratamiento más claro.

La educación elemental, como disposición para estimular y ayudar, con su arte, el proceso natural en el desenvolvimiento de la capacidad de pensar, reconoce en la enseñanza del número y de la forma, el medio más sencillo para favorecer el paso adecuado entre la formada capacidad de intuición y la capacidad de pensamiento desenvuelta, desarrollando y preparando sólidamente la propia base de esta alta potencialidad. El hombre debe combinar, independientemente, en sí mismo, los objetos de su intuición, debe diferenciarlos y compararlos, como medio de aprender a pensar sobre ellos (Pestalozzi, 2014, p. 57).

El desarrollo de competencias en la nueva escuela mexicana

Desde diciembre del 2012, en México, la Secretaría de Educación Pública (SEP) inició el proceso que acompañó a la Reforma Educativa, mediante la revisión al Modelo Educativo vigente en su conjunto, incluidos los planes y los programas, los materiales y los métodos educativos, mediante la realización de foros regionales de consulta y reuniones nacionales. Con estas aportaciones, en julio de 2016, la SEP presentó un planteamiento para la actualización del modelo educativo, compuesto de tres documentos: Carta sobre los fines de la educación en el siglo XXI, el Modelo educativo 2016 y propuesta curricular para la educación obligatoria 2016 (SEP, 2017, pp. 13-14).

El nuevo Modelo Educativo contenía un planteamiento pedagógico que, presumiblemente, era diferente, ya que requirió la reorganización del sistema educativo y de sus políticas públicas y, además, consideraba la participación de autoridades, maestros, padres de familia, alumnos y la sociedad en la educación. Lo anterior estaba pensado justo en considerar a todo tipo de actor interno y externo a la escuela para asegurar el conocimiento de los alumnos. Por ejemplo, con respecto al planteamiento curricular se planteó un perfil de egreso que indica la progresión de lo aprendido desde el ciclo preescolar hasta el de bachillerato (SEP, 2017, pp. 27-28).

Particularmente, se considera que el documento que se denomina Modelo Educativo no es más una serie de recomendaciones pedagógicas simplificadas de lo que llaman constructivismo y que responden a un conjunto de enunciados llamados competencias, las cuales, conjugadas, esperan constituirse en los aprendizajes de los alumnos, para que, después, le sirvan al ciudadano promedio para desempeñarse como obrero que responda a las grandes empresas que dominan el capital económico. Es así, como la escuela, es vista como una empresa que produce mano de obra y el conocimiento que, al estar en ella, debería tenerlo un alumno y, todo lo anterior, se traduce en la reproducción de simples procedimientos técnicos, limitando la capacidad de pensamiento de quienes acuden a la escuela.

Al respecto, Ojeda explica que la relación del hombre, el ambiente y la estructura de la comunidad conforman una cultura específica que se transmitió y validó en ella misma a través de la educación y, entonces, las enseñanzas, en cada momento histórico, han sido consecuencia de la tribu, en un inicio y, después, de la clase dominante de su tiempo. La entrada del capitalismo convirtió, poco a poco, a la ciencia y a la educación en medios excelentes para consolidar a los poderosos e interiorizar en los hombres comunes los intereses de la clase burguesa y ésta sería la herramienta idónea para la posterior cosificación del medio

como tal y, por supuesto, del hombre como su producto (Ojeda, 2006, p. 49).

En estos momentos (año 2019), en México, el cambio de Presidente implicó un cambio en la educación que ofrece el país y, por ello, el titular de la SEP abandonó los programas que, en el sexenio pasado, denominaron Nuevo Modelo Educativo y difundió la Nueva Escuela Mexicana; estos cambios responden al malestar que ocasionaron en el gremio magisterial las reformas en educación impulsadas por el anterior Presidente de México.

Hasta ahora, no se tiene un documento oficial que exprese, como modelo educativo, lo que la SEP denominan como Nueva Escuela Mexicana y, más bien, parece una aspiración a la que se pretende llegar, ya que el 2 de agosto del presente año, la SEP difundió material para capacitar en un taller a docentes de nivel básico y el contenido de dicho material presenta, de forma general, información acerca de la derogación a la reforma educativa, las actividades para determinar qué tipo de educación quieren ofrecer y el asunto de la Nueva Escuela Mexicana, esto último con un sentido diagnóstico, ya que se analizan las actividades académicas que los maestros modificarían o eliminarían (SEP, 2019, pp. 2-21).

De este modo, el sistema educativo mexicano, se encuentra en un punto importante para la construcción de un modelo educativo que se impregne de la primera intuición de los maestros en las aulas, pero, como lo menciona Pestalozzi, esta intuición es difusa y, entonces, tendría que transitar a otros modos de intuición para incluir la voluntad y la supremacía del bien común y, si es así, se recomienda retomar las aportaciones teóricas y prácticas del método pestalozziano que aplican tanto para la educación de los niños como para la formación del maestro.

Otro elemento importante para retomar a Pestalozzi, consiste en que defendió la idea de que la educación debería ser otorgada por el Estado y no por cualquier particular, pues tomó como

ejemplo el esplendor de las culturas espartana, griega y romana, que preparaban hombres virtuosos capaces no sólo de ganar las guerras, sino que, también generaron poder y grandeza a su Estado. Rousseau sostuvo que la grandeza de esas civilizaciones se logró mediante la educación de los hombres, ya que "...los pueblos son el producto de los gobiernos" (Rousseau, 2010, pp. 36-37).

Platón reflexionó acerca de la intervención del Estado para la formación de ciudadanos, pero no como una instancia reguladora, sino como ese ente condensado de formas virtuosas que deben conocer los ciudadanos para vivir de mejor manera. Para Platón, "...el mayor bien de un Estado no es la guerra ni la sedición [...] sino la paz y la buena inteligencia entre los ciudadanos" (Platón, 2017, p.19). Porque sucede que, al ser la ciudad anterior al individuo, como lo pensó Aristóteles, entonces el hombre es, por naturaleza, un animal político ya que la *polis* sólo puede ser concebida después de las relaciones sociales que el hombre establece en sociedad, sólo el hombre tiene la capacidad de pensar el bien y el mal, lo conveniente o no conveniente (Aristóteles, 2004, p. 211) y de eso derivan las leyes o normas de vida en la polis.

Fue en la época de la ilustración cuando aumentó la conciencia de la necesidad de la intervención del Estado en la educación de los ciudadanos. Es decir, se recuperó la idea platónica en toda su pureza y con mayor precisión. No en vano Rousseau considerará a *La República* como el mejor tratado de la Historia de la Educación. Asistimos, por tanto, al nacimiento de la primera conciencia contemporánea de lo que será la educación pública (Barreiro Rodríguez, 1987, p. 165).

Actualmente, el gobierno mexicano en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, ha establecido principios rectores para el desarrollo y bienestar del país, tales como: por el bien de todos, primero los pobres, menciona que una sociedad que no atiende a los débiles y desvalidos rompe el principio de empatía que es factor indispensable de cohesión. No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera,

plantea un modelo de desarrollo respetuoso de los habitantes y del hábitat, equitativo, defensor de la diversidad cultural y del ambiente natural. No más migración por hambre o por violencia, la mayor riqueza de las naciones es su población; aspiramos a ofrecer a todos los ciudadanos las condiciones adecuadas para que puedan vivir con dignidad y seguridad en la tierra en la que nacieron. Ética, libertad, confianza, se basa en la convicción que es más fuerte la generosidad que el egoísmo, más poderosa la empatía que el odio, más eficiente la colaboración que la competencia, más constructiva la libertad que la prohibición y más fructífera la confianza que la desconfianza (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, 2019, pp. 4-16).

Lo anterior no es algo que el gobierno federal deba ofrecer al pueblo mexicano, Pestalozzi sostuvo que dichos principios tendrían que ser la aspiración de un pueblo por mejorar la vida social y, por supuesto, moral. Por ello, para vivir bajo los mencionados principios, tendrían que permear la estructura más importante de formación de ciudadanos, la escuela pública.

De esta forma, las categorías de Pestalozzi que permearían a la formación de ciudadanos bajo los principios que actualmente el gobierno plantea son: La naturaleza superior del hombre, porque permite tener conciencia de los valores superiores, lo bueno, lo justo, lo virtuoso, además de ser creativo, participar de la vida en comunidad y que la razón lo gobierne, es decir, apunta al desarrollo de la persona, de su inteligencia, de su efecto y de las habilidades y competencias requeridas para la vida y el trabajo (*cabeza*, el *corazón* y la *mano*).

Hoy día, la triada de Pestalozzi es llamada competencia, la cual está pensada en la movilización de lo cognitivo, lo afectivo y lo procedimental. Aunque la competencia refiere a los tres elementos que Pestalozzi planteó, tienen una enorme diferencia, ya que la competencia tiene atado, a lo cognitivo, un contenido disciplinar que el niño tiene que memorizar y, sobre dicho contenido, gira la parte afectiva y de procedimientos pero, al ser

impuesto lo cognitivo, el niño pierde el interés, es decir, su corazón no es tocado en lo más mínimo para sentir gusto por lo que aprenderá en la escuela, la cual, en muchas ocasiones, actúa como una cárcel que reprime a los niños. Entonces, la triada planteada por Pestalozzi permite establecer con claridad que el desarrollo de competencias en los alumnos no es un asunto de imposición y sometimiento por parte del maestro sino que, más bien, tendría que suceder de forma natural para tocar el corazón del alumno, sin embargo, en el aula el maestro no prioriza atender el corazón, sino la cabeza, mediante discursos de convencimiento para que el alumno repita una serie de conceptos vacíos y, por tanto, sin sentido en su vida cotidiana, que además olvida después de unas horas.

La concurrencia de estos tres elementos gesta la fuerza autónoma en cada uno de los sujetos, es decir, la parte racional legitima lo universal de la naturaleza humana (García, 2013, pp. 49-50). Al conjugar los tres elementos se podrá tener éxito en el desarrollo de competencias, debido a que el poder del hombre está representado en la *cabeza*, a través de ella se reflexiona para construir conceptos e ideas; además, su vínculo y relación con sus semejantes se establece mediante un proceso interactivo y dialéctico que le provee experiencias sensitivas y afectivas de su entorno, con ello se desarrolla el *corazón* y, con la dimensión de la *mano*, se representa lo que debe ser.

Otra de las categorías de Pestalozzi es la educación integral, dirigida a educar a los niños, hijos de las familias pobres, en estas condiciones el estado será encargado de la educación de los niños para tener ciudadanos libres y virtuosos, esta propuesta de educación en la que participa la madre, la familia, las leyes y el Estado a través de la escuela pública son categorías que se encuentran vigentes y pueden servir para llevar a cabo las aspiraciones de la Nueva Educación Mexicana planteada como un principio en el plan nacional de desarrollo 2019-2020.

Con respecto a la misión del educador, más que instruir, debe hacer apto al sujeto para adquirir conocimientos. El propósito fundamental de los docentes es guiar y fomentar en el aula una enseñanza que permita a todos los alumnos poseer los conocimientos necesarios para la resolución de diversos desafíos que se les presente constantemente en la vida diaria.

Es importante señalar que algunos gobiernos aprovecharon el método silábico propuesto por Pestalozzi para la conformación de un proyecto de nación que promovió la formación de sujetos útiles al progreso, ya que retoma procesos de enseñanza en la aritmética y en la geometría (Parra, 2015, p. 553). El interés del Estado fue proporcionar a la población más desprotegida, al menos un mínimo de capacidad mecánica para el trabajo, pero ya no sólo el trabajo como fuerza, sino ahora para procedimientos de operadores o en el armado de piezas, lo cual requiere memoria y ciertas nociones matemáticas. Otra adaptación del método plantado por Pestalozzi se puede observar en el uso de la tecnología digital donde se debe de ir de lo sencillo a lo complejo ya que los artefactos digitales como el teléfono celular, la tableta electrónica, el televisor, entre otros, emplean símbolos predecibles para su funcionamiento los cuales son de fácil uso y sólo requieren de la memorización y no exigen mayor actividad cognitiva que implique el desarrollo del pensamiento complejo.

En los anteriores ejemplos se menciona la adaptación del método de Pestalozzi para cumplir un propósito en específico, es importante percatarnos que en ambos ejemplos fueron retomados solo ciertos aspectos de las aportaciones de Pestalozzi, por ello, el éxito o fracaso en ambos casos no depende de la teoría de Pestalozzi, sino de la capacidad de los sujetos que utilizan la teoría para actuar. En este sentido para el asunto que nos ocupa, se retomarían las experiencias prácticas y las aportaciones teóricas de Pestalozzi como base para reflexionar el actuar docente y con ello concebir la educación que México requiere en estos momentos.

Conclusiones

Se concluye que la propuesta pedagógica de Pestalozzi contiene planteamientos vigentes que pueden contribuir en posibles modos de atender el ámbito educativo derivado del discurso político acerca de la Nueva Escuela Mexicana, ya que se tienen elementos sociales que priorizan el buen vivir de la sociedad a partir de la educación, un elemento que no pretende someter a las personas, más bien es el medio por el cual todo sujeto puede elevarse por encima de los instintos individuales y por tanto perjudiciales a la colectividad. Los aspectos fundamentales que contribuyen a generar una sociedad justa de hombres virtuosos son: la familia, la escuela pública, la educación integral (trabajo y valores morales), los cuales ya fueron propuestos por Pestalozzi, y actualmente se encuentran contenidos en el discurso de la Nueva Escuela Mexicana, entonces el Estado tendría que orientar sus esfuerzos en buscar las formas para implementar un modelo educativa que opera bajo los principios ya planteados y con educadores preparados académicamente.

Referencias

- Aristóteles. (2004). *Ética nicomaquea*. México: Editorial Porrúa.
- Aristóteles. (2015). *Poética*. España: Editorial Ágora Istmo.
- Barreiro, H. (1987). *La educación como cuestión de Estado: de Platón a la ilustración francesa*. Revista interuniversitaria Salamanca. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/39212647_La_educacion_como_cuestion_de_Estado_de_Platon_a_la_ilustracion_francesa
- Covarrubias, F. (1995). *Las herramientas de la razón. La teorización potenciadora intencional de procesos sociales*. México: Editorial UPN-SEP.
- Covarrubias, F. et al. (2012). *Los dos senderos de la episteme: conocimiento científico en la tradición de Platón y Aristóteles*. Paradigmas. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4014965>
- Euler, L. (1988). *Reflexiones sobre el espacio, la fuerza y el tiempo*. México: Editorial Alianza.
- Frank, P. (1965). *Filosofía de la ciencia. El eslabón entre la ciencia y la filosofía*. México: Editorial Herrero Hermanos.
- García, C. (2013). *La prevalencia de Pestalozzi en el entorno educativo del siglo XXI*. Revista Humanismo y Sociedad. Recuperado de: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:l5Alc-59rpIJ:fer.uniremington.edu.co/ojs/index.php/RHS/article/download/6/18+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx>
- González Iturbe, A. D. (1986). *Pestalozzi y las bases de la educación moderna*. México: Editorial

- SEP.
- Hacyan, S. (2004). *Física y metafísica del espacio y el tiempo. La filosofía en el laboratorio*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Kant, I. (1928). *Crítica de la razón pura*. Madrid: Editorial Louna.
- Mantovani, J. (1975). *Juan Enrique Pestalozzi*. Guatemala: Editorial Universidad de San Carlos Guatemala.
- Ojeda, A. (2006). *El hombre y la pedagogía vista desde su relación con la naturaleza en la era del temor respeto*. Recuperado de:
<http://www.educacion.ugto.mx/Educatio/PDFs/educatio3/hombreypedagogia.pdf>
- Parra L. (2015). *Enseñar de la aritmética y la geometría en Cundinamarca a finales del siglo XIX*. Recuperado de: <http://funes.uniandes.edu.co/8635/1/Parra2015Ensenanza.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2020. (2019). Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Platón. (2017). *Las leyes*. México: Editorial Porrúa.
- Pestalozzi, J. (1818). *Carta primera*, Yverdón. Recuperado de: http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/pedagogia/pestalozzi/1.html
- Pestalozzi, J. (2005). *La confianza en el ser humano*. México: Editorial Trillas.
- Pestalozzi, J. (2006). *Cómo Gertrudis enseña a sus hijos*. México: Editorial Porrúa.
- Pestalozzi, J. (2013). *Cartas sobre la educación*. Recuperado de: <https://iessecundaria.files.wordpress.com/2013/02/pestalozzi-johann-cartas-sobreeducacion-infantil1.pdf>
- Pestalozzi, J. (2014). *Canto del cisne*. México: Editorial Porrúa.
- Quintana, J. (2007). *El concepto de naturaleza y de estado de naturaleza en Pestalozzi*. *Revista Española de pedagogía*, año LXV, N° 236, enero-abril 2007, pp. 089-108.
- Rousseau, J. (2010). *Discurso sobre la economía política*. Recuperado de: <https://laesquinacademic.files.wordpress.com/2015/02/rousseau-discurso-sobre-la-economia-politica.pdf>
- SEP. (2017). *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria*. México. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/207252/Modelo_Educativo_OK.pdf
- SEP. (2019). *Hacia una Nueva Escuela Mexicana. Taller de capacitación*. Recuperada de: <https://educacionbasica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201908/201908-RSC-m93QNnsBgD-NEM020819.pdf>

El Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa

Secretaría Académica - División de Investigación e Innovación

CONVOCA

A investigadores, docentes y estudiantes a publicar ensayos de reflexión y artículos académicos de investigación empírica y documental en las líneas temáticas del número 1, año 4 de la Revista Interdisciplinaria de Estudios Latinoamericanos, incluida en el catálogo de CLACSO y FLACSO e indizada en Actualidad Iberoamericana y ERIHPLUS, con número ISSN: 2448 - 804; que en esta ocasión contará con la participación del editor invitado Alejandro López García de la Universidad de Murcia, España.

LÍNEA TEMÁTICA

Pedagogía de la frontera. Nuevos desafíos.

A) NATURALEZA Y ESTRUCTURA DE LOS TEXTOS

- a) y b) Artículos académicos de investigación empírica y de investigación documental: Mínimo 12 y máximo 20 cuartillas.
- c) Ensayos: Mínimo 12 y máximo 20 cuartillas.
- d) y e) Creación literaria y Cultura: Mínimo 2 y máximo 4 cuartillas.
- f) Reseña de Libros: Mínimo 2 y máximo 4 cuartillas.
- g) Lingüística y análisis literario (Crónica, cuento y poesía) donde se expresen la riqueza de los pueblos latinoamericanos: Mínimo 2 y máximo 4 cuartillas.

B) LINEAMIENTOS GENERALES PARA PUBLICAR

- a) y b) Partes que deben contener los textos de artículos de investigación empírica y de investigación documental.
 - a. Título: En español e inglés.
 - b. Nombre del autor (es). Máximo 3 autores.
 - c. Correo electrónico del autor (es).
 - d. Resumen: En español e inglés (abstract).
 - e. Palabras clave: En español e inglés (keywords) 5.
 - f. Introducción.
 - g. Revisión de literatura.
 - h. Planteamiento del problema.
 - i. Método.
 - j. Resultados.

c) Partes que deben contener los ensayos.

- a. Título: En español e inglés.
- b. Nombre del autor (es). Máximo 3 autores.
- c. Correo electrónico del autor (es).
- d. Resumen: En español e inglés (abstract).
- e. Palabras clave: En español e inglés (keywords) 5.
- f. Introducción.
- g. Desarrollo.
- h. Conclusión.
- i. Referencias. El formato APA deberá ser utilizado tanto al citar las referencias en el escrito como en el listado final.
- j. Los textos deben ir en formato Word, a 1.5 líneas de espacio, letra Times New Roman 12 puntos para los párrafos y de 14 puntos para los subtítulos. En caso de incluir pie de página deberán escribirse a 10 puntos.

d) al g) Partes que deben contener los textos de Creación Literaria (Cuento, ensayo, poesía, crónica) y Cultura (Cine, teatro, música, artes plásticas); Reseña de Libros; Lingüística y Análisis Literario (Crónica, cuentos y poesías).

- a. Nombre del autor (es). Máximo 3 autores.
- b. Correo electrónico del autor (es).
- c. Estructura: Formato libre.
- d. Los textos deben ir en formato Word, a 1.5 líneas de espacio, letra Times New Roman 12 puntos para los párrafos y de 14 puntos para los subtítulos. En caso de incluir pie de página deberán escribirse a 10 puntos.

MECANISMO DE SELECCIÓN/DICTÁMEN

- Los artículos se someterán a dictámen "doble ciego", y estará a cargo del comité de arbitraje de la Revista.
- El resultado consistirá en tres modalidades: a) publique sin correcciones; b) publique con correcciones; y c) no publique.
- En caso de requerir correcciones, el artículo se enviará al autor para que las realice, en los tiempos señalados por el editor.

Todos los interesados deberán enviar su artículo a más tardar el 15 de noviembre de 2019 al link

http://cresur.edu.mx/OJS/index.php/RIEL_CRESUR/user/register

E-mail editor invitado: aloga@um.es

Los dictámenes se enviarán por correo electrónico el 5 de diciembre de 2019

La RIEL se publicará el Publicación 1 de enero de 2020 en el portal de la revista.

JEFATURA DE LA DIVISIÓN DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN.

Comitán de Domínguez, Chiapas, México.



SEP
SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN PÚBLICA



Centro Regional
de Formación Docente
e Investigación Educativa



CHIAPAS
GOBIERNO DEL ESTADO