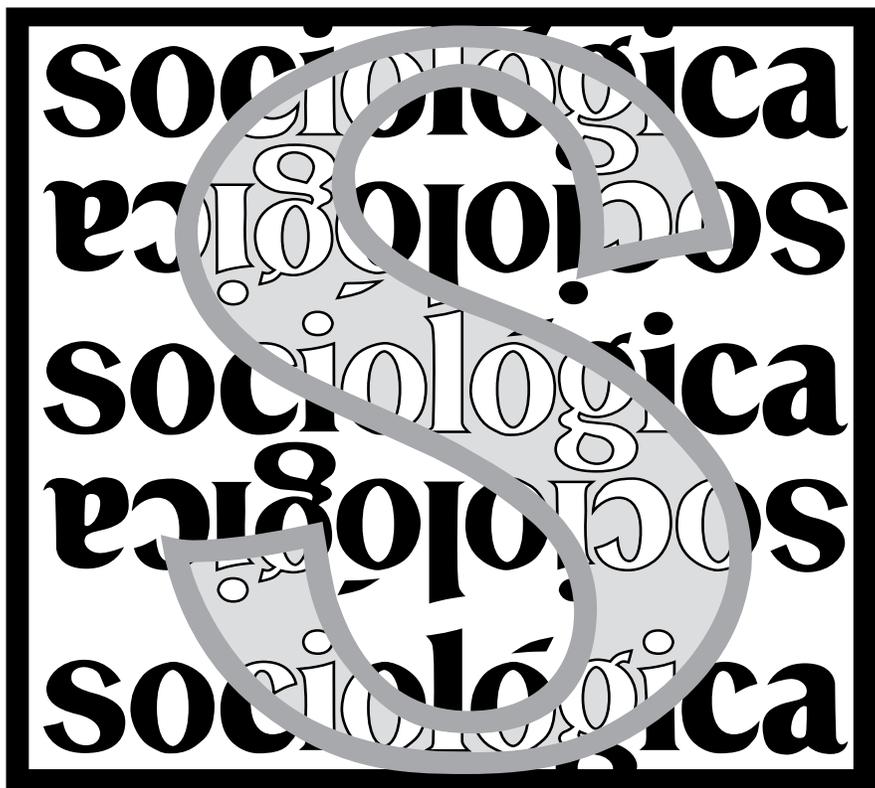


sociológica

México



El objetivo de la revista *Sociológica México* es colaborar en la construcción y desarrollo de la Sociología y las Ciencias Sociales y realizar una amplia difusión nacional e internacional de:

- I) Problemas teóricos y metodológicos de la investigación sociológica y científico social;
- II) Sociologías especializadas, por ejemplo, sociología de la educación, sociología política, sociología urbana, sociología rural, sociología del trabajo, sociología histórica, sociología de la población, estudios de género, sociología de las nuevas tecnologías, etcétera; y
- III) Aspectos históricos del pensamiento y la investigación sociológicos.

La revista *Sociológica México* se adscribe a los criterios éticos de COPE. Directrices de Mejores Prácticas para Editores de Revistas.

Sociológica México 104, septiembre-diciembre de 2021

© Universidad Autónoma Metropolitana,
unidad Azcapotzalco

ISSN: 0187-0173

Sociológica México, año 36, número 104, septiembre-diciembre de 2021 es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología; Prolongación Canal de Miramontes 3855, Col. Ex Hacienda San Juan de Dios, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14387, Ciudad de México, y Av. San Pablo 180, Col. Reynosa Tamaulipas, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02200, Ciudad de México. Teléfonos 55-5318-9502 y fax 55-5394-8093. Página electrónica de la revista: www.sociologicamexico.azc.uam.mx y dirección electrónica: revisoci@correo.azc.uam.mx. Editor responsable: Dr. José Hernández Prado; Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título No. 04-2014-102009575600-102, ISSN 0187-0173, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Certificado de Licitud de Título número 5414 y Certificado de Licitud de Contenido número 4192, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Permiso Sepomex en trámite. Impresa por Atril, excelencia editorial y digital, Av. Real de los Reyes, núm. 207-11, Col. Los Reyes Coyoacán, Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04330. Teléfono y fax: 55-1517-8736. Distribuida por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco. Este número se terminó de imprimir en diciembre de 2021, con un tiraje de 100 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Directorio

Rector General: Eduardo Peñalosa Castro

Secretario General: José Antonio de los Reyes Heredia

Rector de la unidad Azcapotzalco: Óscar Lozano Carrillo

Secretaria de la Unidad Azcapotzalco: María de Lourdes Delgado Núñez

Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades: Miguel Pérez López

Coordinador de Difusión y Publicaciones

de la División de Ciencias Sociales y Humanidades: Alfredo Garibay Suárez

Comité Editorial

Director: José Hernández Prado

Editora Académica: Patricia Gaytán Sánchez

Editora Técnica: Alejandra Delfina Arriaga Martínez

Integrantes internos

Miguel Ángel Aguilar Díaz, Michelle Chauvet Sánchez Pruneda,
Priscilla Connolly Dietrichsen, María García Castro, Ángela Giglia Ciotta,
Arcelia González Merino, María del Rocío Grediaga Kuri, José Hernández Prado,
Alejandro López Gallegos, Enrique Mancera Cardós, Margarita Olvera Serrano,
Javier Rodríguez Piña, Patricia San Pedro López

Integrantes externos

Carlos Antonio Aguirre Rojas, *Universidad Nacional Autónoma de México*
Roderic Ai Camp, *Claremont McKenna College*
José Miguel Beriain Razquin, *Universidad Pública de Navarra*
Etienne Gerard, *Université Paris 5 Descartes/INED/IRD*
Salvador Giner, *Universitat de Barcelona*
Stephen Kalberg, *Boston University*
María Cristina Parra-Sandoval, *Universidad de Zulia*
Pedro Tomás Pérez, *Conicet, Universidad de Buenos Aires*
Geoffrey Pleyers, *Université Catholique de Louvain*
Ramón Ramos Torre, *Universidad Complutense*
Ann Varley, *University College*
Hebe Vessuri, *CIGA, Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Morelia*
Michaël Voegtli, *Université de Laussane*
Gina Zabłudovsky, *Universidad Nacional Autónoma de México*

Cuidado de la edición

Diego Ignacio Bugada Bernal

Diseño editorial

Elizabeth Díaz Aguirre

Diseño de portada

Adriana Méndez Raymundo

sociológica

México

Septiembre-diciembre 2021

Artículos de investigación

- Desafíos teóricos en el estudio de los hijos de migrantes mexicanos en Estados Unidos. 9
Críticas a las teorías de la asimilación
Theoretical Challenges in the Study of the Children of Mexican Migrants in the United States.
Critiques of Assimilation Theories
ALEJANDRA AQUINO MORESCHI
- Gestionar la política. 41
Las políticas públicas desde la perspectiva del poder
Managing Politics.
Public Policies from the Viewpoint of Power
RODOLFO CANTO SAENZ
- Violencia social en Guerrero: 75
una aproximación fenomenológica
Social Violence in Guerrero:
A Phenomenological Approximation
RABIN AMADEO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ
- El coyotaje y sus discursos contrapuestos: el rol del coyote en los robos a y abandonos de migrantes 109
People Smuggling and Its Counterposed Discourses: The Role of the Smuggler in Thefts to and Abandonment of Migrants
EDUARDO TORRE CANTALAPIEDRA y CARLOS MANUEL HERNÁNDEZ CAMPOS

La mesa de concertación: experiencia de participación multiactoral en el municipio Placetas, Cuba 2016-2019 145
The Roundtable for Concertation: The Experience of Multi-Actor Participation in the Placetas, Cuba Municipality (2016-2019)
LUCRINES AZCUY AGUILERA, YAMILA ROQUE DOVAL,
ARIAGNIS CAMELLÓN PÉREZ y YANESY DE LA CARIDAD SERRANO LORENZO

Propiedad Intelectual en época del SARS-CoV-2 (Covid-19). 183
La disyuntiva entre lo privado y el bienestar social
*Intellectual Property in the Age of SARS-CoV-2 (Covid-19).
The Dilemma between the Private and Social Well-Being*
ARCELIA GONZÁLEZ MERINO y YOLANDA CASTAÑEDA ZAVALA

Notas de investigación

Derroteros teóricos para el análisis de la corrupción desde la perspectiva sociológica 221
Theoretical Pathways for a Sociological Analysis of Corruption
IDALSIS FABRÉ MACHADO, CELIA M. RIERA VÁZQUEZ
y YAMILA ROQUE DOVAL

Relevancia epistemológica en la comunicación de las ciencias 239
Epistemological Relevance in the Communication of the Sciences
MARÍA DEL SOCORRO AGUILAR CUCURACHI

Las fortalezas de la UAM: modelo académico, investigación y vinculación social. 253
Propuesta de comunicación y posicionamiento social
The Strengths of the UAM: Academic Model, Research, and Social Outreach. A Proposal for Communication and Social Positioning
CLAUDIA DÍAZ PÉREZ, MERY HAMUI SUTTON y JOSÉ LUIS SAMPEDRO

Reseña

Intimidad(es) en México: un estado de la cuestión 275
ADRIANA GARCÍA ANDRADE

artículos de investigación

Desafíos teóricos en el estudio de los hijos de migrantes mexicanos en Estados Unidos. Críticas a las teorías de la asimilación

Theoretical Challenges in the Study
of the Children of Mexican Migrants in the
United States. Critiques of Assimilation Theories

*Alejandra Aquino Moreschi**

RESUMEN

Las teorías de la asimilación que han sido el enfoque dominante dentro de la sociología estadounidense para estudiar la experiencia de los migrantes y sus hijos en Estados Unidos, se sustentan en un paradigma centrado en las relaciones étnicas y en la asimilación como proceso de incorporación a la “sociedad mayoritaria”. En este artículo se discuten los argumentos centrales de dichas teorías en sus versiones contemporáneas, a la luz de las principales críticas que se les han hecho, en particular aquellas formuladas desde un paradigma centrado en las relaciones de “raza”, que le reprochan no tomar en serio el papel determinante que tienen la racialización y el racismo estructural en la vida de las personas que migran y sus descendientes. PALABRAS CLAVE: migraciones, asimilación, relaciones étnicas, racismo, racialización.

* Profesora-investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)-Pacífico Sur. Correo electrónico <alejandra.aquinom@yahoo.com>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-0109-6852>>.

ABSTRACT

The assimilation theories that have been the dominant approach in U.S. sociology for studying the experience of migrants and their children in the United States are based on a paradigm centering on ethnic relations and assimilation as a process of incorporating into the “majority society.” In this article, the author discusses the central arguments of the contemporary versions of these theories in light of the main critiques of them, particularly those formulated from a paradigm centering on “race” relations, reproaching them for not taking seriously into account the determinant role of racialization and structural racism in the lives of migrants and their descendants.

KEY WORDS: migrations, assimilation, ethnic relations, racism, racialization.



Una preocupación que ha destacado dentro de la vasta literatura que sobre migración se ha producido en Estados Unidos a lo largo del siglo XX consiste en cómo los migrantes, y especialmente sus descendientes, se incorporan y adaptan a la sociedad estadounidense. En el campo de la sociología, las teorías de la asimilación en sus diferentes vertientes han sido dominantes en el estudio de este fenómeno, desde los trabajos realizados por la Escuela de Chicago (Park y Burgess, 1970; Gans, 1992) para explicar las relaciones étnicas derivadas de las migraciones provenientes de Europa, hasta propuestas más recientes que se han adecuado para dar cuenta de las más contemporáneas que se han llevado a cabo desde otros continentes.

Como lo señala Rubén Rumbaut (2015: 81), pese al uso generalizado del concepto asimilación, tanto en la academia como en el lenguaje común, éste sigue siendo un término es-

curridizo, confuso y polémico, sobre el que existe mucha ambigüedad en cuanto a su significado, medición y aplicabilidad.¹ Actualmente, lo más frecuente es que la asimilación se entienda como el proceso lento y gradual de incorporación de los migrantes y sus hijos a la “sociedad mayoritaria”, lo que en función de cada autor puede implicar distintas cosas, aunque siempre se ve como algo deseable y hasta cierto punto inevitable. Por ejemplo, para Milton Gordon (1964), uno de los autores clásicos sobre el tema, la asimilación requiere de un proceso de aculturación, que consiste en adoptar la lengua y la cultura del grupo dominante en detrimento de las propias. Para otros, además de cierto grado de aculturación, implica movilidad ascendente en términos económicos y educativos, es decir, se tiene que llegar a formar parte de la clase media o media alta “blanca” en términos de bienestar y aceptación social (Portes y Zhou, 1993).

Las teorías de la asimilación están estrechamente articuladas con el paradigma étnico y tienen su sustento conceptual en éste, ya que en última instancia su principal preocupación estriba en cómo los diferentes “grupos étnicos” se relacionan, especialmente a partir de los encuentros que se derivan de las grandes migraciones (Gordon, 1964). En otras palabras, su proyecto intelectual, así como el político, tienen que ver con la organización y la inclusión de la diferencia étnica originada en la inmigración. De ahí que clasifiquen a los inmigrantes y a sus descendientes en función de su origen y que se los trate analíticamente como “grupos étnicos” o “minorías étnicas”, es decir, como un conjunto de personas que comparten una lengua, una herencia cultural, una religión y/o un origen nacional diferente al de la sociedad dominante (Gordon, 1964).

Las teorías de la asimilación han alimentado, aun sin pretenderlo, dos mitos nacionales sobre los que se fundó Esta-

¹ En una de sus definiciones clásicas, la asimilación se refiere al “proceso de interpenetración y fusión en el que las personas y los grupos adquieren los recuerdos, sentimientos y actitudes de otras personas y grupos y, al compartir su experiencia e historia, se incorporan con ellos a una vida cultural común” (Park y Burgess, 1970: 735).

dos Unidos: el del *melting pot* o “crisol de culturas”, como metáfora para hablar y celebrar el proceso de integración de las diferentes culturas en una vida nacional común, una mezcla que se presenta sin conflicto ni relaciones de fuerza. Y el del “sueño americano”, en el que se representa al país como “la tierra de las oportunidades”, en la que cualquier individuo con una ética laboral puede mejorar su vida, un lugar en el que para triunfar lo que más cuenta es el trabajo y el esfuerzo personal, y no el origen ni las jerarquías sociales. En su conjunto, estas metáforas buscan proyectar la imagen de una sociedad incluyente, capaz de recibir y acoger la diferencia cultural para transformarla en un proyecto común.

El presente artículo tiene un doble objetivo, en primer lugar presentar y discutir los argumentos centrales del paradigma de la asimilación en sus versiones contemporáneas –llamadas por Moon-Kie Jung (2009) asimilación neoclásica y segmentada–, poniendo la atención en sus tesis centrales, así como en las interpretaciones que se han hecho para el caso de los migrantes mexicanos y sus hijos. En segundo término, reflexionar sobre algunos de sus principales retos y limitaciones, basándome tanto en las críticas de otros autores (Moon-Kie Jung, Vilma Ortiz, Edward Telles, Zulema Valdez y Tanya Golash-Boza) como en las observaciones derivadas de mis propias investigaciones con hijos de migrantes zapotecos nacidos en Estados Unidos. El conjunto de estas críticas a las teorías de la asimilación, y a su enfoque centrado en el paradigma étnico, son una invitación a reflexionar sobre la necesidad de incorporar nuevas claves analíticas para el estudio de las personas que migran y sus hijos y que pueden resultar de gran interés para todos aquellos interesados en comprender los procesos de categorización, jerarquización, inclusión-exclusión, basados en la “etnia” y en la “raza” para organizar la diferencia, real o imaginada, al interior de cada sociedad.

TEORÍAS NEOCLÁSICA Y DE LA ASIMILACIÓN SEGMENTADA

Hacia la década de 1980 surgen diferentes esfuerzos teóricos para renovar el paradigma clásico de la asimilación, el cual resultaba insuficiente para explicar lo que estaba pasando con muchos migrantes no europeos y sus hijos. Jung (2009) ubica dos vertientes principales, la teoría neoclásica de la asimilación y la de la asimilación segmentada. Ambas representan un avance cualitativo importante, ya que ponen en cuestión dos tesis centrales de su predecesora: 1) que la asimilación siempre vaya en dirección ascendente y 2) que esta implique necesariamente la aculturación total a la imaginada “cultura americana”.

Para determinar el éxito de las diferentes minorías étnicas en el proceso de asimilación estos enfoques han privilegiado el análisis de la situación educativa y económica, así como el grado de dominio de la lengua y la apropiación de otros elementos culturales, teniendo siempre como referente la situación actual del grupo dominante, el cual está representado por los “estadounidenses blancos” de clase media y/o media alta, así como el proceso de asimilación que siguieron los migrantes europeos en las primeras olas migratorias. Una cuestión a la que han dedicado mucha atención es a por qué algunos migrantes se asimilan con mayor facilidad y rapidez que otros, y para hacerlo han recurrido a distintos factores que podemos clasificar en dos grupos y que cobrarán un peso diferente dependiendo del autor que la analice: 1) los que tienen que ver con la situación de los padres y que incluyen: la condición socioeconómica de éstos, su nivel de escolarización, el tiempo que han vivido en Estados Unidos, la estructura familiar (en particular si es un hogar con uno o dos padres), las aspiraciones educativas que los padres tienen hacia sus hijos, la confianza y el optimismo en el futuro, los matrimonios mixtos; y 2) los factores de carácter contextual o “externos”, tales como las políticas migratorias de recepción para cada grupo, la discriminación racial, la segmentación de

los mercados laborales, la concentración residencial en áreas urbanas pobres, así como los diversos cambios institucionales –como por ejemplo, los derivados de la lucha por los derechos civiles–.

TEORÍA NEOCLÁSICA

En la teoría neoclásica de la asimilación los autores con mayor influencia son Richard Alba y Victor Nee (1997; 2003) quienes, aunque sí revisan y corrigen algunos aspectos de la teoría clásica, consideran que el concepto sigue siendo pertinente para explicar las experiencias de los inmigrantes contemporáneos y de sus hijos, y en sus diferentes investigaciones muestran que en la mayor parte de los casos éstos siguen trayectorias similares a las de los migrantes europeos, es decir, de asimilación ascendente. Una de las diferencias que reconocen consiste en que la mayor parte de sus hijos no han alcanzado la paridad con los “blancos nativos” y que muchos de ellos sufren de discriminación racial, pero señalan que se trata de un fenómeno minoritario que no debe preocupar, ya que aquellos que llegaron de Europa pasaron por experiencias parecidas de discriminación y esto no impidió que lograsen asimilarse (Alba, Kasinitz y Waters, 2011; Perlmann y Waldinger, 1997). Para ellos, lo verdaderamente significativo y contundente en todas las investigaciones es que “a todas las minorías de la segunda generación les va mejor que a sus padres”, lo que a su juicio implica una “modesta pero significativa movilidad ascendente al menos en lo que respecta a logros educativos y tipos de trabajo” (Alba, Kasinitz y Waters, 2011: 768).

Estos autores proponen una definición del concepto de asimilación que busca superar el etnocentrismo de sus precursores; por eso no ponen de forma tan evidente a los “blancos” protestantes de clase media como la categoría de referencia normativa a la que hay que asimilarse. Para ellos, la asimilación es “la disminución, y en el punto final la desaparición

ción, de una distinción étnico/racial y de las diferencias culturales y sociales mediante las que se expresan” (Alba y Nee, 2003), y sostienen que ésta se realizará en el momento en que “un grupo deje de ser considerado étnica y racialmente diferente” como sucedió, por ejemplo, con los italianos o los polacos en determinado momento histórico.

Además, para estos autores la asimilación a la “corriente dominante” no implica obligatoriamente ascender a la “clase media”, como suponen otros teóricos, porque desde su perspectiva la “corriente dominante” también está compuesta por miembros de la “clase obrera” y lo que la hace ser dominadora no es tanto el origen de clase, como el hecho de que para ellos “los orígenes étnicos y raciales tengan un impacto menor en las condiciones y oportunidades de vida” (Alba, Kasinitz y Waters, 2011). Para Richard Alba, Philip Kasinitz y Mary Waters (2011: 769), “una ventaja clave de tal definición es que la asimilación no requiere que los individuos se conviertan en miembros del propio grupo mayoritario, o en otras palabras, que se vuelvan blancos, como lo sostuvo la teoría de la asimilación canónica de [Milton] Gordon (1964)”, ya que su proceso de asimilación podría implicar un movimiento de las fronteras étnicas y raciales del grupo dominante. En este sentido, la asimilación no se concibe como un proceso unidireccional hacia el grupo dominante, sino que existe la posibilidad de cambio en los límites étnicos y raciales que lleven a que la propia corriente dominante se transforme en otra cosa (Alba, Kasinitz y Waters, 2011).²

El problema con una definición que considera que para el grupo dominante la etnicidad y la raza “no importan” es que no ve ni toma en cuenta los privilegios que se derivan del

² Por ejemplo, los autores argumentan que dadas las características del crecimiento demográfico de la población, en algunos años ya no habrá tantos blancos entrando al mercado laboral como saliendo del mismo, lo que abrirá una oportunidad para que las minorías, incluyendo la segunda generación, disfruten de mejores perspectivas de movilidad ascendente. Lo anterior traerá mucha más diversidad étnico-racial en los niveles medios, e incluso superiores, de la sociedad estadounidense, transformándose así la corriente dominante (Alba, Kasinitz y Waters, 2011).

hecho de ser “blancos” y de tener orígenes europeos. Es decir, aunque su “raza” y su “etnicidad” sean “invisibles”, o supuestamente inexistentes, éstas los colocan ventajosamente en las jerarquías étnicas y raciales y les otorga múltiples privilegios.

Una de las principales críticas a la teoría de la asimilación neoclásica proviene de los teóricos de la asimilación segmentada, quienes si bien comparten el mismo paradigma, les cuestionan que proyecten la imagen de una sociedad dominante inclusiva, en la que la gran mayoría sigue el proceso canónico de asimilación hacia los estratos sociales mayoritarios (Portes, Fernández-Kelly y Haller, 2006). Esta visión optimista de la sociedad responde, según los autores, a un error conceptual en el que Alba, Kasinitz y Waters incurrir cuando intentan ampliar el concepto de asimilación y convertirlo en un término paraguas en el que caben todas las situaciones, ya que esto los lleva a considerar que la “sociedad dominante” no sólo está compuesta por la clase media, sino también por la clase obrera, de lo que se deriva que la asimilación puede darse en cualquier nivel social, algo que les parece insostenible, pues para ellos “la sociedad dominante” no puede ser otra que el núcleo que tiene éxito económico (Portes, Fernández-Kelly y Haller, 2006: 14).

TEORÍA DE LA ASIMILACIÓN SEGMENTADA

La teoría de la “asimilación segmentada” ha cuestionado a la vertiente clásica la tesis de que exista una sola vía para asimilarse a la sociedad y que ésta sea la asimilación ascendente (Portes y Zhou, 1993; Portes y Rumbaut, 2005; 2011). Para estos autores, en la situación actual la cuestión fundamental ya no es saber si la segunda generación se asimilará a la sociedad estadounidense, puesto que no hay duda de que lo hará; la pregunta central es a qué segmento de la sociedad se integrará, si a una clase media mayoritaria o a la población

empobrecida y marginada (Portes, Fernández-Kelly y Haller, 2006: 9).

También han ubicado tres posibles caminos para la asimilación a los que pueden corresponder, en mayor o menor medida, tres tipos de aculturación (Portes y Zhou, 1993; Portes y Rumbaut, 2005 y 2011): 1) la “asimilación ascendente”, que sigue la vía de ascenso descrita por la teoría clásica de la asimilación, acompañada de una “aculturación consonante”, es decir, de un proceso de aculturación que se da de forma gradual y simultánea entre padres e hijos y que permite que estos últimos “transiten” acompañados hacia la sociedad de acogida; 2) la “asimilación ascendente con aculturación selectiva”, que implica que las personas logran un ascenso social pero sin necesidad de perder su cultura y su lengua; en esta trayectoria sólo se retoman algunos elementos de la cultura estadounidense, al tiempo que se afirma la propia etnicidad y se refuerzan los valores, los lazos y la solidaridad con la comunidad étnica de pertenencia. Como lo hace notar Judith Pérez Soria (2017), este proceso será estudiado por diferentes autores como transnacionalismo y, finalmente, 3) la “asimilación descendente” es la que se da hacia los sectores más empobrecidos de la sociedad, que en algunos trabajos se refieren como “subclase” (Portes y Zhou, 1993: 82), y frecuentemente se acompaña de una “aculturación disonante”, donde los hijos se asimilan más pronto que sus padres, lo que puede provocar una inversión de roles y la pérdida de autoridad paterna (Portes y Zhou, 1993; Portes y Rumbaut, 2005).

Si bien los teóricos de la asimilación segmentada en sus investigaciones han encontrado que la mayor parte de los hijos de migrantes están caminando hacia una asimilación ascendente, también advierten que existe una “minoría significativa” que está viviendo una “asimilación descendente”, que podría implicar para ellos “unirse al mundo subalterno de las bandas, las drogas, la cárcel, los embarazos en la adolescencia y el fallecimiento en edades jóvenes, todo lo cual, en resumidas cuentas, conforma la pesadilla del centro urbano de las

ciudades estadounidenses” (Portes, 2006; Portes, Fernández-Kelly y Haller, 2006; Portes y Rumbaut, 2005 y 2011).

En sus diferentes investigaciones han encontrado que muchos de los casos de “asimilación descendente” se concentran entre los mexicanoamericanos, quienes según Alejandro Portes, Patricia Fernández-Kelly y William Haller (2006: 83) tienen el “peor perfil” de los grupos encuestados con respecto al rendimiento académico, el desempleo, el prestigio ocupacional y los ingresos familiares.³ Además, señalan que en los resultados sobre paternidad temprana encabezan la lista con un 41 por ciento de jóvenes que tuvieron hijos en los primeros años de su vida adulta, en contraste con el 3 por ciento de los cubanos (Portes, 2006). Finalmente, para Portes (2006) la evidencia más tangible de un proceso de asimilación descendente son los altos datos sobre encarcelación, en la que los mexicanoamericanos de segunda generación también se encuentran a la cabeza, con el 20 por ciento de los jóvenes menores de veinticuatro años que han sido encarcelados, el doble que en el resto de la muestra. Estos datos permiten suponer al autor que es probable que cuando éstos alcancen los cuarenta años superen los porcentajes de encarcelamientos de la población negra, que según un trabajo que cita, es del 26.6 por ciento en hombres menores de cuarenta (Western, 2002, citado en Portes, 2006: 84-85).

Para explicar la situación de los mexicanos y de aquellos migrantes en la misma situación, los teóricos de la asimilación segmentada han ubicado tres principales obstáculos (Portes, 2006; Portes, Fernández-Kelly y Haller, 2006; Portes y Rumbaut, 2005 y 2011, Portes y Zhou, 1993): 1) la discriminación racial, 2) la desindustrialización y bifurcación del

³ Alejandro Portes señala que dos de cada cinco jóvenes (el 38 por ciento) no consiguen ir más allá del bachillerato y poseen el más bajo promedio de años de escolarización de la muestra (Portes, 2006). En otro estudio también se menciona que “el origen étnico mexicano aumenta la probabilidad de abandono y con un margen importante (el 5.5 por ciento, lo que lleva al abandono escolar entre estudiantes de origen mexicano a casi el doble del promedio)” (Portes y Hao, 2005: 33).

mercado de trabajo, y 3) el contacto con diferentes “patologías sociales” –como las drogas, pandillas y “estilos de vida desviados”–, que según ellos caracterizan a los centros urbanos de las ciudades estadounidenses donde los migrantes tienden a establecerse por la falta de recursos. Obstáculos que, según la teoría de la asimilación segmentada, los migrantes y sus hijos tendrán que enfrentar echando mano de capacidades y recursos muy desiguales, siendo particularmente importante la clase social de los padres y el capital educativo. Para Portes, Fernández-Kelly y Haller (2006: 22), al final de cuentas, “la asimilación segmentada emerge de las distintas maneras de enfrentarse a estos desafíos por los jóvenes de la segunda generación y sus familias, así como de los distintos recursos con que cuentan para ello”.

En lo que toca a la discriminación racial, las investigaciones se han centrado en analizar las experiencias discriminatorias y las identificaciones raciales de los inmigrantes latinoamericanos y de sus hijos. Uno de los hallazgos de Portes es que la experiencia del racismo y de segregación que sufren los jóvenes mexicoamericanos los ha llevado a considerar su nacionalidad como si fuera su “raza” biológica, es decir, “no sólo en términos de cultura, lenguaje o religión, sino como un fenotipo genéticamente transmitido” (Portes, 2006). Su argumento y conclusión principal respecto del racismo es que “la creencia, infundada *a priori* pero socialmente construida, de que los hispanos son una raza y que han de ser tratados de acuerdo con ello, *trae consigo consecuencias concretas en los planes, percepciones y acciones de los jóvenes*, condicionando su modo de adaptación a la sociedad [estadounidense]” (Portes, 2006) (subrayado mío). El problema es que su argumento pone el foco sobre el impacto que estas percepciones tienen en la confianza de los jóvenes en sí mismos y en sus decisiones y acciones futuras, y no tanto en las barreras estructurales que enfrentan al ser vistos y tratados como si fueran una “raza”. Como señalan Etienne Balibar e Imanuel Wallerstein (1991), ni el racismo ni el nacionalismo pueden ser reducidos a meras representaciones ideológicas,

aun cuando éstos producen etnicidades ficticias y naturalizaciones, porque una cosa es que la nación se legitime mediante el recurso a la ideología y otra, bien diferente, que esté exclusivamente constituida por ella.

En lo que toca a los mercados de trabajo, Portes (2006) explica que en una época era común que los hijos de los inmigrantes de la clase trabajadora pudieran volverse trabajadores calificados y supervisores en las mismas fábricas que habían empleado a sus padres; sin embargo, el rápido proceso de desindustrialización que se inició en la década de 1970 terminó con esta posibilidad. Para el autor, actualmente el mercado de trabajo ha tomado la forma de un reloj de arena, formado por una categoría ocupacional alta que requiere de una educación superior y una baja, de trabajos centrados en los sectores de servicios, construcción y agricultura, que no requieren de un título universitario pero que les aporta poca ganancia salarial (Portes, 2006). En otras palabras, el mercado carece de oportunidades laborales intermedias que permitan a los jóvenes de la segunda generación ascender poco a poco, lo que significa que tienen que superar en un solo periodo generacional la brecha educacional que los hijos de los migrantes europeos rebasaron en varios (Portes, 2006).

Finalmente, el tercer factor que puede llevar hacia la asimilación descendente —y que según Portes es el más peligroso— es el hecho de que los migrantes y sus hijos se establecen en los barrios pobres del centro de las grandes ciudades estadounidenses, en los que entrarán en contacto con “drogas, bandas y estilos de vida desviados”. Además, siguiendo a otros autores también señala: “El atractivo de las bandas y de las drogas como un medio rápido de ganar dinero y poder, y las dificultades en esquivarlas [incluso] para los que intentan continuar su formación educativa, conforman la cotidianidad de las calles de los centros urbanos” (Portes, 2006: 81)

Entre la teoría neoclásica de la asimilación y la de la asimilación segmentada existen diferencias que algunos conside-

ran son de fondo (Portes, Fernández-Kelly y Haller, 2006), mientras que otros señalan que sólo “reflejan cuestiones de énfasis” y no “conclusiones empíricas diferentes” (Alba, Kasinitz y Waters, 2011). En 2011 la revista *Social Force* publicó un interesante debate entre los teóricos de la asimilación segmentada y los de la asimilación neoclásica en el que expresaron sus principales desacuerdos. El punto central del debate tiene que ver con la conceptualización de lo que representa el “grupo dominante” y con qué tan extendida se encuentra la “asimilación hacia abajo”, lo que puede parecer banal pero que, como veremos más adelante, implica consecuencias y reorientaciones teóricas y políticas diferentes.

De manera resumida y simplificando las posiciones, de un lado tenemos a los teóricos de la asimilación segmentada que han encontrado que si bien la mayor parte de la segunda generación “no se encuentra en los niveles más bajos de la sociedad”, sí existe “una importante minoría que tiene muchas probabilidades de descender a ellos” (Portes, Fernández-Kelly, Haller, 2006: 52) y de “quedar permanentemente atrapados en la pobreza y la exclusión social, aumentando la ya considerable población minoritaria en los guetos urbanos de la nación” (Portes y Hao, 2005: 38). Del otro lado se encuentran los teóricos de la asimilación segmentada que no coinciden con esta postura y que sostienen una posición más optimista con respecto al futuro de los hijos de los migrantes contemporáneos.

CRÍTICAS AL PARADIGMA DE LA ASIMILACIÓN

En las últimas décadas han surgido diferentes cuestionamientos a los supuestos, argumentos y resultados de las nuevas teorías de la asimilación, los cuales las colocan frente a desafíos inéditos y nos llevan a interrogarnos sobre su utilidad y pertinencia para interpretar la situación que enfrentan hoy en día los hijos de los migrantes en Estados Unidos (Jung, 2009;

Telles y Ortiz, 2008; Valdez y Golash-Boza, 2017a). He ubicado seis críticas que me parecen fundamentales y que quiero desarrollar a partir de los trabajos de Moon-Kie Jung, Vilma Ortiz, Edward Telles, Zulema Valdez, Tanya Golash-Boza y de mis propias investigaciones con los hijos de migrantes zapotecos en Estados Unidos: 1) en primer lugar, que a pesar de sus esfuerzos para superar el sentido prescriptivo de la teoría clásica de la asimilación, siga siendo una teoría normativa y moral; 2) que aunque considere algunos factores contextuales y estructurales sigue siendo una teoría muy centrada en los recursos y las capacidades individuales, familiares y étnicas; 3) que hayan evacuado de su análisis a los afroamericanos, con las implicaciones teóricas y políticas que esto lleva; 4) que no hayan sido capaces de explicar adecuadamente la situación de los migrantes mexicanos y sus hijos; 5) que no consideren seriamente el papel que juegan la raza, el racismo y la racialización en la determinación de las trayectorias de los migrantes mexicanos y sus hijos, y 6) que no tomen en cuenta el hecho de que ciertos grupos tienen que hacer frente a dos estructuras racializadas –la del país de origen y la del de acogida– que se imbrican para producir mayor racismo y exclusión.

TEORÍA NORMATIVA Y MORAL

Al igual que las teorías clásicas de la asimilación, las nuevas propuestas siguen manteniendo un tono normativo y su argumentación contiene términos cargados de valores morales que no se problematizan. Por ejemplo, respecto de su impronta normativa Jung (2009) apunta que en la teoría de la asimilación segmentada es claro que el camino a “evitar” es la “asimilación descendente” en la “subclase”, la cual se describe exclusivamente en términos negativos y patológicos. En cambio, el camino a seguir es la “aculturación selectiva”, que implica, como ya se ha mencionado, la retención y la afirmación de las raíces étnicas y la cohesión familiar y comunitaria,

y desde esta perspectiva la cultura y la etnicidad se describen en términos exclusivamente positivos y se presentan como el “antídoto” que protegerá a la familia de las influencias de la “subclase”.

Si bien considero que en un contexto hostil hacia las personas que migran es importante que desde la academia se produzcan estudios que cuestionen las representaciones y los discursos racistas y nativistas sobre los migrantes y su cultura, el problema es que cuando la teoría de la asimilación segmentada describe y valora ciertos atributos también prescribe las características del “buen migrante”, por ejemplo: que sean “trabajadores”, que conserven una “ética del trabajo”, que posean una “cultura del esfuerzo y la motivación”, que tengan “cohesión familiar y étnica”, que conserven los “valores familiares tradicionales”, como mantener unida a la familia, etcétera (Jung, 2009). Es decir, valores que los refuerzan como mano de obra esforzada, disciplinada y sumisa, ya que en ningún momento de su argumentación se hace visible su capacidad para desobedecer, protestar, producir discursos críticos al sistema y mejorar su situación social por otras vías distintas a la asimilación gradual, como podrían ser el activismo cívico, la protesta social, la lucha en los sindicatos, las huelgas, entre otras (Aquino, 2010a y 2010b). Un segundo problema es que al prescribir una “buena forma” de ser migrantes todo lo que no se ajuste a ella no tiene legitimidad para ser incluido en la sociedad, lo que produce una falsa dicotomía entre los “buenos migrantes” y aquellos que resultan “peligrosos” porque no responden al modelo deseado.

Además, como lo señala Jung (2009), en la teoría de la asimilación segmentada aparecen diferentes términos cargados de valores morales, como por ejemplo, las “patologías”, los “estilos desviados”, la “inadaptación”, las “familias intactas”, los cuales siempre son invocados en desventaja de los afroamericanos y de los pobres urbanos, sin detenerse a problematizar los conceptos. En términos de Pierre Bourdieu (1995) estaríamos frente a la falta de una ruptura epistemológica con el

sentido común, pero también con ciertas categorías sociológicas cargadas de valores y prejuicios.

*PROPUESTA CENTRADA EN LAS CAPACIDADES
Y RECURSOS PERSONALES, FAMILIARES Y ÉTNICOS*

Otra crítica que puede hacerse a las nuevas teorías de la asimilación es que a pesar de haber incorporado factores explicativos de carácter estructural y contextual, como las políticas migratorias hacia los diferentes grupos, las características del mercado de trabajo, la discriminación racial, entre otros, su explicación sobre la orientación de las trayectorias de asimilación siguen centradas en las capacidades y los recursos personales, familiares y étnicos. El problema de este enfoque es que los lleva a concluir que, al final, el camino hacia una asimilación hacia abajo “dependerá de cómo los jóvenes de la segunda generación y sus familias hagan frente a estos desafíos estructurales, echando mano de los distintos recursos con que cuentan para ello” (Portes y Rumbaut, 2005 y 2011). De este modo, y seguramente sin pretenderlo, abonan a las ideologías liberales que explican la desigualdad por las “malas decisiones” de los sujetos o por las “deficiencias culturales”; además, de este tipo de argumentos se deriva que al final de cuentas la inclusión a la sociedad depende de las personas en tanto individuos y familias, o de ellos en tanto minorías étnicas con determinada cultura. Como sostienen Zulema Valdez y Tanya Golash-Boza:

El paradigma de la etnicidad sigue siendo en gran medida una teoría a nivel meso que explica las trayectorias de asimilación de forma prioritaria como resultado de los atributos específicos de cada grupo étnico, que interactúan con los contextos de recepción específicos y que dan lugar a distintos patrones de incorporación (Valdez y Golash-Boza, 2017a: 6).

Jung (2009) también critica que el foco de las teorías de la asimilación esté puesto en cómo las personas responden a las fuerzas estructurales desde una base cultural. Argumen-

tos que según él hacen eco de la tesis de la “cultura de la pobreza”, desde la cual la cultura se concibe como una fuerza relativamente autónoma para producir resultados perjudiciales (Jung, 2009). Eduardo Bonilla Silva (2003) ha mostrado que cuando la desigualdad racial se intenta explicar como el producto de una “deficiencia cultural” estamos frente a un “marco daltónico”, es decir, un tipo de discurso y de prácticas que reproduce el racismo al promover la idea de que la desigualdad racial no tiene nada que ver con el racismo sino que se origina –según su modalidad– en la cultura o en las malas decisiones personales.

*NO LOGRAN EXPLICAR LA SITUACIÓN DE LOS AFROAMERICANOS
Y LOS EXCLUYEN DE SU ANÁLISIS*

Si bien la teoría de la asimilación busca, en última instancia, interpretar la inclusión de las diferentes minorías étnicas a la sociedad dominante también excluye de su análisis a otras. En particular, se la ha criticado porque no ha sido capaz de explicar el caso de los afroamericanos y porque de hecho renunciaron a considerarlos como un grupo susceptible de ser estudiado y comprendido dentro de su paradigma (Jung, 2009; Valdez y Golash-Boza, 2017a).⁴ Les pareció más fácil eliminarlos de su análisis y, como señala Jung (2009), para ello se han escudado en el concepto de la etnicidad y en el de la “inmigración”, dentro de los cuales aparentemente no cabe esta población –dando por hecho que los afroamericanos no son migrantes y que su situación no se puede comprender desde el paradigma de la raza–, aunque no les ha causado ningún problema hacer caber en estos conceptos a muchas generaciones de descendientes de inmigrantes mexicanos nacidos en Estados Unidos (Jung, 2009: 384).

⁴ Como lo hace notar Jung, hasta la década de 1980 esto no era así, ya que los teóricos de la Escuela de Chicago sí consideraban que la teoría de la asimilación también debería explicar a los afroamericanos.

Si bien los afroamericanos no son considerados como minoría étnica susceptible de ser estudiada bajo este paradigma, éstos, “a través de su ausencia, continúan moldeando y persiguiendo la teoría de la asimilación” (Jung, 2009: 383). Por ejemplo, como lo hace notar este autor, en la teoría de asimilación segmentada los afroamericanos pobres figuran veladamente como parte de una “subclase” que cohabita con los hijos de los migrantes en los barrios marginados de las ciudades estadounidenses y representan el “peligro” a evitar para no caer en la asimilación descendente.

La ausencia de los afroamericanos como grupo susceptible de ser estudiado nos lleva a preguntarnos por el lugar que tienen dentro del paradigma de la asimilación los indígenas nativos sobre cuyos territorios se realizó la migración europea y la construcción de Estados Unidos. Si los primeros han sido los “ausentes siempre presentes”, los segundos han sido los “ausentes inexistentes”. Desde el paradigma de la asimilación pareciera no tener ninguna pertinencia analítica el hecho de que la colonización europea se haya realizado sobre territorios indígenas y a costa de su exterminio. Como lo señalan Maylei Blackwell, Florida Alma Boj López y Luis Urrieta (2017):

Demasiados estudios sobre la migración coinciden con el mito de que Estados Unidos es una nación de inmigrantes que replica, aunque sea inconscientemente, la lógica colonial de los [primeros] colonos de borrar y eliminar a los pueblos indígenas. Estos estudios reproducen el discurso del *terra nullius*, según el cual la ocupación y el asentamiento se justifican a través del mito de que la tierra está vacía de los pueblos indígenas y, por lo tanto, es una pizarra en blanco sobre la que los inmigrantes rehacen sus vidas y sus comunidades transnacionales.

INCAPACIDAD PARA EXPLICAR EL CASO MEXICANO

El libro *Generations of Exclusion: Mexican Americans, Assimilation, and Race* (2008), de Vilma Ortiz y Edward E. Telles, plantea grandes desafíos teóricos y empíricos a las teorías de la asimilación, ya que sus resultados ponen en cuestión el

pronóstico implícito en su proyecto normativo, resumido en la tesis de que al cabo de ciertas generaciones todos, independientemente del origen nacional y cultural, alcanzarán la paridad con los “americanos blancos” de clase media.

Su investigación presenta un panorama muy completo de la situación de los mexicoamericanos a través de cuatro generaciones, algo inédito hasta ese momento. Los autores se preguntan estratégicamente ¿qué tanto se ha asimilado este grupo a través del tiempo?, y para poder evaluar esta situación analizan diferentes factores, algunos de los cuales han sido considerados en los estudios sobre la asimilación; por ejemplo, el nivel de educación alcanzado, el estatus socioeconómico, la adquisición del idioma, la identidad, las prácticas culturales, la residencia y la participación política. No obstante, sus resultados empíricos y conclusiones difieren de manera importante con lo planteado por los teóricos de la asimilación.

Ortiz y Telles, a partir de encuestas cuantitativas, datos cualitativos y un profundo conocimiento del contexto sociohistórico y de las particularidades de la migración mexicana, demuestran que después de cuatro generaciones –aproximadamente la misma cantidad de tiempo en que la mayoría de los europeos estadounidenses se convirtieron en clase media– los mexicoamericanos se trasladaron principalmente a la clase obrera y a la clase media baja, y sólo en menor medida a la clase media consolidada (Telles y Ortiz, 2008 y 2011). Además, encontraron que un número desproporcionado de personas de origen mexicano viven en la pobreza o cerca de ella, y que su nivel educativo de cuarta y quinta generaciones sigue siendo muy inferior al de los europeos estadounidenses (Telles y Ortiz, 2008 y 2011). Estos resultados contrastan con los hallazgos de los teóricos de la asimilación, quienes como hemos visto a lo largo del presente artículo han sostenido que la “asimilación a la baja” afecta, en el peor de los escenarios, a una “minoría significativa” (Portes y Rumbaut, 2005), pero sostienen que la mayoría de las personas se encamina hacia

una “asimilación ascendente” y que éste será el proceso principal que determine el futuro de los actuales grupos inmigrantes en Estados Unidos (Alba y Nee, 2003; Perlmann, 2005).

Para Telles y Ortiz (2011), el enfoque de la asimilación presenta un retrato optimista basado en evidencia que no se mantiene, y argumentan que este optimismo es profundamente problemático, ya que subestima la gravedad del problema y la necesidad de intervención política y social (Ortiz y Telles, 2012). Además, con sus datos demuestran que las pruebas empíricas no sostienen tanto optimismo, ya que si bien es verdad que como señalaron Richard Alba y Victor Nee (2003), “a la segunda generación le va mejor que a sus padres”, esto no significa que en el largo plazo, y tomando en cuenta a varias generaciones, la tendencia sea una asimilación hacia arriba. El hecho de que la segunda generación experimente una mejoría respecto de sus padres tiene más que ver con el origen modesto de éstos y su bajo acceso a la escolarización que con un avance consistente hacia la paridad con los estadounidenses blancos (Telles y Ortiz, 2008 y Ortiz y Telles, 2012).

Como lo demuestran Ortiz y Telles (2012), el problema de fondo y lo que no cuadra con las teorías de la asimilación es que las generaciones posteriores tengan resultados educativos y económicos similares o inferiores a los de la segunda generación y sigan en profunda desventaja frente a los blancos nativos, lo que significa que su progreso se detiene antes de que la “asimilación” se complete y que su incorporación a la sociedad se dé en los peldaños inferiores de lo que ellos denominan un “orden racializado” (Ortiz y Telles, 2012). Por ejemplo, respecto de la educación encuentran

una disminución progresiva de los años de educación para cada generación subsiguiente desde la inmigración. Los niños inmigrantes que llegaron a Estados Unidos a una edad temprana con sus padres, la llamada generación 1.5, tienen los niveles más altos de escolaridad [...]. Tienen aproximadamente medio año más de escolaridad que la segunda generación, que tiene medio año más que la generación 2.5,

con medio año más que la tercera. Esta última y la cuarta generación son las que menos escolaridad tienen y no hay diferencia entre ellas (Ortiz y Telles, 2012: 130).

Además, como Telles y Ortiz (2008) documentan en su libro, la persistente desventaja educativa de los mexicoamericanos no se limita a este ámbito; también demuestran que en contraposición a lo sostenido por la teoría de la asimilación su estatus socioeconómico no aumenta gradualmente de una generación a otra y cuestionan que Alba y Nee minimicen el hecho de que los migrantes mexicanos, respecto de los europeos, hayan tenido que enfrentar condiciones mucho más difíciles en su proceso de asimilación derivadas de su color de piel, que juega un papel sustancial en las oportunidades para la integración de varias generaciones de sus descendientes, lo que se reflejará en la persistente desventaja económica y educativa a través de las generaciones, así como en la confrontación permanente con el racismo y los diferentes estereotipos discriminadores.

Con todo, la crítica principal hacia las nuevas teorías de la asimilación respecto del caso mexicano no sólo es que minimicen —e incluso invisibilicen— el hecho de que en cuatro generaciones los mexicanos no hayan alcanzado la paridad con el grupo dominante, sino que la crítica central, como se verá en el siguiente apartado, tiene que ver con el tipo de argumentos que han utilizado para explicar dicha situación y los factores que han dejado fuera de su análisis o que han sido marginales.

*NO CONSIDERAR SERIAMENTE EL IMPACTO
QUE TIENEN LA RAZA Y EL RACISMO*

La principal limitación de las teorías de la asimilación es no haber considerado seriamente el impacto que tienen la raza y el racismo en el proceso de incorporación de los migrantes y sus hijos (Tellez y Ortiz, 2008; Ortiz y Tellez, 2012; Valdez y

Golash-Boza, 2017a y 2017b; Jung, 2009). Como señalan Valdez y Golash-Boza (2017a: 7-8): “Una teoría que se ocupa de los diferentes patrones de asimilación entre los grupos étnicos y raciales minoritarios no puede ignorar cómo el racismo estructural determina las trayectorias de asimilación entre los grupos racialmente oprimidos”.

Como ya hemos visto a lo largo de este artículo, desde las teorías de la asimilación el peso central para explicar las trayectorias de asimilación de las diferentes minorías lo han tenido factores relacionados con las características de los padres, la etnicidad, así como diferentes aspectos contextuales, y aunque algunos autores han incorporado el tema de la discriminación racial, éste sigue ocupando un lugar marginal para explicar dichas trayectorias y las barreras que enfrentan. Para Bonilla-Silva (2003) la minimización del racismo y de sus consecuencias constituye otro “marco daltónico” que produce racismo, ya que al subestimar sus efectos también se busca producir un sentido común en el que las desigualdades que sufren determinados grupos parezca que no tienen conexión alguna con él.

Además, no es sólo que los teóricos de la asimilación no incorporen al racismo como un factor explicativo importante sino que, como señalan sus críticos, resulta problemático que ignoren completamente el paradigma centrado en la raza, así como la numerosa literatura que ha mostrado el papel determinante que ésta y la racialización han jugado históricamente en el proceso de integración de los inmigrantes mexicanos a la sociedad estadounidense (Ortiz y Telles, 2012; Ortiz, 2017; De Genova, 2006).

Evidentemente estos autores conceptualizan la raza y la etnicidad como construcciones sociales que refieren a categorías de personas (Ortiz, 2017 y Valdez y Golash-Boza, 2017a). Sólo que mientras que la etnicidad hace referencia a la pertenencia a grupos que comparten una ascendencia, una lengua y una cultura, las cuales, como se ha planteado

desde las teorías de la asimilación, en última instancia, con el paso del tiempo pueden llegar a desaparecer o a perder centralidad como ejes de diferenciación, la raza refiere a grupos a los que se les atribuye externamente diferencias físicas, fenotípicas, entre las que destaca el color de la piel, independientemente de la autoidentificación (Valdez y Golash-Boza, 2017a). Como ya lo mostró Frantz Fanon (2000), las relaciones basadas en la raza tienen que ver con una práctica de dominación que sirve para designar, delimitar y clasificar a los diferentes grupos al interior de una sociedad. A diferencia de las étnicas, las relaciones de raza preservan la diferencia de estatus entre grupos, pues lo que buscan es reproducir determinadas prácticas de dominación y explotación.⁵

¿Cuál sería la ventaja de incorporar el análisis de la raza en el estudio de los hijos de los migrantes, así como las teorías que se han construido para hacerlo? Valdez y Golash-Boza (2017a: 10) sostienen:

Ya se trate del enfoque del racismo sistémico o de una estructura social racializada, los estudiosos de la raza ofrecen un enfoque a nivel macro para comprender la desigualdad racial, desde los actos cotidianos de discriminación hasta el racismo institucional. Estos marcos proporcionan una poderosa explicación de los efectos excluyentes o negativos de las fuerzas estructurales sobre las oportunidades de vida de las minorías raciales.

La investigación de Telles y Ortiz justamente demuestra el papel determinante de la raza como eje de desigualdad en el destino de los mexicoamericanos. Por ejemplo, encuentran que la “falta de avance en la educación de los mexicoamericanos refleja su tratamiento como un grupo racial estigmatizado, en lugar de ser simplemente el resultado de un 'bajo

⁵ Para una discusión a profundidad sobre las categorías de raza y de etnicidad véanse a Golash-Boza (2016), Valdez y Golash-Boza (2017a), Ortiz (2017) y Omi y Winant (1986).

capital humano de los padres inmigrantes' o de otras causas sugeridas en la literatura sobre la asimilación” (Telles y Ortiz 2008; Ortiz y Telles, 2012). Para estos autores existe “una serie de prácticas institucionales e interpersonales de discriminación y racismo que limitan el logro educativo de los mexicanoamericanos”, entre las que destacan cuestiones como la disparidad en la calidad de las escuelas a las que asisten —ligadas a su segregación habitacional—, la baja expectativa de los maestros respecto de su rendimiento, estereotipos negativos sobre sus capacidades y sus posibilidades futuras, entre otras que afectan sus oportunidades de éxito escolar (Telles y Ortiz, 2008; Ortiz y Telles, 2012), y no sólo tienen que ver con subjetividades y representaciones, sino con una estructura social racializada.

Para Vilma Ortiz (2017), la definición del “estatus racial” de los mexicanos, así como determinar si “son o no blancos”, ha sido tema de un antiguo y acalorado debate en Estados Unidos y se trata de cuestiones que resultan clave para entender el caso mexicano (Ortiz, 2017) y los límites de la teoría de la asimilación. Como lo explican Vilma Ortiz y Edward Telles (2012), desde las teorías de la asimilación —las cuales utilizan el mismo lenguaje y las mismas lógicas del censo— lo mexicano corresponde a una categoría étnica y no racial, que puede ser o no de “raza blanca”. Además, definir a los mexicanos como un “grupo étnico” y mantener cierta ambigüedad respecto de su “raza” permite a los teóricos de la asimilación neoclásica respaldar su argumento sobre que son “equivalentes a los grupos étnicos europeos anteriores” y que, por lo tanto, “su proceso de asimilación seguirá patrones similares” (Alba y Nee, 2003). Ortiz y Telles (2012) también afirman que en el contexto estadounidense se supone que ser tratado como “grupo étnico” representa ciertas ventajas frente a un trato como “grupo racial”, ya que se presume que el proceso de asimilación hacia los blancos será más fácil y que a través de prácticas como los matrimonios mixtos, los grupos étnicos

llegarán a “fundirse” con los blancos tal y como lo hicieron los europeos.⁶

El hecho de que en el censo, así como en la teoría de la asimilación, los mexicanos sean abordados dentro de la categoría de “grupos étnicos” permite encubrir el proceso de racialización que éstos han experimentado a lo largo de tantas generaciones, así como que en la vida real sean vistos y tratados como un “grupo racial” ubicado en lo más bajo de las jerarquías económicas y raciales de Estados Unidos. En otras palabras, “ser mexicano” se percibe desde fuera y se experimenta desde adentro como una pertenencia racial, la cual conlleva múltiples desventajas y severas barreras sociales que estructuran sus oportunidades en el día a día (Ortiz y Telles, 2012). En tal contexto, resulta grave que los estudiosos de la asimilación ignoren en sus análisis las implicaciones materiales que para los mexicanos tiene cargar con un estatus racial que los ubica como grupo “no blanco” en una estructura social racializada fundada y arraigada en un sistema de supremacía blanca (Valdez, 2011; Bonilla-Silva, 1997). Este punto me parece particularmente importante, ya que constituye el marco contextual y conceptual que debe contener cualquier explicación sobre los procesos de incorporación de los migrantes a la nueva sociedad.

Como lo ha señalado Colette Guillaumin (1992), las relaciones de dominación basadas en la raza tienen una cara material y otra ideal, de tal manera que la primera reenvía a una relación social constitutiva de los grupos sociales y, por lo tanto, a un vínculo de apropiación entre seres humanos tanto de la individualidad psíquica como de la fuerza de trabajo. La racialización de los migrantes mexicanos y sus hijos ha facilitado y justificado la apropiación de su fuerza de trabajo. Por

⁶ Como lo señalan Ortiz y Telles (2012), aunque los hijos de matrimonios mixtos puedan perder cierta conexión con el hecho de ser mexicanos, no se acercan a ser blancos, por lo que seguirán ocupando un lugar racialmente ambiguo y serán percibidos como no blancos.

su parte, Douglas Massey (2008) muestra que los mexicanos han sido sujetos a un proceso sistemático de formación racial para definirlos como parte de un grupo explotable y susceptible de exclusión.

*LA IMBRICACIÓN DE DOS SISTEMAS CLASIFICATORIOS
NACIONALES DE LAS RELACIONES DE RAZA Y ETNICIDAD*

Por último, quiero señalar que si bien las teorías de la asimilación recurren permanentemente a la comparación de las “minorías étnicas”, entre ellas y frente al “grupo dominante”, para evaluar su avance en el proceso de asimilación, en su análisis no consideran las relaciones de dominación que tienen lugar al interior de las diferentes “minorías étnicas”, es decir, no toman en cuenta que si bien estas “minorías” tienen el mismo origen nacional no son entes homogéneos en armonía que necesariamente comparten el mismo lugar en las estructuras clasificatorias de clase, raza y etnicidad que rigen al interior de cada Estado-nación.

Además de hacer caso omiso de las relaciones de poder presentes al interior de cada grupo nacional, las teorías de la asimilación, en su análisis, no consideran la forma en la que para ciertos migrantes y sus descendientes se imbrican los diferentes sistemas y estructuras clasificatorios nacionales, que obstaculizan su proceso de inclusión. Es lo que pasa con los migrantes que en sus países de origen son clasificados como “indígenas” y considerados “grupos étnicos” minoritarios, pues cuando se establecen en Estados Unidos –sobre todo si lo hacen en una zona con personas del mismo origen nacional– tendrán que enfrentar dos tipos de racialización y de racismo: el que sufren en tanto migrantes mexicanos, considerados como un grupo racial, y el que experimentan como “indígenas”, producto de una relación colonial fundadora de los Estados latinoamericanos. La imbricación de dos sistemas clasificatorios en detrimento de ciertas personas ya ha sido ampliamente estudiada y demostrada por la extensa lite-

ratura sobre migración indígena, por lo que resulta sorprendente que no se contemple al momento de evaluar las trayectorias de asimilación de los diferentes migrantes y de analizar las barreras que les impiden, generación tras generación, alcanzar la paridad con el grupo dominante.

CONCLUSIONES

Las teorías de la asimilación han sido el enfoque dominante para estudiar la experiencia de los migrantes y de sus hijos en Estados Unidos. En este artículo he discutido los argumentos centrales de las teorías de la asimilación en sus versiones neoclásica y segmentada a la luz de las principales críticas que se les han hecho. En particular, aquellas que se han formulado desde un paradigma centrado en las relaciones de “raza”, que buscan visibilizar el papel que tiene la racialización y el racismo estructural en la vida de este grupo (Telles y Ortiz, 2008 y 2011; Ortiz, 2017; Ortiz y Telles, 2012; Valdez y Golash-Boza, 2017a; Jung, 2009).

Como se ha mostrado, las teorías de la asimilación han sustentado su argumentación en un paradigma centrado en la etnicidad, de ahí que traten analíticamente a los migrantes como minorías étnicas y se interesen por cómo se procesa e incluye la diferencia cultural al interior de Estados Unidos, particularmente la diversidad derivada de las migraciones. Si bien estas teorías han aportado información valiosa sobre la vida de los migrantes y sus hijos, diferentes autores han señalado que su modelo explicativo de asimilación ascendente hacia el grupo dominante como tendencia mayoritaria no es válido para el conjunto de los mexicoamericanos, quienes después de tres, cuatro y hasta cinco generaciones no han logrado alcanzar la paridad económica, educativa, política y social con el grupo dominante y, por el contrario, se encuentran en una situación de grave desventaja. Por ejemplo, en el mercado laboral siguen ocupando los puestos de trabajo más

precarios, habitan en los barrios más desfavorecidos y asisten a las escuelas con menos recursos.

Para explicar la situación de los mexicanos, los teóricos de la asimilación han recurrido centralmente a factores como el capital humano de los progenitores, el modelo de familia, la motivación personal y el optimismo con respecto al futuro de los hijos, es decir, elementos vinculados a las capacidades y recursos individuales, familiares y grupales. En cambio han dejado de lado o minimizado factores explicativos que tienen que ver con el tratamiento de los mexicanos como un “grupo racial”, ya que esto contradice, de alguna manera, el supuesto de que son un “grupo étnico”, así como la premisa implícita de que por lo mismo su integración es sólo cuestión de tiempo y de ganas.

Al no poner el énfasis donde deben y al minimizar el racismo, las teorías de la asimilación corren el riesgo de contribuir a invisibilizarlo y reproducirlo. Como lo han señalado Etienne Balibar y Imanuel Wallerstein (1991), el racismo se ha legitimado sistemáticamente retorciendo el discurso culturalista, promoviendo la ideología de un “racismo sin raza” y recurriendo a los procesos de etnización de base no biológica, en la que esta última se oculta o se desplaza por un concepto explícitamente cultural. Desde esta perspectiva, la raza ya no se ve como algo biológico sino como la expresión de ciertos rasgos culturales primordiales que se mantienen inmutables a través de la historia. El racismo culturalista, si bien no recurre a argumentos biológicos, es también esencialista y tiene la misma función jerarquizadora de la raza, lo que permite mantener y reproducir las estructuras de la desigualdad, la opresión y la explotación (Balibar y Wallerstein, 1991).

BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN, Rafael, Luis Escala Rabadán y Olga Odgers (coords.) (2012). *Mudando el hogar al norte: trayectorias de integración de los inmigrantes mexicanos en Los Ángeles*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- ALBA, Richard (1990). *Ethnic Identity: The Transformation of White America*. Nueva Haven: Yale University Press.
- ALBA, Richard y Victor Nee (1997). "Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration", *International Migration Review* 31 (4): 826-874.
- ALBA, Richard, Philip Kasinitz y Mary Waters (2011). "The Kids Are (Mostly) Alright: Second-generation Assimilation: Comments On", *Social Forces* 89 (3): 763-773. DOI: <10.1353/sof.2011.0024>.
- ALBA, Richard y Victor Nee (2003). *Remaking the American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration*. Cambridge: Harvard University Press.
- AQUINO, Alejandra (2010a). "De la indignación moral a las protestas colectivas: la participación de los migrantes zapotecos en las marchas de 2006", *Norteamérica* 5 (1): 63-90.
- AQUINO, Alejandra (2010b). "Las lógicas del no-reconocimiento y la lucha de las migrantes zapotecas en Estados Unidos. Breve etnografía del servicio doméstico", *Cuicuilco* 49: 221-242.
- BALIBAR, Etienne e Imanuel Wallerstein (1991). *Raza, nación y clase*. Madrid: Iepala.
- BLACKWELL, Maylei, Florida Alma Boj López y Luis Urrieta (2017). "Introduction" to special issue: "Critical Latinx Indigeneities", *Latino Studies* 15: 126-137. DOI <10.1057/s41276-017-0064-0>.
- BOBO, Lawrence (2011). "Racialization, Assimilation, and the Mexican American Experience", *Du Bois Review* 8 (2): 497-510.

- BONILLA-SILVA, Eduardo (1997). "Rethinking Racism: Toward a Structural Interpretation", *American Sociological Review* 62 (3): 465-480.
- BONILLA-SILVA, Eduardo (2003). *Racism without Racists: Color-blind Racism and the Persistence of Racial Inequality in the United States*. Nueva York: Rowman and Littlefield.
- BOURDIEU, Pierre (1995). "La práctica de la antropología reflexiva". En *Respuestas por una antropología reflexiva*, Pierre Bourdieu y Loic Wacquant, 161-196. Ciudad de México: Grijalbo.
- DE GENOVA, Nicholas (2006). *Racial Transformations: Latinos and Asians Remaking the United States*. Durham: Duke University Press.
- FANON, Frantz (2000). *Peut noire, masque blancs*. París: Editions du Seuil.
- GANS, Herbert (1992). "Second Generation Decline: Scenarios for the Economic and Ethnic Futures of Post-1965 American Immigrants", *Ethnic and Racial Studies* 15 (2): 173-192.
- GOLASH-BOZA, Tanya (2016). "A Critical and Comprehensive Sociological Theory of Race and Racism", *Sociology of Race and Ethnicity*. DOI: <10.1177/2332649216632242>.
- GORDON, Milton (1964). *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion, and National Origin*. Nueva York: Oxford University Press.
- GUILLAUMIN, Colette (1992). *Sexe, Race et Pratique du pouvoir*. París: Côté femmes.
- JUNG, Moon-Kie (2009). "The Racial Unconscious of Assimilation Theory", *Du Bois Review* 6 (2): 375-395.
- MASSEY, Douglas (2008). "La racialización de los mexicanos en Estados Unidos: estratificación racial en la teoría y en la práctica", *Migración y desarrollo* 10: 65-95.
- OMI, Michael y Howard Winant (1986). *Racial Formation in the United States: From the 1960s to the 1980s*. Nueva York: Routledge & Kegan Paul.
- ORTIZ, Vilma (2017). "Towards Unifying Racial and Ethnic Paradigms", *Ethnic and Racial Studies* (julio). DOI: <10.1080/01419870.2017.1344262>.

- ORTIZ, Vilma y Edward E. Telles (2012). "Racial Identity and Racial Treatment of Mexican Americans", *Race and Social Problems* (abril). DOI <10.1007/s12552-012-9064-8>.
- PARK, Robert y Ernest Burgess (1970) [1924]. *Introduction to the Science of Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- PÉREZ-SORIA, Judith (2017). "Migrantes mexicanos en Estados Unidos: una revisión de la literatura sobre integración, segregación y discriminación", *Estudios fronterizos* 18 (37): 1-17. DOI: <10.21670/ref.2017.37.a01>.
- PERLMANN, Joel (2005). *Italians Then, Mexicans Now: Immigrant Origins and Second-generation Progress, 1890 to 2000*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- PERLMANN, Joel y Roger Waldinger (1997). "Second Generation Decline? Children of Immigrants, Past and Present: A Reconsideration", *International Migration Review* 31 (4): 893-922.
- PORTES, Alejandro (2006). "La nueva nación latina: inmigración y la población hispana de Estados Unidos", *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 116: 55-96.
- PORTES, Alejandro y Lingxin Hao (2005). "La educación de los hijos de inmigrantes: efectos contextuales sobre los logros educativos de la segunda generación", *Migraciones* 17: 7-44.
- PORTES, Alejandro y Min Zhou (1993). "The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 530: 74-96.
- PORTES, Alejandro, Min Zhou, Catherine Hodeir, Emmanuel Ma Mung y Sophie Body-Gendrot (1992). "En route vers les sommets: perspectives sur la question des minorités ethniques", *Revue Européenne des Migrations Internationales* 8 (1): 171-192.
- PORTES, Alejandro, Patricia Fernández-Kelly y William Haller (2006). "La asimilación segmentada sobre el terreno: la nueva segunda generación al inicio de la vida adulta", *Migraciones* 19: 7-58.

- PORTES, Alejandro y Rubén Rumbaut (2005). "The Second Generation and the Children of Immigrants Longitudinal Study", *Ethnic and Racial Studies* 28 (6): 983-999.
- PORTES, Alejandro y Rubén Rumbaut (2011). *Legados. La historia de la segunda generación inmigrante*. Ciudad de México: Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración-Porrúa.
- RUMBAUT, Rubén (2015). "Assimilation of Immigrants". En *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, vol. 2, editado por James Wright, 81-87. Oxford: Elsevier.
- TELLES, Edward y Vilma Ortiz (2008). *Generations of Exclusion: Mexican Americans, Assimilation, and Race*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- TELLES, Edward y Vilma Ortiz (2011). "Racialization and Mexican American Incorporation: A Reply to Lawrence Bobo and José Itzigsohn", *Du Bois Review: Social Science Research on Race* 8 (2): 506-510.
- VALDEZ, Zulema (2011). *The New Entrepreneurs: How Race, Class, and Gender Shape American Enterprise*. Palo Alto: Stanford University Press.
- VALDEZ, Zulema y Tanya Golash-Boza (2017a). "U.S. Racial and Ethnic Relations in the Twenty-first Century", *Ethnic and Racial Studies*. DOI: <10.1080/01419870.2016.1262052>.
- VALDEZ, Zulema y Tanya Golash-Boza (2017b). "Towards an Intersectionality of Race and Ethnicity", *Ethnic and Racial Studies*. DOI: <10.1080/01419870.2017.1344277>.

Gestionar la política. Las políticas públicas desde la perspectiva del poder

Managing Politics. Public Policies from
the Viewpoint of Power

*Rodolfo Canto Sáenz**

RESUMEN

Las políticas públicas pueden contemplarse desde dos perspectivas complementarias: la de la resolución de problemas y la del poder. La segunda permite abordar realidades situadas más allá del alcance de los instrumentos técnicos y administrativos y prescribir acciones con una lógica distinta a la racionalidad administrativa: la de los intereses en conflicto, cada uno con su cuota de poder. Para esto es preciso dejar de considerar los aspectos políticos como obstáculos, ya que el entorno político no necesariamente representa un constreñimiento, sino que también es una oportunidad si se gestiona eficazmente. Hay un quehacer político en la gestión de las políticas. La incorporación de la perspectiva del poder en el análisis representa un salto dialéctico hacia el objetivo de alcanzar el éxito en la política pública. PALABRAS CLAVE: políticas públicas, política, poder, conflicto, implementación, análisis de políticas.

* Universidad Autónoma de Yucatán. Correo electrónico: <rodolfo.canto@correo.uady.mx>.

ABSTRACT

Public policies can be considered from two complementary perspectives: that of solving problems and that of those in power. The latter makes it possible to deal with realities situated beyond the scope of technical and administrative instruments and to propose actions with a logic that is different from that of administrative rationality: that of conflicting interests, each with its own quota of power. For this to happen, it is necessary to stop considering political issues as obstacles, since the political conditions do not necessarily represent a constraint, but can also be an opportunity if the situation is managed effectively. Political know-how is involved in managing policies. The incorporation of the perspective of power in the analysis represents a dialectical jump toward the objective of achieving success in public policy.

KEY WORDS: public policies, politics, power, conflict, implementation, policy analysis.



INTRODUCCIÓN.

DOS GRANDES PERSPECTIVAS

El proceso de la política pública puede contemplarse desde dos grandes perspectivas, la de resolución de problemas y la del poder. A partir de la primera, las políticas públicas son vistas como actividades de los gobiernos para responder a los problemas públicos, por ejemplo, de salud, de educación, de seguridad social, de deterioro ambiental o de crecimiento económico, entre muchos otros; y desde la segunda, se observan como resultado de las correlaciones de fuerzas entre unos grupos sociales y otros, todos tratando de hacer prevalecer sus intereses, o bien, como medios para ejercer poder de unos sobre otros. No obstante, aun cuando son diferentes

ambas perspectivas no son, en modo alguno, excluyentes sino complementarias (Knill y Tosun, 2012).

La perspectiva de la resolución de problemas públicos ha sido ampliamente dominante en la función pública, lo que es comprensible dado que la tarea fundamental de los gobiernos es enfrentarlos y resolverlos. También ha prevalecido en los programas de docencia e investigación en políticas públicas, que en su mayoría se han concentrado en la búsqueda de respuestas a los problemas públicos. En contraste, la perspectiva del poder ha estado más presente en los grupos de interés, los movimientos sociales, las organizaciones de la sociedad civil y todos aquellos actores que pretenden influir en la agenda pública en dirección de sus intereses u objetivos.

La perspectiva del poder, desde luego, también está presente en la academia, por ejemplo, en la literatura sobre problemas como el clientelismo, la exclusión social o el papel de los poderes fácticos, por mencionar algunos tópicos. Sin embargo, hasta hoy se percibe cierto desfase entre ambas perspectivas y los trabajos sobre resolución de problemas, especialmente aquellos que se abocan a situaciones muy puntuales, rara vez se ocupan del papel del poder y de cómo el asunto en cuestión entró a la agenda de políticas y llegó finalmente hasta las manos del analista. A la vez, los estudios emprendidos desde la perspectiva del poder no suelen extenderse hasta los aspectos administrativos o técnicos de las políticas. Como resultado de este desfase tenemos una gran cantidad de estudios y análisis que se centran en la administración descuidando la política, y otros que se enfocan en la política minimizando la administración, aun cuando, como es sabido, la política pública es ambas cosas a la vez: política y administración (Lowi, 1970; 1972).

Si aceptamos que ambas perspectivas son complementarias y no excluyentes resulta apropiado incorporar la dimensión del poder en el análisis encaminado a la resolución de problemas, así como, desde luego, considerar la cuestión ad-

ministrativa en los estudios desde la del poder. En los dos casos, la incorporación en el análisis de la otra perspectiva redundaría en estudios más sólidos y, sin duda, más realistas. El presente artículo tiene como objetivo argumentar la conveniencia de incorporar la perspectiva del poder en el análisis de la política pública, tanto del que sirve de manera directa a la resolución de problemas públicos como del que busca contribuir al desarrollo de la teoría general de la misma o, en términos de la célebre distinción de Harold Lasswell (2007), tanto para el *conocimiento en* como para el *conocimiento de* las políticas públicas.

El presente trabajo incluye tres apartados. El primero reflexiona sobre algunas implicaciones de mirar el proceso de las políticas desde la perspectiva del poder en ciertos temas bien conocidos en la teoría de la política pública, como el incrementalismo, el ajuste partidario mutuo y el papel de los actores no gubernamentales. El segundo aborda, con base en la bibliografía reciente de autores principalmente europeos y estadounidenses, determinados aspectos de las distintas etapas del ciclo de las políticas, desde la integración de la agenda hasta la implementación, vistos también desde la perspectiva del poder. El último apartado se ocupa de un tema que es sustantivo en el análisis de las políticas públicas desde esta perspectiva: las relaciones de poder entre las clases sociales.

LA PERSPECTIVA DEL PODER Y EL CONOCIMIENTO DE LAS POLÍTICAS

Mirar el proceso de la política pública mediante la perspectiva del poder puede arrojar nueva luz sobre modelos teóricos tan conocidos en la literatura de políticas como el incrementalismo y el ajuste partidario mutuo (Lindblom, 2007 y 2016). Como inevitable corolario de la racionalidad limitada (Simon, 1955; March y Simon, 1958), el incrementalismo bien puede

estudiarse desde la perspectiva de la resolución de problemas, y en la mayoría de los casos ha sido así, como lo confirma la amplia investigación sobre el tema. En contraste, el incrementalismo como efecto del ajuste partidario mutuo se explica mejor en términos de la perspectiva del poder, es decir, como producto de la brega entre las distintas fuerzas que representan los partidos políticos. El resultado es el mismo en ambos casos, cambios pequeños o incrementales en las políticas públicas, pero las causas son distintas: restricciones cognitivas en el primero y negociaciones políticas en el segundo.

Las implicaciones para el análisis de políticas son distintas si la explicación del cambio incremental se remite al factor cognitivo o al político. En el primer caso queda abierta la posibilidad de mejorar el conocimiento del problema mediante la investigación científica y remontar un poco las restricciones que la racionalidad limitada impone a la formulación de políticas y obliga al cambio incremental. Se trata básicamente de un asunto de insuficiencia de la teoría y se puede avanzar en la dirección propuesta por Herbert Simon para aumentar la racionalidad de las decisiones públicas.¹ En el segundo caso, en contraste, el problema no es tanto de carácter cognitivo como político, e involucra distintas visiones del quehacer del Estado asociadas a los diferentes intereses e ideologías que defienden los partidos. En este contexto, el mejoramiento de la política en cuestión estará menos cercano a la ciencia y al conocimiento y más a la deliberación y al *ajuste* (para seguir con el término de Charles Lindblom) que posibiliten el acercamiento de posturas divergentes o contrapuestas. Para avanzar en esta dirección pueden ser de mucha utilidad teorías como la racionalidad comunicativa de Jürgen Habermas (2010) o el concepto de razonamiento público de John Rawls

¹ Aun cuando Simon acuñó el concepto de racionalidad limitada nunca pensó que esta limitación fuera una fatalidad insalvable. La racionalidad podía y debía ser una meta en la toma de decisiones, a promover con el empleo de la tecnología, las técnicas de capacitación y gestión, la investigación de operaciones y el análisis de sistemas, entre otros instrumentos (Simon, 1955; 1977).

(2003, 2006). Por supuesto, si no tenemos clara conciencia de la diferencia entre el origen cognitivo o el político del cambio incremental en determinada política pública será menos probable realizar una contribución significativa a su mejoramiento.

Los cambios incrementales en las políticas también se asocian a la teoría del punto de veto y del jugador con poder de veto (Cairney, 2012; Knill y Tosun, 2012). Los puntos de veto son aquellos sitios donde es posible frenar una propuesta de política, y pueden ser institucionales (los poderes Ejecutivo y Legislativo y, en ocasiones, el Judicial) o partidistas. A mayor número de puntos de veto existentes (por ejemplo, un Legislativo bicameral en vez de unicameral), resulta más difícil aprobar o modificar una política pública. Al dificultar el cambio en las políticas existentes, dichos puntos dotan de estabilidad al proceso de la política pública y por ello se ha subrayado su semejanza con el incrementalismo de Lindblom, pues ambas teorías predicen que los cambios en las políticas tenderán a ser pequeños o marginales. Al explicar los cambios incrementales en función de las disputas entre los poderes constituidos (por ejemplo, entre el Ejecutivo y el Legislativo) o entre las corrientes políticas presentes en el Legislativo, la teoría de los puntos de veto y del jugador con poder de veto se asemeja al ajuste partidario mutuo en la preeminencia del factor político sobre el cognitivo. Por la misma razón, la perspectiva del poder resulta imprescindible para aproximarse a los cambios en las políticas asociados a los puntos de veto y a los jugadores con poder de veto.

La distinción entre la perspectiva del poder y la de resolución de problemas también permite apreciar mejor el papel que ciertos actores no gubernamentales desempeñan en el proceso de la política pública, como las coaliciones promotoras (Sabatier, 1998; Sabatier y Weible, 2007; Cairney, 2012) y las redes de políticas (Rhodes, 2008; Cairney, 2012). De acuerdo con la literatura, las primeras se plantean deliberadamente –y también legítimamente– influir en la política pública en dirección

a sus intereses, cualesquiera que éstos sean. Si bien las dos perspectivas son necesarias para estudiar las coaliciones promotoras, claramente la del poder resulta indispensable.

Por su parte, las redes de políticas, especialmente las que incluyen organizaciones civiles, académicos y expertos independientes, también pueden realizar –y se espera que lo hagan– importantes contribuciones al conocimiento de muy diversos problemas de política pública, lo que en principio las acerca más al interés general y las convierte en recursos, a veces imprescindibles, para la resolución de problemas. El empleo consciente y complementario de las dos perspectivas puede arrojar mucha luz sobre el papel de las coaliciones promotoras y las redes de políticas en la formulación de políticas específicas.

Más allá de las coaliciones promotoras y las redes de políticas, la importancia de las dos perspectivas se extiende a todo el universo de actores no gubernamentales que intervienen en las políticas públicas. Por ejemplo, una distinción de fondo entre estos actores concierne a la dicotomía interés privado/interés público que, entre otras cosas, da lugar a la clásica tensión entre la ganancia y el servicio público (Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018: 17). Algunos de ellos estarán motivados por objetivos de interés general, como muchas organizaciones de la sociedad civil, mientras que a otros los moverá la intención de influir en la política pública en dirección a objetivos particulares. Por supuesto, sería un error no distinguir entre motivaciones tan diferentes, cuyo peso específico en las decisiones puede conducir a derroteros muy variados en la formulación de una política pública determinada (Meltsner, 2007).

El papel de quienes persiguen intereses propios o particulares se explica mejor desde la perspectiva del poder, que permite apreciar y evaluar más adecuadamente el potencial que dichos actores tienen para inclinar el diseño de la política hacia sus intereses específicos. Si se deja de lado esta perspectiva y se hace tabla rasa de sus motivaciones, se corre el

riesgo, una vez más, de creer que la resolución del problema es tan sólo una cuestión técnica que se remite a factores cognitivos y que bastarían la información y el conocimiento necesarios para resolver el problema en cuestión.

Por ejemplo, en semejante riesgo parece incurrir Jan Kooiman al defender la tesis de la gobernanza sociopolítica, que postula el gobierno compartido con actores no gubernamentales. Este autor emplea el siguiente argumento para fundamentar su tesis del gobierno compartido: “Ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados” (Kooiman, 2004: 175). Desde luego, tiene razón al afirmar esto, pero ciertamente el proceso de la política pública implica mucho más que conocimiento e información. El factor cognitivo es imprescindible, pero el político también lo es. Una red de gobernanza que no distinga entre, por ejemplo, organizaciones del tercer sector no lucrativo y agrupaciones gremiales o actores que promueven sus propios intereses correrá el riesgo de confundir los objetivos de interés privado con los de interés público, y dado el caso no podrá evitar que la tensión entre ganancia y servicio público antes mencionada afecte al interés general.

La perspectiva del poder contribuye también a dimensionar el papel de la ciencia cuando existen intereses en conflicto. La ciencia es, por supuesto, indispensable para ambas perspectivas y difícilmente se puede decir algo relevante en política pública sin el auxilio del conocimiento científico, pero no siempre es suficiente para encontrar respuestas de política pública porque suelen estar de por medio valores e intereses con frecuencia encontrados, lo que hace imprescindible buscar soluciones “transcientíficas” (Majone, 2000) a las disputas entre actores y grupos. Por ejemplo, Majone escribe que en cuestiones regulatorias suele ocurrir que tanto las agencias reguladoras como las partes a ser reguladas demuestren “científicamente” que su propuesta es la correcta, aun si se trata de propuestas profundamente contradictorias

entre sí, lo que se explica porque existen miles de funciones matemáticas que se ajustan igualmente bien a los datos experimentales. En tales casos, mirar el problema también desde la perspectiva del poder puede ayudar mucho a encontrar soluciones de política pública.

LA PERSPECTIVA DEL PODER Y EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS

La elaboración de políticas públicas desde la perspectiva del poder sitúa en primer plano la influencia de la política (*politics*) en todo el proceso, desde la integración de la agenda hasta la evaluación. Posiblemente, la mejor definición de política para la disciplina fue la que acuñó Lasswell (1936): es el estudio de “quién se queda con qué, cuándo y cómo”, que sería completada años más tarde por otros cultivadores de la disciplina, como Peter Bachrach y Morton Baratz, para quienes además es “quién se queda fuera, cuándo y cómo” (Bachrach y Baratz, 1962). Lo anterior nos hace recordar que el proceso de la política pública está atravesado por conflictos de intereses entre los diferentes actores y grupos sociales por hacer prevalecer sus objetivos en la elaboración de políticas, con frecuencia a costa de los intereses y objetivos de otros. Normalmente la gestión de estos conflictos por parte de los poderes constituidos no es opcional sino una responsabilidad sustantiva de los gobiernos, y en conjunto ellos constituyen la materia prima de la mayoría de las políticas públicas. Por supuesto, como advierte Giandomenico Majone (2000), un enfoque de las políticas públicas que haga a un lado los conflictos de intereses entre actores y grupos no reflejará la realidad y probablemente acabará sirviendo a los intereses dominantes y a la preservación del *statu quo*.

La perspectiva del poder es especialmente útil en las etapas iniciales del proceso de la política pública, el establecimiento de la agenda y la definición del problema. Como es

bien sabido, aun cuando existen muchos problemas públicos al final sólo un pequeño número de ellos es atendido por los gobiernos. Los actores y grupos compiten, con distintos grados de éxito, para configurar la agenda según sus preferencias. Elmer Schattschneider (1975) señala que el giro de un problema social a uno político es en sí mismo conflictivo, y la política es la atención de los conflictos. La organización del conflicto se articula mediante la *extensión* (quién está involucrado) y el *sesgo* (cómo lo percibe el público), y el nexo entre estas dos dimensiones determina qué sucede. En ocasiones los decisores pueden tratar de reducir la extensión mediante la “privatización” del conflicto, sacándolo de la esfera pública para dejarlo en manos de los actores y grupos sociales (Knill y Tosun, 2012).

En realidad, como argumenta Matthew Crenson, la agenda de políticas no es aleatoria sino que revela un conjunto de prioridades, y pone como ejemplo: si un gobierno está comprometido con el crecimiento económico tenderá a minimizar los costos ambientales (y en algunos casos, podríamos añadir, también los sociales). Más aún, continúa, la configuración real de la agenda se relaciona con el conflicto ideológico asociado a las diferentes visiones del quehacer del Estado entre los actores y los grupos sociales y también entre los decisores. La agenda puede estar relacionada con un ideal o principio político que la trasciende, una visión ideológica del sistema político (Crenson, 1971, citado en Parsons, 2007: 171).

Precisamente, a causa de las diferencias de los objetivos e intereses entre los actores y grupos sociales, la definición del problema nunca es un asunto objetivo a la manera, por ejemplo, de los problemas en las ciencias exactas. Una vez que éste ha entrado a la agenda de políticas las diferencias se centrarán en su definición, en cuyo proceso cada una de las partes involucradas intentará encuadrarlo en función de sus objetivos e intereses. El encuadre implica el uso selectivo del conocimiento y de la información del problema y sus relaciones causales para hacerlo manejable. Se emplea estratégica-

mente por los actores para estructurar un conflicto de manera que sus intereses puedan prevalecer (Knill y Tosun, 2012: 103). De este modo, la perspectiva del poder estará en la base de la decisión de incluir o excluir un problema en la agenda de políticas, también en cómo definirlo y en la decisión de actuar o no hacerlo.

LA PERSPECTIVA DEL PODER Y EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

La Implementación de una política pública será más exitosa, escriben Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn (2007), si los cambios buscados son menores y si existe un alto consenso en los objetivos entre actores privados y públicos. Sin embargo, ¿qué pasa cuando los cambios buscados son grandes y no hay consenso entre dichos actores? Las políticas públicas, especialmente las regulatorias y las redistributivas, pueden representar pérdidas para actores con poder (González Rossetti, 2005), capaces de oponerse a una política desfavorable a sus intereses, al grado de hacerla naufragar. Por ello, es imprescindible lo que Christoph Knill y Jale Tosun (2012) llaman una *política posdecisional*, o un plan de acción para disminuir la oposición de ciertos actores y ganarse el apoyo de otros en la etapa de la implementación. Dos modelos útiles para formular una política posdecisional son el de factibilidad política de Arnold Meltsner (2007) y el de regímenes de políticas, de Peter J. May (2018b), que se comenta a continuación.

Como se ha señalado, las perspectivas del poder y de la resolución de problemas son complementarias. La primera no sólo ayuda a entender las correlaciones de fuerzas entre actores y grupos sociales en el proceso de las políticas; también puede contribuir a mejorar su diseño e implementación. El diseño, escribe May (2018a: 170), no es una tarea tecnocrática que se lleve a cabo entre bastidores, y la implementación

no es una administrativa que entregue una política pública a una maquinaria organizacional. Ambas buscan la resolución de problemas sujetos a una variedad de presiones. La “perspectiva de resolución de problemas políticos y de políticas”, como él la llama, cambia la manera de concebir ambas fases del proceso: el diseño es un “arte destinado a canalizar energías” de actores de la implementación para lograr acuerdos y movilizar bases de apoyo, cruciales para el éxito y la permanencia de una política pública.

Asimismo, la perspectiva del poder incorpora la categoría del conflicto a la resolución de problemas, el cual, afirman Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn (2018: 55), no es una aberración que se puede curar mediante una capacidad interpersonal mejorada. El conflicto entre y dentro de muchas organizaciones y grupos sociales no es excepcional sino endémico, y no puede eliminarse simplemente mediante la comunicación o la coordinación. Si se descuidan las realidades del poder, como las capacidades de los grupos opositores, la política pública tendrá pocas probabilidades de éxito, advierten estos autores. En el mismo sentido, María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge y Guillermo M. Cejudo (2018: 12 y 17) señalan que la implementación de políticas pasa por estructuras organizacionales que siempre están mediadas por intereses de poder y relaciones entre actores y agencias; a su juicio puede entenderse como un proceso político en el que la política pública está atravesada por intereses que pueden estar en conflicto, y Peter L. Hupe y Michael J. Hill (2018: 338) concluyen que el conflicto es inherente a los procesos de la política pública.

Así, la perspectiva del poder es absolutamente imprescindible, tanto para el análisis como para la gestión de la política pública. Permite abordar y evaluar realidades que están más allá del alcance de los instrumentos técnicos y administrativos, por pertinentes y sofisticados que éstos sean, así como prescribir cursos de acción con base en una lógica distinta a la racionalidad administrativa, a saber, la lógica de los intere-

ses en conflicto, cada uno con su cuota de poder. Los planteamientos de los autores citados, y de otros que veremos más adelante, ilustran el desarrollo contemporáneo de la teoría y la práctica de la política pública: se recupera poco a poco la esencia de las políticas como instrumentos de gobierno, que por supuesto pueden admitir una mayor o menor participación de actores no gubernamentales en función de la naturaleza del problema y del tipo de política pública requerido (Canto, 2020).

A propósito, May escribe que una evolución natural de la teoría es pensar sobre la relación entre la implementación de las políticas y la tarea de gobernar, ya que ésta es mucho más que promulgar políticas y dejar que pase lo que tenga que pasar. Después de la promulgación hay que promover ideas centrales, atender arreglos institucionales y apoyos o rechazos de las partes interesadas. Si gobernar es mucho más que promulgar políticas es necesaria una visión más amplia de la implementación, y la base para ello es prestar mayor atención a la interacción entre las políticas públicas y la política, así como vincular de manera más directa la implementación con la tarea de gobernar, llevando a la práctica el concepto básico de las políticas públicas como instrumentos de gobierno que proporcionan beneficios, regulan actividades, redistribuyen recursos e imponen cargas (May, 2018b: 286 y ss).

Si los procesos de política pública tienen un carácter fundamentalmente político, podemos darnos cuenta de la inmensa laguna que en la teoría y en la práctica de las políticas públicas significa dejar de lado al poder y a la política. Al ignorar la dimensión política en la formulación de políticas, advierten Hupe y Hill (2018), se pierden oportunidades claras, como la de movilizar apoyo político para la política pública en cuestión, lo que puede determinar su fracaso. Paradójicamente, sostienen, ante los fracasos en la implementación la respuesta habitual es reforzar el control, lo que suele ser por completo ineficaz porque en muchos casos el problema no es la falta de control, sino precisamente ignorar la dimensión política.

En la línea de los estudios sobre factibilidad política de Meltsner (2007), May sostiene que el entorno político no es un dato dado sino un panorama elástico. Como se recuerda, Meltsner argumenta que, dentro de ciertos márgenes, la factibilidad política de una política pública –por completo diferente de las factibilidades técnica o financiera– puede mejorarse con una esmerada atención a los actores, a sus motivaciones, creencias y recursos, como base de una estrategia para aumentar los apoyos y reducir la oposición hacia dicha política pública. El modelo de regímenes de políticas de May (2018b) amplía la perspectiva de Meltsner para incluir, al lado de los actores, las ideas que orientan el ejercicio del gobierno y los arreglos institucionales que estructuran la autoridad, atención, flujos de información y relaciones al enfrentar problemas de políticas. Los regímenes fuertes reafirman compromisos políticos al fortalecer propósitos compartidos y bases de apoyo, a la vez que refuerzan la legitimidad, la coherencia y la durabilidad de las políticas, factores clave para una institucionalización exitosa.

Desde luego, para avanzar en esta dirección, May advierte que es preciso dejar de considerar los aspectos políticos como obstáculos al gobierno eficaz y asumir una visión más positiva de ellos. El entorno político no representa necesariamente un constreñimiento para el éxito de una política pública, también es una oportunidad si se gestiona eficazmente, como sostiene Meltsner. Lo que queda en relieve es que existe un quehacer político, más allá de uno técnico, en la gestión de la política pública, lo cual nunca debe olvidarse. La perspectiva del poder realmente puede contribuir a la resolución de problemas y su incorporación al análisis representa un salto dialéctico hacia el objetivo de alcanzar el éxito.

La participación, cada vez mayor, de actores no gubernamentales en el proceso de las políticas públicas brinda un buen ejemplo del indispensable quehacer político en la gestión de las mismas, lo que genera oportunidades, pero también retos para su éxito. Pardo, Dussauge y Cejudo (2018)

describen uno de esos retos: en los modelos de gobernanza y redes de políticas los actores son diversos y no necesariamente comparten las ideas del sector público, lo que puede llevar a que compitan en lugar de cooperar, con lo cual la implementación en redes puede volverse aún más compleja.

En el mismo sentido, May (2018a) recuerda que las opciones de políticas públicas se elaboran y las decisiones se toman en mundos políticos conformados por una multiplicidad de públicos con intereses que compiten y recursos diferenciados. Detrás de estas interacciones existen diferentes sistemas de creencias. La capacidad de llegar a un consenso, comenta, se ve debilitada por la existencia de creencias centrales opuestas; en tales casos, la formulación de políticas públicas se lleva a cabo al margen de las soluciones, y los problemas persisten durante muchos años. En semejantes contextos resulta pertinente la sugerencia de Pardo, Dussauge y Cejudo (2018): el centro de decisión debe ser fuerte, de manera que de él puedan derivarse claros liderazgos que faciliten la negociación y los acuerdos. Dicho en otras palabras, el quehacer político es indispensable para sacar adelante las respuestas de política pública.

Prescindir de la perspectiva del poder en el proceso de la política pública puede conducir a conclusiones equivocadas e incluso llevar a callejones sin salida. Un buen ejemplo de esto fue la conclusión de los pioneros en los estudios de implementación, Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, derivada de su famoso análisis de promoción del empleo para las minorías en Oakland, California, en el sentido de que una mayor cantidad de eslabones en la cadena de autoridad dificultaba la implementación y reducía las posibilidades de éxito de las políticas. Semejante conclusión no sólo parecía razonable sino que además contaba con una base matemática. El cálculo de probabilidades predecía que la multiplicación de puntos de decisión disminuía la factibilidad de una instrumentación eficiente. El grado de cooperación entre las agencias debía ser cercano al 100 por ciento para evitar un gran déficit acu-

mulativo. Como las matemáticas no se equivocan, la recomendación resultaba evidente: para disminuir la *complejidad de la acción conjunta* había que reducir tanto como fuera posible el número de eslabones de la cadena. Actualmente sabemos que no necesariamente es así.

Desde el ya lejano 1973, cuando Pressman y Wildavsky (1998) publicaron su célebre estudio, varios autores han puesto en tela de juicio su conclusión. Entre otros, May (2018b), con su modelo de regímenes de implementación aplicado al análisis de la Ley de Protección al Paciente y el Cuidado de la Salud a Bajo Precio de Estados Unidos, mejor conocida como *Obamacare*, cuyo objetivo principal era financiar con recursos públicos la adquisición de seguros de salud para la población de menores ingresos. May (2018b) encontró que los severos problemas de implementación de *Obamacare* no derivaban de la cantidad de eslabones de las cadenas de autoridad sino de la resistencia cada vez mayor de los sectores conservadores de la política estadounidense y de la falta de una sólida base de apoyo. Desde luego su recomendación principal no fue disminuir eslabones sino reforzar los apoyos y reducir la oposición a dicha ley, fortalecer los compromisos con los gobiernos de los estados, principalmente de aquéllos con gobernadores republicanos, y reforzar entre el gran público la idea de la accesibilidad a los servicios de salud para toda la población. En pocas palabras, desarrollar una estrategia política para afianzar la legitimidad, coherencia y permanencia de *Obamacare*.

Al explorar la validez empírica de la “tesis de una implementación incongruente” planteada por Pressman y Wildavsky, Hupe (2018) se pregunta si realmente la distancia institucional entre la formulación y la implementación de las políticas –es decir, un mayor número de eslabones– aumenta la probabilidad de un déficit de implementación. Hupe cita a Elinor R. Bowen (1982), quien desafía a las matemáticas de Pressman y Wildavsky, y ambos concluyen que los pioneros del estudio de Oakland exageraron la probabilidad de

que se presentaran divergencias. En el proceso de la política pública participan muchos agentes y la interacción puede adoptar las formas de cumplimiento, conflicto, indiferencia u oposición; es un sistema abierto y los mecanismos en acción no se dirigen al mismo lugar. En la línea del “diseño retrospectivo” de Richard Elmore (1993),² Hupe sostiene que, en todo caso, la jerarquía tiene una limitada influencia como fuerza que guía el comportamiento en la implementación. Más que una suma lineal de efectos (lo que hace pesimistas a Pressman y Wildavsky) se observan mecanismos de compensación, de protección, de equilibrio y otros similares que pueden hacer la diferencia.

Las políticas públicas, continúa Hupe, rara vez se explican como decisiones racionales de los diseñadores. En lugar de surgir de un plano, como una casa, casi por definición son resultado de la política, lo que con frecuencia conduce a objetivos ambiguos que admiten muchas interpretaciones, producto de las negociaciones entre las partes. Dada la ambigüedad de los objetivos, Hupe afirma, citando a May, que la coherencia legal no es requisito para la buena implementación, porque puede suplirse con un fuerte compromiso de la institución con los objetivos del mandato. De este modo, las que desde una perspectiva racional *top-down* se ven como deficiencias pueden compensarse con mecanismos de interacción social. Limitaciones cognitivas, instrucciones poco claras y bajo cumplimiento se pueden superar con una conducta profesional y sentido común. Entonces, la implementación puede verse como una serie de *actividades de gobierno* en lugar de una etapa subordinada en el proceso de las polí-

² El modelo del *diseño retrospectivo* de Elmore (1993) cuestiona el supuesto de que quienes elaboran las políticas deberían ejercer, o de hecho ejercen, una influencia decisiva sobre lo que ocurre en el proceso de implementación y plantea un criterio totalmente condicional para determinar el éxito de una política, que se define de acuerdo con la capacidad limitada de la totalidad de las organizaciones públicas para modificar el comportamiento privado. La capacidad de los sistemas complejos para resolver los problemas no depende del rigor del control jerárquico, sino de la maximización de la capacidad de decisión ahí donde los problemas se manifiestan de manera más inmediata (Canto, 1998).

ticas, con la reconocida variedad de dimensiones de la acción humana. Desde esta perspectiva, la tesis de una implementación incongruente ya no parece aceptable, concluye Hupe.

El estudio de Jill Schofield sobre la importancia del aprendizaje en la implementación, realizado en el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido, constata empíricamente varias de las tesis de Hupe. Schofield (2018) escribe que uno de los resultados más inesperados de su investigación fue el grado en que los actores estuvieron motivados para aprender cómo implementar la política de salud, a pesar de los enormes problemas de tiempo, información y las dificultades para interpretar sus objetivos. En contraste con la bibliografía que identifica a los burócratas como egoístas y expansionistas (Niskanen, 1980; Dunleavy, 1991), él encontró un contexto de ética y valores morales en ellos que se traducían en un fuerte compromiso con el éxito de los servicios de salud. Al lado de la ética y los valores, también identificó a la conducta profesional, aquel mecanismo de interacción social descrito por Hupe, como un gran motivador de los servidores públicos. El profesionalismo, subraya Schofield, es ajeno a la dicotomía egoísmo-altruismo; más bien, es el compromiso que el servidor público tiene consigo mismo de cumplir lo mejor posible la tarea que le ha sido encomendada y que en modo alguno se reduce a motivaciones altruistas o egoístas.³

El compromiso profesional no entra, por supuesto, en el pesimista cálculo de probabilidades de Pressman y Wildavsky. Los trabajos de Hupe, May y Schofield confirman, una vez más, que las matemáticas y la ciencia, si bien necesari-

³ Cabe preguntarse sobre el efecto de los incentivos económicos en el profesionalismo de los burócratas. Como han demostrado varios ejemplos, incluidos el de los servicios de salud en el Reino Unido (Bevan y Hood, 2006), el de la carrera magisterial en México (Auditoría Superior de la Federación, 2011) o el servicio profesional de carrera en Chile y Brasil (Dussauge y Méndez, 2011), los incentivos económicos pueden erosionar el compromiso profesional o incluso la base ética y moral de los servidores públicos y conducir a resultados muy diferentes de los buscados.

rias, no son suficientes para entender y explicar fenómenos tan complejos como las políticas públicas, con su reconocida variedad de dimensiones de la acción humana. Este ejemplo también ilustra los límites objetivos de la llamada tercera generación de estudios de la implementación (Winter, 2018; Sætren, 2018), que busca producir teoría con base en evidencia científica, a diferencia de las dos primeras generaciones: la de los pioneros, basada en estudios de caso como el de Oakland, y la segunda, centrada en los grandes paradigmas *top-down* y *bottom-up*. En este caso, la tercera generación exige hipótesis basadas en constructos teóricos, variables definidas con precisión, análisis estadístico con información cuantitativa complementada con información cualitativa, estudios causales comparados y diseño longitudinal de investigación, con tiempos de por lo menos cinco a diez años (Sætren, 2018: 119), pero semejantes exigencias no dejan mucho espacio a fenómenos tan elusivos como la política, el poder y el conflicto en sus estudios.

Harald Sætren (2018) encuentra que la promesa de una ciencia de la implementación que ofrecía la tercera generación ha quedado como un ideal inalcanzado. No ha habido un avance sostenido, entre otras razones porque se ha querido hacer tabla rasa de lo que se realizó en las dos primeras generaciones con el argumento de que carecía de rigor científico, lo que de hecho ha ralentizado los estudios en la materia. Hupe y Hill (2018: 343) señalan que los últimos intentos por crear dicha ciencia sugieren un renacimiento del ideal racional de la tecnocracia y una expresión de la perdurable búsqueda de control inherente a la era moderna. A pesar de esta crítica, Hupe y Hill reconocen la importancia de tales intentos, siempre que no se den a expensas de una valoración realista entre la implementación y su entorno, y concluyen que la “ciencia de la implementación” y la investigación de la misma como proceso político pueden aprender mucho una de la otra.

Al lado de la política y de la ciencia, por supuesto que la administración juega un papel crucial en la implementación de la política pública. Volviendo al trabajo de Hupe (2018) sobre la tesis de la implementación incongruente, en lugar de la metáfora de la cadena de eslabones propone la del *grosor de la jerarquía*. En la implementación hay varias jerarquías involucradas que se refuerzan con una multiplicidad de influencias en las acciones de los actores. Cuantas más jerarquías estén involucradas en el proceso –cuanto más sea el grosor– mayor es la libertad para actuar con los contactos de la escala de las organizaciones y los actores individuales, y más contará el profesionalismo y la capacidad de gestión de los funcionarios públicos. Las habilidades personales, especialmente la capacidad de gestión, pueden compensar la falta de claridad de los objetivos de la política.

El estudio de Diederik Vancoppenolle, Harald Sætren y el propio Peter L. Hupe (2018) sobre dos programas belgas de vales de servicios confirma esta tesis. La buena gestión de los servidores públicos puede compensar la ambigüedad de los objetivos, que suele derivarse de las negociaciones entre fracciones parlamentarias –lo que Lindblom (2007) llamó el ajuste partidario mutuo–, que no siempre conducen a objetivos claros y coherentes. Tenemos aquí un ejemplo de la relación dialéctica entre la política y la administración: esta última no sólo es decisiva para el éxito de las políticas, sino que también puede corregir a la política. La vieja dicotomía entre política y administración, proveniente de una incorrecta interpretación de Woodrow Wilson (citado en Lynn, 2012),⁴ desde luego que no es absoluta, pues ambas se requieren mutuamente y nunca deben desentenderse una de la otra.

⁴ Laurence Lynn escribe que en el viejo debate entre política y administración, Wilson fue muchas veces mal interpretado. Su propósito nunca fue establecer una separación tajante entre ambas esferas sino tan sólo reconocer la responsabilidad primaria –mas no exclusiva– de la política en el establecimiento de los propósitos colectivos, y de la administración en la ejecución de éstos. Tan sutil idea, concluye Lynn, sería reducida después a la simplista dicotomía entre política y administración, ajena por completo al pensamiento de Wilson.

Como se observa, todos los autores citados coinciden en que el proceso de la política pública es fundamentalmente político. Una vez aceptado el carácter inherentemente político de las políticas públicas, la discusión se traslada a la comprensión misma de la dimensión política. A juicio de Hupe, la política participa en la formulación de las políticas concebidas como interacción social intercalada con momentos de reflexión: un programa de políticas, casi por definición, es el resultado de la “política de las políticas”, que implica a la política, en general, pero muchas veces también a la política de ideas y, casi siempre, a la burocrática (Hupe, 2018: 103).

LA PERSPECTIVA DEL PODER Y LAS CLASES SOCIALES

Entendidas las políticas públicas como resultado de la interacción social intercalada con momentos de reflexión, a las categorías de política señaladas por Hupe parece necesario sumar la política derivada de la interacción social en su categorización más amplia: las relaciones entre las clases sociales. Aun cuando no se lo encuentra muy a menudo en la literatura de políticas públicas, el análisis de dichas relaciones está presente desde los clásicos de la disciplina. Theodore Lowi, por ejemplo, al referirse a las políticas redistributivas de la riqueza y el poder señala que las categorías afectadas por sus impactos son “los propietarios y los desposeídos, los que tienen y los que no tienen, la burguesía y el proletariado [...]”. Las políticas distributivas tienen muchos lados; en contraste, en las políticas redistributivas nunca habrá más de dos lados y éstos son claros y precisos, estables y consistentes” (Lowi, 2007: 103 y 114).

En realidad, las clases sociales son una categoría analítica ampliamente aceptada y empleada en la teoría y la práctica de la función pública, en las ciencias sociales y en las agencias multilaterales, entre muchos otros ámbitos. Por

ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, United Nations Development Program) explica la mayor violencia en las regiones del mundo más desiguales por la agudización del conflicto de clases que erosiona la confianza y la cohesión social (UNDP, 2019: 91);⁵ y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico coincide con esta explicación (Elizondo, 2017). La disputa entre el capital y el trabajo por la distribución del ingreso nacional es reconocida en todo el mundo y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha establecido, como un principio fundamental aceptado universalmente, que el poder de las partes (trabajo y capital) no es equitativo y, por ello, los trabajadores requieren protección adicional de los gobiernos con leyes y tribunales que promuevan el trabajo digno y decente (OIT, 1998). Los sistemas de cuentas nacionales contabilizan cuidadosamente los ingresos del trabajo y del capital, de manera que es posible conocer, con toda claridad, la participación de ambos en el ingreso nacional y la evolución de dicha participación en el tiempo, lo que hace posible formular, cuando hay voluntad política, políticas redistributivas del ingreso que alivien la pobreza y disminuyan la desigualdad (FMI, 2015).

Asimismo, el empleo de la categoría de las clases sociales es indispensable para analizar temas como el surgimiento y desarrollo del Estado de bienestar. Gøsta Esping-Andersen (1990: 29) incluye, como factores decisivos para explicar el desarrollo de este modelo; a la movilización de la clase trabajadora y a las estructuras que hacen posibles las coaliciones políticas de clase. Estos factores, cuya existencia pocos ponen en duda, no podrían siquiera plantearse sin dicha categoría. Al abordar el tema de la política de las políticas

⁵ En su Informe sobre Desarrollo Humano de 2019, el PNUD retoma un estudio sobre la guerra contra las drogas en México, cuyos hallazgos están en línea, con la hipótesis de que la desigualdad de ingresos está asociada con más violencia. Un aumento de un punto en el coeficiente de Gini entre 2006 y 2010 se tradujo en un incremento de más de diez homicidios relacionados con las drogas por cada cien mil habitantes (Enamorado *et al.*, 2016, citado en UNDP, 2019: 91).

públicas (*the politics of public policy*) Dennis Raphael y Toba Bryant (2006) se refieren expresamente al poder político de las clases sociales como un factor central para tratar temas como la acumulación del capital y la organización del trabajo. Estos autores citan la definición de Estado de bienestar proporcionada por Gary Teeple:

...una sociedad capitalista en la que el Estado ha intervenido en forma de políticas sociales, programas, estándares y regulaciones para mitigar el conflicto de clases y para proporcionar, responder o acomodar ciertas necesidades sociales para las cuales el capitalismo como tal no tiene solución o no hace ninguna provisión (Raphael y Bryant, 2006: 238 [traducción propia]).

Por supuesto, la responsabilidad del Estado de mitigar el conflicto de clases tampoco podría plantearse si se soslaya la existencia de las mismas.

Una tarea pendiente para la disciplina de las políticas públicas, especialmente relevante en México y en América Latina, es explicar por qué las clases sociales rara vez han sido consideradas en el análisis de las políticas. Una posible hipótesis es que en el contexto del neoliberalismo rampante de finales del siglo XX esta categoría se asociaba al paradigma marxista, que para entonces había caído en desuso no sólo en dicho análisis sino en el conjunto de las ciencias sociales. El rechazo al concepto marxista de Estado de clase —es decir, un Estado al servicio de la burguesía o de la clase capitalista— también llevó a rechazar la categoría de clases sociales y al conflicto de intereses entre éstas, cuyo empleo es por supuesto anterior al marxismo y se remonta a la antigüedad clásica. Al desechar el concepto de Estado de clase, junto con él se descartó la categoría de las clases sociales, indispensable para analizar muchas políticas públicas, en particular las redistributivas de la riqueza y el poder, así como la ya señalada tarea sustantiva, a cargo del Estado, de mitigar el conflicto de intereses entre las clases. Para decirlo con una expresión coloquial, al prescindir de la categoría de las clases sociales se tiró al niño junto con el agua sucia del Estado de clase.

El análisis de políticas no puede ignorar a las clases sociales, mucho menos en países tan polarizados y con el conflicto social a flor de piel, como los de América Latina. El verdadero problema para la política pública no es la existencia de las clases y el conflicto de intereses entre ellas, que son una realidad objetiva, sino la respuesta de los gobiernos ante dicho conflicto. Para mitigarlo pueden intervenir, como sugieren Teepie y la OIT, o desentenderse del mismo e incluso negar su existencia, lo que probablemente tendrá consecuencias para la estabilidad política y social de un país. Si el gobierno opta por la no intervención, la lucha de clases puede llegar a convertirse en una guerra de clases, ya sea en la forma de un estallido social, como en la reciente experiencia de Chile, o bien en la de anomia social, o violencia sin ideología, como la que padecen México y otros países de Latinoamérica. Así, la gestión del conflicto social no es opcional sino imperativa en la agenda de políticas públicas. Dicho en otras palabras, la lucha de clases es inevitable, pero la guerra de clases no lo es, y corresponde a los gobiernos impedirla con políticas redistributivas que mitiguen el conflicto social.

COMENTARIOS FINALES

La multiplicación de los trabajos en torno al análisis de política pública desde la perspectiva del poder podría enriquecer mucho el bagaje teórico de la disciplina y aproximarlos más a su objeto de estudio, que es la política pública en su conjunto, desde el establecimiento de la agenda hasta su evaluación y retroalimentación. Como se encuentra hoy el estado del arte, ese objeto de estudio todavía está bastante más allá de los trabajos encaminados a la resolución de problemas, que son los más frecuentes hoy en día. Como se afirma al principio, las políticas públicas son, ciertamente, mucho más que respuestas a problemas públicos. También son expresión de las

correlaciones de fuerzas entre actores y grupos sociales, y medios para ejercer poder de unos grupos sociales sobre otros. Esto, que es evidente desde la perspectiva del poder, no siempre lo es desde la mirada de la resolución de problemas, lo que suele traducirse en políticas que no están a la altura de las demandas de su entorno social.

Ampliar la agenda de investigación desde la perspectiva del poder también podría contribuir mucho al conocimiento de la política pública en sí. Por ejemplo, aún permanecen grandes lagunas en el conocimiento de las relaciones de los partidos políticos, las coaliciones promotoras o las redes de políticas con la política pública. A propósito de los modelos de gobernanza y los instrumentos de políticas, Knill y Tosun señalan que si bien sabemos que en la mayoría de los países los partidos políticos desempeñan un papel importante en la elaboración de políticas, el conocimiento sobre cómo entienden y definen la política pública todavía es muy limitado; no conocemos si su ideología incide, o hasta qué punto lo hace, en los instrumentos de las políticas o en los modelos de gobernanza que proponen (Knill y Tosun, 2012: 293).

Otro vasto territorio de análisis, en buena medida todavía inexplorado, es la ya comentada influencia de la dinámica de las clases sociales y de las relaciones entre ellas en todo el proceso de la política pública. Al estudiar las profundas diferencias que en materia de desarrollo humano y social se observan entre los estados de la India, John Harriss (2000, 2005, 2007) y el mismo Harriss, Jeyaranjan y Nagaraj (2010), encuentran que dos factores decisivos para explicar las diferencias son el balance de poder entre las distintas clases y grupos sociales y la organización y participación política de las clases menos favorecidas. Estos autores concluyen que es preciso estudiar con detenimiento dos variables que resultan cruciales para la vida política de un territorio: 1) la estructura y composición de las clases y los grupos sociales (castas o etnias, por ejemplo) presentes, su cohesión o fragmenta-

ción, su identidad y su organización, así como las relaciones entre ellos, y 2) la organización política de las clases y grupos sociales, tipos de asociación, ideología, organización y alianzas (Canto, 2018).

Con base en la distinción de Lasswell (2007) entre conocimiento *en* y conocimiento *de* las políticas públicas, puede afirmarse que hemos acumulado mucho conocimiento sobre políticas específicas y áreas de políticas, desde luego indispensable para la resolución de problemas, pero nos hemos quedado algo rezagados en la comprensión de la política pública como tal, que es mucho más que la mera resolución de problemas. La perspectiva del poder puede contribuir a superar dicho rezago.

Por último, mirar las políticas públicas desde la perspectiva del poder también puede incrementar las posibilidades de éxito en la tarea sustantiva de resolver los problemas públicos, porque delinea con mayor nitidez un ámbito de la gestión de políticas que se extiende más allá de la administración, hacia la política misma. Si se descuida el entorno político las posibilidades de éxito se reducen, al punto de desaparecer cuando es suficientemente grande la oposición de actores con poder. En contraste, si se aprovechan las oportunidades que ofrece ese mismo entorno es posible aumentar los apoyos, reducir la oposición y fortalecer la legitimidad y permanencia de nuestra política pública. Para ello es necesario dejar de concebir a los aspectos políticos como obstáculos al gobierno eficaz y asumir una visión más positiva de ellos, como propone May. Esta sugerencia perfila una prometedora área de investigación tanto en la teoría como en la práctica de la política pública en América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2011), “Análisis y evaluación de políticas públicas”. En *Evaluación de políticas públicas*, compilado por Roberto Salcedo, 52-70. Ciudad de México: Siglo XXI.
- BACHRACH, Peter y Morton Baratz (1962). “Two Faces of Power”, *The American Political Science Review* 56 (4) (diciembre): 947-952.
- BEVAN, Gwyn y Christopher Hood (2006). “What’s Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System”, *Public Administration* 84 (3): 517-538.
- BOWEN, Elinor R. (1982). “The Pressman-Wildavsky Paradox: Four Addenda or Why Models Based on Probability Theory can Predict Implementation Success and Suggest Useful Tactical Advice for Implementers”, *Journal of Public Policy* 2 (1): 1-21.
- CAIRNEY, Paul (2012). *Understanding Public Policy. Theories and Issues*. Londres: Palgrave Macmillan.
- CANTO Sáenz, Rodolfo (1998). *Problemas de diseño e implementación de políticas públicas de fomento a la industria manufacturera en Yucatán, 1984-1997* (tesis doctoral). Ciudad de México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- CANTO Saézn, Rodolfo (2018). “Movilización de los desfavorecidos: condición del desarrollo humano y sostenible”, *Estudios políticos* 45: 83-112.
- CANTO Sáenz, Rodolfo (2020). “Análisis de políticas públicas: evitar el reduccionismo”, *Estado abierto* 4 (2): 41-68. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública de Argentina.
- CRENSEN, Matthew A. (1971). *The Unpolitics of Air Pollution: A Study of Non-decision Making in the Cities*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- DUNLEAVY, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanation in Political Science*. Londres: Routledge.
- DUSSAUGE Laguna, Mauricio y José Luis Méndez (2011). “El servicio profesional: una introducción general”. En *Servicio profesional de carrera*, compilado por José Luis Méndez, 17-52. Ciudad de México: Siglo XXI.
- ELIZONDO Mayer-Serra, Carlos (2017). *Los de adelante corren mucho. Desigualdad, privilegios y democracia*. Ciudad de México: Debate.
- ELMORE, Richard (1993). “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones públicas”. En *La implementación de las políticas*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva, 251-280. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- ENAMORADO, Ted, Luis López-Calva, Carlos Rodríguez-Castellán y Hernan Winkler (2016). “Income Inequality and Violent Crime: Evidence from Mexico’s Drug War”, *Journal of Development Economics* 120: 128-143. Citado en *Human Development Report. Beyond Income, beyond Averages, beyond Today: Inequalities in Human Development in the 21st Century*. Nueva York: UNDP.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2015). *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. Washington D. C.: International Monetary Fund.
- GONZÁLEZ-ROSSETTI, Alejandra (2005). *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina*, serie “Estudios y perspectivas” 39. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina.
- HABERMAS, Jürgen (2010). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- HARRISS, John (2000). “How Much Difference Does Politics Make? Regime Differences across Indian States and Rural Poverty Reduction”, Working Paper Series 00-01. Londres: Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science.

- HARRISS, John (2005). "Middle Class Activism and Poor People's Politics: An Exploration of Civil Society in Chennai", Working Paper Series 05-72. Londres: Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science.
- HARRISS, John (2007). "La política es un río turbio: pero, ¿existe una 'nueva política' de la sociedad civil? Perspectivas desde las grandes ciudades de India y América Latina". En *Estado, metrópoli y políticas sociales*, compilado por Juan Antonio Flores, 65-93. Ciudad de México: Plaza y Valdés.
- HARRISS, John, J. Jeyaranjan y K. Nagaraj (2010). "Land, Labour and Caste Politics in Rural Tamil Nadu in the 20th Century", *Economic and Political Weekly* XLV (31): 47-61.
- HOGWOOD, Brian W. y Lewis A. Gunn (2018). "Implementación". En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 29-59. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- HUPE, Peter L. (2018). "La tesis de una implementación incongruente: reexamen de Pressman y Wildavsky". En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 91-116. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- HUPE, Peter L. y Michael J. Hill (2018). "'Y lo demás es implementación': una comparación de enfoques sobre lo que sucede en los procesos de políticas públicas más allá de las grandes expectativas". En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 319-347. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- JONES, Bryan D. (2002). "Bounded Rationality and Public Policy: Herbert A. Simon and the Decisional Foundation of Collective Choice", *Policy Sciences* 35 (3) (septiembre): 269-284.

- KNILL, Cristoph y Jale Tosun (2012). *Public Policy. A New Introduction*. Londres: Palgrave Macmillan.
- KOOIMAN, Jan (2004). "Gobernar en gobernanza", *Instituciones y Desarrollo* 16: 171-194. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- KOOIMAN, Jan, Maartin Bavinck, Ratana Chuenpagdee, Robin Mahon y Roger Pullin (2008). "Interactive Governance and Governability: An Introduction". *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* 7 (1): 1-11.
- LASSWELL, Harold (1936). *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books.
- LASSWELL, Harold (2007). "La orientación hacia las políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, compilado por Luis F. Aguilar, 79-103. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- LINDBLOM, Charles (2007). "Todavía tratando de salir del paso". En *La hechura de las políticas*, editado por Luis F. Aguilar, 227-254. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- LINDBLOM, Charles (2016). "La ciencia de salir del paso". En *Política pública*, compilado por Luis F. Aguilar, 74-93. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- LOWI, Theodore (1970). "Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy", *Public Administration Review* 30 (3): 314-325.
- LOWI, Theodore (1972). "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review* 32 (4): 298-310.
- LOWI, Theodore (2007). "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política". En *La hechura de las políticas*, editado por Luis F. Aguilar, 89-117. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- LYNN, Laurence (2012). "El mito del paradigma burocrático: lo que en realidad representa la administración pública tradicional". En *Administración pública*, compilado por Enrique Cabrero, 109-148. Ciudad de México: Siglo XXI.

- MAJONE, Giandomenico (2000). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- MARCH, James y Herbert Simon (1958). *Organizations*. Nueva York: John Wiley.
- MAY, Peter J. (2018a). “El diseño y la implementación de las políticas públicas”. En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 149-174. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- MAY, Peter J. (2018b). “La implementación y el problema de la gobernanza: una perspectiva de los grupos de presión”. En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 247-282. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- MELTSNER, Arnold (2007). “La factibilidad política y el análisis de políticas”. En *La hechura de las políticas*, editado por Luis F. Aguilar, 367-392. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- NISKANEN, William A. (1980). *Cara y cruz de la burocracia*. Madrid: Espasa-Calpe.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1998). Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Ginebra: OIT.
- PARDO, María del Carmen, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo (eds.) (2018). *Implementación de políticas públicas. Una antología*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- PARSONS, Wayne (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- PRESSMAN, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- RAPHAEL, Dennis y Toba Bryant (2006). "Maintaining Population Health in a Period of Welfare State Decline: Political Economy as the Missing Dimension in Health Promotion Theory and Practice", *IUHPE-Promotion & Education* XIII (4): 236-242. International Union for Health Promotion and Education.
- RAWLS, John (2003). *Teoría de la justicia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- RAWLS, John (2006). *Liberalismo político*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- RHODES, Roderick A. W. (2008). "Policy Network Analysis". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michel Moran, Martin Rein y Robert Goodin, 425-447. Oxford: Oxford University Press.
- SABATIER, Paul (1998). "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe", *Journal of European Public Policy* 5 (1) (marzo): 98-130. Londres: Routledge-Taylor and Francis.
- SABATIER, Paul y Christopher Weible (2007). "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications". En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul Sabatier, 1-53. Boulder: Westview Press.
- SÆTREN, Harald (2018). "Cómo implementar el paradigma de investigación de tercera generación en las investigaciones sobre implementación de políticas: una evaluación empírica". En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 117-148. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- SCHATTSCHNEIDER, Elmer (1975). *The Semi Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale: The Dryden Press.
- SCHOFIELD, Jill (2018). "Un modelo de implementación basado en el aprendizaje". En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 205-246. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- SIMON, Herbert (1955). "A Behavioral Model of Rational Choice", *The Quarterly Journal of Economics* 69 (1) (febrero): 99-118.
- SIMON, Herbert (1977). *The New Science of Management Decision*. Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- SIMON, Herbert (1985). "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science", *The American Political Science Review*. 79 (2) (junio): 293-304.
- UNDP (United Nations Development Program) (2019). *Human Development Report. Beyond Income, Beyond Averages, beyond Today: Inequalities in Human Development in the 21st Century*. Nueva York: UNDP.
- VAN COPPENOLLE, Diederik, Harald Sætren y Peter Hupe (2018). "Aspectos políticos del diseño y la implementación de políticas: un estudio comparativo de dos programas belgas de vales". En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 175-203. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- VAN METER, Donald S. y Carl E. Van Horn (2007). "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual". En *La implementación de las políticas*, editado por Luis F. Aguilar, 97-146. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

WINTER, Søren C. (2018). “Perspectivas sobre la implementación. Estatus y reconsideración”. En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 61-89. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Violencia social en Guerrero: una aproximación fenomenológica

Social Violence in Guerrero:
A Phenomenological Approximation

*Rabin Amadeo Martínez Hernández**

RESUMEN

El objetivo de este trabajo gira en torno al análisis de las experiencias y los significados de dos personas insertas en la violencia social que Guerrero ha padecido desde la segunda mitad del siglo xx hasta la actualidad, para conocer sus causas y percepciones de tal proceso. El clima violento que azota a la entidad forma parte de la llamada “acumulación por desposesión”, que busca aliviar la crisis de sobreacumulación de capital. La irrupción de las organizaciones criminales en su territorio no ha sido homogénea, puesto que inició en las áreas urbanas y después se extendió a las rurales. Esta situación es resultado de la pugna por el poder de los grupos que buscan poner al Estado a su servicio con la finalidad de imponer sus intereses económicos. Así, la llamada guerra contra el narcotráfico esconde tras de sí acciones de contrainsurgencia de baja intensidad que persiguen generar un permanente estado de excepción que garantice la desarticulación de la protesta social y favorezca la entrada del gran capital. Una de las principales preocupaciones es el papel que juegan los jóvenes en este contexto, por lo que debe reconocerse que su vulnerabilidad, producto de la precariedad económica, y el reclutamiento forzado, son las principales causas que favorecen que sean presa fácil de dicha violencia.

PALABRAS CLAVE: violencia social, Guerrero, fenomenología, guerra contra el narcotráfico, acumulación por desposesión, México.

* Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: <rahernanmarti@comunidad.unam.mx>.

ABSTRACT

This article revolves around the analysis of the experiences and meanings of two people inserted in the social violence that Guerrero has suffered since the mid-twentieth century in order to find its causes and the perceptions of this process. The state's violent climate is part of what is called the "accumulation due to dispossession," which seeks to alleviate the crisis of over-accumulation of capital. The entry of criminal organizations in the states territory has not been homogeneous given that it began in urban areas and later spread to the countryside. This situation is the result of the power struggle among the groups that are trying to put the government at their service to impose their own economic interests. Thus, the so-called war against drug trafficking disguises low-intensity counterinsurgency that attempts to generate an on-going state of exception that guarantees the disarticulation of social protest and favors the entry of big capital. One of the main concerns is the role played by young people in this context. Therefore, it is important to recognize that their vulnerability, the product of economic precariousness and forced recruiting, are the main causes that makes them easy prey of this violence.

KEY WORDS: social violence, Guerrero, phenomenology, war against drug trafficking, accumulation by dispossession, Mexico.



INTRODUCCIÓN

La violencia social es una de las expresiones más brutales del ejercicio del poder que daña a personas, comunidades o Estados.¹ En su acepción más abstracta, tiene como finalidad el

¹ La presente investigación es un avance de la tesis doctoral "Masculinidad y juventud: poder, violencia y crimen organizado. Estudio de la subjetividad masculina en adolescentes en situación de reclusión en uno de los estados más violentos: Guerrero, México", que persigue analizar la construcción de significados que se asocian a la violencia social a partir del punto de vista de quienes la viven y sobreviven.

mantenimiento del orden social; sin embargo, sus secuelas acarrearán sufrimiento, dolor y muerte entre quienes la padecen (Rodríguez, 2002; Valencia, 2010; Domínguez, 2015; Salmerón, 2017). Tales consecuencias no permiten verla fuera de su contexto político-económico; en otras palabras, las causas estructurales que intervienen en su creación y reproducción (Paley, 2018). En el presente trabajo se entiende como violencia social el contubernio estatal-criminal que afecta a la población mediante formas de represión, muerte, acoso, pobreza y secuestro.

Cabe aclarar que no se busca generalizar el proceso de violencia social en Guerrero; por el contrario, es sólo un acercamiento desde el punto de vista de dos personas que han vivido el despliegue violento de las organizaciones criminales y las fuerzas del Estado: un exdiputado y el director de una organización no gubernamental (ONG).

Existen aproximaciones a este problema que conducen a reflexionar sobre las condiciones estructurales –sociales, políticas y económicas– que hacen permisibles su reproducción y la espiral de esta violencia. Así, una serie de interrogantes orientaron el desarrollo de este trabajo: ¿cómo se percibe la violencia social en Guerrero?, ¿cuáles son sus causas?, ¿en qué medida han permeado sus experiencias y percepciones?, ¿cuáles son los actores sociales y cómo se relacionan en el contexto de la violencia social? Para dar respuesta se echó mano de una perspectiva fenomenológica con la finalidad de adentrarnos en las vivencias de las personas entrevistadas, examinando sus experiencias para conocer las causas y apreciaciones de tal proceso.

Lo anterior implica analizar la relación dialógica entre los aspectos objetivos (estructurales y de relaciones de poder) y su dimensión subjetiva (simbólica e identitaria) con la finalidad de aproximarnos al papel de la violencia en el orden social (Mendoza, 2017).

A continuación se proporcionan algunos antecedentes de la violencia social en México para comprender el lugar que ha

tenido Guerrero en el escenario de la llamada guerra contra el narcotráfico. Como se verá, las condiciones sociohistóricas de la entidad: el punitivismo estatal, la guerrilla rural, los movimientos de autodefensa, la miseria y la corrupción crónica, han matizado el fenómeno de la irrupción de organizaciones criminales y, por lo tanto, el despliegue de la violencia.

VIOLENCIA SOCIAL RECIENTE EN MÉXICO: CONTUBERNIO ESTADO-GRAN CAPITAL Y EL CRIMEN ORGANIZADO

Rita Segato sostiene que América Latina sufre un proceso de transformaciones que han privilegiado al orden neoliberal como proyecto económico y cuya característica más notoria es la violencia generalizada de tipo bélica con altos niveles de letalidad. La guerra intestina latinoamericana se caracteriza también por su complejidad de actores: fuerzas estatales y paraestatales cuyo objetivo ha sido mantener el privilegio de pequeñas élites poderosas (Segato, 2016).

En México, el despliegue de la violencia letal no apareció de manera espontánea en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), sino que sus inicios pueden situarse a mediados de los ochenta con el asesinato del agente Enrique Camarena de la Drug Enforcement Administration (DEA) en 1985, hecho que disparó los niveles de violencia con la finalidad de controlar las rutas de trasiego de drogas hacia Estados Unidos (Salmerón, 2017).

Sin embargo, este fenómeno tomó sus tintes actuales a partir de la administración calderonista. Dawn Paley explica que la violencia extrema perpetrada por el contubernio entre el Estado y los grupos criminales fue la estrategia para que la inversión extranjera entrara de lleno al país, sin omitir que las policías y el ejército funcionaran de manera simultánea a la par del sistema legal en favor de los intereses económicos de

Estados Unidos.² Lo anterior formó parte del *shock* para la apertura comercial de México al capital extranjero, es decir, la guerra antidrogas es parte de este complejo entramado entre política económica y seguridad interior y pública (Paley, 2018).

La autora también sostiene que la administración de Felipe Calderón se caracterizó por un despliegue de las fuerzas armadas a lo largo y ancho del país bajo la supuesta guerra contra el narcotráfico; sin embargo, en realidad perseguía la legitimidad perdida por el fraude electoral que impondría un segundo régimen del Partido Acción Nacional (PAN) en 2006 (Paley, 2018). Por su parte, Carlos A. Ríos Gordillo sostiene que el panista, en una búsqueda frenética por ganar credibilidad, la impulsó para justificar la violencia legítima estatal vía la militarización del territorio, que en su interior escondió un nuevo tipo de lucha de clases, la explotación, el despojo y la reproducción de la riqueza, en otras palabras, “la guerra contra los pobres” (Ríos, 2013).

APROXIMACIONES RECIENTES SOBRE LA VIOLENCIA SOCIAL EN GUERRERO

GUERRA SUCIA

A lo largo de su historia la entidad suriana ha padecido diversos procesos de violencia social. Las décadas de los sesenta a los ochenta se caracterizaron por la represión política o guerra sucia, con una serie de persecuciones violentas en

² Las políticas de seguridad transnacional impuestas por Estados Unidos mediante el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida se traducen en violencia letal en contra de la sociedad civil, ya que favorecen el despojo de los territorios de los pueblos originarios. Aunado a esto son notorios los cambios profundos a las leyes de Colombia y México para crear las condiciones que requieren los grandes capitales transnacionales, como las mineras o las maquiladoras, y que en este último caso incluyen la omisión de la violencia que se ejerce sobre sus trabajadores, en particular hacia las mujeres (Paley, 2018).

contra de los movimientos de las guerrillas rural y urbana. Como lo han señalado algunos autores, este despliegue violento por parte del Estado aplacó cualquier revuelta social (Illades y Santiago, 2014; Pantoja, 2015; Cruz, Santana y Alvarado, 2016).

Sin embargo, no debe perderse de vista que este proceso de represión tuvo como finalidad, por lo menos oficialmente, combatir el narcotráfico, en particular el cultivo de goma de opio. Durante los años sesenta y setenta, la militarización del Estado favoreció a los caciques locales, fortaleció a los grupos paramilitares y exhibió la capacidad gubernamental para someter cualquier revuelta social. Sin omitir que la producción de amapola y marihuana y la contrainsurgencia vinculada al narcotráfico se desarrolló de manera importante en estas décadas (Illades y Santiago, 2014; Cruz, Santana y Alvarado, 2016; Hernández, 2019; Boston Dynamics, 2020).

Algunos investigadores reconocen que este despliegue estatal represivo fue la respuesta del gobierno mexicano ante la presión de Estados Unidos por la supuesta amenaza que representaban las drogas y la posterior guerra lanzada por Richard Nixon, que no sólo afectó a Guerrero sino a la mayoría de las entidades del país. Cabe señalar que las políticas antinarcóticos en nuestro país han estado supeditadas al control hemisférico de Estados Unidos, que busca garantizar países bajo su dominio, incluido México. Si bien existen antecedentes de cultivos de amapola desde la segunda mitad del siglo XIX, este fenómeno empezó a tomarse en cuenta por el gobierno mexicano hasta mediados del XX, y se debió principalmente al aumento en el consumo de drogas consideradas ilegales en el vecino país del norte (Illades y Santiago, 2014; Pantoja, 2015; Rosen y Zepeda, 2015).

Este proceso punitivo por parte del Estado en contra de la sociedad guerrerense, desde la segunda mitad del siglo XX, parece ser lo que perfiló parte de la violencia social que ha prevalecido al interior de la entidad; en otras palabras, Gue-

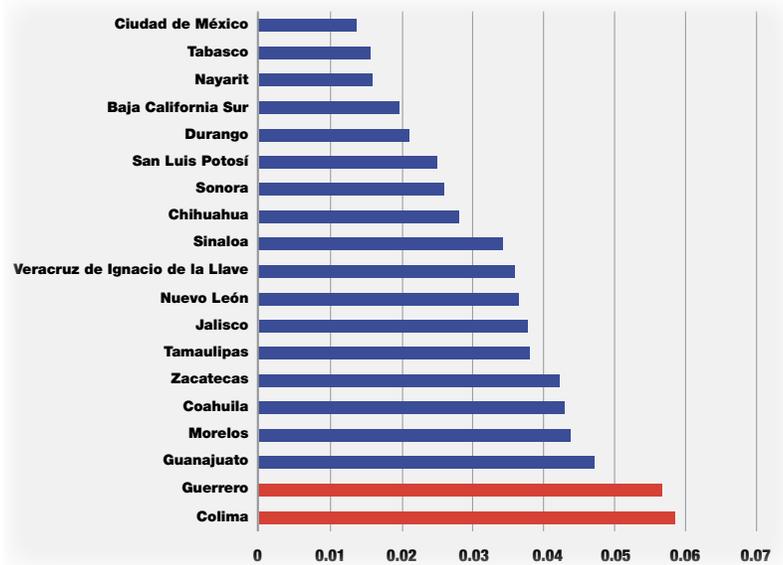
rrero no ha dejado de sufrir los embates violentos de diferentes actores en los últimos sesenta años. La violencia ha favorecido a la oligarquía guerrerense, que ha mantenido una relación histórica de desprecio en contra de las demandas sociales, y que en un primer momento se adhirió al Partido Revolucionario Institucional (PRI) con la finalidad de mantener sus privilegios políticos caciquiles (Aréstegui, 2013a, 2013b, 2013c; Russo, 2013a, 2013b).

LA GUERRA POR GUERRERO

Según el informe del Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión en México, en nuestro país persiste un alto nivel de violencia que se asocia a los cárteles de la droga y a los grupos del crimen organizado. Lo anterior ha generado una gran preocupación por el uso de las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad pública para enfrentar esta violencia criminal. En el caso particular de Guerrero, las personas defensoras de los derechos humanos enfrentan la desaparición de sus seres queridos y en su búsqueda han puesto en riesgo su integridad personal debido a que en muchas ocasiones revelan el contubernio criminal-estatal que existe en estas situaciones. Por ejemplo, en el municipio de Chilapa las desapariciones son de tipo colectivo y, generalmente, bajo la mirada de las autoridades (Asamblea General de la ONU, 2018).

Guerrero se ha caracterizado por ser una de las entidades más violentas durante las últimas décadas, pero antes de 2004 había tenido cifras de homicidios dolosos relativamente estables. A nivel estatal, junto con Colima, ha presentado el incremento más dramático de muertes por violencia letal en varones en edad productiva durante este periodo (Institute for Health Metrics and Evaluation, 2019) (gráfica 1).

Gráfica 1
CAMBIO ANUAL EN LAS TASAS DE HOMICIDIO DOLOSO
EN VARONES DE 15-49 AÑOS, 2006-2016



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Institute for Health Metrics and Evaluation (2019).

A mediados de la década del 2000 aumentaron dramáticamente los homicidios que respondieron a las disputas, operativos y fragmentaciones de las organizaciones criminales en las organizaciones criminales en Guerrero (Pantoja, 2015, 2016; Boston Dynamics, 2020). Sin embargo, no debe perderse de vista que a partir del despliegue de efectivos de las agencias de seguridad estatales y federales la violencia aumentó (Carlsen, 2017; Paley, 2018).

DIMENSIÓN ESTRUCTURAL

La mayoría de los trabajos recientes que documentan la violencia social en Guerrero han privilegiado la dimensión estructural, es decir, la relación entre el Estado y los grupos del crimen organizado (De la Torre y Navarrete, 2013; Rodríguez,

2013; Illades y Santiago, 2014, 2019; Rosen y Zepeda, 2015; Kyle, 2015; Pantoja, 2015, 2016; Trejo y Ley, 2016; Maldonado, 2018; Paley, 2018; Santiago e Illades, 2019; Boston Dynamics, 2020). Estas investigaciones han posicionado el papel de las organizaciones criminales como actores sustanciales que ejercen la violencia como mecanismo de dominación del mercado de drogas y otras actividades ilegales como el secuestro, la extorsión, el robo, etcétera. La dimensión estructural permite reflexionar sobre las relaciones que se establecen entre las instituciones reproductoras del poder (Estado y crimen organizado) y cómo éstas configuran formas de dominación entre sí mismas y la sociedad.

Los estudios que abordan dicha dimensión del proceso de violencia social en Guerrero han señalado que prevalece un contubernio estatal-criminal, que guarda una estrategia en la última fase del capitalismo que pretende apropiarse de los recursos naturales de las naciones periféricas. Es decir, la violencia que ha azotado al país en las décadas recientes forma parte de un nuevo orden hemisférico que busca generar las condiciones necesarias para la entrada del gran capital a los espacios y territorios antes inaccesibles.³ Es decir, un orden económico mundial neoliberal caracterizado por un capitalismo salvaje basado en el despojo de los recursos naturales en las naciones periféricas (Harvey, 2005; Valencia, 2010; Calveiro, 2012; Paley, 2018; Benítez, 2019). Estas novedosas formas de acumulación de capital tienen como característica el autoritarismo, el permanente estado de excepción y la hiperviolencia. Sobre este último punto, en nuestro país las prácticas de violencia homicida en contra de la población civil son resultado de los enfrentamientos entre los grupos del crimen organizado y con las fuerzas del Estado, las cuales forman

³ Pilar Calveiro reconoce que tanto la guerra antiterrorista como la lucha contra el narcotráfico tienen un origen y un fin común, es decir, ambas se construyen un poder global; son funcionales para la organización, acumulación y concentración del neoliberalismo. Se les concibe y ataca desde una visión bélica más que como un problema social o político, lo que facilita el despliegue de las fuerzas armadas que ejercen violencia tanto a nivel local como internacional (Calveiro, 2012).

parte de un complejo mecanismo de control que persigue desalentar la protesta social mediante el terror (Maldonado, 2010, 2018; Valencia, 2010; Illades y Santiago, 2014; Cruz, Santana y Alvarado, 2016; Paley, 2018; Fini, 2019; Santiago e Illades, 2019).

En esencia, las organizaciones criminales en Guerrero trabajan para intereses mucho más complejos que la mera disputa del mercado de drogas o la extorsión. El verdadero interés es generar las condiciones óptimas para imponer el gran capital en ciertas zonas estratégicas de gran potencial económico, por ejemplo, los megaproyectos mineros. Al respecto Dawn Paley (2018) sostiene que estos grupos que se encuentran en México, en particular en las zonas estratégicas extractivistas, como Guerrero o Sinaloa, son el brazo armado de grandes empresas mineras que asedian a la población para despojarla.

Conviene profundizar en el estudio del papel que juega esta nueva fase del capitalismo, caracterizada por el uso de la violencia, como instrumento para favorecer la entrada del gran capital a territorios antes inexplorados, ya que tiene su origen en lo que David Harvey (2005) define como “acumulación por desposesión”, que se basa en los procesos que implican fraude, violencia y depredación. Lo anterior forma parte de una serie de medidas (procesos) a las que ha recurrido el capitalismo para aliviar la crisis por sobreacumulación de capital. Esto, según reconoce Harvey, requiere de la participación del Estado para que respalde estos procedimientos a través del marco legal y del monopolio de la violencia.

Como puede observarse, el contubernio estatal-criminal con fines de concentración de capital es fundamental para explicar el imperio de terror que prevalece en Guerrero.⁴ Algunos autores han señalado que, por ejemplo, en sus zonas rurales

⁴ En estados como Guerrero existe un despliegue desproporcionado de efectivos de la Guardia Nacional, lo cual según Zósimo Camacho (2019) tiene que ver con la continuidad de la militarización en algunas entidades para enfrentar las protestas sociales que se organizan en contra de los megaproyectos que generalmente se desarrollan en territorios indígenas.

predomina la producción de droga, lo que ha provocado una lucha encarnizada entre grupos criminales que se ha traducido en elevadas tasas de homicidio. En el área urbana las disputas violentas de estas organizaciones tienen como objetivo apoderarse del mercado de la extorsión, el secuestro y el narcomenudeo, así como establecer alianzas con el poder político local (Kyle, 2015; Donoso, 2019; Boston Dynamics, 2020).

Otros trabajos, también de índole estructural, han documentado esta relación a partir de las respuestas sociales (Gasparello, 2010; Aréstegui, 2013a, 2013b, 2013c; Benítez, 2014; Benítez, 2019; Fini, 2019; Gatica, 2019), y documentan los procesos de resistencia ciudadana en un estado sumido en una añeja historia de abusos, pobreza y despojo. La violencia forma parte de la identidad de las y los guerrerenses y tiene su origen en la indiferencia de los gobiernos despóticos que han protegido a una élite poderosa, que ha hecho del poder público su modo de vida y que ha tratado, no siempre sin resistencias, de mantener sus privilegios ante una ciudadanía lastimada, hundida en la miseria y en la violencia. Los actores que han monopolizado el poder siempre recurren a prácticas añejas en la política del Estado, como la violencia, la cual busca limitar o bien anular a aquellos individuos que exigen el respeto a sus derechos elementales. Esto no significa que los ciudadanos se mantengan pacíficos, sino que existe una réplica ante tales agravios. Parte de la respuesta organizada de las comunidades ha consistido en la creación de numerosas organizaciones que han buscado hacer valer sus derechos; sin embargo, en la mayoría de los casos el gobierno ha respondido de forma brutalmente violenta.⁵

⁵ "Las víctimas de esta situación en el estado se suman a los desaparecidos de la guerra sucia durante las décadas de los sesenta a los ochenta; las tres centenas de perredistas muertos durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari; las masacres de Aguas Blancas y Acteal en el mandato presidencial de Ernesto Zedillo; los asesinatos y violaciones masivas a los derechos humanos en Atenco y Oaxaca durante el sexenio de Vicente Fox; y para cerrar este ciclo sombrío Felipe Calderón impuso a la sociedad, sin consultar más que a su conciencia, lo que llamaremos [...] un *estado de guerra*" (Illades y Santiago, 2014: 12).

La organización social ha sido una constante en Guerrero, ante la arremetida de las fuerzas del Estado, proceso que se ha materializado en el despliegue de efectivos militares que se exacerbó a partir de la segunda mitad del siglo XX, pero en la actualidad la respuesta comunitaria ha mutado a formas de autoprotección ante la violencia desmedida de las organizaciones criminales que han assolado sus territorios, en particular a finales del siglo XX y principios del XXI (Paley, 2018; Benítez, 2019; Fini, 2019).

Cabe señalar que desde hace más de veinte años, en algunos municipios guerrerenses funciona un sistema comunitario de seguridad, justicia y reeducación, que se conoce con el nombre de los dos órganos operativos que lo conforman: Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC), cuyo antecedente son las organizaciones campesinas. Los miembros de estos grupos se habían visto afectados por la inseguridad (robo en particular) y la seguridad comunitaria fue su respuesta ante estos actos (Pantoja, 2016; Fini, 2019).

A diferencia de lo que sucedió en Michoacán, donde los grupos de autodefensa surgieron para hacer frente al crimen organizado, en Guerrero la situación es diferente y puede rastrearse su antecedente en organizaciones como la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC), creada en 1995, con la finalidad de instituir una estructura regional que incorporara a numerosas poblaciones. La tolerancia a la militarización de las tierras comunales en la entidad implica una cada vez más complicada interrelación entre los diferentes territorios ya organizados. Debe señalarse que la permanente presencia de las fuerzas armadas bajo resguardo de las policías comunitarias tiene como propósito el enfrentamiento entre estos grupos organizados para facilitar el saqueo de los recursos naturales (Paley, 2018).

DIMENSIÓN FENOMENOLÓGICA

Existen otras visiones que han documentado la forma en la que los habitantes viven, resisten e incluso reproducen la violencia social; los enfoques periodísticos muestran una realidad fragmentada, dejan de lado el proceso de violencia social y, por su naturaleza, no tienen un enfoque crítico (Cacho, 2016; Gallón, 2020). Las aproximaciones desde las experiencias de las personas en escenarios de violencia social como la que azota a Guerrero en realidad son escasas; sin embargo, dotan de sentido a los procesos estructurales que impactan en sus biografías. Algunos de los trabajos recientes han abordado la incorporación de los hombres, en particular los jóvenes, dentro de las organizaciones criminales en ciertas regiones bien delimitadas de la entidad (Estrada y Torres, 2019; Illades y Santiago, 2019; Medina, 2019; Ramírez, 2019). En concreto, estas investigaciones han documentado cómo el crimen organizado administra las vidas de estos individuos ante un Estado que los ha dejado a su suerte en un contexto de miseria permanente.

ESTRATEGIA TEÓRICO-METODOLÓGICA

IMPORTANCIA DE LA VISIÓN FENOMENOLÓGICA EN LA VIOLENCIA SOCIAL

La dimensión social busca analizar tanto aspectos estructurales –materiales y de las relaciones de poder–, como particulares –subjetivos, simbólicos e identitarios–. Todo ello a partir de una relación dialógica entre sujeto y estructura, que permitirá reflexionar en torno a fenómenos como el crimen y la violencia, no de manera parcializada, fragmentada e individualizada, sino como partes de un proceso social largo y complejo.

Algo fundamental de esta perspectiva se encuentra depositado en la visión cualitativa, es decir, las ciencias sociales apuestan a aspectos relativos al mundo real, en los términos de las propias personas. La realidad social se reflexiona a partir de la visión de los propios sujetos, de la forma en la que construye su pensamiento el actor. En oposición de la visión cuantitativa, en donde el mundo se abstrae a partir de lo que es medible y cuantificable (Schward y Jacobs, 2003).

Kenneth R. Tillman (2006) menciona que la fenomenología trata de explicar las experiencias de los sujetos en la vida social a través del diálogo y la reflexión. La tradición fenomenológica busca desentrañar los significados a partir de la percepción y el pensamiento mediante las experiencias de los sujetos, y en este sentido las entrevistas son el recurso por excelencia. La objetividad fenomenológica radica en tener en cuenta que las experiencias deben analizarse dentro un contexto determinado; de ahí que las condiciones contextuales son necesarias para poder interpretarse. De tal manera que la importancia de esta tradición consiste en que persigue desentrañar los significados de las experiencias de los sujetos a través del lenguaje. La dimensión personal subjetiva refleja una parte del entramado estructural y, por lo tanto, puede echarse mano de esta visión para desarticular parte de los procesos sociales a nivel macro.

En las ciencias sociales, la sociología incluida, se ha propuesto tejer un puente entre sujeto y estructura. Autores como Jeffrey C. Alexander reconocen que si bien existe una autonomía entre sujeto y estructura, esto no significa que no haya una correlación entre los diversos niveles analíticos, es decir, entre el sujeto y la estructura social. Según este autor, la organización social está conectada con el mundo individual, pues el sujeto recurre a ella para abstraer y entender el mundo: “Las personalidades que desarrolla la gente tienen que basarse en los objetos sociales y culturales que están disponibles para la interacción” (Alexander, 2000: 41).

Las dimensiones de la subjetividad no sólo reproducen o actúan en los procesos estructurales, sino que tienen auto-

nomía y contribuyen directamente en la construcción de los procesos sociales (Saraví, 2015); por ejemplo, en el crimen y la violencia. En este sentido, la participación individual es fundamental para la transformación de tales procesos. La dimensión subjetiva se expresa en las prácticas violentas, ya sean individuales o colectivas. Las experiencias y percepciones de los sujetos a través de sus narrativas se encuentran fuertemente influenciadas por sus patrones socioculturales y personales.

La violencia debe entenderse a partir de elementos concretos, de contextos históricos y culturales muy específicos. Las sociedades tienen sus propios mecanismos para comprenderla, resistirla, ejercerla y tolerarla. En una reflexión más general, la violencia se puede convertir en el vehículo para obtener poder y valor. De esta manera, el acceso a ciertos privilegios, ya sean materiales o no, se puede lograr a través del ejercicio de la misma (Herrera-Lasso, 2017).

Desde el punto de vista experiencial hay quienes reconocen que la violencia debe ser entendida como algo vivido, pero desde el ojo de la investigación social debe concebirse como un hecho que se significa a sí mismo desde los patrones sociales y culturales de quien la vive y encarna. De ninguna manera es arbitraria e irracional, sino que guarda significaciones sociales y culturales (Salmerón, 2017). Así, la forma en la que la persona vive y representa la violencia social está determinada socioculturalmente, es decir, la experiencia propia del sujeto sobre el proceso se significa a partir de un marco simbólico que permite entenderla (Saraví, 2015).

METODOLOGÍA

A partir del análisis de entrevistas semiestructuradas que abordaron aspectos experienciales de la violencia social de las dos personas consultadas, este trabajo se desarrolló durante la primera temporada en campo en la ciudad de Chilpancingo, de septiembre a diciembre de 2017, que fue el pri-

mer acercamiento al estudio de caso. Las narrativas formaron parte del método etnográfico, el cual buscó entender el lugar que tenía la violencia en el orden social de las personas entrevistadas.⁶ La etnografía en contextos de crimen organizado permitió entender los significados de este fenómeno de la violencia en los órdenes social, cultural, político y económico (Mendoza, 2017). Como precisión metodológica y retomando a Natalia Mendoza Rockwell, no se cuestionó la veracidad de las verbalizaciones sino la recurrencia de ciertos discursos y su vinculación con la violencia.

La guía de entrevista se basó en diferentes *ítems* que buscaban analizar la violencia social desde la visión particular de los entrevistados, quienes han estado inmersos en el contexto: causas, actores, consecuencias, afectaciones personales y colectivas, y regiones especiales en donde el clima violento (homicidios) es más agudo. En este sentido, se recurrió a dos informantes clave: un exdiputado que ha tenido numerosos cargos dentro del gobierno del estado y el director de una ONG. El análisis con ambos fue clave, ya que, por un lado, permitió un primer acercamiento al fenómeno violento que azota a Guerrero y, por otro, como intermediarios que facilitaron el trabajo con las autoridades locales de seguridad pública para desarrollar el tema central de esta investigación.

Las entrevistas fueron grabadas con su consentimiento y después transcritas en su totalidad. En un sentido ético debe señalarse que al ser éste un estudio voluntario y anónimo los nombres de los participantes fueron omitidos.

⁶ Una de las estrategias que se ocuparon fue la observación detenida de las personas con las que cotidianamente se convivía: conversaciones en restaurantes, fondas, bares, transporte público, hoteles, tiendas de autoservicio, mercados, bancos, terminales de autobuses. También se puso atención a las interacciones en el espacio público en la ciudad antes mencionada, con la finalidad de comprender el lugar que ocupan la violencia y el crimen en la vida diaria de los guerrerenses.

RESULTADOS

LOS ORÍGENES:

CONTUBERNIO ESTADO-CRIMEN ORGANIZADO

En cuanto a las causas de la violencia social, los entrevistados reconocen que forma parte de una relación tanto antagónica como simbiótica entre el Estado –en sus tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal– y los grupos del crimen organizado. Sin embargo, ésta no se presentó de manera lineal, sino que se trata de procesos que deben analizarse como si fueran mosaicos en los que cada fragmento forma parte de un entramado de poder. En otras palabras, fenómenos que se van entrecruzando en la medida en que existen pactos, fracturas, reacomodos y alianzas entre las organizaciones criminales y el Estado. Veamos algunos puntos medulares del análisis:

...así como se ha avanzado [en] el control de la zona, [en] el control de los territorios, debemos entender que los grupos de la delincuencia organizada lo primero que empezaron a controlar fueron las ciudades, las áreas urbanas. Pero en la medida en que han crecido, en que han expandido sus territorios, cualquiera puede ser víctima potencial, cualquier joven, en cualquier región del estado, todos son víctimas potenciales de la delincuencia organizada. ¿Víctimas en qué sentido?, bueno sabemos que los grupos de la delincuencia organizada realizan actividades ilícitas. Esto primero llegó a las ciudades y después a las zonas rurales y a las comunidades indígenas (director de una ONG).

Según la visión anterior, las personas tanto de las zonas urbanas como de las rurales se encuentran igualmente vulnerables a la violencia criminal. Como puede verse, el grado de penetración de las organizaciones delincuenciales en el territorio no es algo homogéneo, sino que comenzó en áreas densamente pobladas (ciudades) y de allí se expandió a las menos habitadas.

Ahora bien, la espiral de violencia empezó a ascender a partir de los enfrentamientos de los grupos del crimen organi-

zado con las fuerzas del Estado (marina, ejército, policía federal) desde que inició la llamada guerra contra el narcotráfico, que provocó que algunos líderes de estos grupos fueran abatidos o capturados:

Los grupos de la delincuencia organizada se atomizaron, se hicieron muchos pequeños grupos y todos ellos están peleando por controlar una pequeña región y esto hace que la lucha de éstos [...] sea cada vez más sangrienta y [...] van a pasar varios años para que esto de alguna manera pueda superarse [...]. A largo plazo llegaríamos a una especie de dictadura militar para combatir a los grupos de la delincuencia organizada [...]. Hablamos [de que] es una cuestión de contrainsurgencia, de baja intensidad, [...] de una cuestión abierta, [...] porque se busca inhibir la protesta social y se pretende garantizar que el sistema capitalista siga vigente en nuestro país (director de una ONG).

...debido a que los diversos gobiernos en turno, tanto el estatal como los municipales, tuvieron que pactar con grupos diversos [...], como las organizaciones que se dedicaban en principio [...] al cultivo y trasiego de enervantes. Después de que se da una división en estas organizaciones dedicadas a esta actividad y emergen otras sentimos, o [vemos], que empieza a pactarse con grupos distintos [...] la disputa por los territorios [...]; ocurre la división de las organizaciones delictivas y aparecen otras (exdiputado).

El vacío de poder y la posterior fragmentación de dichas organizaciones criminales se tradujo en enfrentamientos sangrientos por el control del territorio para actividades como el cultivo, el trasiego, la venta de drogas, la extorsión, el tráfico de influencias, el reclutamiento forzado, entre otras. Los grupos de menor tamaño que actualmente se disputan el territorio son: “Los Ardillos”, “Los Rojos” y “El Tequilero”. Existe la percepción de que ciertos municipios son más violentos que otros, como Coyuca de Benítez y Chilapa de Álvarez, que figuran en el imaginario social, y también debe señalarse que si bien son zonas urbanas su número de habitantes no excede a los de Acapulco o Chilpancingo.

Cabe destacar el planeamiento sobre la dictadura militar que comenta uno de los entrevistados, ya que desde su punto de vista la situación descrita forma parte de un entramado de

poder que busca desalentar la protesta social a través del terror que provocan los grupos del crimen organizado y así justificar la violencia que ejercen las fuerzas del Estado.

Una de las características del crimen organizado es su capacidad de corromper a las autoridades. Se tiene documentado que en Guerrero diferentes actores políticos han ocupado a estos grupos paralegales para el ajuste de cuentas entre adversarios. Estas alianzas consisten en dar protección al equipo político en campaña, coaccionando el voto de los ciudadanos para que, una vez que asuman el poder, dejen las instituciones de seguridad pública en manos de estas organizaciones: "...inmediatamente cuando asumen el cargo son visitados, son citados por las organizaciones delictivas, aquellas que controlan el territorio, para establecer una serie de acuerdos y cuotas para que [les] brinden seguridad a ellos como funcionarios, al gobierno municipal y a la ciudadanía" (exdiputado).

Así, algunos actores particulares se benefician de estos pactos, como se ha informado respecto del sector minero, que recurre a estos grupos armados para extorsionar a la población a la que previamente se les ha dado una compensación económica en usufructo de sus territorios, entre otras formas de acoso.

JUVENTUDES Y CRIMEN ORGANIZADO

Una de las principales preocupaciones es la afectación que este clima de violencia tiene en la vida de los jóvenes guerrerenses. La incorporación de éstos a las organizaciones criminales se hace mediante dos formas: una de ellas es el reclutamiento voluntario, que se da principalmente en los centros urbanos como Acapulco o Chilpancingo, y se lleva a cabo mediante la invitación de amigos dentro de las escuelas de nivel básico –primaria o secundaria–. Es de llamar la atención que también dentro de estas instituciones es donde tiene presencia el narcomenudeo:

...normalmente aquellos que son cooptados son contactados por alguna amistad, por [...] muchachos que están en esas cuestiones. No es muy complicado, ya saben quiénes andan en eso y hablamos de que es un reclutamiento casi casi de cuates [...]. Hay comunidades donde uno no se imagina que se practica el narcomenudeo, en las secundarias, en las primarias, en las preparatorias, hasta allá están penetrando los grupos, las organizaciones, y ahí obviamente a este nivel de población quieren acceder con la actividad del narcomenudeo y usan a jóvenes [...] que buscan incidir, convencer y contaminar [...] a sus pares (director de una ONG).

...[los] ocupan [...] para ubicar a otros jóvenes en situación de vulnerabilidad que no estudian, que no trabajan, que no tienen oportunidad [de ir a la escuela...] se vuelven [piensa] actores atractivos para ser ubicados por la delincuencia porque no tienen los recursos ni los medios para continuar sus estudios de nivel medio superior o superior y mucho menos [para acceder a] fuentes de empleo [...]. Son [...] sujetos [a quienes] les pintan que van a ganar dinero fácil, que en poco tiempo van a contar con bienes, [...] con una serie de comodidades, de lujos, que no van a conseguir en otro lado [...], son sujetos que se vuelven potencialmente objeto de convencimiento [...], la misma vulnerabilidad [permite] que se puedan enrollar en cosas de este tipo (exdiputado).

Si bien puede hablarse de que se incorporan de manera voluntaria, según los actores consultados, el Estado no les está brindando las condiciones necesarias de acceso al empleo, a la educación y a la seguridad. El crimen organizado se vuelve el satisfactor de estas carencias, además de ofrecerles una vida llena de placeres y excesos.

La otra forma de reclutamiento es la de tipo forzoso y se da mediante amenazas o extorsiones a las familias donde se sabe que hay jóvenes. Si bien en la mayoría de los casos se sabe que lo ejecutan hombres, también participan mujeres en esta modalidad:

...hay una cosa que en tiempos de la revolución se llamaba “leva”. Aquí también se ha practicado porque de repente por las tardes-noches se [da] lo que se llama “levantón”: [a] jóvenes estudiantes, [de] dieciséis años, dieciocho años [...], se los llevaban y no necesariamente para asesinarlos, era parte de incorporarlos mediante amenazas a los grupos de la delincuencia organizada. ¿Qué amenazas?, pues que van a matarlos, que van a matar a su familia, que ya saben dónde vive toda

su familia. Les quitan el celular, tienen los números y bueno, los obligan a realizar esas labores. Después [se] pasó a la etapa [en la] que empezaron a visitar los domicilios [donde] sabían que había muchachillos de catorce, quince años, hombres o mujeres, y simplemente es decirles a los papás: “nos vas a dar a tu hijo o a tu hija [...]; mañana vamos por él o ella”, y bueno, ese reclutamiento obligatorio se está dando prácticamente en todas las regiones y todo el tiempo (director de una ONG).

...la región de Chilapa de Álvarez es [...] eminentemente pobre, con población mayoritariamente indígena nahua, que se dedican a actividades agrícolas en [...] la montaña, donde no hay terrenos propicios para ello. Donde las comunidades están desoladas [...] Llegan los grupos delictivos [y] tienen presencia permanente, los ven ya como algo natural porque además también se dedican al cultivo de los enervantes que surten a estos grupos; entonces, van no sólo a que cultiven sino [a] que sus hijos se enrolen a las fuerzas, a las actividades delictivas [...]. En algunos casos llega a ser una presión, digamos, sutil, pero de eso a que llegue un grupo armado y te diga que tu hijo se enrola a estas actividades, ya es [más que] una presión, ya es de que uno quiera entrar porque quiera entrar [...]. Te dicen que te vas a enrolar porque [...] ahí hay futuro, además [...] llega un grupo armado: “venimos la siguiente semana por ti para que ya te incorpores”. Es a la fuerza [...]. En donde el gobierno, las autoridades no tienen ninguna capacidad de incidencia, [a] las comunidades las dejan totalmente a la buena de Dios (exdiputado).

La edad promedio de reclutamiento es variable, ya que se tiene documentado que la más temprana es de nueve a diez años, para hacer funciones de vigilancia o “halconeo”, mientras que de diez en adelante incluso pueden ser “sicarios”, aunque otra fuente revela que esto último oscila entre los trece a los quince años.

...hay chamacos que pueden tener nueve, diez años, [otros] quince a veinte años y hasta gente, digamos, ya muy grande [...], porque una cosa son los halcones, las panteras y otra son los sicarios. Porque el halcón es el que está en una esquina, [...] en una tienda, es el que vende bolillos, [o] gelatinas, es el que nada más anda checando, son los que están en las gasolineras [...], en números concretos [van] de los diez años en adelante. Ya para el sicariato hay chamacos que empiezan de trece, quince años a incursionar ahí [y] cuando llegan [a los] dieciocho años, veinte años, [...] ya tienen un cargo, una responsabilidad, ya mandan a otros, siempre va a depender para ellos [de] la disciplina y [...] la decisión con la que realicen las ejecuciones (director de una ONG).

¿[Cuál es] la población que engrosa las filas de estas organizaciones delictivas y los brazos armados [...] como sicarios y para el halconeó?, jóvenes en su mayoría, ¡niños, algunos de ellos [...] de escasos trece o catorce años, dieciocho años, veinte años!, y ¿quiénes se meten a estas actividades? Hay casos en [los] que obviamente el promedio de vida [es] bajísimo [...] si se enrolan a una actividad delictiva a los catorce-quince años, a los veinte años, cinco años es [el] promedio máximo de vida de muchos jóvenes [...]. Con esta saña que ahora se ve y por eso traen grupos armados, jóvenes, sicarios, que los entrenan para eso, que unos sí son del territorio, son gente pobre, vulnerable, [a la] que transforman y les venden la ilusión de tener dinero fácil, pero ya no son chavos que piensan [ya] que fueron entrenados [...] de manera muy sanguinaria (exdiputado).

También es posible que algunos ya tengan una larga experiencia en estas actividades cuando alcanzan la mayoría de edad, lo que favorece el hecho de tener mayores responsabilidades dentro de la estructura del grupo criminal: como dirigir a otros para realizar actividades de extorsión o ejecución. Es importante destacar, como lo señala el exdiputado, que el promedio de vida de los jóvenes que se encuentran inmersos en estos grupos es bajo, ya que según se tiene documentado no supera los cinco años.

DISCUSIÓN

A partir de los datos empíricos producto de las entrevistas y con base en lo consultado en la literatura pueden establecerse una serie de puntualizaciones sobre la violencia social que se vive en Guerrero. En primer lugar, la irrupción de las organizaciones criminales en la entidad no fue homogénea, sino que comenzó en áreas bien delimitadas y densamente pobladas como Acapulco y se extendió a las rurales. Ahora bien, la espiral de violencia en la entidad comenzó a mediados de la década del 2000, lo que se corresponde con una serie de operativos que originaron los enfrentamientos entre grupos del crimen organizado (cárteles). Así, en la medida en la que se capturaba o abatía a los líderes, estas agrupaciones

se fueron fragmentando en células más pequeñas que diversificaron sus acciones ilegales para sobrevivir: narcotráfico, extorsión, secuestro, robo, cobro de piso, etcétera, sin omitir que éstas han sido desarrolladas con altos niveles de violencia sádica. Es importante señalar que a este tipo de actividades se les suele llamar “predatorias” (Pantoja, 2015, 2016; Illades y Santiago, 2019; Boston Dynamics, 2020; Serrano, 2020). Como lo señala Chris Kyle, el proceso de fragmentación de los cárteles no sólo favoreció la diversificación de las actividades de los grupos criminales, sino que también permitió que se distribuyeran a lo largo de las siete regiones del estado (Kyle, 2015).

Como lo reconocen los entrevistados, este proceso violento no puede pensarse sin la participación de los diversos actores sociales que se encuentran en la disputa y negociación del poder. En este sentido, hay quienes consideran que el clima de violencia que se vive en Guerrero es resultado de la pugna por el poder de ciertos grupos como las empresas, las organizaciones del crimen organizado, y las élites políticas, entre otros, que buscan poner al Estado a su servicio con la finalidad de imponer sus intereses económicos (Maldonado, 2010, 2018; Illades y Santiago, 2014, 2019; Santiago y Illades, 2019).

Sin embargo, no es una disputa entre estos actores, también existen relaciones simbióticas que los benefician, lo que los entrevistados refieren como “pactos” entre élites, políticas y organizaciones criminales. Al respecto, Renato Sales Heredia (2020) sostiene que en estados como Michoacán y Guerrero son los grupos del crimen organizado los que financian las campañas de los candidatos a presidentes municipales, quienes no cuentan con recursos económicos y recurren a aquellos de procedencia ilícita. De esta manera, después de ganar la elección, sin mayor dificultad las organizaciones criminales que los apoyaron cometen una serie de ilícitos como robos, secuestros, extorsiones y venta de drogas; en otras palabras, se aplica la célebre consigna: “plata o plomo”.

Como se puede reflexionar en este punto, los grupos del crimen organizado toman el control total del territorio a partir de los pactos que contrajeron con los actores políticos del municipio con la finalidad de administrar las diversas actividades económicas ilícitas. Además, como se ha documentado en éste y otros trabajos, las organizaciones criminales mantienen una relación simbiótica con el Estado en la que ambos administran la violencia para sus propios intereses. Es decir, no puede establecerse que hay una confrontación entre el Estado y esos grupos, sino una disputa por el poder mediante el control del territorio entre facciones criminales que pactan con las autoridades y otras organizaciones que no cuentan con ese respaldo.

Desde el punto de vista del director de la ONG entrevistado, la supuesta política de seguridad que representa la guerra contra el narcotráfico esconde tras de sí acciones de contra-insurgencia de baja intensidad que persiguen generar un estado permanente de excepción que garantice la desarticulación de la protesta social. Diversos estudios han reflexionado en torno a los orígenes de la violencia social en México y en otros lugares del mundo. Así, lo anterior forma parte de una serie de procesos que facilitan la entrada del gran capital a las regiones antes inexploradas o poco atractivas para el capitalismo (Cruz, Santana y Alvarado, 2016; Maldonado, 2010, 2018; Paley, 2018; Ríos, 2013; Valencia, 2010).

Como se puede establecer, existe la percepción de que la entrada de las organizaciones criminales en ciertas regiones de Guerrero y el despliegue de las fuerzas del Estado está más orientada a favorecer al gran capital para el despojo y la rapiña de sus recursos naturales. Esto también ha sido coherente en la administración del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) encabezada por Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), y al respecto Zósimo Camacho (2019) ha documentado que el despliegue desmesurado de las fuerzas federales, en particular de la Guardia Nacional, obedece más a la intención de militarizar ciertas zonas de interés económico para detener las protestas sociales que para combatir a los grupos del crimen organizado.

Queda claro que ambos entrevistados señalaron la participación de los jóvenes en las estructuras criminales como una de las principales preocupaciones de este entramado violento, con particular énfasis en que el reclutamiento forzado en las regiones rurales es algo que poco se ha documentado en el estado. Sin embargo, concuerdan en que su incorporación a estos grupos delictivos se debe a las condiciones de precariedad económica en las que viven y que los obligan a insertarse en ellos. Al respecto, las investigaciones que han documentado este nexo han mostrado que existe un fuerte componente de carencia material que arroja a los jóvenes a las organizaciones del crimen organizado con la única intención de obtener sustento (Estrada y Torres, 2019).

Por su parte Illades y Santiago (2019) reconocen que las oportunidades a las que los jóvenes pueden acceder en el contexto de violencia y miseria que ha caracterizado a Guerrero son relativamente pocas, entre otras migrar a Estados Unidos, enrolarse en el ejército o incorporarse a la delincuencia organizada. Esto es una clara muestra del limitado o nulo acceso que tienen a otras opciones de movilidad social y empoderamiento.

Queda claro que los jóvenes son las personas más susceptibles de ser víctimas y victimarios de esta violencia social. Debe reconocerse que la vulnerabilidad, producto de la precariedad económica, así como el reclutamiento forzado son las principales causas que favorecen el hecho de ser presa fácil de esta violencia letal. Sin embargo, poco se ha documentado en Guerrero acerca del papel de la narcocultura como dispositivo de precarización juvenil y que requiere reflexionarse desde los elementos identitarios y culturales.

CONCLUSIONES

Este trabajo fue un acercamiento, desde el punto de vista de dos personas que han vivido de cerca el proceso de la violencia social en Guerrero, con el fin de desenmarañar parte de

los significados que en ocasiones pasan inadvertidos para las narrativas oficiales.

Sobre esto conviene hacer una serie de puntualizaciones según los hallazgos y la reflexión con otros trabajos. En primer lugar, puede establecerse la percepción de la violencia social como un contubernio entre el Estado y el crimen organizado que busca administrar la violencia y las actividades ilegales como justificación para el establecimiento de un estado de excepción permanente con la finalidad de desactivar la movilización social. Debe tomarse en cuenta que los procesos sociales se hicieron más evidentes en la segunda mitad del siglo XX con la guerra sucia, lo que moldeó parte de la subjetividad de los guerrerenses.

Como lo menciona Mendoza Rockwell, este tipo de acercamientos permite entender cómo se construye y se reproduce la violencia social, lo cual puede ayudar a comprenderla fuera de las narrativas hegemónicas que la vinculan a actores sociales determinados (grupos criminales) y dejan fuera la participación del Estado y las élites política y económica (Mendoza, 2017).

Mediante el nexo entre juventudes y violencia fue posible conocer que tanto el sicariato como el halconeo en algunas regiones de Guerrero muestran dos características: en su gran mayoría se componen de varones jóvenes y pobres cooptados voluntariamente por amistades cercanas que generalmente los contactan en las escuelas de los centros urbanos, y en las zonas rurales y/o indígenas este reclutamiento se da de manera forzosa,⁷ aunque en menor medida. La segunda es la motivación que les ofrecen para incorporarse: la promesa de una vida corta pero llena de placeres, la sensación de impunidad y de una masculinidad dominante que reta al Estado en la hegemonía de la violencia.

⁷ El reclutamiento forzado masivo es otra de las preocupaciones, ya que, según se tiene documentado, los grupos criminales los obligan a trabajar en sus huestes. Así, la llegada de las fuerzas estatales o del ejército se ve con preocupación, pues es sinónimo de violencia, saqueo y terror (Cruz, Santana y Alvarado, 2016).

La visión fenomenológica permitió aproximarse, desde el punto de vista de los entrevistados, a los procesos de violencia social de la entidad suriana. Se puso de manifiesto que el clima violento es producto de un contubernio entre el Estado y los grupos criminales para facilitar la entrada del gran capital a las zonas antes inexploradas. Esto también pone de relieve que las actividades criminales y la violencia forman parte un mecanismo de control social con la finalidad de crear un estado de excepción permanente para ciertos sectores de la población considerados desechables o residuales.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXANDER, Jeffrey Charles (2000). *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial*. Barcelona: Gedisa.
- ARÉSTEGUI Ruiz, Rafael (2013a). "Movimientos sociales y violencia en Guerrero". En *Guerrero indómito*, editado por Juan José Russo, 53-92. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LXII Legislatura-Juan Pablos Editor.
- ARÉSTEGUI Ruiz, Rafael (2013b). "Nota Bene". En *Guerrero indómito*, editado por Juan José Russo, 9-10. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LXII Legislatura-Juan Pablos Editor.
- ARÉSTEGUI Ruiz, Rafael (2013c). "Presentación". En *Guerrero indómito*, editado por Juan José Russo, 11-24. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LXII Legislatura-Juan Pablos Editor.
- ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2018). *Informe del relator especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión en México*, tema 3: "Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo". DOI: <10.18268/bsgm 1908v4n1x1>.

- BENÍTEZ Escobar, Karla Angélica (2014). “Entre la violencia y la esperanza: promoción de la salud en la Costa-Montaña de Guerrero”, *Salud Problema* 8 (16): 27-42.
- BENÍTEZ Rivera, David (2019). “Preámbulo. El Sur en lucha. Una panorámica de los movimientos sociales en Guerrero”. En *Por los laberintos del Sur. Movimientos sociales y luchas políticas en Guerrero*, editado por David Benítez y Pierre Gaussens, 19-46. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco.
- BOSTON DYNAMICS (2020). “Atlas 2016”. Disponible en: <<https://www.bostondynamics.com/>>. [Consulta: julio de 2020].
- CACHO, César (2016). “Los niños involucrados en las autodefensas de Michoacán, ¿niños soldados, sicarios o víctimas?” En *La agenda emergente de las ciencias sociales. Conocimiento, crítica e intervención. Memorias del 5º Congreso Nacional de Ciencias Sociales*, editado por Óscar Contreras y Hugo Torres, 1010-1027. Guadalajara: Consejo Mexicano de las Ciencias Sociales-Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.
- CALVEIRO, Pilar (2012). *Violencia de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CAMACHO, Zósimo (2019). “Oficial, militarización de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y península de Yucatán”. *Contralínea* (agosto). Disponible en: <<https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2019/08/16/oficial-militarizacion-de-chiapas-oaxaca-guerrero-y-peninsula-de-yucatan/>>. [Consulta: julio de 2020].
- CARLSEN, Laura (2017). “La violencia en México y su impacto en la salud”, *Salud Problema* 11 (número especial): 83-102.
- CRUZ, Francisco, Félix Santana Ángeles y Miguel Ángel Alvarado (2016). *La guerra que nos ocultan. La historia de una de las mayores conspiraciones de violencia y corrupción en el México actual*. Ciudad de México: Planeta.

- DE LA TORRE, Marina y David Navarrete Escobedo (2013). "Turismo y violencia en el estado de Guerrero". En *Guerrero indómito*, editado por Juan José Russo, 329-345. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LXII Legislatura-Juan Pablos Editor.
- DOMÍNGUEZ Ruvalcaba, Héctor (2015). *Nación criminal. Narrativas del crimen organizado y el Estado mexicano*. Ciudad de México: Ariel.
- DONOSO, Javiera (2019). "Diagnóstico de la violencia criminal y homicida en la ciudad capital, Chilpancingo, 2012-2018". Conferencia presentada en el Seminario Permanente de Antropología del Derecho, 23 de octubre. Chilpancingo: Foro Latinoamericano de Antropología del Derecho-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Universidad Autónoma de Guerrero.
- ESTRADA Rodríguez, José Luis y Fredyd Torres Oregón (2019). "Estado ausente: jóvenes vinculados al crimen organizado en Zihuatanejo, Guerrero". En *Juventud, trabajo y narcotráfico*, editado por Hugo César Moreno y Maritza Urteaga, 107-134. Puebla: Benemérita Universidad de Puebla.
- FINI, Daniele (2019). "Grupos de defensa comunitaria, criminalidad organizada y nuevos intereses capitalistas. La Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias en el escenario actual de Guerrero". En *Por los laberintos del Sur. Movimientos sociales y luchas políticas en Guerrero*, editado por David Benítez y Pierre Gaussens, 49-80. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco.
- GALLÓN, Natalie (2020). "Niños se unen a una milicia de auto-defensa en México". CNN Latinoamérica, 31 de enero. Disponible en: <<https://cnnespanol.cnn.com/2020/01/31/ninos-se-unen-a-una-milicia-de-autodefensa-en-mexico/>>. [Consulta: febrero de 2020].

- GASPARELLO, Giovanna (2010). “La Costa-Montaña como espacio social: las raíces profundas de la policía comunitaria”. En *Cuarta Mesa Redonda. El conocimiento antropológico e histórico sobre Guerrero*, 1-20. Taxco: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- GÁTICA, Juan Manuel (2019). “De los machetes a las escopetas. Proceso de resistencia del Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a la Parota/Policía Comunitaria de Cahuatepec”. En *Por los laberintos del Sur. Movimientos sociales y luchas políticas en Guerrero*, editado por David Benítez y Pierre Gaussens, 91-106. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco.
- HARVEY, David (2005). “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”, *Socialist Register* 96 (2): 185-194. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. DOI: <10.1016/0025-5564(89)90058-8>.
- HERNÁNDEZ Ortiz, Esteban (2019). *La narcoeconomía en la Sierra de Guerrero: 1965-2018*. Universidad Autónoma de Guerrero. Disponible en: <<http://ri.uagro.mx/handle/uagro/92>>. [Consulta: noviembre de 2020].
- HERRERA-LASSO, Luis (2017). “Ensayo introductorio”. En *Fenomenología de la violencia. Una perspectiva desde México*, coordinado por L. Herrera-Lasso, 9-20. Ciudad de México: Siglo XXI.
- ILLADES, Carlos y Teresa Santiago (2014). *Estado de guerra. De la guerra sucia a la narcoguerra*. Ciudad de México: Era.
- ILLADES, Carlos y Teresa Santiago (2019). *Mundos de muerte. Despojo, crimen y violencia en Guerrero*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa-Gedisa.
- INSTITUTE FOR HEALTH METRICS AND EVALUATION (2019). *Global Burden of Disease Study, Results*. Disponible en: <<http://www.healthdata.org/%0A>>. [Consulta: julio de 2020].

- KYLE, Chris (2015). "Violence and Insecurity in Guerrero", serie Building Resilient Communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence. Disponible en: <[https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Violence and Insecurity in Guerrero.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Violence%20and%20Insecurity%20in%20Guerrero.pdf)>. [Consulta: julio de 2020].
- MALDONADO Aranda, Salvador (2010). "Territorios, ilegalidades y soberanías de los Estados-nación en torno de las drogas". *Quaderns-e de l'Institut Català d'Antropologia* 13. Disponible en: <<https://raco.cat/index.php/QuadernsEI/CA/article/view/148357/200173>>. [Consulta: enero de 2021].
- MALDONADO Aranda, Salvador (2018). "La construcción del crimen organizado en Michoacán. Economías y políticas de la violencia". En *La crisis de seguridad y violencia en México. Causas, efectos y dimensiones del problema*, editado por Carlos Antonio Flores Pérez, 143-165. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- MEDINA Aguilar, Perla Sonia (2019). "¿En qué trabaja el muchacho? Los guaches en el narco". En *Juventud, trabajo y narcotráfico*, editado por Hugo César Moreno y Maritza Urteaga, 135-152. Puebla: Benemérita Universidad de Puebla.
- MENDOZA Rockwell, Natalia (2017). *Conversaciones en el desierto: cultura y tráfico de drogas*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- PALEY, Dawn (2018). *Capitalismo antidrogas. Una guerra contra el pueblo*. Ciudad de México: Sociedad Comunitaria de Estudios Estratégicos-Libertad bajo palabra.
- PANTOJA García, Juan Camilo (2015). "Puntadas para una historia del narcotráfico en Guerrero". En *Faltan más. 43 voces por Ayotzinapa*, 107-118. Ciudad de México: Sociedad de Estudiantes de El Colegio de México.
- PANTOJA García, Juan Camilo (2016). *La lógica de la violencia criminal en Guerrero, 2002-2012: un estudio de caso*. Ciudad de México: El Colegio de México.

- RAMÍREZ López, Alejandra (2019). "Los morenos de la Costa Chica: cuerpo, corporalidad y *performance* en contextos de violencia". En *Juventud, trabajo y narcotráfico*, editado por Hugo César Moreno y Maritza Urteaga, 153-176. Puebla: Benemérita Universidad de Puebla.
- RÍOS Gordillo, Carlos Alberto (2013). "La violencia aniquiladora. Explorando el México bárbaro". En *El México bárbaro del siglo XXI*, editado por Carlos Rodríguez Wallenius y Ramses Cruz Arenas, 61-97. Ciudad de México-Culiacán: Universidad Autónoma de Sinaloa-Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco.
- RODRÍGUEZ Gómez, Katya (2013). "La pobreza en Guerrero. Algunas claves para su comprensión". En *Guerrero indómito*, editado por Juan José Russo, 167-189. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LXII Legislatura-Juan Pablos Editor.
- RODRÍGUEZ Ortega, Graciela (2002). "Violencia social". En *Violencia social: un enfoque multidisciplinario*, editado por Marcia Muñoz de Alba, 83-96. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- ROSEN, Jonathan Daniel y Roberto Zepeda Martínez (2015). "La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida". *Reflexiones* 94 (1): 153-168. Disponible en: <<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/20889>>. [Consulta: diciembre de 2020].
- RUSO, Juan José (2013a). "La democracia sin significado. Naciones y Estado en Guerrero". En *Guerrero indómito*, editado por Juan José Russo, 31-52. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LXII Legislatura-Juan Pablos Editor.
- RUSO, Juan José (2013b). "Prólogo". En *Guerrero indómito*, editado por Juan José Russo, 25-29. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LXII Legislatura-Juan Pablos Editor.

- SALES Heredia, Renato (2020). "Caso mexicano. Control del territorio". Conferencia presentada en el Webinar Programa Cathedra Falcone Borsellino, 10 de diciembre. Ciudad de México: Instituto Mexicano para la Justicia.
- SALMERÓN Castro, Fernando (2017). "Antropología y el análisis de la violencia". En *Fenomenología de la violencia. Una perspectiva desde México*, editado por Luis Herrera-Lasso, 50-82. Ciudad de México: Siglo XXI.
- SANTIAGO, Teresa y Carlos Illades (2019). "La guerra irregular en Guerrero, 2007-2017", *Relaciones. Estudios de historia y sociedad* 40 (157): 249-275. DOI: <10.24901/rehs.v40i157.363>.
- SARAVÍ, Gonzalo (2015). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso México)-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- SCHWARD, Howard y Jerry Jacobs (2003). "Métodos cualitativos y métodos cuantitativos, dos enfoques de la sociología". En *Sociología cualitativa. Método para la reconstrucción de la realidad*, 20-57. Ciudad de México: Trillas.
- SEGATO, Rita (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de sueños.
- SERRANO, Mónica (2020). "Control del territorio. Caso mexicano". Conferencia presentada en el Webinar Programa Cathedra Falcone Borsellino, 10 de diciembre. Ciudad de México: Instituto Mexicano para la Justicia.
- TILLMAN, Kenneth Roy (2006). "The Meaning of Masculinity for Male Baccalaureate Nursing Program Graduates". Louisiana State University (LSU) Doctoral Dissertations, 2492. Disponible en: <https://digitalcommons.lsu.edu/gradschool_dissertations/2492>. [Consulta: noviembre de 2020].
- TREJO, Guillermo y Sandra Ley (2016). "Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México", *Política y gobierno* XXIII (1): 11-56.

VALENCIA, Sayak (2010). *Capitalismo gore*. Santa Cruz de Tenerife: Melusina.

ENTREVISTAS

Director de una organización no gubernamental (septiembre de 2017). Realizada en Chilpancingo, Guerrero, México.

Exdiputado (septiembre de 2017). Realizada en Chilpancingo, Guerrero, México.

El *coyotaje* y sus discursos contrapuestos: el rol del *coyote* en los robos a y abandonos de migrantes

People Smuggling and Its Counterposed Discourses:
The Role of the Smuggler in Thefts to
and Abandonment of Migrants

*Eduardo Torre Cantalapiedra**
*Carlos Manuel Hernández Campos***

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar los principales peligros que los migrantes centroamericanos y mexicanos enfrentan al recurrir a los *coyotes* en su intención de llegar a Estados Unidos, y cómo las adversidades que afrontan se interpretan a la luz de dos de los más destacados discursos respecto del *coyotaje*. Con base en las Encuestas sobre Migración en las Fronteras Sur y Norte de México se examina este fenómeno, así como también las cifras de robos, asaltos y abandonos de que son víctimas estas personas por parte de los *coyotes*.

PALABRAS CLAVE: tráfico de personas, política migratoria, *coyote*, migración centroamericana, migración México-Estados Unidos.

* Investigador de Cátedras Conacyt-El Colegio de la Frontera Norte. Correo electrónico: <etorre@colef.mx>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-4074-3752>>.

** Investigador independiente. Correo electrónico: <chernandez@colef.mx>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-7779-6057>>.

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the main dangers that Central American and Mexican migrants confront when they resort to smugglers to get to the United States, and how the adversities they face are interpreted in light of two of the most outstanding discourses about smuggling. Based on surveys about migration done along Mexico's northern and southern borders, the authors examine this phenomenon as well as the figures for thefts, assaults, and abandonment that these people suffer at the hands of smugglers.

KEY WORDS: people smuggling, migratory policy, smuggler, Central American migration, Mexico-U.S. migration.



INTRODUCCIÓN

Desde los años noventa las políticas de control migratorio estadounidense en su frontera sur y al interior de su territorio han establecido grandes obstáculos para contener la migración indocumentada. En la última década los migrantes mexicanos y los procedentes de Guatemala, Honduras y El Salvador –del denominado Norte de Centroamérica (NCA)– son quienes en mayor número han tratado de alcanzar el sueño americano mediante el cruce irregular.¹ Además, en el caso de las personas provenientes del NCA, no sólo han enfrentado

¹ Del total de aprehensiones de migrantes que la Border Patrol llevó a cabo de 2010 a 2019, el 52 por ciento fue de mexicanos, el 17.9 por ciento de guatemaltecos, el 15 por ciento de hondureños y el 9.9 por ciento de salvadoreños, es decir, que en su conjunto representaron el 94.9 por ciento del total de detenciones en dicho periodo (Departamento de Seguridad Nacional, 2020).

las trabas erigidas por las políticas migratorias de Estados Unidos, sino que también han tenido que afrontar las acciones y medidas de control de los países de tránsito, especialmente México, donde se ha detenido y deportado a ciudadanos centroamericanos en tránsito irregular a lo largo y ancho de su territorio.

Los migrantes mexicanos y centroamericanos recurren a los *coyotes* con el propósito de que les faciliten superar todas estas barreras.² En respuesta a esta práctica, los gobiernos de México y Estados Unidos, así como los de la mayoría de los países occidentales, han llegado a considerar esta actividad como un delito grave y lo sancionan con fuertes multas y penas de prisión.³ No obstante, debe señalarse que a diferencia de la trata de personas que atenta contra los derechos humanos, el tráfico ilícito de personas migrantes o *coyotaje* vulnera exclusivamente los derechos e intereses del Estado, debido a la violación de las leyes migratorias al llevar, transportar o albergar extranjeros de manera clandestina. Asimismo, los Estados han desplegado un discurso que ha permeado socialmente y presenta a los *coyotes* como parte de grandes redes criminales que lucran con los migrantes, y los engañan, abandonan, roban, extorsionan e incluso secuestran.

La literatura académica sobre el *coyotaje* en Norteamérica y otros países ha discutido ampliamente la naturaleza de esta

² Los *coyotes*, *polleros*, traficantes de personas o contrabandistas son quienes ayudan a los migrantes a cruzar clandestinamente las fronteras y los territorios a cambio de dinero o bienes materiales (títulos de tierras, casas, autos, etcétera). Por su parte el *coyotaje*, contrabando de personas o tráfico de personas son términos que designan a la actividad que facilita dicho cruce de manera ilegal y con fines de lucro.

³ En Estados Unidos, las leyes federales sancionan el *coyotaje* con multas, prisión hasta por diez años, o ambas. El castigo se incrementa por cada persona traficada, pero si alguien resulta herido la sentencia puede elevarse a veinte años de cárcel y en caso de que alguien muera puede extenderse a cadena perpetua (Bray, 2021). En México, el artículo 159 de la Ley de Migración señala la imposición de penas de prisión de entre ocho y dieciséis años y elevadas multas a quienes realicen actividades de tráfico de personas; el artículo 160 prevé el aumento de las penas en una mitad, entre otras medidas, cuando se realice esta actividad con niños, niñas y adolescentes (Congreso de la Unión, 2017).

práctica, las características de los actores involucrados en la misma y las relaciones que se establecen entre los migrantes y los *coyotes* (Zazueta, 1983; García-Vázquez, Gaxiola y Guajardo, 2007; Spener, 2008b, 2009; Izcara Palacios, 2012, 2017; Achilli, 2015, 2018; Slack y Martínez, 2018; Campana, 2020), la contratación de *coyotes* (Martínez, 2015; Jáuregui-Díaz y Ávila-Sánchez, 2017; Torre y Mariscal, 2020), y los discursos que hacen referencia al *coyotaje* y a quienes ejercen esta labor ilícita (Nash, 2005; Spener, 2008a, 2009).

Dichos estudios abordan, así sea tangencialmente, las consecuencias tanto positivas como negativas a las que los migrantes se enfrentan cuando recurren a los servicios del *coyotaje*. No obstante, algunos trabajos, especialmente de corte cualitativo, señalan expreso los peligros que se les presentan en sus travesías acompañados de estos facilitadores del cruce de fronteras y territorios, tales como el engaño, el abandono, el robo y el asalto (Zazueta, 1983; Slack y Whiteford, 2011; Izcara Palacios, 2015, 2017).

El objetivo de este trabajo es analizar los principales peligros que sufren los migrantes al emplear a *coyotes* para cruzar hacia Estados Unidos y cómo estas adversidades se interpretan a la luz de los más destacados discursos respecto del *coyotaje*. Estudios cuantitativos que midan los peligros durante el proceso migratorio y su relación con este tipo de traficantes han sido escasos o inexistentes; no obstante, resultan necesarios para entender el rol que juega recurrir a los *coyotes* en las adversidades que se presentan durante el viaje, así como también evaluar dichos discursos a partir de la evidencia cuantitativa.

Para lograr los objetivos planteados este artículo se divide en tres partes. Primero, se presentan las políticas migratorias de control de flujos que Estados Unidos y México han desplegado para detener a los migrantes, y a partir de las encuestas sobre migración en las fronteras sur y norte de México (Emif sur y norte) se examina el papel de los *coyotes* como una estrategia a la que acude una parte importante de migrantes

centroamericanos y mexicanos para hacer frente a dichas políticas durante el periodo 2009-2019. Segundo, se analizan los dos tipos de discurso más relevantes en la literatura sobre el *coyotaje* (el hegemónico y el crítico) y cómo bajo cada uno de estos enfoques se interpretan y predicen de un modo diferente los peligros que los migrantes enfrentan tras la contratación de estos servicios. Tercero, con base en las Emif sur y norte para el periodo 2016-2019 se observan los dos principales peligros que enfrentan los migrantes mexicanos y centroamericanos durante sus trayectorias de tránsito y cruce: los robos y asaltos, y el abandono por parte de los *coyotes*, así como las circunstancias en que éstos ocurren.

Con los flujos de deportaciones realizadas por las autoridades estadounidenses, las Emif sur y norte permiten un acercamiento cuantitativo y representativo a las travesías que realizan los migrantes de 18 años y más del NCA y de México, respectivamente, para llegar a Estados Unidos.⁴ Estas encuestas permiten una aproximación al fenómeno del uso de los servicios de *coyotaje* y a ciertos aspectos de las interacciones entre migrantes y *coyotes* desde la perspectiva de los primeros. En el caso de los centroamericanos, la Emif sur con su flujo de devueltos por Estados Unidos permite recuperar la experiencia en tránsito de aquellos que tuvieron éxito en cruzar el territorio mexicano y que fueron detenidos por las autoridades estadounidenses en menos de un año desde que se internaron en el territorio de aquel país. Adicionalmente, también analizamos el flujo de aquellos que tenían la intención de llegar a la Unión Americana pero fueron detenidos por las autoridades mexicanas y deportados a sus países de origen. En el caso de los migrantes mexicanos se

⁴ Las Emif sur y norte pueden entenderse como un conjunto de encuestas que captan diferentes flujos migratorios centroamericanos y mexicanos, respectivamente, siguiendo un mismo diseño de muestreo probabilístico de poblaciones móviles. En el caso de los migrantes deportados se les entrevista inmediatamente después de ser devueltos a sus países de origen en los puntos formales de repatriación, captando las características sociodemográficas, económicas y la experiencia de su viaje migratorio.

examina lo que sucede con el flujo de quienes fueron detenidos en Estados Unidos y permanecieron menos de un año en ese país.⁵

El mayor sesgo que tienen ambas encuestas para entender dicho flujos migratorios estriba en el hecho de que no captan a quienes tuvieron éxito en llegar y permanecer en territorio estadounidense.⁶ Esto es algo que se debe tener presente al interpretar los resultados de este trabajo.

EL USO DE *COYOTES* COMO ESTRATEGIA EXTENDIDA Y EFECTIVA ANTE LAS POLÍTICAS DE CONTENCIÓN EN NORTEAMÉRICA

A partir de la visión de las migraciones como problema de seguridad nacional, las presidencias de Barack Obama y de Donald Trump coincidieron en el mantenimiento y expansión de las políticas de control de flujos migratorios en su frontera sur y al interior del territorio estadounidense, así como en el perfeccionamiento de la externalización de las mismas hacia terceros países, lo que implica que sus sistemas de control migratorio se expandan hacia los territorios de las naciones de tránsito e incluso de origen.

La administración Trump fue más beligerante con todo tipo de flujos migratorios que sus antecesoras, no sólo porque actuó más intensamente para disminuir la migración irregular, sino porque sumó esfuerzos para reducir la regular, incluso en contra de aquellas personas que buscaban o requerían de protección internacional. Entre otras acciones, su gobierno incrementó sustancialmente el presupuesto para la contención migratoria en la frontera sur, tanto mediante la construc-

⁵ Se estipula el filtro de menos de un año de estancia en Estados Unidos para seleccionar a quienes cuentan con experiencia de cruce reciente.

⁶ Aunque implicarían sesgos de una relevancia menor, hay que tener en cuenta que las Emif no captan a quienes mueren y desaparecen en su tránsito por México o en el cruce hacia Estados Unidos, así como tampoco a las personas que por alguna razón deciden permanecer en territorio mexicano o retornar a sus países de origen.

ción del muro como dedicando más recursos humanos para el control fronterizo (Pierce y Bolter, 2020). De este modo, los migrantes centroamericanos y mexicanos han tenido que hacer frente a una militarizada frontera México-Estados Unidos junto con otras políticas de control, que constituyeron el mayor escollo para alcanzar sus destinos migratorios.

Además de a las políticas de Estados Unidos, la migración del NCA ha tenido que hacer frente a las mexicanas, lo que significa que no sólo afrontan los dispositivos de control en la frontera Guatemala-México, sino la posibilidad de ser detenidos a lo largo del territorio mexicano, esto es, enfrentan la denominada frontera vertical (Domenech y Dias, 2020; Contreras, París y Velasco, 2021). Las acciones de contención migratoria mexicanas se han debido, en gran medida, a la influencia y presión que Estados Unidos ejerce sobre el gobierno mexicano, como pudo observarse con el Programa Frontera Sur, en 2014, durante el mandato de Obama, y con el acuerdo bilateral tras las amenazas arancelarias del gobierno de Trump, en mayo de 2019. En ambos casos, las autoridades de México pusieron un mayor énfasis en la contención de los flujos migratorios, como quedó reflejado tanto en sus actuaciones —el despliegue de cuerpos de seguridad para detenerlos— como en las cifras de detenciones y deportaciones —que en varios años han sido similares o incluso superan a las efectuadas por Estados Unidos— (Guevara, 2018; Colef *et al.*, 2020).

Las políticas migratorias de ambos países han incrementado el riesgo que corren los migrantes al atravesar las fronteras y territorios de México y Estados Unidos, puesto que los han desplazado hacia los lugares más inhóspitos, donde los peligros de la naturaleza y el acecho de los criminales son mayores (Cornelius, 2001; Casillas, 2016).

En suma, se puede argumentar que las políticas recientes de los gobiernos de México y Estados Unidos han generado que los migrantes recurran a los *coyotes* como una de las estrategias más relevantes que tienen tanto para incrementar la probabilidad de tener éxito en sus planes migratorios como

de reducir los peligros que se encuentran en sus travesías (Spener, 2008a; Massey, Durand y Pren, 2009; Reyes, 2014; Achilli, 2015; Cortés, 2018; Zhang, Sanchez y Achilli, 2018; Torre Cantalapiedra, 2021; entre otros).

El *modus operandi* de los contrabandistas para facilitar que los migrantes atraviesen las fronteras y territorios de México y Estados Unidos ha sido la clandestinidad, para lo cual eligen determinadas rutas que las autoridades no controlan y trasladan a los migrantes en compartimentos ocultos de vehículos (Zhang, 2016). No obstante, recientemente, como sucede en la Unión Europea, cada vez más personas se entregan a las autoridades estadounidenses para solicitar protección internacional (Brigden y Mainwaring, 2016; Zhang, Sanchez y Achilli, 2018), y en ocasiones recurren a los servicios del *coyotaje*.

Para los países occidentales, los *coyotes* constituyen un problema en tanto que dificultan sus esfuerzos por controlar los flujos migratorios que entran y salen de sus territorios. Desde los años noventa estas naciones empezaron a buscar respuestas concertadas para combatir el contrabando de personas, bajo el argumento de proteger a los migrantes, pues las redes de *coyotaje* se encuentran cooptadas por el crimen organizado y de diversas formas victimizan a los migrantes. En este sentido, en 2004 entró en vigor el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, que exige a los países que lo ratificaron tipificar penalmente esta práctica (UNODC, 2011). En 2018, México junto con otras naciones firmó el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular –instrumento que no es de obligado cumplimiento y que se aprobó con una votación de 152 países a favor, cinco en contra⁷ y doce abstenciones (ONU, 2018)–, cuyo objetivo noveno constata el deseo de los Estados de erradicar el *coyotaje* al señalar la necesidad de una respuesta transnacional al tráfico de personas.

⁷ Estados Unidos votó en contra por considerar que tendría un impacto negativo sobre su soberanía nacional (United States Mission to United Nations, 2018). No obstante, la promoción de la lucha contra el tráfico de personas es uno de los elementos del Pacto Mundial en el que con toda seguridad estará de acuerdo.

No obstante, cabe recordar que uno de los objetivos primordiales del combate del tráfico de personas es la reducción de la migración irregular (Carling, 2017), por lo que en la práctica esta lucha puede estar mayormente centrada en impedir que los *coyotes* faciliten el cruce de fronteras y en dedicar más recursos económicos para reducirla en menoscabo de actuaciones en pro de la protección de los migrantes frente a los riesgos naturales y sociales que sufren en su travesía.

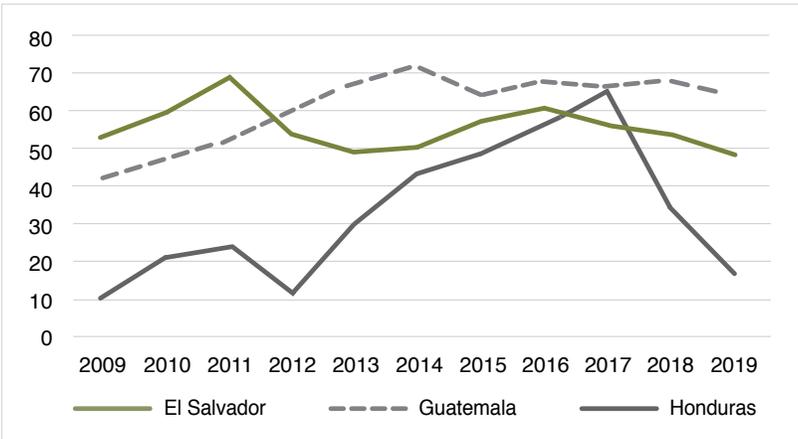
Además, los países del Norte global (la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá y Australia, entre otros) y los organismos internacionales (la Organización Internacional para las Migraciones y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, etcétera) han construido un discurso respecto de los contrabandistas de personas que ofrece una imagen terrible de los mismos. Como ejemplo se pueden recuperar las palabras del director del Departamento contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito:

Hace diez o quince años la figura del pollero era vista como [un] mal necesario que facilitaba el cruce, como quien abrazaba a los pollitos; cuando evolucionaron los cárteles de la droga en México y las organizaciones violentas de Colombia se transportaron a territorio mexicano, las rutas de los migrantes comenzaron a coincidir con las de la droga, haciendo los cruces aún más violentos y transformando a los polleros en coyotes, animales más agresivos. Se volvió, pues, un negocio con desmesuradas ganancias para el crimen, en el cual se pierden muchas vidas y se expone la salud física y psicológica de muchas otras (Felipe de la Torre, citado en Blancas Madrigal, 2017).

A pesar de toda la mala fama que las autoridades y los organismos internacionales le atribuyen al uso de los servicios del *coyotaje*, el fenómeno se encuentra ampliamente extendido en Norteamérica. Los datos de las Emif sur y norte muestran que parte importante de los flujos de migrantes procedentes del NCA y de México, respectivamente, recurren a estos facilitadores del cruce de fronteras y territorios.

En lo que respecta al uso de guía, *coyote* o *pollero* para el tránsito por México de los migrantes del NCA deportados por Estados Unidos en el periodo analizado se pueden observar trayectorias contrastantes según su nacionalidad (gráfica 1). En el caso de los salvadoreños, la mayoría de los años el uso de los servicios de *coyotes* ha variado entre el 50 y 60 por ciento del flujo. En lo que respecta a los guatemaltecos, se observa un ascenso continuado entre 2009 y 2014, ya que pasó de aproximadamente el 40 por ciento a algo más del 70 por ciento, y posteriormente se mantuvo en un porcentaje cercano al último. Por su parte, los hondureños son los que menos han empleado a los *coyotes* en el periodo 2009-2019 y han tenido una evolución abrupta. Entre 2012 y 2017 el porcentaje del flujo de migrantes devueltos a Honduras que utilizó a un contrabandista creció de 11.9 a 65.4 por ciento, experimentando una brusca caída en dos años para quedar en 17.4 por ciento.

Gráfica 1
USO DE COYOTE, POLLERO O GUÍA DURANTE SU TRÁNSITO POR MÉXICO,
EN EL FLUJO DE MIGRANTES CENTROAMERICANOS DEPORTADOS
POR ESTADOS UNIDOS, SEGÚN NACIONALIDAD, 2009-2019
(PORCENTAJE)

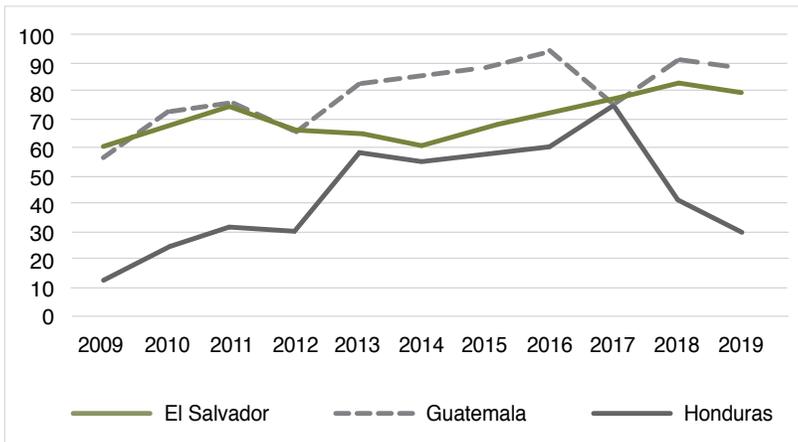


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Emif sur (2009-2019) (Colef *et al.*, 2021a).

Nota: Sólo se incluyen aquellas personas que permanecieron menos de un año en Estados Unidos.

La evolución de emplear *coyotes* para cruzar la frontera México-Estados Unidos y alcanzar su destino (gráfica 2) muestra importantes similitudes con lo que respecta al tránsito por el territorio mexicano. Las dos diferencias más destacadas son el mayor número de personas que los contrata para internarse en el territorio estadounidense, y que en este caso la tendencia del flujo de deportados por Estados Unidos a El Salvador es creciente.

Gráfica 2
 USO DE COYOTE, POLLERO O GUÍA PARA CRUZAR HACIA ESTADOS UNIDOS, EN EL FLUJO DE MIGRANTES CENTROAMERICANOS DEPORTADOS POR LAS AUTORIDADES ESTADOUNIDENSES, SEGÚN NACIONALIDAD, 2009-2019 (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Emif sur (2009-2019) (Colef *et al.*, 2021a).

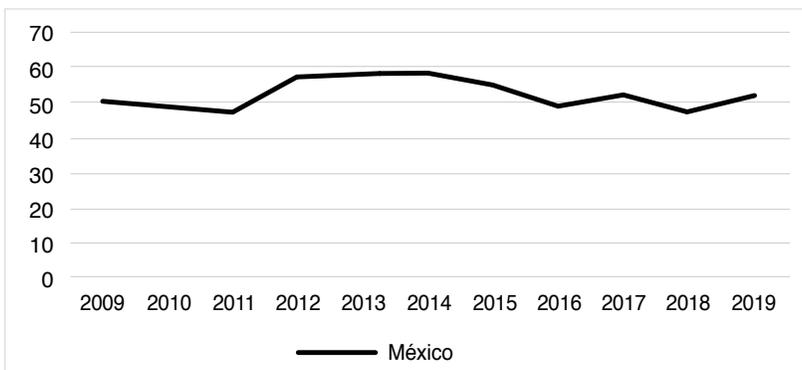
Nota: Sólo se incluyen aquellas personas que permanecieron menos de un año en Estados Unidos.

Adicionalmente, para el flujo de migrantes centroamericanos con destino a Estados Unidos que fueron devueltos por las autoridades de México se estimaron los porcentajes del uso de *coyotes* para transitar por el territorio mexicano y para cruzar a la Unión Americana durante el periodo 2009-2019 (datos no mostrados). Estos resultados indican que entre esta población de migrantes en movilidad se produce un menor uso relativo de

coyotes en comparación con sus homólogos devueltos por las autoridades estadounidenses. Así, en 2019, los guatemaltecos que recurrieron a un *coyote* para transitar por México fueron el 2.9 por ciento y quienes habían contratado a uno o tenían la intención de hacerlo para cruzar a Estados Unidos fueron el 21.4 por ciento; las cifras de los hondureños fueron del 6.6 y del 10.3 por ciento, respectivamente; y las de los migrantes salvadoreños, de un 14.1 y un 33.2 por ciento. Las diferencias encontradas en el uso relativo de servicios del *coyotaje* para el tránsito entre los migrantes centroamericanos devueltos por las autoridades mexicanas y las estadounidenses apuntan a la importancia de contratarlos para tener éxito en su travesía por el territorio mexicano, con excepción de Honduras después de 2017.

En lo que respecta a la migración mexicana, el uso del *coyotaje* se mantuvo entre el 47 y cerca del 60 por ciento a lo largo de todo el periodo, con la mayor parte de los años dividiéndose a partes iguales entre aquellos que viajan con *coyotes* y quienes no (gráfica 3).

GRÁFICA 3
USO DE *COYOTE*, *POLLERO* O GUÍA PARA CRUZAR HACIA ESTADOS UNIDOS,
EN EL FLUJO DE MIGRANTES MEXICANOS DEPORTADOS
POR LAS AUTORIDADES ESTADOUNIDENSES, 2009-2019
(PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Emif norte (2009-2019) (Colef *et al.*, 2021b).

Nota: Sólo se incluyen aquellas personas que permanecieron menos de un año en Estados Unidos.

Para tener un panorama más completo sobre el empleo de *coyotes* en los flujos migratorios en tránsito de los países del NCA y México faltaría contar con la información de aquellos que lograron llegar a Estados Unidos y no fueron detenidos durante el primer año. No obstante, se esperaría encontrar un uso del *coyote* similar o superior al observado para los detenidos por las autoridades estadounidenses, pues se considera que ellos incrementan la probabilidad de éxito en alcanzar los destinos migratorios.

En suma, los resultados de estas encuestas permiten afirmar que, pese al alza de la política antiinmigrante, esto no necesariamente se traduce en una mayor contratación de *coyotes* en términos relativos, además de que las variaciones se producen de manera distinta según la nacionalidad de los migrantes. El porcentaje de cada flujo migratorio que demanda los servicios del *coyotaje* no responde a un solo factor, como pueden ser las mayores o menores dificultades para el cruce de fronteras y territorios erigidas por las políticas migratorias. La evolución del porcentaje en el caso de los migrantes hondureños parece apuntar a que los importantes cambios tienen que ver con fuerzas y contextos que hacen que un mayor número de migrantes abandonen su país con escasos recursos y difícilmente podrían sufragar los altos costos de los servicios del *coyotaje*.

DISCURSOS SOBRE EL COYOTAJE EN NORTEAMÉRICA Y LAS SITUACIONES NOCIVAS PARA LOS MIGRANTES

Principalmente existen dos posturas hasta cierto punto antagónicas para la comprensión del fenómeno del *coyotaje*: 1) el discurso socialmente hegemónico mantenido por los actores gubernamentales y los organismos internacionales que lo representan como una actividad perjudicial para los migrantes, y 2) en contraposición con esta visión sobresimplificada y sesgada del *coyotaje* la mayoría de las investigaciones aca-

démicas adoptan discursos críticos que dan cuenta de la complejidad del fenómeno y examinan sus múltiples aristas (cuadro 1).

Cuadro 1

PRINCIPALES ELEMENTOS DE LOS DISCURSOS SOBRE EL *COYOTAJE*

Discursos	Hegemónico	Crítico
Actores emisores	<ul style="list-style-type: none"> • Gubernamentales • Organismos internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayoría de la academia
Representación del fenómeno	<ul style="list-style-type: none"> • Sobresimplificada • Sesgada 	<ul style="list-style-type: none"> • Compleja • Diferentes aristas
<i>Coyotes</i> y sus interacciones con los migrantes	<ul style="list-style-type: none"> • Criminales peligrosos en los que no se puede confiar • Buscan lucrar con los migrantes mediante el engaño 	<ul style="list-style-type: none"> • Buscan generar negocio de la actividad de facilitación del cruce de fronteras y territorios • Predominio de las prácticas de cooperación y confianza
Vinculación con otras actividades delictivas	<ul style="list-style-type: none"> • Narcotráfico • Trata de personas 	<ul style="list-style-type: none"> • Actividad diferenciada • Vínculos débiles con otras actividades delictivas • Distinción entre <i>coyotes</i> y falsos <i>coyotes</i>
Migrantes	<ul style="list-style-type: none"> • Víctimas 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de <i>coyotes</i> es una estrategia

Fuente: Elaboración propia con base en la bibliografía referenciada.

De acuerdo con el discurso de las autoridades gubernamentales, que tienen un gran eco en los medios de comunicación, los *coyotes* son criminales crueles que buscan exclusivamente lucrar con los migrantes a los que frecuentemente engañan, abandonan, roban y secuestran (Achilli, 2015; Díaz *et al.*, 2020). Esta perspectiva hegemónica también destaca que conducen a los migrantes en transportes en los que corren el riesgo de asfixiarse, así como por lugares peligrosos donde quedan expuestos a sufrir daños en su integridad física e incluso perder la vida.

Desde la academia se ha puesto en duda tanto esta representación que los gobiernos hacen sobre los *coyotes* y las

actividades que realizan, así como sobre la manera en que éstos interactúan con los migrantes. Simón Izcara Palacios (2012), con base en sus entrevistas a *coyotes* tamaulipecos, conjetura que en la frontera sureste de Estados Unidos predomina el contrabando de indocumentados, cuyo objetivo es obtener un rédito económico por la facilitación del cruce fronterizo y no mediante la realización de otras actividades delictivas. En este sentido, para los *coyotes* resulta fundamental llevar con éxito y protegidos a los migrantes hasta el destino acordado y labrarse una reputación que favorezca la llegada de más clientes, pues quienes quedan satisfechos serán los que los recomendarán a otras personas dentro de sus redes sociales. En esta misma lógica –del contrabandista cuyo negocio es llevarlos a su destino final– se encontró que en respuesta al surgimiento de las caravanas como alternativa para viajar, han respondido ajustando los precios de sus servicios –ofreciendo tarifas reducidas a aquellos que viajan en grupos numerosos o mediante paquetes “todo incluido” para atravesar México y llegar hasta la frontera con Estados Unidos– además de ofertar modalidades de viaje más seguras (Capps *et al.*, 2019).

En las entrevistas que realizó en el sur de Texas, David Spener (2008a: 136) encontró que las relaciones entre migrantes y *coyotes* incluso podían ser relativamente amistosas y de cooperación: “Más de un puñado de migrantes se mostraban razonablemente satisfechos con los servicios que les prestaban los *coyotes*”. Un estudio posterior aportó evidencia cuantitativa en este mismo sentido: con base en una encuesta con migrantes deportados se observó que entre quienes habían emigrado hacia Estados Unidos durante los cinco años previos al levantamiento, el 75 por ciento señalaba que estaba satisfecho con el servicio prestado por los *coyotes* y el 45 por ciento los recomendaría a alguna amistad o familiar (Slack y Martínez, 2018).

Los actores estatales y organismos internacionales mantienen un discurso en el que señalan que los *coyotes* forman parte de grandes grupos criminales y que también se dedican

a otros delitos, como el narcotráfico y la trata de personas. “Esto ha llevado a la desaparición del ‘coyote amigo’, que ahora es más bien percibido como una figura riesgosa, potencialmente violenta y que expone a las personas migrantes a otros delitos” (Díaz *et al.*, 2020).

En contraste con lo anterior, la mayor parte de las investigaciones académicas, con evidencia sobre todo de tipo cualitativo, encuentran que no es habitual que las personas que se dedican al tráfico de personas realicen trasiego de drogas y/o trata de personas con fines de explotación sexual (Spener, 2008b; Correa-Cabrera, 2017). La interacción más propia que se produce entre las redes de *coyotaje* y los grupos criminales es de otra índole; por ejemplo, con las organizaciones de narcotráfico suele tener que ver con el pago de los derechos de piso por cada migrante que pasa por el territorio que tienen bajo su control (Achilli, 2018). Además, algunos autores consideran oportuno disociar entre los individuos/redes dedicados al *coyotaje* de forma que realizan una o varias de las estrategias de facilitación del cruce de fronteras y las que consideran formas aberrantes, como son el falso *coyotaje*, el *narcocoyotaje* y el tráfico sexual (Spener, 2008b; 2009).

Respecto de la representación social del migrante que contrata *coyotes*, la mirada hegemónica los observa como sujetos con escasa o nula capacidad de agencia y que constituyen las víctimas perfectas de los traficantes de personas. Aunque cabe señalar que el tráfico ilícito de migrantes no es un delito contra éstos sino contra el Estado, ya que es violado su derecho a ejercer el control sobre su territorio y sus fronteras. Las estadísticas oficiales mexicanas muestran a esta clase de ilícito como si fuera perpetrado en perjuicio de los migrantes, que serían las víctimas (UPMRIP *et al.*, 2020).

En contraste, una gran parte de los migrantes busca activamente reducir los riesgos que implica acudir a los contrabandistas, consultando con sus amistades, familiares y otras personas que hayan viajado anteriormente para escoger mejores *coyotes*, ya que la confianza y su reputación resultan

esenciales (Sanchez, 2018; Campana, 2020), pues quienes no realizan las indagaciones necesarias sobre su historial incurrirán en un mayor riesgo de ser engañados por falsos *coyotes*—aquellos que no tienen la intención de facilitar el cruce de fronteras (Spener, 2008b)— o acabarán contratando a aquellos con menos experiencia. En nuestras entrevistas con los migrantes centroamericanos hemos podido constatar que la desesperación y la falta de redes sociales los han llevado a contratar personas de las que no tienen ninguna referencia para que les presten el servicio de *coyotaje*, pero han perdido su dinero al ser detenidos nada más al cruzar hacia territorio estadounidense. Además, existe evidencia anecdótica de que los migrantes que acuden a los *coyotes* buscan también reducir los riesgos de ir por cuenta propia en el camino, especialmente en lo que respecta a la delincuencia, aunque esto no implica que estén exentos de correr peligro.

Resulta evidente que acudir a los servicios del *coyotaje* puede derivar en diversos tipos de riesgo para los migrantes, pero esto no quiere decir que todos ellos puedan atribuirse a los *coyotes*. El discurso hegemónico entiende, o al menos da a entender, que contratar sus servicios deriva de manera muy frecuente en robo o asalto, abandono, daños físicos e incluso la muerte; pone el énfasis en los peligros que experimentan en estas situaciones, así como también en las condiciones en las que son transportados. Además, es un discurso que suele culpar al *coyote* de cualquier situación adversa que los migrantes sufren en su compañía, mientras que pasan por alto la responsabilidad que los Estados tienen en las mismas (Nevins, 2003). Así, las autoridades se presentan como salvadoras—quienes “rescatan” a los migrantes de estos peligrosos *coyotes*—.

El discurso oficial tiene propósitos político-comunicacionales deliberadamente sesgados,⁸ y básicamente está sustentado en evidencia anecdótica de casos extremos negativos so-

⁸ Promover ante la opinión pública el rechazo a los *coyotes* y con ello ser partidarios de las políticas anticoyotes, así como también formar parte de las campañas para desincentivar a los migrantes de contratar sus servicios.

bre las interacciones entre migrantes y *coyotes* en donde los primeros resultan perjudicados por el actuar de los segundos. Los estudios cualitativos no niegan la existencia de tales situaciones de riesgo, pero tampoco permiten evaluar su frecuencia: “Muchos polleros engañan a los migrantes, los roban y no los llevan hasta donde prometieron conducirlos. Algunos de los entrevistados no pudieron cruzar la frontera, porque el pollero con quien realizaron el trato huyó con su dinero, pero esto no obedece al modo regular de operar de las redes que conducen migrantes” (Izcara Palacios, 2017). Se requiere de estudios cuantitativos que permitan medir estos peligros y su relación con el empleo de *coyotes*, con el fin de evaluar los distintos tipos de discursos en torno al *coyotaje* a la luz de la evidencia representativa de las poblaciones migrantes en movilidad.

ANÁLISIS CUANTITATIVO DE ADVERSIDADES EN EL USO DE COYOTES A PARTIR DE LAS EMIF

Con base en los datos de las Emif sur y norte se analizan dos de los principales peligros para los migrantes que contratan *coyotes* —aquellos en los que han puesto mayor énfasis las autoridades de los países de origen, tránsito y destino, así como la academia—: los robos o asaltos y el abandono (Jáuregui-Díaz y Ávila-Sánchez, 2017; Díaz *et al.*, 2020). En este apartado se examina, primero, en qué grado quienes viajan con *coyotes* sufren robos y asaltos durante su travesía por México o en el cruce hacia Estados Unidos, para posteriormente analizar si recurrir a ellos está asociado con la incidencia de estos delitos; y segundo, la frecuencia de abandonos que reportaron los migrantes usuarios del *coyotaje*.⁹

⁹ Estos indicadores se construyen a partir de las preguntas: “En su viaje por México, alguna vez ¿a usted lo asaltaron o robaron?, ¿lo abandonó el *pollero*?”, y “Durante su cruce de México a Estados Unidos, alguna vez ¿a usted lo asaltaron o robaron?, ¿lo abandonó el *pollero*?”, disponibles únicamente para el periodo 2016-2019 (Cuestionarios Emif, 2021).

Cabe mencionar que para obtener estimaciones estadísticamente más robustas se unieron las bases de datos del periodo 2016-2019, por lo que las mismas reflejan lo que sucedió durante ese periodo en su conjunto y no lo que pasó en cada uno de los años que son incorporados. Además, para identificar diferencias estadísticamente significativas entre los grupos analizados se calcularon intervalos de confianza al 95 por ciento, considerando el diseño muestral de las encuestas empleadas.¹⁰

ROBO O ASALTO

De acuerdo con las encuestas y los registros de las organizaciones de la sociedad civil, los robos y asaltos son el delito que con mayor frecuencia padecen los migrantes centroamericanos en su tránsito por México hacia Estados Unidos (CNDH, 2018; Canales, 2019), y aunque no se trata del más grave, frecuentemente se produce acompañado de agresiones físicas (Infante *et al.*, 2012).

Un primer hallazgo es que la incidencia de robos o asaltos entre los migrantes centroamericanos deportados que recurren a los servicios de un *coyote* es relativamente baja, lo que ciertamente no significa que no sea un problema importante; sin embargo, apunta a que estas adversidades son excepcionales y que quienes las sufren, asumiendo que el principal perpetrador es el *coyote*, realizaron una mala selección del mismo.

Entre los migrantes deportados por Estados Unidos a Centroamérica y que permanecieron en aquel país menos de un año, se observa que no existen diferencias estadísticas significativas al 95 por ciento de confianza en robos y asaltos entre aquellos que van con *coyote* y quienes van sin él, tanto en el tránsito por México como en su cruce hacia Estados Unidos (cuadro 2).¹¹ Esto sugiere que en cuanto a asaltos y robos se

¹⁰ Se emplearon los comandos *svy* de Stata 16.0.

¹¹ Al nivel de confianza del 95 por ciento, las diferencias entre ir o no con *coyote* que se observan para cada país y tipo de cruce no son estadísticamente significativas.

refiere, el *coyote* no es un protector que ayude a reducir el riesgo de este delito como piensan los migrantes, ni un victimario que abuse de ellos elevando el riesgo, como sostiene el discurso hegemónico. Niveles similares de incidencia delictiva entre migrantes que transitan con y sin *coyotes* sugieren que la clandestinidad por rutas más largas y menos vigiladas propiciada por la política migratoria de contención eleva su vulnerabilidad debido al acecho de actores como grupos del crimen organizado, asaltantes y autoridades corruptas (París, 2016).

Cuadro 2
¿FUE ROBADO O ASALTADO DURANTE SU TRAVESÍA?,
EN FLUJO DE MIGRANTES CENTROAMERICANOS DEPORTADOS
POR ESTADOS UNIDOS, POR NACIONALIDAD,
SEGÚN USO DE *COYOTE*, *POLLERO* O GUÍA
Y TIPO DE MOVIMIENTO MIGRATORIO, 2016-2019
(PORCENTAJE)

País	Tránsito por México		Cruce hacia Estados Unidos	
	Uso de <i>coyote</i>		Uso de <i>coyote</i>	
	Sí	No	Sí	No
Guatemala	5.0 [4.2-6.0]	5.3 [4.2-6.8]	2.2 [1.7-2.8]	3.6 [2.3-5.4]
Honduras	17.5 [14.6-20.8]	20.2 [17.8-22.9]	4.2 [3.0-6.0]	5.2 [3.8-6.9]
El Salvador	4.6 [3.7-5.7]	3.9 [3.1-4.9]	0.7 [0.4-1.0]	0.9 [0.5-1.0]

Notas: (1) Sólo se incluyen aquellas personas que permanecieron menos de un año en Estados Unidos.

(2) Cifras en corchetes son intervalos de confianza al 95 por ciento.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Emif sur (2016-2019) (Colef *et al.*, 2021b).

Por nacionalidad se encuentran diferencias estadísticamente significativas al 95 por ciento en los migrantes hondureños, especialmente en su tránsito por México, en el que reportan situaciones de robo o asalto más de tres veces más altas que sus homólogos guatemaltecos y salva-

doreños. Para obtener una evidencia más contundente se requiere de un análisis multivariado que controle por factores como las rutas de tránsito y cruce, los medios de transporte empleados, el lugar de contratación del *coyote*, entre otros.

En el periodo analizado las cifras de robos y asaltos declaradas por los migrantes mexicanos deportados por Estados Unidos y que permanecieron menos de un año en aquel país son del 5.0 por ciento (intervalo de confianza [IC] del 95 por ciento: 3.8-6.6 por ciento) entre quienes emplearon *coyote* y del 3.7 por ciento (IC 95 por ciento: 3.0-4.7 por ciento) entre aquellos que no recurrieron a éstos, cifras que refuerzan el argumento de que no hay diferencias estadísticamente significativas al 95 por ciento de confianza entre ir o no acompañados de *coyotes*.¹²

ABANDONOS POR PARTE DEL COYOTE

Uno de los aspectos en los que pone mayor énfasis el discurso hegemónico es el hecho de que los migrantes son frecuentemente abandonados “a su suerte” por los *coyotes*, que además lo harían en lugares especialmente peligrosos donde pueden sufrir daños físicos e incluso la muerte (García-Vázquez, Gaxiola y Guajardo, 2007). Por medio de una

¹² Estos hallazgos son consistentes con los de la Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes aplicada durante 2011-2012 a personas deportadas, en la que se encontró que el *coyote* no era el principal agente perpetrador de robos o asaltos. Entre los migrantes devueltos que reportaron haber sido víctimas de estos hechos en alguno de sus viajes por México rumbo a Estados Unidos en los últimos cinco años previos a la encuesta (de 2008 a 2012), el *coyote* fue quien cometió el robo o asalto en el 11.5 por ciento del flujo de migrantes mexicanos deportados por Estados Unidos (n = 264); en el 7.7 por ciento del flujo de personas del NCA deportados por las autoridades estadounidenses (n = 296), y en el 18.5 por ciento del flujo de migrantes centroamericanos deportados por México con destino hacia Estados Unidos (n = 307). Los principales perpetradores de robos o asaltos a migrantes en esos flujos migratorios fueron las pandillas y bandas criminales con el 38.2, el 54.3 y el 33.1 por ciento, respectivamente, y las autoridades estatales –policía, militares o funcionarios de migración– con el 41.4, el 25.2 y el 27.7 por ciento, respectivamente (EAAM, 2015).

muestra no representativa de casos extremos, se alimenta una narrativa que coloca al *coyote* como un sujeto en el que no se puede confiar y que al mismo tiempo pone en grave riesgo a quienes lo contratan. Este hecho no niega la relevancia del estudio de los abandonos, que en la práctica podrían ser sucesos tan numerosos como dañinos para los migrantes, sino que hace necesario un análisis riguroso que permita medir la frecuencia y circunstancias en que se producen los mismos.

Aunque desde hace más de diez años las Emif han permitido un acercamiento cuantitativo al abandono de los migrantes por parte de los *coyotes*, esta información no ha sido recuperada por las investigaciones en torno al tema en la región. En lo que respecta al tránsito de los migrantes devueltos por Estados Unidos a Guatemala y El Salvador, en el periodo 2016 a 2019, menos del uno por ciento declaró haber sido abandonado por los *coyotes*. Por su parte, los deportados a Honduras por las autoridades estadounidenses declararon una cifra significativamente mayor de abandonos al 95 por ciento de confianza, respecto de los otros países, con un 4.3 por ciento. Estas cifras no son estadísticamente diferentes al 95 por ciento de confianza a los abandonos que se producen al cruzar la frontera de Estados Unidos, que son el 1.1, el 4.1 y el 0.2 por ciento entre los guatemaltecos, hondureños y salvadoreños, respectivamente (cuadro 3).¹³

¹³ También se realizó el cálculo de abandono de los migrantes centroamericanos deportados por las autoridades mexicanas y con destino a Estados Unidos. Dado que el porcentaje de guatemaltecos y hondureños que utilizaron este tipo de servicios fue muy bajo, se optó por agrupar a los devueltos de los países del NCA, resultando que un 3.4 por ciento de quienes emplearon a un *coyote* en el periodo bajo análisis fueron abandonados por sus guías.

Cuadro 3
ABANDONOS POR COYOTES, EN FLUJO DE MIGRANTES
CENTROAMERICANOS DEPORTADOS POR ESTADOS UNIDOS
QUE EMPLEARON COYOTE, POR NACIONALIDAD,
SEGÚN TIPO DE MOVIMIENTO MIGRATORIO, 2016-2019
(PORCENTAJE)

País	Tránsito por México	Cruce hacia Estados Unidos
Guatemala	0.6 [0.4-1.1]	1.1 [0.8-1.4]
Honduras	4.3 [2.8-6.9]	4.1 [2.7-6.2]
El Salvador	0.8 [0.5-1.5]	0.2 [0.1-0.6]

Notas: (1) Sólo se incluyen aquellas personas que permanecieron menos de un año en Estados Unidos y emplearon coyote.
(2) Cifras en corchetes son intervalos de confianza al 95 por ciento.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Emif sur (2016-2019) (Colef *et al.*, 2021b).

De los resultados se puede observar que el abandono de los migrantes es un hecho bastante infrecuente entre los guatemaltecos y los salvadoreños; en el caso de los hondureños el porcentaje es mayor, aunque todavía constituiría una cifra no muy elevada. Además, debe tenerse en cuenta que no todos los abandonos de los migrantes se producen en las mismas circunstancias, pues en algunos casos podría considerarse que están justificados dada la criminalización hacia los *coyotes*. Por ejemplo, cuando son detectados por las autoridades resulta lógico que el *coyote* decida huir y dejar que atrapen sólo a los migrantes, ya que las penas de prisión y multas por ejercer esta actividad son muy elevadas. En este sentido, resulta ilustrativo el caso de Miguel, migrante hondureño que fue entrevistado en el marco de una investigación previa, quien señalaba que la mayoría de sus familiares habían “tirado” a Estados Unidos con *coyote*, pero que sólo a la última persona de su familia que viajó el *coyote* la “dejó botada” en medio del desierto, pero casi en un tono exculpatorio añadía que “porque

le habían caído, pues, la emboscada, y como sabía el *coyote* que lo iban a agarrar a él [y que si eso sucedía él] iba preso de por vida, entonces los dejó ahí y después que [inaudible] y se fue él corriendo y llegó migración a recoger a los que estaban” (Miguel, 2018). La posibilidad tanto de ser detenidos, y en este caso abandonados por los *coyotes* bajo tales circunstancias, es algo que está recogido, explícita o implícitamente, en la mayoría de los “acuerdos” entre *coyote* y migrante. De hecho, la literatura académica de principios de los ochenta constataba que incluso antes del endurecimiento de las políticas migratorias y de los mayores riesgos del cruce de la frontera, la mayoría de los actores que forman parte del fenómeno del *coyotaje* conocían las reglas del juego y sabían de los riesgos a los que se exponían (Zazueta, 1983).

Por otra parte, en el periodo 2016-2019, el 21.5 por ciento (IC 95 por ciento: 19.4-23.7 por ciento) de los migrantes mexicanos devueltos por las autoridades estadounidenses y que permanecieron hasta un año en ese territorio fueron abandonados por los *coyotes*, lo que resulta una cifra considerablemente alta, incluso si la comparamos con la población migrante hondureña. Esto pudiera tener su explicación en el hecho de que los mexicanos tienden a desconfiar menos de los *coyotes* y a buscar escasas referencias sobre los mismos que los centroamericanos y, por lo tanto, contratan a personas con menor reputación (sin experiencia, falsos *coyotes*, etcétera), debido a que es más fácil y menos costoso emprender el viaje desde México. Una comprensión mayor de estos abandonos requiere de un análisis multifactorial que considere la manera en la que se seleccionó al *coyote*, la condición física del migrante, su sexo, entre otros factores.

Además, la Emif norte permite precisar las circunstancias en las que se produjo dicho abandono, pues a los migrantes mexicanos se les pregunta qué sucedió con sus guías al momento de la detención. La gráfica 4 muestra que el 4 por ciento fue detenido junto con el migrante y el 21.5 lo dejó en el lugar pactado antes de la llegada de las autoridades; todos ellos son casos en los que la conducta del *coyote* probablemente no fue reprochable. Al 20.8 por ciento se lo abandonó justo al momento en el

que iban a detenerlos, algo que dependiendo de las circunstancias podría ser fruto de una conducta reprochable. En este caso, no es lo mismo que el abandono del *coyote* sea prácticamente una “entrega” tras acabar de cruzar la línea internacional, a que escape de la detención para no ser castigado por las autoridades, cuando efectivamente estaba haciendo sus mejores prácticas para lograr llevar con éxito a los migrantes al lugar de destino. Por otra parte, el mayor número de abandonos (el 52 por ciento), se produjo antes de que diera comienzo un proceso de detención, lo que también está sujeto a un análisis de las circunstancias en las que suceden, para dar cuenta del grado de reprochabilidad de su conducta, puesto que en la práctica se pueden plantear dilemas éticos que requerirían de un análisis complejo para su resolución. Por ejemplo, ¿qué sucede si un *coyote* lleva un grupo en el que uno de los migrantes se lesiona, teniendo que decidir entre ir más lento y poner en riesgo físico y vital al grupo completo o abandonarlo a su suerte?

Gráfica 4

FLUJO DE MIGRANTES MEXICANOS DEVUELTOS POR ESTADOS UNIDOS QUE EMPLEARON UN COYOTE PARA CRUZAR LA FRONTERA Y FUERON ABANDONADOS Y QUÉ PASÓ CON EL GUÍA AL MOMENTO DE LA DETENCIÓN, 2016-2019



Nota: Sólo se incluyen aquellas personas que permanecieron menos de un año en Estados Unidos.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Emif Norte (2016-2019) (Colef *et al.*, 2021b).

CONCLUSIONES

Al cotejar los datos tanto de la Emif sur como de la Emif norte, éstos muestran que ante un mundo de políticas de contención de los flujos y de criminalización de la migración, los migrantes acuden de manera amplia al empleo de *coyotes* para tener mayores posibilidades de éxito en el cruce de fronteras y territorios, lo que en muchos casos representa una estrategia efectiva.

No obstante, acudir a los servicios de un *coyote* también puede exponer a los migrantes a una serie de peligros. En lo que respecta a los robos y asaltos, en este trabajo se presenta evidencia de que tanto en la migración centroamericana como en la mexicana hacerlo no conduce a ser robado o asaltado más que ir por cuenta propia. Otros factores, como las rutas y los transportes empleados, podrían tener mayor relevancia, e incluso la condición de clandestinidad propiciada por las políticas migratorias de contención puede elevar su vulnerabilidad a este tipo de delitos. En este sentido, es la población hondureña la que en mayor medida sufrió estas vicisitudes con independencia de si emplearon los servicios de *coyotaje*.

Según la Emif sur, el abandono por parte de los *coyotes* es poco frecuente en la migración centroamericana, aunque estas situaciones se presentan más en el caso de los migrantes hondureños. La Emif norte, por su parte, muestra que este hecho se produce con bastante asiduidad en el caso de la población mexicana, pues se estaría hablando de aproximadamente una de cada cinco personas. Aunque esto no necesariamente implica que en todos estos casos el abandono responda a una conducta reprochable o fuera de lo acordado entre migrante y *coyote*.

En suma, los hallazgos de este trabajo contradicen el discurso hegemónico al refutar aquellos aspectos sobre el *coyotaje* que dan a entender que las vicisitudes negativas

son la norma. No obstante, la evidencia analizada sugiere que los *coyotes* no son protectores ni victimarios de los migrantes en lo que a incidencia de robos o asaltos se refiere, es decir, no son los actores principales de estos delitos; aunque los resultados podrían ser diferentes respecto de delitos de mayor gravedad, como las agresiones sexuales, los secuestros y los asesinatos. En cuanto a los abandonos de los *coyotes* en el caso de los hondureños, y especialmente en el de los mexicanos, requiere de un mayor escrutinio.

Uno de los aspectos que se desprenden de los hallazgos del presente estudio al tener en cuenta el empleo del *coyotaje* por parte de personas de los diferentes orígenes nacionales es que no conducen a los mismos resultados. Esto apunta a la necesidad de investigar más sobre la diversidad de los *coyotes* y sus *modus operandi*. Posiblemente, los migrantes hondureños contratan guías a un menor costo, pero que no evitan la exposición a ciertos riesgos durante el tránsito, lo que explicaría las elevadas tasas de robos y asaltos a las que están expuestos, así como el mayor número de abandonos, en comparación con los guatemaltecos y salvadoreños.

Resultaría de gran interés que futuras investigaciones indaguen sobre quiénes son los actores que cometen los delitos de robo o asalto, lo que permitiría analizar con mayor nitidez el rol delincuencial que pueden desempeñar los *coyotes*, lo que abonaría a un mejor conocimiento de este fenómeno y al estudio de los delitos que se cometen en contra de los migrantes. También sería conveniente profundizar en torno al tipo de facilitadores de cruce de fronteras que éstos emplean, en la manera en la que los *coyotes* actúan y sobre las circunstancias en las que se producen los abandonos por parte de éstos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHILLI, Luigi (2015). "The Smuggler: Hero or Felon?" Florencia: Migration Policy Centre. Disponible en: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/36296/MPC_2015_10_PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [Consulta: 16 de marzo de 2021].
- ACHILLI, Luigi (2018). "The Human Smuggling Industry: Nuances and Complexities", *DHS Symposium Series* 14, El Paso. Disponible en: <<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/60087>>. [Consulta: 28 de agosto de 2021].
- BLANCAS Madrigal, Daniel (2017). "Tráfico ilegal de migrantes en AL genera 7 mil mdd a la mafia: ONU". *Crónica*, 5 de febrero. Disponible en: <<http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1021584.html>>. [Consulta: 28 de agosto de 2021].
- BRAY, Ilona (2021). "Smuggling Noncitizens Into the U.S.: Possible Legal Consequences". NOLO. Disponible en: <<https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/smuggling-noncitizens-into-the-us-possible-legal-consequences.html>>. [Consulta: 3 de agosto de 2021].
- BRIGDEN, Noelle y Cetta Mainwaring (2016). "Matryoshka Journeys: Im/mobility during Migration". *Geopolitics* 21 (2): 407-434. Disponible en: <<https://doi.org/10.1080/14650045.2015.1122592>>.
- CAMPANA, Paolo (2020). "Human Smuggling: Structure and Mechanisms". *Crime and Justice* 49 (1). Disponible en: <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/708663>>. [Consulta: 12 de agosto de 2021].
- CANALES, Antonio I. (2019). "Capítulo 1. Dinámicas binacionales y relaciones transfronterizas en la migración en países del norte de Centroamérica". En *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*, editado por A. I. Canales, J. A. Fuentes y C. R. León Escribano, 25-119. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf>. [Consulta: 14 de enero de 2021].

- CAPPS, Randy, Doris Meissner, Ariel G. Ruiz Soto, Jessica Bolter y Sarah Pierce (2019). *From Control to Crisis Changing Trends and Policies: Reshaping U.S.-Mexico Border Enforcement*. Washington, D. C.: Migration Policy Institute. Disponible en: <<https://www.migrationpolicy.org/research/changing-trends-policies-reshaping-us-mexico-border-enforcement>>. [Consulta: 28 de septiembre de 2021].
- CARLING, Jørgen (2017). "How Should Migrant Smuggling Be Confronted?" International Organization for Migration. Disponible en: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/how_should_migrant.pdf>. [Consulta: 25 de agosto de 2021].
- CASILLAS, Rodolfo R. (2016). *Entre la política deseada, la practicada y los flujos migratorios emergentes: respuestas en construcción y desafíos duraderos*. Documento de trabajo núm. 4: "Migración en tránsito". Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (2018). *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta nacional de personas migrantes en tránsito por México*. Ciudad de México: CNDH. Disponible en: <<https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe-Especial-Desafios-migracion.pdf>>. [Consulta: 13 de agosto de 2021].
- COLEF (El Colegio de la Frontera Norte, Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Secretaría de Desarrollo Social) (2020). *Encuesta sobre migración en la frontera sur de México. Informe anual de resultados 2019*. Disponible en: <<https://www.colef.mx/emif/informes.php>>. [Consulta: 5 de septiembre de 2021].

- COLEF (El Colegio de la Frontera Norte, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Consejo Nacional de Población, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Bienestar) (2021a). *Encuesta sobre migración en la frontera sur de México*. Disponible en: <www.colef.mx/emif>. [Consulta: 28 de septiembre de 2021].
- COLEF (El Colegio de la Frontera Norte, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Consejo Nacional de Población, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Bienestar) (2021b). *Encuesta sobre migración en la frontera norte de México*. Disponible en: <www.colef.mx/emif>. [Consulta: 8 de agosto de 2021].
- CONGRESO DE LA UNIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2017). *Ley de Migración y reformas posteriores*. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra.htm>>. [Consulta: 30 de agosto de 2021].
- CONTRERAS Delgado, Camilo, María Dolores París Pombo y Laura Velasco Ortiz (2021). *Caravanas migrantes y desplazamientos colectivos en la frontera México-Estados Unidos*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- CORNELIUS, Wayne A. (2001). "Muerte en la frontera. La eficacia y las consecuencias 'involuntarias' de la política estadounidense de control de la inmigración, 1993-2000". *Este país* 119: 2-18.
- CORREA-CABRERA, Guadalupe (2017). *Trafficking in Persons along Mexico's Eastern Migration Routes: The Role of Transnational Criminal Organizations*. Washington, D.C.: Latin American Program, The Wilson Center. Disponible en: <www.wilsoncenter.org/sites/default/files/final.pdf>. [Consulta: 7 de agosto de 2021].

- CORTÉS, Almudena (2018). “Violencia de género y frontera: migrantes centroamericanas en México hacia los EEUU”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 105: 39-60. Disponible en: <<http://doi.org/10.18352/erlacs.10321>>.
- CUESTIONARIOS ENCUESTA SOBRE MIGRACIÓN EN LAS FRONTERAS DE MÉXICO (2021). *Cuestionarios Emif sur y Emif norte*. Disponible en: <<https://www.colef.mx/emif/basescuestionarios.html>>. [Consulta: 18 de agosto de 2021].
- DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL (2020). *U.S. Border Patrol Nationwide Apprehensions by Citizenship and Sector (FY2007-FY2019)*. Disponible en: <<https://www.cbp.gov/newsroom/media-resources/stats>>. [Consulta: 25 de agosto de 2021].
- DÍAZ Ferraro, María Rita, María de los Ángeles Calderón San Martín, Juan Bermúdez Lobera y Luis Arturo Cortés Rosas (2020). *Caracterización de los flujos financieros asociados al tráfico ilícito de personas migrantes provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica*. Disponible en: <<http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/Politica Migratoria/CEM/Publicaciones/Revistas/Contextos/Contextos02.pdf>>. [Consulta: 28 de agosto de 2021].
- DOMENECH, Eduardo y Gustavo Dias (2020). “Regimes de fronteira e ‘ilegalidade’ migrante na América Latina e no Caribe”. *Sociologias* 22 (55): 40-73. Disponible en: <<https://doi.org/10.1590/15174522-108928>>.
- EAAM (Encuesta sobre Agresión y Abuso al Migrante) (2015). Todas las bases de datos. Disponible en: <<https://www.colef.mx/estudiosdecolef/encuesta-agresion-y-abuso-a-migrantes-eaam-2012/>>. [Consulta: 29 de agosto de 2021].
- GARCÍA-VÁZQUEZ, Nancy Janett, Elisa Guadalupe Gaxiola Baqueiro y Arnoldo Guajardo Díaz (2007). “Movimientos transfronterizos México-Estados Unidos: los polleros como agentes de movilidad”. *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política* 3 (5): 101-113. Disponible en: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/confines/v3n5/v3n5a9.pdf>>. [Consulta: 18 de agosto de 2021].

- GUEVARA González, Yaatsil (2018). "Navigating with *Coyotes*: Pathways of Central American Migrants in Mexico's Southern Borders". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 676: 174-193. Disponible en: <<https://doi.org/10.1177%2F0002716217750574>>.
- INFANTE, César, Álvaro J. Idrovo, Mario S. Sánchez-Domínguez, Stéphane Vinhas y Tonatiuh González-Vázquez (2012). "Violence Committed against Migrants in Transit: Experiences on the Northern Mexican Border". *Journal of Immigrant and Minority Health* 14 (3): 449-459. Disponible en: <<https://doi.org/10.1007/s10903-011-9489-y>>.
- IZCARA Palacios, Simón Pedro (2012). "Coyotaje y grupos delictivos en Tamaulipas". *Latin American Research Review* 47 (3): 41-61. Disponible en: <<https://doi.org/10.18504/pl2549-004-2017>>.
- IZCARA Palacios, Simón Pedro (2015). "El coyotaje visto desde la mirada de mujeres migrantes centroamericanas". *Perfiles latinoamericanos* 25 (49): 1-19. Disponible en: <<https://doi.org/10.18504/pl2549-004-2017>>.
- IZCARA Palacios, Simón Pedro (2017). "Los polleros que engañan a los migrantes: norma o excepción". *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 24 (74): 13-38. Disponible en: <<https://doi.org/10.29101/crcs.v0i74.4380>>.
- JÁUREGUI-DÍAZ, José Alfredo y María de Jesús Ávila-Sánchez (2017). "El uso de *coyote* o *pollero* en el proceso migratorio México-Estados Unidos". *Huellas de la migración* 2 (4): 151-186. Disponible en: <<https://huellasdelamigracion.uaemex.mx/article/view/9657>>. [Consulta: 8 de agosto de 2021].
- MARTÍNEZ, Daniel E. (2015). "Coyote Use in an Era of Heightened Border Enforcement: New Evidence from the Arizona-Sonora Border". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42 (1): 103-119. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.2015.1076720>>.

- MASSEY, Douglas S., Jorge Durand y Karen A. Pren (2009). “Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos. Las consecuencias de la guerra antiinmigrante”. *Papeles de población* 15 (61): 101-128. Disponible en: <<https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/8534/7244>>. [Consulta: 20 de julio de 2021].
- NASH, Mary (2005). *Inmigrantes en nuestro espejo: inmigración y discurso periodístico en la prensa española*. Barcelona: Icaria Antrazyt.
- NEVINS, Joseph (2003). “Thinking Out of Bounds: A Critical Analysis of Academic and Human Rights Writings on Migrant Deaths in the U.S.-Mexico Border Region”. *Migraciones internacionales* 2 (2): 171-190.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2018). *La ONU confirma su respaldo al Pacto Mundial de Migración en la Asamblea General*. Disponible en: <<https://news.un.org/es/story/2018/12/1448301>>. [Consulta: 28 de agosto de 2021].
- PARÍS Pombo, María Dolores (2016). “Trayectos peligrosos: inseguridad y movilidad humana en México”. *Papeles de población* 22 (90): 145-172. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.22185/24487147.2016.90.037>>.
- PIERCE, Sarah y Jennifer Bolter (2020). “Dismantling and Reconstructing the U.S. Immigration System: A Catalog of Changes under Trump Presidency”. Washington D.C.: Migration Policy Institute. Disponible en: <<https://www.migrationpolicy.org/research/us-immigration-system-changes-trump-presidency>>. [Consulta: 2 de agosto de 2021].
- REYES Miranda, Alejandra (2014). “Migración centroamericana femenina en tránsito por México hacia Estados Unidos”. En *La situación demográfica de México, 2014*, editado por el Consejo Nacional de Población, 245-264. Ciudad de México: Conapo. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/2421/1/images/11_Alejandra_Reyes.pdf>. [Consulta: 14 de agosto de 2021].

- SANCHEZ, Gabriella (2018). "Mexico". En *Migrant Smuggling Data and Research: A Global Review of the Emerging Evidence Base*, vol. 2, editado por A. Triandafyllidou y M. L. McAuliffe, 143-166. Ginebra: International Organization for Migrations (IOM).
- SLACK, Jeremy y Daniel E. Martínez (2018). "What Makes a Good Human Smuggler? The Differences between Satisfaction with and Recommendation of Coyotes on the US-Mexico Border". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 676 (1): 152-173. Disponible en: <<https://doi.org/10.1177/0002716217750562>>. [Consulta: 4 de julio de 2021].
- SLACK, Jeremy y Scott Whiteford (2011). "Violence and Migration on the Arizona-Sonora Border". *Human Organization* 70 (1): 11-21. Disponible en: <<https://www.jstor.org/stable/44150972>>. [Consulta: 20 de julio de 2021].
- SPENER, David (2008a). "El *apartheid* global, el *coyotaje* y el discurso de la migración clandestina: distinciones entre violencia personal, estructural y cultural". *Migración y desarrollo* (10): 127-156. Disponible en: <<https://estudiosdel-desarrollo.mx/migracionydesarrollo/wp-content/uploads/2018/11/10-6.pdf>>. [Consulta: 28 de agosto de 2021].
- SPENER, David (2008b). "El eslabón perdido de la migración. El coyotaje en la frontera sur de Texas y el noreste de México". En *Pobreza y migración internacional*, coordinado por Agustín Escobar Latapí. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- SPENER, David (2009). *Clandestine Crossings: Migrants and Coyotes on the Texas-Mexico Border*. Ithaca: Cornell University Press.
- TORRE Cantalapedra, Eduardo (2021). "Mujeres migrantes en tránsito por México. La perspectiva cuantitativa y de género". *Revista de estudios de género La Ventana* 6 (54): 209-239. Disponible en: <<https://doi.org/10.32870/lv.v6i54>>.

- TORRE Cantalapedra, Eduardo y Dulce María Mariscal Nava (2020). “Batallando con fronteras: estrategias migratorias en tránsito de participantes en caravanas de migrantes”. *Estudios fronterizos* 12: 1-21. Disponible en: <<https://doi.org/10.21670/ref.2005047>>.
- UNITED STATES MISSION TO UNITED NATIONS (2018). *National Statement of the United States of America on the Adoption of the Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration*. Disponible en: <<https://usun.usmission.gov/national-statement-of-the-united-states-of-america-on-the-adoption-of-the-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration/>>. [Consulta: 25 de agosto de 2021].
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) (2011). *Marco de acción internacional para la aplicación del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes*. Disponible en: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2017/11435.pdf>>. [Consulta: 9 de septiembre de 2021].
- UPMRIP (Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas)-Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, Secretaría de Gobernación (2020). *Boletín de estadísticas sobre delitos perpetrados en contra de personas migrantes irregulares en México*. Disponible en: <http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/DelitosMigIrreg/2020/BMigIrregDelitos_2020.pdf>. [Consulta: 28 de agosto de 2021].
- ZAZUETA, Carlos H. (1983). “Relaciones entre indocumentados y ‘coyotes’ ”. *Estudios fronterizos* 1 (1): 75-92. Disponible en: <<https://doi.org/10.21670/ref.1983.01.a04>>.
- ZHANG, Sheldon X. (2016). “The United States”. En *Migrant Smuggling Data and Research: A Global Review of the Emerging Evidence Base*, editado por Marie McAuliffe y Frank Laczko, 303-304. Ginebra: International Organization for Migration (IOM). Disponible en: <https://publications.iom.int/system/files/smuggling_report.pdf>. [Consulta: 15 de julio de 2021].

ZHANG, Sheldon X., Gabriella Sanchez y Luigi Achilli (2018). "Crimes of Solidarity in Mobility: Alternative Views on Migrant Smuggling". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 676 (1): 6-15. Disponible en: <<https://doi.org/10.1177/0002716217746908>>.

ENTREVISTA

Miguel, migrante hondureño (2018). Realizada en Tijuana, Baja California, México.

La mesa de concertación: experiencia de participación multiactoral en el municipio Placetas, Cuba 2016-2019

The Roundtable for Concertation:
The Experience of Multi-Actor Participation
in the Placetas, Cuba Municipality (2016-2019)

*Lucrines Azcuy Aguilera**

*Yamila Roque Doval***

*Ariagnis Camellón Pérez****

*Yanesy de la Caridad Serrano Lorenzo*****

*Profesora auxiliar, Centro de Estudios Comunitarios, Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas. Correo electrónico: <lucrines@uclv.cu>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-0128-2428>>.

**Profesora titular, Centro de Estudios Comunitarios, Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas. Correo electrónico: <yamilar@uclv.edu.cu>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-0791-5548>>.

***Profesora auxiliar, Centro de Estudios Comunitarios, Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas. Correo electrónico: <ariagnis@uclv.edu.cu>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0001-6990-951X>>.

****Profesora titular, Centro de Estudios Comunitarios, Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas. Correo electrónico: <yanesy@uclv.edu.cu>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-7878-5616>>.

RESUMEN

La gestión de los gobiernos locales en Cuba demanda la utilización de instrumentos novedosos que contribuyan a la satisfacción de las demandas de los territorios. De ahí la necesidad de gestar procesos de participación y cooperación multiactoral que devengan en proyectos colectivos. El presente artículo fundamenta la contribución a dicha participación en la gestión local orientada a las personas mayores, mediante la mesa de concertación en el municipio Placetas, y la metodología a la que se recurrió es la investigación-acción-participación (IAP). Así, se demuestra que este tipo de mesas constituyen una herramienta metodológica que posibilita la participación multiactoral, a nivel local, para la transformación de la realidad con una visión integradora y articuladora de los diferentes niveles en la toma de decisiones.

PALABRAS CLAVE: mesa de concertación, participación multiactoral, desarrollo comunitario, personas mayores, gestión local.

ABSTRACT

Management of local governments in Cuba demands the use of novel instruments that contribute to the satisfaction of demands in the territories. Therefore, it is necessary to come up with processes for participation and multi-actor cooperation that become collective projects. This article establishes the basis for the contribution of this participation in local management oriented to senior citizens through a roundtable for concertation in the municipality of Placetas. The methodology used was participatory-action-research (PAR). This shows that this kind of mechanism is a methodological tool that allows for local, multi-actor participation for changing reality with a comprehensive vision, bringing together those on different levels of decision-making.

KEY WORDS: roundtable for coconcertation, multi-actor participation, community development, senior citizens, local management.



INTRODUCCIÓN

Las mesas de concertación constituyen una herramienta que se utiliza en América Latina y en otras regiones con el objetivo de generar consensos entre los diversos actores sociales para mejorar la calidad de vida de determinados grupos y satisfacer ciertos niveles de sus necesidades, de tal forma que permiten encontrar soluciones globales generales, ante situaciones focalizadas, permitiendo una mejor distribución de los recursos.

La utilización de este tipo de instrumento tiene un impacto en la gestión local, al referirse a las acciones locales que constituyen la vida misma de un municipio, de sus barrios y comunidades, y representan un conjunto complejo de iniciativas, propuestas e intervenciones susceptibles de esquematizarse en términos de objetivos, medios y estrategias. Según María de los Ángeles Muñoz (2018), los objetivos constituyen la totalidad o parte de las metas explícitas en el proyecto político nacional, en el programa de gobierno municipal o en los discursos de los representantes elegidos; los medios son los recursos humanos, económicos y financieros, y las estrategias combinan objetivos y medios en función de la velocidad y direccionalidad de las políticas, programas y proyectos deseables y posibles.

Por consiguiente, abarca temas sobre el personal, los presupuestos, las inversiones, los proyectos, el uso de la tecnología y los mecanismos de participación multiactoral, e implica algunas líneas que pueden estar encaminadas a: 1) lograr la autonomía de los gobiernos locales; 2) asumir un enfoque de demanda en cuanto a los efectos de las políticas públicas y sociales; 3) establecer un vínculo entre recursos y demandas e integrar el presupuesto municipal, en función de un continuo perfeccionamiento y una mejora sostenida de los servicios, y 4) contar con sistemas eficaces de monitoreo y evaluación con la participación de todos los grupos para obtener resultados.

De igual manera también incide en el desarrollo local, que según María Teresa Caballero y Mirta Juliana Yordi:

Es un proceso flexible y particular para cada caso, es decir, se trata de un proceso de transformación que responde a las necesidades de un lugar en particular, que posee sus propias características, costumbres, tradiciones, necesidades, pero, además, recursos determinados (Caballero y Yordi, 2004: 99).

Debe ser un proceso reactivo de la economía y dinamizador de la sociedad local, que mediante el aprovechamiento de recursos endógenos –uno de ellos el recurso humano– existentes en una determinada zona o espacio físico, sea capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, crear empleo, renta, riqueza y, sobre todo, mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la comunidad.

La gestión del desarrollo con este enfoque debe ser un proceso de mediación que articule múltiples niveles de poder individual y social, que negocie los significados sobre lo que debe ser hecho, por qué y para quién. No es una función ejercida apenas por un gestor, sino por un colectivo que puede actuar en mayor o menor grado de simetría/asimetría y delegación, lo que trae una carga potencial de conflicto de intereses entre actores y entre escalas de poder. Es un campo de conocimiento y espacio de prácticas híbrido y contradictorio, y es afectado por toda la subjetividad de los gestores.

De ahí que en la utilización de las mesas de concertación como ese espacio donde van a confluir múltiples actores, con diversos intereses y niveles de representación, lleva una fuerte capacidad para la coordinación de quienes participan en la gestión, ya que influye de una u otra forma en el sistema de acciones y medidas que determinan la respuesta a los problemas que enfrenta el gobierno en su quehacer, y uno de éstos es el que se conoce como el desafío de la población y específicamente el envejecimiento demográfico a partir del aumento de la esperanza de vida. Por lo tanto, no sólo se trata de aumentar los años que la gente puede vivir, sino que estas

personas mayores puedan tener una mejor calidad de vida en un entorno que los favorezca.

El gobierno cubano ha expresado una preocupación constante ante este desafío. De ahí que en el proceso de actualización de su modelo económico y social, comenzado en 2011, haya planteado dentro de sus Lineamientos la atención a la dinámica demográfica que presenta el país (Lineamiento 119), del cual derivó la aprobación de una política nacional para la atención a los elevados niveles de envejecimiento demográfico (Consejo de Ministros, 2014).

El proceso de envejecimiento demográfico, visto como el aumento en la proporción de personas de 60 años y más en relación con la población total, unido al descenso de la natalidad, se ha venido desarrollando y profundizando en los últimos años. El país ha transitado de un 11.3 por ciento de adultos mayores en 1985 hasta un 20.4 por ciento en 2018 (ONEI, 2019). Así, en el término de 33 años se ha incrementado en 9.1 puntos porcentuales.

Uno de los grupos sociales de los que la política social cubana se ha encargado con mayor urgencia es el de las personas mayores, por el número creciente de éstas, así como de la diversidad de sus demandas y necesidades sociales que genera y las implicaciones económicas que esta condición ocasiona.

Es así que en 2014, en Villa Clara, la provincia más envejecida del país con el 23.7 por ciento de su población con 60 años y más (ONEI, 2019), como parte de la gestión del gobierno se adoptó como acuerdo de la Administración Provincial la conformación de un Grupo para la Atención a la Dinámica Poblacional subordinado a la Delegación Provincial de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) y coordinado por el Centro de Estudios Comunitarios de la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, como expresión del vínculo entre la universidad y los territorios para la gestión del desarrollo.

De acuerdo con las facultades que tiene la Administración Provincial, referidas en la *Constitución de la República de Cuba*¹ y en articulación con la estructura municipal, se acuerda la creación de un grupo similar en el municipio Placetetas, por ser el más envejecido de la provincia y el segundo en el país.

Esta experiencia, que se desarrolló en el periodo 2016-2019, convocó a actores clave, en este caso específico a representantes de instituciones determinantes para la atención a las personas mayores, para ser partícipes en la toma de decisiones que involucraba más de un tema específico y que se realizó en función de un proceso de gestión local, aunque implicara a instituciones con diferentes niveles de subordinación. Esta forma de participación es novedosa para el funcionamiento de las estructuras locales, por lo que los actores involucrados deben adquirir destrezas y capacidades, fortalecer el accionar de manera interinstitucional y utilizar nuevos métodos de trabajo que constituyen innovación social para la gestión local en Cuba.

Por ello, se identifica como problema de investigación: cómo contribuir al perfeccionamiento de la participación multiactoral en la gestión local orientada a las personas mayores del municipio Placetetas. Así, el objetivo que se propone es fundamentar la contribución a dicha participación mediante la utilización de la mesa de concertación en esa comunidad.

Se parte de la hipótesis de que la mesa de concertación constituye una herramienta metodológica que posibilita la participación multiactoral a nivel local para la transformación de la realidad con una visión integradora y articuladora de los diferentes niveles de decisión.

¹ En el artículo 184 se declara que dentro de sus funciones se encuentran:

- d) orientar y coordinar en el territorio las actividades políticas, económicas, culturales, científicas, sociales, de la defensa y el orden interior, que por el Estado se dispongan;
- e) evaluar los resultados de la gestión de las administraciones municipales y aprobar las acciones a realizar;
- l) crear comisiones o grupos temporales de trabajo.

MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación asume el paradigma del desarrollo comunitario, entendiendo a éste como un proceso que, aunque puede ser espontáneo o planificado, tiene racionalidad. Es decir, puede lograrse de forma integral cuando es capaz de aunar y coordinar los esfuerzos de todos los implicados, de manera que se potencien las relaciones económicas y sociales preexistentes y no su ruptura, traduciéndose en un cambio potencial controlado y, a largo plazo, sostenible (Alonso, Riera y Rivero, 2013). Así, resulta un proceso de desarrollo global e interrelacionado, donde se complementan las perspectivas económica y social e intervienen, mediante la cooperación, los diferentes actores implicados en el mismo.

Esta perspectiva se trabaja desde el Centro de Estudios Comunitarios de la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas (UCLV), y entre otros aspectos aborda las múltiples mediaciones de este proceso desde la cotidianidad de la comunidad² y su subjetividad, a partir de la posibilidad real de integración de la sociedad civil y la política en la realización del proyecto social cubano.

Esta perspectiva asume como principios de análisis (Alonso, Riera y Rivero, 2004) la conciencia crítica, premisa de la disposición al cambio, y una nueva actitud que conjuga la modificación de la realidad comunitaria como acto creativo, teniendo en cuenta las circunstancias y potencialidades internas de los sujetos individuales y colectivos; la autogestión y la sostenibilidad concebidas, de modo integral, a largo plazo y mediante el aprovechamiento y potenciación de los recursos materiales y espirituales disponibles; el avance inmediato como realización de la potencialidad latente y premi-

² Desde la perspectiva del desarrollo comunitario, la comunidad es “un grupo social que comparte espacio, donde la participación y cooperación de sus miembros posibilitan la elección consciente de proyectos de transformación dirigidos a la solución gradual y progresiva de las contradicciones potenciadoras de su autodesarrollo” (Alonso *et al.*, 2004: 27-28).

sa del futuro; y la multicondicionalidad de los procesos sociales comunitarios.

La investigación-acción, específicamente la participativa, se lleva a cabo en determinada comunidad para obtener un conocimiento más profundo de sus problemáticas y buscar soluciones con la participación de sus miembros, convirtiéndose éstos en sujetos del estudio. La IAP es tanto una forma de investigación como un método de intervención social (Cívico y Hernández, 2007).

Se utilizaron métodos como el análisis de documentos, entrevistas, grupo de discusión y técnicas como el mapeo de redes de alianzas, la de Grupos Nominales, la lluvia de ideas, con el objetivo de conocer posicionamientos respecto del tema, promover el debate, generar consenso y buscar soluciones entre los actores del territorio para contribuir, desde la participación multiactoral, al tratamiento de las personas mayores y así conformar estrategias y alianzas de trabajo a partir de la identificación de las fortalezas de cada institución para trazar proyecciones de trabajo a corto y mediano plazos.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN.

UN ACERCAMIENTO A LA MESA DE CONCERTACIÓN

Las mesas de concertación fueron concebidas como espacios multisectoriales que reflejan la diversidad poblacional en cada localidad. Todas incluían a representantes de diversos sectores de la sociedad, como espacio organizativo que va más allá de la familia y se distingue del Estado y del sector privado (Mouly, 2016).

En ellas se pueden identificar los problemas comunes y estimular a los equipos de trabajo para que faciliten el intercambio de información para la toma de decisiones (Bauerochse y Nina, 2007). En este ámbito, actores locales, alrededor de determinado tema, enfrentan y resuelven, desde su pers-

pectiva, los procesos necesarios para el desarrollo o su fortalecimiento de acuerdo con la temática de trabajo.

Se consideran herramientas eficaces y flexibles para la comunicación, el intercambio de experiencias, la aplicación de instrumentos metodológicos, pero especialmente para la gestión del desarrollo y su incidencia política. Por lo tanto, en estos espacios se deben debatir líneas estratégicas centrales a partir de las necesidades y realidades de los territorios y de ahí proyectar acciones a realizar en función de la temática en cuestión.

La conformación de la mesa en sí constituye un proceso para lograr la identificación de problemáticas comunes y contribuir a la generación de consensos. Dentro de sus funciones fundamentales se encuentran: 1) definir estrategias y mecanismos para apoyar el proceso de desarrollo; 2) desarrollar la capacidad de gestión; 3) realizar intercambios de buenas prácticas; 4) lograr la identificación y definición de proyectos para el bienestar común; 5) considerar la capacitación continua de sus miembros; 6) orientar y aportar sugerencias a los diferentes niveles; 7) gestionar recursos para el desarrollo teniendo en cuenta indicadores económicos, entre otras.

Según Aldo Panchini y Juan Luis Dammert (2005), refuerzan la institucionalidad y fortalecen la participación y la concertación, y agregando que como iniciativas deben prestar atención a los cambios institucionales y políticos que ocurren en los gobiernos y los Estados, ya que pueden tener un impacto en el funcionamiento de las mesas. Ambos autores también declaran como objetivos de este instrumento: concertar políticas sociales, institucionalizar la participación ciudadana, lograr eficiencia y transparencia en la ejecución de los programas, así como fortalecer a los gobiernos locales.

Desde estas consideraciones la mesa de concertación constituye una estructura que, a veces institucionalizada y otras informal, desencadena una serie de procesos que contribuyen a la construcción de un Estado más incluyente, con una visión de desarrollo centrado en el ser humano y orientado ha-

cia el logro de una vida digna de las personas. Es una herramienta de trabajo para la atención de temáticas que son de interés, tanto para los gobiernos como para la sociedad general. Los procesos que genera tributan al desarrollo y articulan los diferentes niveles: nacional y local, trazando directrices en determinadas problemáticas y buscando soluciones territoriales y contextualizadas (Bauerochse y Nina, 2007).

Según revisiones realizadas, las mesas de concertación más generalizadas en América Latina son aquellas dirigidas a la disminución de la pobreza, a la creación y seguimiento de acuerdos de paz producto de los conflictos armados, a la seguridad alimentaria, a la cuestión del empleo en determinados sectores y desde una visión de género.

Uno de los temas que en la actualidad demanda de una gestión inclusiva, participativa y cooperada es el envejecimiento demográfico y específicamente el de la atención a las necesidades de las personas mayores y sus familias.

LA PARTICIPACIÓN MULTIACTORAL COMO UNA PREMISA PARA LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El término participación se ha manejado desde varios puntos de vista: político, ético, económico, sociológico y cultural, lo que amplía su espectro interpretativo. Tiene un carácter multidimensional, que lo hace tener un carácter polisémico. Puede ser interpretado desde diferentes planos, pero debe considerarse una cualidad para el desarrollo. La etimología del término lo indica: ser parte de algo, tomar parte en algo, tener parte en alguna cosa (Alonso *et al.*, 2004).

Ezequiel Ander Egg (Ander Egg y Rangel, 1986) en un análisis político sobre el tema de la real participación la define como lucha, combate, movilización, presión, poder, o sea, como articulación de fuerzas y estrategias en torno a los intereses de clases para conquistar poderes, recursos y recono-

cimiento. Por lo tanto también es interpretada como una forma de alcanzar el poder, un medio de transformación y acercamiento entre quienes deciden y ejecutan; representa la posibilidad de incrementar y redistribuir las oportunidades de formar parte del proceso de toma de decisiones.

La participación y sus formas cambian en el tiempo y en el espacio, y se modifica con el cambio de generaciones y las posibilidades que brindan el conocimiento y la información (Linares, Moras y Rivero, 2004).

Los cambios en los patrones de participación deben conducir a la elevación de la calidad de los procesos participativos, para los cuales se requiere de cultura y formación, y se encuentran más asociados a la calidad e intensidad de las acciones participativas, y de las posibilidades de tomar decisiones, que del número de espacios donde los actores sociales puedan participar. Es obvio que el conjunto de lugares donde se concreta debe estar asociado a la toma de decisiones, pero no siempre se logra la efectividad deseada en esta relación (Linares, Moras y Rivero, 2004).

En el contexto actual resulta necesario enfocar la participación como un derecho y como una habilidad para gestionar procesos que, al ser ejercida eficazmente, pueda convertirse en un medio o herramienta útil para alcanzar estadios superiores de desarrollo. Para ello es importante elaborar indicadores concretos en determinadas circunstancias, de modo que se pueda diseñar cualquier proceso participativo, no dejándolo a la espontaneidad, y luego puedan constatarse sus resultados y el grado de participación real y necesaria en cada proceso. Dichos indicadores deben estar referidos al involucramiento activo de los actores sociales en las distintas fases de la toma de decisiones: desde la formulación de demandas, el diseño de las políticas públicas, la valoración de alternativas de solución, la toma de las decisiones, su ejecución y control (Del Río, 2018).

Al respecto, se coincide con Joaquín Alonso y Dunia Jara (2015), cuando al abordar la categoría participación en pro-

yectos de desarrollo defienden la idea de la “participación diferenciada”, asumida como involucramiento activo, individual o colectivo, de las personas como sujetos de la actividad. Esto supone la asunción de roles diferenciados y, por lo tanto, que no a todos los sujetos les corresponde hacer lo mismo en materia de participación. Con ello, ésta se asume desde el encargo social que contiene estructura, función y significación, y como expresión de la condición de cada individuo y su realización diferenciada por sujeto.

A decir de Miguel Limia (1997), el énfasis en la participación se debe orientar más al requerimiento de vincular a los distintos actores sociales colectivos y al individuo concreto con sus necesidades, sus intereses, sus puntos de vista específicos, a la toma de decisiones en la actividad económica y en la política en los diferentes niveles. Esto lleva a un cambio de relación donde el objeto se convierte en sujeto de la transformación y se dan procesos de construcción social donde se evidencien aprendizajes.

La asunción de esta perspectiva sobre la participación lleva a considerar que es una alternativa válida para el perfeccionamiento de la gestión de los gobiernos municipales, según el papel que juega cada uno de los actores en la toma de decisiones, en función de responder a las necesidades de los territorios.

CONDICIONES FACILITADORAS

PARA LA UTILIZACIÓN DE LA MESA DE CONCERTACIÓN EN LA GESTIÓN LOCAL EN CUBA Y PLACETAS

En el caso cubano las administraciones municipales, según se plantea en los artículos 201, 202 y 203 de la Constitución de la República de Cuba (2019), son constituidas por las Asambleas del Poder Popular y están subordinadas a éstas, son las que dirigen las entidades económicas de producción y de servicios de su nivel de subordinación, con el propósito

de satisfacer las necesidades económicas, de salud y otras de carácter asistencial, educacionales, culturales, deportivas y recreativas de la colectividad del territorio al que se extiende la jurisdicción de cada una. Su función primordial es promover el desarrollo económico y social de su territorio. Dirige la actividad administrativa y controla las entidades de su territorio.

La Administración Municipal se nutre de la opinión de la población, dándole seguimiento y control a los planteamientos formulados por ésta sobre el funcionamiento de las unidades presupuestadas y empresas correspondientes, los que deben tramitar y responder en tiempo y forma.

Dentro de estas atribuciones, en función del desarrollo territorial, se destaca el papel orientador y coordinador de este órgano para el diseño e implementación de acciones, que pueden derivar en políticas, estrategias, programas para la atención a las necesidades y las demandas de la población, y mejorar la calidad de vida de las personas. Se pueden auxiliar de grupos o comisiones asesoras para determinados temas que sean de interés del territorio, en los que pueden intervenir especialistas. Este sistema de trabajo contribuye a perfeccionar el proceso de toma de decisiones y tributa a una eficiencia gubernamental.

El municipio es una de las instituciones de mayor importancia dentro de la vida público-política de muchas sociedades, por la responsabilidad que le corresponde en la defensa y la garantía de la calidad de vida de quienes habitan en su demarcación. Es un ente primario de organización territorial y de poder público que tiene entre sus atribuciones esenciales trazar e implementar las políticas locales donde actúan; sin embargo, este encargo de los municipios no siempre es reconocido, según Ana Castellani y Leandro Sowter (2016, citado en Muñoz, 2018).

Tanto en la Constitución de la República de Cuba como en la legislación ordinaria, la gestión de gobierno del municipio está referida, en un sentido amplio, a la capacidad de dirección, mando o autoridad proveniente de la acción de gober-

nar; y se desarrolla por los diferentes órganos municipales del poder popular, que conforman un sistema en el que cada uno juega un rol específico que complementa la acción del otro, y sus funciones y atribuciones están refrendadas en disposiciones normativas del Derecho Municipal. Esas instituciones son la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP), el Consejo Popular (CP) y el Consejo de la Administración Municipal (CAM).

La AMPP está concebida en la Constitución de la República de Cuba como el Órgano Local Superior de poder del Estado, investida de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en su demarcación, y para ello, dentro de los marcos de su competencia, ejerce gobierno. Así lo establecen el artículo 103 de la Constitución y el 3 del Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular, y se apoya en un conjunto de instituciones que coexisten a ese nivel, las cuales se le subordinan.

Para Lissette Pérez y Martha Prieto (2004, citado en Echavarría, 2017) las Asambleas locales del Poder Popular deben ser consideradas como el gobierno de la localidad, entendiendo el término en su más amplia acepción, tomando en cuenta que su labor principal es que están llamadas a desarrollarse como órganos del mecanismo estatal: ser los más altos representantes populares y la máxima expresión del poder del Estado en la localidad. Carácter y facultades que deben ser defendidos por ser los órganos con mayor vinculación a la base y que se constituyen por los representantes populares que, de una manera auténtica y directa, han de participar en la toma de las decisiones políticas más importantes para la comunidad.

Las Asambleas Municipales del Poder Popular son las que han de adoptar las decisiones públicas y determinar las líneas políticas fundamentales en su localidad, sometiendo y subordinando al resto de los órganos del aparato estatal que se encuentren en su territorio a su dirección y/o control, lo que habrá de propiciar no sólo el rescate de la autoridad a favor

de las asambleas, sino también una mayor incidencia de los representantes populares de base en la toma de decisiones, en la solución de los problemas que afectan directamente a la comunidad, con el consecuente aumento de la legitimidad de los órganos locales y del sistema general del poder popular.

El CAM constituye el órgano de dirección de la administración local que tiene carácter colegiado dentro de la administración municipal, ya que dirige las actividades económicas de producción y servicios que queden bajo su subordinación. Es el ente ejecutivo-administrativo de la Asamblea Municipal, y por ello interviene activamente en el proceso de la toma de decisiones y en la definición de las políticas.

Para el diseño e implementación de acciones, la administración municipal debe utilizar herramientas que favorezcan los procesos de participación de los diversos actores locales en la solución de las problemáticas de los territorios, pero en el actuar cotidiano esto no está exento de obstáculos y limitaciones.

En la gestión de gobierno en el territorio se presentan obstáculos que atentan contra el desenvolvimiento de la misma, debido a que existen empresas, entidades, establecimientos y asociaciones que no intervienen en el proceso de toma de decisiones poniendo como justificante la subordinación a la que pertenecen —provinciales, de provincias limítrofes o nacionales—, de esta manera atenta en la disponibilidad de recursos y limita la integración con las entidades de subordinación local para enfrentar metas superiores a causa del verticalismo en la distribución de los recursos. De manera particular este fenómeno se acrecienta en los procesos inversionistas, sobre todo en aquellas entidades presupuestadas, lo que reduce la percepción e identificación de los actores municipales en el proceso de transformación del territorio y de la incorporación de actividades extras en los planes económicos más vinculadas con las necesidades del municipio.

Las fracciones que generan el obstáculo antes mencionado limitan la sinergia de la gestión entre empresas y entidades

ocasionando la parcelación de dirección, cuando ésta pudiera realizarse de manera colegiada y mucho más racional respecto de los recursos económicos y humanos.

Por su parte, los Consejos Populares se insertan en el sistema de órganos locales del Poder Popular en la década de los noventa. Actualmente, se regulan en la Ley No. 132/2019,³ Título II, Capítulo I, artículo 186.1 como: “un órgano local del Poder Popular de carácter representativo, investido de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones. Comprende una demarcación territorial dada, apoya a la Asamblea Municipal en el ejercicio de sus atribuciones y facilita el mejor conocimiento y atención a las necesidades e intereses de los pobladores de su área de acción” (artículo 187). Parte esencial de la gestión de gobierno desde el CP es el control y la fiscalización que ejerce sobre las entidades administrativas y de servicio enclavadas en su área de acción, según la Ley, éste tiene un carácter popular.

Desde 2011, Cuba comenzó un proceso de actualización de su modelo económico social como resultado del propio desarrollo, el cual cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo Social hasta 2030 como documento rector del Sistema Nacional de Planificación, que incluye las estrategias, los objetivos y las acciones generales en materias económica, social y política, concebidas de manera integral y coherente para orientar la conducción del desarrollo, poniendo énfasis en la perspectiva territorial en función de fortalecer la articulación entre los objetivos nacionales, territoriales y locales.

Se plantean como pilares fundamentales del desarrollo seis ejes estratégicos: 1) gobierno eficaz y socialista e integración social; 2) transformación productiva e inserción internacional; 3) potencial humano, ciencia, tecnología e innovación; 4) infraestructura; 5) recursos naturales y medio ambiente, y 6) desarrollo humano, justicia y equidad. Cada uno se estruc-

³ Ley No. 132/2019 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares. Aprobada en la sesión de la Asamblea Nacional del Poder Popular del 20 de diciembre de 2019.

tura con objetivos dirigidos a lograr las transformaciones que demanda el país y alcanzar la visión de nación propuesta.

La visión de desarrollo que se propone pone énfasis en la prosperidad y el bienestar asociados a diversos factores como la salud, la educación, la cultura, el fomento de valores, la calidad de los servicios, la estabilidad económica, la generación de relaciones de convivencia saludables, el establecimiento de relaciones de comunicación e información entre los diversos actores, la creación de alianzas, así como la generación de posibilidades de participación, de creatividad y de capacidades en todos los segmentos poblacionales. Estas líneas están acorde con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030 declarados en la agenda de desarrollo.

También se reconoce la necesidad de atender la dinámica poblacional al ser el hombre parte esencial en el proceso de desarrollo y por el alto número de personas mayores que presenta Cuba, es por ello que en 2014 la política para la atención a los elevados niveles de envejecimiento y el Lineamiento 119 de la política económica y social del país –como parte del proceso de actualización– se refiere a “garantizar la implantación gradual” de dicha política, en la cual juegan un papel fundamental los gobiernos locales atendiendo la situación que presentan y sus posibilidades reales.

El municipio de Placetas, como parte de su funcionamiento, cuenta con un programa de desarrollo local cuya línea de trabajo número 3 está referida a estimular los estilos de trabajo grupal y participativos que propicien la movilización y la autotransformación comunitaria. Esto constituye una base normativa para la creación del Grupo para la Atención a la Dinámica Poblacional (GADP) del municipio, tema que desde el territorio demanda una atención priorizada.

Dicho grupo está conformado por representantes de las instituciones de salud pública, educación, cultura, deporte, comunicación, planificación física, trabajo y seguridad social, economía y planificación, finanzas y precios, comercio, ofici-

na territorial de estadísticas, porque a criterio del municipio tienen un mayor impacto en la temática; y también se incluyen asociaciones y organizaciones de masas como representantes de la sociedad. Está aprobado mediante acuerdo de la administración municipal y funciona a partir de un sistema de trabajo.

En el proceso de conformación se declara el propósito que se persigue con la aprobación de esta estructura, que más allá de la diversidad de objetivos que se pueden proponer, es necesario demostrar que este tipo de herramienta de trabajo permite desarrollar iniciativas para atender diferentes problemáticas y que es posible abordarlas, exitosamente, mediante acciones concretas desarrolladas por esta organización.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA MESA DE CONCERTACIÓN. PRINCIPALES RESULTADOS

La mesa de concertación conformada por el Grupo Municipal de Atención a la Dinámica Poblacional de Placetetas (GMADP) definió seis áreas de actuación: 1) Superación y capacitación a los dirigentes, los funcionarios y la población; 2) Atención a los adultos mayores; 3) Planificación estratégica; 4) Elaboración, ejecución y sinergia de proyectos de desarrollo local; 5) Reanimación y remodelación de la infraestructura territorial, y 6) Comunicación popular sobre temas demográficos.

También se desarrollaron intercambios con iniciativas similares en otros territorios de la provincia como una vía para socializar las acciones realizadas, sistematizar las buenas prácticas y perfeccionar el trabajo que se ha venido realizando. Esta actividad se lleva a cabo desde la función de coordinación y articulación que tiene la administración provincial.

Las acciones fueron de diversa índole, pues abarcaron lo asistencial, la prestación de servicios, la capacitación a los diversos actores, la investigación, así como la sensibilización sobre la temática, tanto a los habitantes locales como a la población en general.

Las decisiones adoptadas por la mesa de concertación constituyen acuerdos y pasan por cinco etapas: 1) Identificación del problema; 2) Búsqueda de alternativas de solución; 3) Selección de la alternativa óptima o toma de la decisión; 4) Ejecución o implementación de la decisión, y 5) Control y evaluación de la ejecución.

Este segundo momento culminó con la elaboración y la aprobación, por el CAM, de las “Bases teórico-metodológicas para la gestión de gobierno en el tratamiento al envejecimiento poblacional en el municipio Placetás” (Medina, 2018), donde, entre otros aspectos, se reconoció como debilidad del municipio la necesidad de diseñar una Política Social Local (PSL) orientada a las personas mayores.

En consecuencia, en el tercer momento, el objetivo fue comenzar el proceso de diseño de la PSL de Placetás. Y un primer paso lo constituyó la actualización del diagnóstico sobre las personas mayores del municipio, para lo cual se aplicaron como métodos el análisis de los informes de estudios realizados por la Dirección Municipal de Trabajo y Seguridad Social y la Dirección de Salud municipales, y la revisión y actualización a la política nacional para la atención a los elevados niveles de envejecimiento demográfico de Cuba, el grupo focal con el GMADP y entrevistas grupales quienes se encuentran institucionalizados en la Casa de Abuelos y en el Hogar de Ancianos, y con personas mayores residentes en los consejos populares urbanos y rurales.

Se llevaron a cabo encuentros con informantes clave, como a una líder religiosa cuya actuación activa con las personas mayores es reconocida a nivel de gobierno. También se requirió la entrevista con la jefa de la Sección de Política Social de la Comisión de Implementación de los Lineamien-

tos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, para actualizar cuestiones acerca de la política nacional.

La muestra se incrementó al incluir a las personas de 60 años y las que superaban esa edad, institucionalizadas o residentes en los consejos populares urbanos y rurales, así como a actores locales y nacionales clave en la atención al adulto mayor placeteño. Se tuvo en cuenta, como plantean Gregorio Rodríguez, Javier Gil y Eduardo García (2004), que la estrategia de selección de los informantes de la investigación cualitativa es proyectada e intencional y, además, debe tener un carácter dinámico, por lo cual dicha selección no se interrumpió, sino que continuó a lo largo de toda la investigación, valiéndose de estrategias diferentes según el tipo de información que se requirió en cada momento.

Los principales resultados de este momento refieren que el GMADP continuó trabajando de acuerdo con su objetivo. La mesa de concertación identificó a los actores sociales para la política (Fundora, Hidalgo y Díaz, 2017; Zabala y Echevarría, 2019) y se buscaron alternativas de solución ante las necesidades diagnosticadas en la población de adultos mayores, lo cual requirió un proceso de formación de aprendizajes hacia el interior del grupo, lo que no estuvo exento de dificultades y obstáculos.

Una parte del análisis se dedicó a la política nacional para la atención al elevado nivel de envejecimiento en el país (Consejo de Ministros, 2014), fundamentalmente, a los objetivos y a las acciones dirigidas a los adultos mayores.

En articulación con el nivel provincial, que había aprobado el ajuste de política para la atención a la dinámica poblacional en Villa Clara para el periodo 2016-2020, se comenzaron a diseñar acciones teniendo en cuenta las facultades del órgano administrativo del municipio y se acordó que el objetivo de la PSL de Placetas estuviera dirigido al objetivo 2 de la política nacional: "Atender las necesidades de la creciente población de 60 años y más, así como fomentar la participación de

los adultos en las tareas económicas, políticas y sociales del municipio Placetas”.

También se analizaron las necesidades de las personas mayores y sus familiares diagnosticadas hasta la fecha, sobre todo a partir del Estudio de familia desarrollado por la Dirección Municipal de Trabajo y Seguridad Social, de investigaciones como la de Yadelyn Palmero (2015), y de sesiones grupales realizadas con esta población. Como resultado, las necesidades insatisfechas coincidían en temas como los ingresos y los gastos, la alimentación y las prestaciones de bienes y servicios.

En las familias de los adultos mayores del Consejo Popular Pujol-Los Chinos se identificaron necesidades en el orden de los gastos. El mayor volumen se concentra en la alimentación, con un 52 por ciento del total de los hogares que conformaron la muestra. Seguidamente, en este orden, se ubican otros (donde se incluyen gastos por aseo, tarifas telefónicas, confecciones textiles y calzado, ocio y recreación, etcétera); los puntos electricidad (16 por ciento), medicamentos (13 por ciento), créditos sociales (10 por ciento) y combustible (8 por ciento), también representan gastos importantes.

Una situación similar presenta esta población en el Consejo Popular Falcón-Miller donde, de los 185 que conformaron la muestra, el 53.3 por ciento expresó que sus ingresos les alcanzan muy poco para cubrir sus gastos; el 26.6 por ciento declaró que no son suficientes, y el 21 por ciento afirmó que son suficientes, aunque ninguno expresó que lo que perciben cubre la totalidad de sus gastos.

Un elemento en el que se puso énfasis en estos análisis fue la necesidad de fortalecer los servicios sociales institucionalizados y los comunitarios dirigidos a las personas mayores (Azcuy, Camellón y Roque, 2020). El Sistema de Atención a la Familia (SAF) es muy demandado, y los centros existentes a nivel de consejo popular no son suficientes. Se cuenta sólo con diez en el municipio, para una capacidad aproximada de 930 personas.

El Hogar de Ancianos y la Casa de Abuelos se mencionaron constantemente. Una de las temáticas que impactó de forma negativa es la accesibilidad, según Gonzalo Arjona (2015, citado en Durán, Sampedro y Rodríguez, 2020), existen barreras que frenan, bloquean, limitan o restringen los objetivos establecidos por las personas o su capacidad de expresión y acción.

Se hizo referencia, en el caso específico del Hogar de Ancianos, a la falta de capacidad en la institución, ya que la demanda sobrepasa la disponibilidad. Además, se valoró el impacto negativo de que el otorgamiento de sus capacidades sea facultad del nivel provincial. Este elemento hace más complejo el asunto, ya que pasa por la necesidad de la descentralización, lo que permitiría una mejor localización de los recursos y facilitaría a las autoridades públicas identificar lo que las comunidades requieren y así aplicar en ellas acciones satisfactorias; igualmente, disminuiría los costos de administración y se fortalecerían los poderes de fiscalización de la gestión pública (Del Río, 2020).

En tanto, la escasa accesibilidad a la Casa de Abuelos se debe a problemas de transportación (Durán, Sampedro y Rodríguez, 2020), por la lejanía del servicio son pocas las opciones para el traslado de las personas mayores y la que existe tiene un costo demasiado elevado en comparación con los ingresos que percibe este grupo. La limitación de transporte también es reconocida por los estudios realizados por la OMS (2015), que identifican un mayor impacto negativo para quienes viven en zonas rurales porque los servicios suelen estar concentrados en las grandes ciudades, lejos de sus hogares y comunidades. Tal como ocurre en el municipio Placetes.

Otra de las necesidades es la presencia de personal capacitado en dichas instituciones, sobre todo enfermeros, geriatras y gerontólogos, dada la diversidad de situaciones que presentan las personas mayores que asisten a ellas, fundamentalmente en el Hogar de Ancianos, cuya población promedio es mayor de 75 años y tiene varias patologías asocia-

das, con incidencia en la mortalidad inmediata, lo que imposibilita la realización de acciones para incorporarlas a la vida cotidiana, independientemente del cuidado y seguimiento médico que los mismos merecen.

También se reconocieron como necesidades la poca participación de los adultos mayores, sobre todo hombres, en los círculos de abuelos, donde se propicia su incorporación a las actividades físicas, de producción, recreativas y creativas que intervienen de manera integral en la promoción de su salud, la adaptabilidad (re)integración en el seno familiar y en la comunidad (Díaz y Valle, 2020) y la creación o fortalecimiento de redes de apoyo.

La adquisición de ayudas técnicas para la atención de aquellos que se encuentran en estado de dependencia es otro de los requerimientos urgentes identificados. Este indicador, según la jefa de la Sección de Política Social de la Comisión de Implementación de los Lineamientos, se ha visto afectado no sólo a nivel municipal, sino también nacional.

La dependencia, en este caso asociada a la edad y a la enfermedad, se define según Fuentes, Azcuy y Cano (2020, citado en Martín y Roque, 2020) como un carácter permanente de disminución de la autonomía personal, en el cual las personas, por diversas razones asociadas a la edad, enfermedad, discapacidad, falta o pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otras o de recursos técnicos para realizar actividades vitales básicas. De ahí la importancia de acercar los servicios a las comunidades y de fortalecer los vínculos entre las instituciones, las familias y otros actores locales para ampliar y diversificar la atención y el cuidado. Sin embargo, no debe dejar de reconocerse que esto conlleva la preparación de personal y el destino de recursos materiales, lo que complejiza y encarece la actividad.

Estas limitaciones se sometieron a discusión en las sesiones de trabajo del GMADP desde la relación que debe existir entre política social, necesidades y servicios sociales,

y política económica, para generar desde el gobierno local determinados satisfactores para cubrir las necesidades diagnosticadas.

Entre las alternativas de solución se diseñó un procedimiento para la atención a las personas mayores en estado de dependencia y un programa para atender a los adultos centenarios del municipio, poniendo énfasis en la alimentación, según la dieta aprobada por la Dirección de Salud Municipal y en coordinación con las direcciones de Comercio y la Agricultura.

Se intensificó la capacitación a partir del funcionamiento de las tres aulas de la Escuela de Cuidadores con las que cuenta el territorio, a las que asistieron un poco más de 60 personas. Éste es un servicio a potenciar teniendo en cuenta la situación del municipio en cuanto a centenarios, nonagenarios, personas mayores en estado de dependencia, personas mayores que cuidan a otras personas mayores, y familiares y personas que se dedican a este trabajo formal o informalmente. Es necesario reconocer que cuidar implica la articulación de modos, escenarios y agentes para su realización, los llamados “circuitos de cuidados” (Campoalegre, 2020).

En el proceso de búsqueda de soluciones, la Iglesia Evangélica Libre de Placetas devino como uno de los actores locales clave, a partir de su estructura y funcionamiento, que permitió la atención a las personas mayores de la localidad, independientemente de sus creencias religiosas. Entre las acciones que realizaron estuvieron: brindar servicio de desayuno, ofrecer almuerzos los sábados, empleo, lavandería, así como servicios de recreación. Todo ello se hace desde una labor intergeneracional al ser los jóvenes quienes mantienen un mayor vínculo con los adultos mayores.

Esta institución religiosa ha encontrado un espacio de diálogo Gobierno local-Iglesia, ya que pueden tener un proyecto común y llevar a cabo acciones coordinadas. Al momento de la investigación, la Iglesia tenía como proyecto la

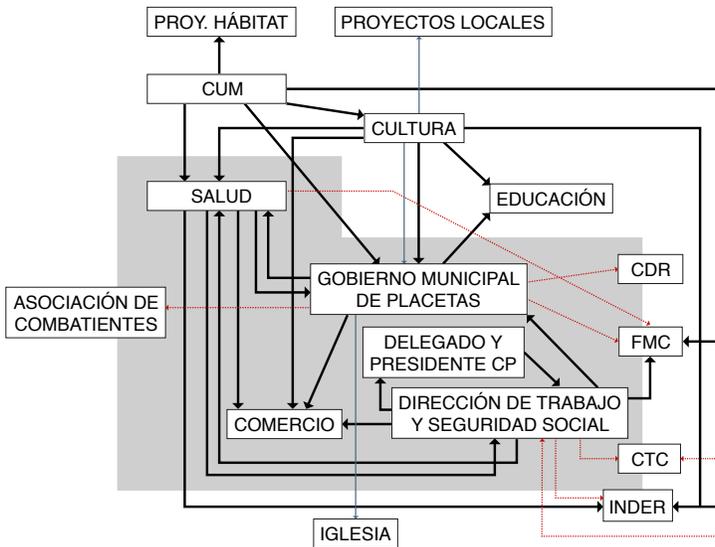
creación de un hogar de ancianos para el cual estaban solicitando un local al gobierno del municipio. Así, sería un proyecto de cooperación donde también intervendrían Salud Pública, los trabajadores sociales, personas que trabajen por cuenta propia, las direcciones de deportes y de cultura, entre otros.

En la medida en que fue avanzando esta etapa de la investigación, se continuó con el proceso de diagnóstico de necesidades de las personas mayores y se identificó la ausencia de un aula para la Cátedra del Adulto Mayor en el municipio, pues no había un acuerdo entre las instituciones y las organizaciones que debían implicarse en la tarea.

Esta situación en particular requirió una solución creativa a partir del mapeo de relaciones intersectoriales al interior del grupo (gráfico 1). Una de las instituciones con las que el Centro Universitario Municipal (CUM) mantenía mayor interacción era la Dirección Municipal de Cultura, que mostró su disposición para colaborar en la creación del aula e implicar a los promotores culturales de los consejos populares, quienes tenían proyectos comunitarios con personas mayores y contaban con locales en la demarcación para la creación de este espacio. Además, se constató el interés de ese grupo para insertarse al programa.

Los integrantes de la mesa de concertación, en colaboración con el Departamento de Desarrollo Local de Placetas, realizaron un mapeo de los servicios que se brindaban a las personas mayores en el municipio, en el que quedaron reflejadas, según consejos populares, entidades como la Casa de Abuelos, el Hogar de Ancianos, el Sistema de Atención a la Familia, el acceso a telefonía pública, las oficinas bancarias y otras de vital importancia para los adultos mayores. Esto permitió visualizar espacialmente su ubicación, la densidad de estos locales en el entorno y la proyección estratégica de crecimiento que debía potenciarse en zonas rurales o urbanas.

Gráfico 1
MAPEO DE RELACIONES INTERSECTORIALES AL INTERIOR DEL GMADP



- Instituciones que tienen relaciones más fuertes.
- Instituciones que mantienen relaciones, pero no tan fuertes.
- Instituciones con las que las interacciones son más débiles.

CUM: Centro Universitario Municipal. CDR: Comité de Defensa de la Revolución.
 FMC: Federación de Mujeres Cubanas. CP: Consejo Popular. CTC: Central de Trabajadores de Cuba.

Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación de la técnica Mapeo de redes de Alianza.

Esta etapa reflejó un crecimiento del trabajo del GMADP, a partir de que se generaron relaciones de intercambio y colaboración que llevaron a soluciones creativas, lo que constituyó un proceso de aprendizaje para la resolución de los problemas y la utilización de recursos endógenos, que no estuvo exento de dificultades propias de la gestión de los procesos de transformación.

Se fortaleció la perspectiva crítica del grupo como demandante de acciones para mejorar su propio funcionamiento y

como formulador de demandas y posibles soluciones en otros aspectos. Constató, asimismo, su participación como decisor de las acciones a realizar y en la focalización de los asuntos de interés. En esta forma de participación, los actores involucrados adquirieron destrezas y capacidades, se fortaleció el trabajo de forma interinstitucional y se utilizaron nuevos métodos de trabajo. Se experimentó un avance en el proyecto colectivo a partir de los valores compartidos como el sentimiento de identidad local, pero también se encontraron valores distanciados para llevar a cabo soluciones ante las necesidades del municipio.

Otro elemento estuvo relacionado con la variable temporal y las condicionantes nacionales que estuvieron presentes. Éste fue el periodo en el que se comenzó el proceso de perfeccionamiento de los Órganos Locales del Poder Popular, dirigido a la estructura, organización y funcionamiento del órgano político administrativo, donde se separaron las funciones del Consejo de la Administración Municipal y la Asamblea Municipal del Poder Popular. El primero pasó a ser dirigido por la figura del intendente, y en el segundo se mantiene el presidente.

En esta etapa se sometió a debate la Constitución de la República, que quedó aprobada en 2019. Ahí se refrendaron las funciones y atribuciones tanto de la administración municipal como de la Asamblea a esta instancia. Por una parte, las acciones que venía realizando el GMADP como asesor del CAM de Placetas se vieron reforzadas, a partir de proponerse en la Ley de la Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal (sección cuarta, artículo 13.1, inciso i): “Elaborar y proponer y, una vez aprobadas, ejecutar y controlar políticas públicas en el municipio, e implementar y evaluar el cumplimiento de las políticas nacionales en lo que le competa, de acuerdo con el procedimiento establecido”.

Por otra parte, la fluctuación de los miembros del GMADP en este periodo atentó contra su funcionamiento. Entre las

causas estuvo el cambio de funciones de las personas que lo integraban, como la sustitución del vicepresidente del CAM, cargo devenido a intendente, quien había participado con el grupo y con la mesa de concertación durante todo el proceso para el diseño de la PSL. Así, el grupo pasó a funcionar de forma irregular.

POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES EN LA UTILIZACIÓN DE LA MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL GOBIERNO DE PLACETAS

En intercambio realizado con los integrantes de la mesa de concertación para la atención al adulto mayor del municipio Placetas, donde se analizaron indicadores como la percepción acerca de la atención a estas personas, el contexto para la realización de acciones, así como las potencialidades y las limitaciones en el funcionamiento de la mesa en el periodo sobresalen los siguientes aspectos:

- La atención a las personas mayores demanda acciones complejas, articuladoras no sólo en la atención asistencialista sino en la búsqueda de las potencialidades, teniendo en cuenta la heterogeneidad de este grupo poblacional.
- El aumento de la esperanza de vida debe considerarse como un logro de la política de la Revolución cubana (mejoría de la situación de salud de la población, comportamiento de la mortalidad y morbilidad, etcétera).
- En la atención a las personas mayores se debe comprender la necesidad de articulación de múltiples variables económicas, psicosociales, jurídicas, culturales y políticas.

- Se reconoce la necesidad de diseñar estrategias de desarrollo que cuenten con políticas y programas nacionales, provinciales y municipales integrales y multidisciplinarios, donde se contemplen los análisis poblacionales –con énfasis en las personas mayores, con miradas prospectivas–.
- Se expresa la posibilidad, oportunidad y necesidad, en el marco de la implementación de los lineamientos de la política económica y social del Partido Comunista de Cuba, de la realización de políticas provinciales y municipales de atención a problemáticas específicas de los territorios, por ejemplo, la atención a las personas mayores.

Dentro de las potencialidades se destacan:

- La voluntad política para la implementación de un sistema de atención a las personas mayores que contribuya a mejorar su calidad de vida.
- La aprobación de un Grupo Municipal Asesor para la atención a la Dinámica Poblacional, experiencia que constituye un ejemplo del necesario, urgente y efectivo vínculo universidad-sociedad que se está demandando en la actualidad, ya que desde la ciencia y con base en la práctica se pueden proponer soluciones a los problemas que se demanden en los territorios y los investigadores pueden seguir acompañando el proceso desde la asesoría y la capacitación a los diferentes actores locales en función de lograr un desarrollo territorial más allá de lo económico.
- La coordinación de acciones multisectoriales dirigidas al desarrollo del municipio, la movilización de los sectores clave de la economía, y todo esto con el apoyo del grupo asesor.

- Las facultades que posee para la articulación de la esfera social con la esfera productiva, lo que contribuye a una mejor visión para el diseño e implementación de las líneas que conforman el programa de desarrollo, buscando unidad y sentido entre las acciones a realizar.
- La incorporación en el Plan de la Economía⁴ de montos por concepto de inversiones, reparaciones y mantenimientos para la atención a las personas mayores.
- La atención que se le brinda a los adultos mayores desde el programa nacional que coordina la Dirección de Salud y tiene su concreción a nivel municipal.
- Aceptación de la utilización de la mesa como asesoría.
- Posibilidad de amplia participación según los temas.
- Brinda la posibilidad de trazarse objetivos a cumplir a corto y mediano plazos.
- Este tipo de estructura permite una organización funcional para atender una determinada problemática adecuada a un tiempo y espacio.

Dentro de las limitaciones identificadas se destacan:

- Lentitud en la implementación del sistema de acciones que contribuya a la atención de las personas mayores del municipio.

⁴ El Plan de la Economía es el instrumento que rige la planificación económica de Cuba y sus territorios para cada año, es aprobado en sesión de la Asamblea Nacional del Poder Popular y luego en cada uno de los municipios.

- Existencia de un proceso de centralización en la toma de decisiones sobre la atención a los adultos mayores que pasa por el nivel provincial y por el sectorialismo.
- Preparación insuficiente de las diferentes instituciones implicadas en la atención a este grupo a escala municipal unido a la fluctuación de los designados por cada institución para participar en la mesa, lo que complejiza su funcionamiento.
- Falta de control y sistematicidad en las acciones aprobadas hasta la fecha para la atención a las personas mayores.
- Falta de una planificación eficaz de los recursos materiales para acometer algunas acciones.
- Escasa infraestructura para brindar determinados servicios.
- Poca cooperación intersectorial para el logro de una atención integral a la persona mayor en el municipio.

Aun así, constituye una experiencia válida a nivel municipal en el contexto cubano y específicamente por estar dirigida hacia el mejoramiento de la calidad de vida de un grupo poblacional que va en aumento en el territorio. Además, ha permitido generar procesos de innovación social en función del desarrollo y propiciar cambios tanto en la forma de gestionar un municipio desde las estructuras de gobierno como en el ámbito de promoción del bienestar social.

CONCLUSIONES

Las mesas de concertación permiten el desarrollo local al generar procesos participativos, de dirección de horizontalidad y

de creación de espacios multisectoriales que contribuyen a la transformación de la realidad atendiendo una misma temática, de interés municipal, con una visión integradora, articuladora de los diferentes niveles de decisión.

Éstas son herramientas solucionadoras de problemas mediante el consenso, el diálogo, la reflexión coherente para alcanzar un determinado fin con los medios existentes, siendo un método importante para la asesoría a los gobiernos municipales en la desagregación de políticas nacionales, teniendo en cuenta las características de cada territorio y generando un impacto tanto en lo político, en lo económico y en lo social.

Durante el proceso de implementación de la mesa de concertación se identificó como aspecto metodológico que las decisiones adoptadas constituyen acuerdos y pasan por cinco etapas: 1) Identificación del problema; 2) Búsqueda de alternativas de solución; 3) Selección de la alternativa óptima o toma de la decisión; 4) Ejecución o implementación de la decisión, y 5) Control y evaluación de la ejecución.

En el caso específico del Grupo para la Atención a la Dinámica Poblacional de Placetas, la utilización de la mesa de concertación le aporta insumos importantes para su funcionamiento como grupo asesor del gobierno municipal permitiendo no sólo el diagnóstico y caracterización de determinadas problemáticas, sino la búsqueda de soluciones consensuadas y objetivas que les permita la realización de sus planes anuales, según su sistema de trabajo, con el fin de organizar las acciones a realizar en determinado periodo dando el control y evaluación correspondiente.

Los resultados obtenidos mediante la utilización de la mesa de concertación en la gestión gubernamental del municipio Placetas en el periodo 2016-2019, en la atención a los adultos mayores, no está exenta de potencialidades y limitaciones, pero reafirma que este tipo de organización, donde se promueve la participación multiactoral, favorece y promueve el desarrollo local.

Para la mesa de concertación de Placetas, la atención a las personas mayores debe ser un aspecto permanente en el que se debe trabajar para perfeccionar el establecimiento de sinergias entre instituciones, organizaciones y proyectos que puedan aportar conocimientos, buenas prácticas y recursos que permitan mejorar la efectividad de la misma y lograr un mayor impacto.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, Joaquín y Dunia Jara (2015). "Participación para la transformación social". Conferencia presentada en el XII Taller Internacional Comunidades. Remedios, Cuba, organizado por la Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas.
- ALONSO, Joaquín, Celia Marta Riera, Ramón Rivero *et al.* (2004). *El autodesarrollo comunitario. Críticas a las mediaciones recurrentes para la emancipación humana*. Villa Clara: Editorial Samuel Feijóo.
- ALONSO, Joaquín, Celia Marta Riera y Ramón Rivero (2013). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del autodesarrollo comunitario como alternativa emancipadora*. Conferencia dictada durante el IX Taller Internacional Comunidades: Historia y Desarrollo. La responsabilidad individual y organizacional desde un enfoque comunitario. Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas. Santa Clara, Cuba.
- ANDER EGG, Ezequiel y María del Carmen Rangel (1986). *Una opción metodológica para los trabajadores sociales*. Buenos Aires: Humanitas.
- AZCUY, Lucrines, Ariagnis Camellón y Yamila Roque (2020). "Atención focalizada, desde la política social, a los adultos mayores institucionalizados del municipio Placetas, Cuba". *Novedades en población* 16 (31): 173-186.

- BAUEROCHSE, Regina y Anja Nina (2007). *Metodologías para la conformación de mesas temáticas de concertación público-privado*. Disponible en: <<http://www.gtz.de/elsalvador>>. [Consulta: 20 de julio de 2020].
- CABALLERO, María Teresa y Mirta Juliana Yordi (2004). *El trabajo comunitario: alternativa cubana para el desarrollo social*. Camagüey: Editorial Ácana- Ediciones Universidad de Camagüey.
- CAMPOALEGRE, Rosa (2020). *¿Quiénes cuidan y cómo? Preguntas en Cuba*. La Habana: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas.
- CÍVICO, Asunción y Manuel Hernández (2007). “Algunas reflexiones y aportaciones en torno a los enfoques teóricos y prácticos de la investigación en Trabajo Social”, *Acciones e Investigaciones Sociales* 23: 25-55. Disponible en: <<https://papiro.unizar.es>>. [Consulta: 20 de julio de 2020].
- CONSEJO DE MINISTROS (2014). *Política para la atención a la dinámica demográfica de Cuba*. La Habana. Disponible en: <www.cubacre.cu>. [Consulta: 17 de octubre de 2020].
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA (2019). La Habana: Empresa de Artes Gráficas “Federico Engels”.
- DEL RÍO, Mirtha (2018). “Retos y realizaciones de la participación ciudadana en el proyecto socialista cubano”. *Cuba Socialista*, junio. Disponible en: <<http://www.cubasocialista.cu/2018/06/06/retos-y-realizaciones-de-la-participacion-ciudadana-en-el-proyecto-socialista-cubano/>>. [Consulta: 18 de diciembre de 2020].
- DEL RÍO, Mirtha (2020). “Autonomía y democracia municipal: condiciones imprescindibles para el diseño de políticas públicas de desarrollo local”. En *Evaluación y diseño de políticas públicas. Democratización y desarrollo*, editado por E. Romero Fernández, 67-83. Santa Clara: Editorial Samuel Feijóo.

- DÍAZ, Liuba y Raúl Luis Valle (2020). “Actividad física y salud bucodental en la tercera edad”. Ponencia presentada en el 12 Congreso Internacional de Educación Superior. Universidad 2020. Del 10 al 14 de febrero. Palacio de las Convenciones, La Habana, organizado por el Ministerio de Educación Superior (MES) de Cuba .
- DURÁN, Ginley, Cristina Belén Sampedro y Francisco Rodríguez (2020). “Formación en accesibilidad desde la universidad. Reflexiones para la intervención comunitaria ante el envejecimiento de la población”. En *La gestión estratégica del envejecimiento poblacional a través de la accesibilidad universal. Una propuesta comparada Cuba-España*, editado por María del Carmen Martín Cano y Yamila Roque Doval, 208-231. La Habana: Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana.
- ECHAVARRÍA, Oscar (2017). “El presupuesto participativo un reto para el desarrollo local en Cuba”. *Revista Estudios de Políticas Públicas. Santiago de Chile*, 3 (1): 157-170.
- FUENTES, Virginia, Lucrines Azcuy y Leticia Cano (2020). “Los cuidados de los adultos mayores: una perspectiva comparada entre España y Cuba”. En *La gestión estratégica del envejecimiento poblacional a través de la accesibilidad universal. Una propuesta comparada Cuba-España*, editado por María del Carmen Martín Cano y Yamila Roque Doval, 151-165. La Habana: Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana.
- FUNDORA, Geydi, Vivian Hidalgo y Danay Díaz (2017). “Decidir la política social: concepciones, prácticas y proyecciones”. En *Debates actuales sobre política social. Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe*, editado por María del Carmen Zabala, 235-253. La Habana: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Cuba).
- GANUZA Fernández, Ernesto (2007). “La participación en la sociología: elementos para una praxis sociológica”. *Política y sociedad* 44: 55-71. Disponible en: <<https://researchgate.net>>. [Consulta: 28 de marzo de 2020].

- IGLESIAS, Gerardo (2018). *Gestión participativa del espacio geográfico para el desarrollo local en municipios de Cienfuegos*. Tesis doctoral en Ciencias Sociológicas, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas.
- LIMIA David, Miguel (1997). *Sociedad civil y participación en Cuba*. Informe de Investigación. La Habana: Instituto de Filosofía.
- LINARES, Cecilia, Pedro Emilio Moras y Yisel Rivero (2004). *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano*. Bogotá: Linotipia Bolívar.
- MARTÍN Cano, María del Carmen y Yamila Roque Doval (eds.) (2020). *La gestión estratégica del envejecimiento poblacional a través de la accesibilidad universal. Una propuesta comparada Cuba-España*. La Habana: Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana.
- MEDINA, María de los Ángeles (2018). *Bases teórico-metodológicas para la gestión de gobierno en el tratamiento al envejecimiento poblacional en el municipio Placetas*. [Tesis de maestría]. Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, Santa Clara.
- MOULY, Cécile A. (2016). “Mesas de concertación y seguimiento de los acuerdos de paz en Guatemala: lecciones aprendidas para la paz territorial en Colombia”. *Revista CS* 19: 115-140. Cali: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi.
- MUÑOZ, María de los Ángeles (2018). *Bases teórico-metodológicas para la gestión de gobierno en el tratamiento al envejecimiento poblacional en el municipio Placetas*. Tesis para obtener el título de Máster en Desarrollo Comunitario, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2015). *Informe mundial sobre envejecimiento y la salud*. Disponible en: <<https://www.who.int>>. [Consulta: 13 de diciembre de 2021].
- ONEI (Oficina Nacional de Estadística e Información) (2019). *El envejecimiento de la población cubana*. La Habana: Centro de Estudios de Población y Desarrollo.

- PANCHINI, Aldo y Juan Luis Dammert (2005). *Participación, concertación y confrontación en espacios locales. El caso de la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza del Departamento de Puno*. Disponible en: <http://www.lasociadadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/a_panfichi.pdf>. [Consulta: 28 de marzo de 2020].
- PALMERO, Yadelyn (2015). *Análisis de ingresos y gastos y sus determinantes en la población de adultos mayores del municipio de Placetas para la toma de decisiones de políticas públicas. Caso de estudio: Consejo Popular "Pujol los Chinos"*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Económicas. Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. La Habana: UEB Gráfica Villa Clara.
- RODRÍGUEZ, Gregorio, Javier Gil y Eduardo García (2004). *Metodología de la investigación cualitativa*. Santiago de Cuba: Editorial Félix Varela.
- SÁNCHEZ, Carmen (2000). *Gerontología social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- ZABALA, María del Carmen y Dayma Echevarría (2019). "Las políticas sociales para la Cuba de 2030: elementos clave para su diseño e implementación". En *Miradas a la economía cubana. Un plan de desarrollo hasta 2030*, editado por Ricardo Torres y Dayma Echevarría, 137- 148. La Habana: Ruth Casa Editorial.

Propiedad intelectual en época del SARS-CoV-2 (Covid-19). La disyuntiva entre lo privado y el bienestar social

Intellectual Property in the Age of SARS-CoV-2 (Covid-19). The Dilemma between the Private and Social Well-Being

*Arcelia González Merino**
*Yolanda Castañeda Zavala***

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es analizar y cuestionar, desde el concepto de modernidad, cómo el sistema de patentes ha agudizado los impactos tanto social como económico adversos que se han vivido con la pandemia del SARS-CoV-2 desde diciembre de 2019. Se revisa el papel que han jugado las empresas biofarmacéuticas en el mercado internacional de vacunas y del sistema de propiedad intelectual asociado. Finalmente, en el caso específico de México analizaremos la evolución del sistema de propiedad intelectual y cómo la vacunación ha sido un proceso que, si bien ha ido avanzando de acuerdo con los criterios del tipo de sector y edad, va lento, por lo que persisten los contagios y la letalidad, y el interés privado prevalece sobre el bienestar social.

PALABRAS CLAVE: modernidad, Covid-19, vacunas, patentes, bienestar social, México.

* Profesora-investigadora, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: <arcel.2013@gmail.com>.

** Profesora-investigadora, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: <yolanda.uam@gmail.com>.

han tomado medidas que pretenden evitar el contagio, como el distanciamiento físico, el uso de mascarillas y cubrebocas, el seguimiento de contactos hasta después del contagio, e incluso evitar viajar de un país a otro. No obstante, a pesar de todas estas precauciones, los contagios continúan y la Covid-19 sigue causando muertes, por lo que los gobiernos de gran parte del mundo consideran que la vacuna es el único y más efectivo mecanismo para contener al virus (Gostin, Abdool y Mason, 2020).

Para diciembre de 2020, trece vacunas contra la Covid-19 ya habían sido evaluadas en fase tres. Pfizer/BioNTech fue la primera empresa que confirmó la obtención de la mRNA (BNT162b2) con un 95 por ciento de efectividad (después de 28 días de su aplicación) (Li and Lu, 2020), y doce más se encontraban en fase de prueba, mismas que dos meses más tarde estarían en aplicación directa en la población. Sin embargo, su distribución a nivel mundial ha sido lenta y aunque acertadamente se ha priorizado al personal del sector salud y a las personas de la tercera edad, su aplicación pausada ha sido un fuerte impacto social por el número de contagios y muertes que han sucedido desde la aparición del virus hasta nuestros días.

La inoculación de vacunas provenientes de empresas como Pfizer, Moderna, AstraZeneca, Johnson & Johnson, Sputnik y Cansino, representa una esperanza para preservar la vida y controlar el virus, pero el número de contagios y de muertes no ha provocado el acceso masivo y sin restricciones de las mismas para la población en general.

Ante este contexto, el objetivo del presente artículo es analizar y cuestionar, desde el concepto de modernidad, cómo el sistema de patentes ha agudizado los impactos social y económico adversos que se han vivido con la pandemia desde diciembre de 2019. Así como también el papel que han jugado las empresas biofarmacéuticas que están dentro del mercado internacional de vacunas y del sistema de patentes asociado. Finalmente, reflexionaremos, con especial énfasis en

México, si en condiciones de pandemia es necesario respetar los criterios comunes de mercado y patentabilidad de la tecnología como son las patentes sobre las vacunas para protegerse del SARS-CoV-2, o establecer criterios específicos, como el diseño de salvaguardas, desde una perspectiva de ética y de bienestar social.

MODERNIDAD, TECNOLOGÍA Y PROPIEDAD INTELECTUAL

La modernidad, vista como categoría histórica, para muchos historiadores tiene su origen en el propio inicio del capitalismo, hacia finales del siglo xv, en las ciudades que empezaron a ser centros de significativa creatividad y desarrollo económico. El principio de la modernidad también se ha asociado al Renacimiento, periodo en el cual prevaleció una visión antropocéntrica del mundo. El descubrimiento de América también se vincula con su surgimiento, con lo que el capitalismo se abrió a nuevas fronteras (Echeverría, 2005). Enrique Dussel (1995) es uno de los autores que ha puesto mayor énfasis en la importancia de Latinoamérica en el origen y desarrollo de la modernidad, por lo que rechaza que ésta sea un fenómeno exclusivamente europeo, y señala que 1492 es la fecha del origen de la modernidad, sin negar todo el desarrollo previo que debió llevarse a cabo para expandirse de Europa hacia América a finales del siglo xv.

Sin duda, la modernidad incluye un proceso de desarrollo tecnológico, por lo que también se ha asociado a la Revolución Industrial del siglo xviii.

Desde la perspectiva de Zigmunt Bauman (2004), actualmente nos encontramos en una modernidad “líquida”, en la cual se desarrolla una desintegración de lo social y un derumbe de las agencias de acción colectiva. Contrastando la modernidad de la posguerra e identificándola como “sólida”, en la modernidad “líquida” de nuestra era la individualización

prevalece sobre la de la ciudadanía. En la edad moderna del siglo XXI la libertad de experimentación ha llegado a una elección sin precedentes, aunque también se deben enfrentar, individualmente, las consecuencias de dicha experimentación, de manera que el individuo es parte esencial de ambas modernidades, pero en el periodo actual ha alcanzado un predominio sin precedentes.

La idea de que el individualismo es una piedra angular para entender a la modernidad desde su origen también está presente en el discurso de Bolívar Echeverría (2005), quien señala que una de sus características más importantes es la individualidad, lo que para el autor significa la condición de igualdad, pero para reconocer al gobierno republicano se debe considerar el contrato como algo esencial para el vínculo entre individuos.

Asimismo, la modernidad tiene como fundamento esencial el propio desarrollo de la técnica, y es por eso que muchos historiadores han asociado su origen al siglo XVI.

Sin embargo, Echeverría identifica su origen en el temprano siglo X, siguiendo la postura de Lewis Mumford. Es la “fase eotécnica”, de acuerdo con la clasificación que realiza Mumford, la que caracterizaría a la modernidad. Es en este periodo que sucede una radical revolución tecnológica, en el que se destacan importantes innovaciones energéticas y materiales (por ejemplo, el molino de agua y las industrias de hierro), y para Echeverría posibilita comprender a la modernidad más allá de la esencia eficientista e individualista de la modernidad capitalista. El desarrollo tecnológico del siglo X permitió comprender la posibilidad de una sociedad en donde la relación entre la naturaleza y la humanidad se caracterizan por una escasez relativa, con la que se puede desarrollar una colaboración entre ambas y por lo tanto un enriquecimiento entre las dos, en donde el trabajo no se utilice para dominar a la naturaleza y destruirla (Echeverría, 2005).

En la reflexión de Echeverría (2005) prevalece la idea de que existe un concepto de modernidad que coincide con el

siglo X y que consistiría en el desarrollo de la tecnología, la mejora en la productividad del trabajo y la introducción de nuevos instrumentos para la realización plena del ser humano. No obstante, contrasta con la modernidad real del sistema capitalista actual, en el cual el desarrollo tecnológico atiende a las metas de eficiencia, el incremento de las ganancias, y el uso de la naturaleza, extrayendo de ella todo lo posible para acrecentar beneficios de interés individual, privado.

Desde otra perspectiva teórica se encuentra la postura de Ulrich Beck (1994), quien señala que el proceso de modernización precisa que 1989 marcó para Occidente un quiebre con el sistema socialista, ante la caída del muro de Berlín. La Guerra Fría quedó al margen y a nivel global se conformó una asociación entre el capitalismo y la democracia. La civilización industrial tradicional comenzó a ser cuestionada por los efectos impredecibles en la familia, el género, el sector empresarial, los estratos sociales, entre otros, para ir conformando nuevos contratos sociales, ya que el progreso resquebrajaba lo que entendemos como moderno para ser transformado por una concepción distinta.

La idea de que el dinamismo de la sociedad industrial socava sus propios fundamentos recuerda la idea de Karl Marx de que el capitalismo es su propio enterrador, pero significa algo bastante diferente. En primer lugar, no son las crisis, sino [...] las victorias del capitalismo las que producen la nueva forma social. Esto significa que no es la lucha de clases, sino más bien la modernización normal y la modernización que va más allá de ésta lo que está disolviendo los perfiles de la sociedad industrial. La constelación que se está produciendo como resultado de este proceso tampoco tiene nada en común con las utopías, por ahora fracasadas, de la sociedad socialista. Lo que se afirma es que el dinamismo industrial de alta velocidad se está deslizando hacia una nueva sociedad sin la explosión primigenia de una revolución (Beck, 1994: 15).

Las transformaciones de la sociedad globalizada no son simétricas, ni tampoco queda claro hacia dónde se dirigirá la modernidad que persiste en el principio capitalista de obtener la máxima ganancia a costa de la explotación humana, pero

lo cierto es que todo tiende a un cambio acelerado. Para los países periféricos, el progreso permanece dependiente de las naciones centrales y las empresas transnacionales, que controlan los avances de la ciencia y la tecnología protegiendo sus invenciones, a pesar de que muchas de ellas son resultado, en parte, de los saberes de las civilizaciones ancestrales que han sido despojadas de sus conocimientos para ser convertidos en productos mercantilizados.

Así, la mayor parte de la sociedad queda excluida de lo que se considera los beneficios de la modernidad, y ante esta situación la población mundial se encuentra frente al desafío de darle un sentido de plenitud y compromiso social al desarrollo tecnocientífico, así como de generar una concepción incluyente de modernidad, a pesar de encontrarnos en un modelo productivista y depredador de la naturaleza. En esta construcción son los movimientos de resistencia, centrados en los de las organizaciones no gubernamentales, de ambientalistas, de campesinos, de mujeres, de jóvenes, entre otros, los que podrían contribuir a resolver este desafío.

Desde la perspectiva de este trabajo se pretende retomar, en especial, las reflexiones teóricas de Bolívar Echeverría, Enrique Dussel y Ulrich Beck respecto del concepto crítico de la modernidad, poniendo énfasis en que la modernidad del sistema actual prioriza los intereses del individuo, los de la iniciativa privada, los de las grandes empresas transnacionales, sin considerar el carácter positivo del desarrollo de la técnica.

En el caso que nos ocupa, el proceso de vacunación y la compra y venta de vacunas que pretende enfrentar el problema histórico de una pandemia sin precedentes, debido a la caracterización del fenómeno que no parece tener fin, prevalece el criterio de la comercialización sobre el de la salud. La modernidad capitalista se impone evidenciando que, ante un asunto en el que debiera prevalecer la vida y la salud a nivel mundial para la provisión y acceso a las vacunas, lo que realmente predomina es el interés por las ganancias monetarias

y los criterios de estrategia hegemónica por parte de las grandes empresas transnacionales biofarmacéuticas y el vínculo de negociación entre los gobiernos y éstas.

El régimen de patentes asociado a las vacunas contra la Covid-19, visto históricamente como un sistema que incentiva la innovación, constituye una estructura que ha logrado garantizar no sólo sumas millonarias de dólares o euros para las empresas biofarmacéuticas, sino que también representa un método de monopolización de la propia innovación, en el que difícilmente se vislumbra una difusión y compartimiento de ésta y del conocimiento.

IMPORTANCIA DE LAS PATENTES EN LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA

La patente incluye un incentivo a la innovación y, por lo tanto, el privilegio de no dar a conocer la invención por un periodo determinado. En diferentes países a nivel mundial las patentes se presentan como promotoras del progreso de la ciencia y como incentivo a los posibles inventores para recuperar la inversión que hayan realizado en las nuevas tecnologías, excluyendo así a terceros de copiar su innovación por un tiempo determinado.

Para las empresas farmacéuticas la justificación de solicitar patentes se relaciona con los elevados costos en la investigación sobre enfermedades, el desarrollo de los tratamientos y las terapias, la aprobación por parte de las instituciones públicas especializadas y la comercialización. Expertos en la materia señalan que los productos farmacéuticos destacan por sus elevados costos para llevarse a cabo, además de los riesgos que implica el proceso de probarlos. Una vez desarrollados y aprobados, la mayoría de los fármacos son fáciles de imitar, por lo que los expertos y los promotores de las patentes justifican que éstas son necesarias para la industria (Sachs, 2018).

El origen de las patentes nos remonta al siglo XV, cuando se otorgó la primera. Es el Estatuto de Venecia el que inició un proceso de regulación de los derechos sobre el conocimiento. Posterior a éste, es importante destacar el Estatuto de Monopolios de Inglaterra de 1623, que ponía énfasis en premiar al primero que realizara la innovación, en contra de privilegiar a gremios (Sichelman y O'Connor, 2012).

Posteriormente, en 1883, se aprobó el Convenio de París, que no sólo aplica para las patentes, sino que considera a la propiedad intelectual como un sistema amplio que incluye, además de las patentes, las marcas, las indicaciones geográficas, los modelos industriales y los modelos de utilidad (WIPO, 1979). Una de sus características relevantes era que los países miembros tenían la posibilidad de diseñar sus legislaciones en materia de patentes de acuerdo con sus intereses (Becerra, 2011).

Casi un siglo después, en 1970, surgió el Tratado de Cooperación en materia de Patentes, cuyo objetivo es ofrecer asistencia a los solicitantes que buscan protección internacional de sus invenciones, de manera que al presentar la solicitud se tiene la posibilidad de proteger la invención a nivel global (WIPO, 1979).

Sin embargo, es en 1994 cuando surgió y se aprobó el controversial Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC, por sus siglas en inglés) –por encontrarse en un organismo comercial global como la Organización Mundial del Comercio (OMC)– que marca todo un nuevo sistema de propiedad intelectual y que no sólo incluye múltiples figuras, como las patentes, las marcas, el secreto industrial, los modelos industriales, los derechos de obtentor, etcétera, sino que a partir de ese año los derechos de propiedad intelectual son contemplados dentro de un acuerdo internacional. Además, también se prevén sanciones por no cumplir con las disposiciones en materia de propiedad intelectual, las cuales son ahora de índole comercial (Drahos, 1995).

El establecimiento del ADPIC marca un antes y un después en materia de propiedad intelectual, ya que no sólo incluye por primera vez disposiciones vinculadas al comercio, sino que exige que los países miembros de la OMC desarrollen legislaciones mínimas en una amplia gama de figuras de propiedad intelectual como las patentes, los derechos de autor, las marcas, los secretos industriales, los modelos industriales, los derechos de obtentor, etcétera (Velásquez, 2015).

Una de las razones del porqué un acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual fue incluido en un acuerdo global de libre comercio tiene como fundamento los intereses de empresas como Pfizer, IBM, Microsoft, que cuentan con un gran portafolio de propiedad intelectual y temen la piratería de sus productos (Drahos, 1995).

La inclusión de los productos farmacéuticos dentro del ADPIC ha generado un enorme debate, por los efectos económicos y sociales que representa, ya que en su artículo 27 señala que “Las patentes podrán obtenerse por todas las invenciones, sean de productos o de procedimientos, en todos los campos de la tecnología, siempre que sean nuevas, entrañen una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial” (OMC, 2021).

Esta disposición constituye un parteaguas debido a que, hasta antes de 1994, los productos farmacéuticos no se consideraban materia patentable. Con el ADPIC se atienden los intereses económicos de las grandes empresas farmacéuticas transnacionales, pero está en juego la salud de la humanidad, especialmente la de los países periféricos y dentro de éstos las naciones más pobres.

El artículo 27 del ADPIC también contiene disposiciones que permiten la exclusión de las patentes cuya explotación pueda causar daños a la salud (OMC, 2021); sin embargo, la industria farmacéutica no sólo se ha beneficiado de que los gobiernos no apliquen esta cláusula, sino que han presionado para que se implementen sistemas de protección más fuertes para proteger sus intereses (OXFAM, 2006).

Las empresas farmacéuticas transnacionales y los defensores del sistema de propiedad intelectual justifican el hecho de que se les otorguen patentes, ya que se les adjudica a éstas la solución de grandes males crónicos como la diabetes, las enfermedades del corazón y nerviosas, etcétera, lo que lleva a salvar vidas y mejorar las condiciones de vida de las personas a nivel mundial (Becerra, 2020).

Sin duda, el criterio de patentabilidad sobre los farmacéuticos para estimular la innovación de productos que contribuyan a la solución de múltiples enfermedades, fundamenta el propio otorgamiento de las patentes. Sin embargo, la pandemia histórica de Covid-19, que sigue ocasionando muertes y graves efectos sociales de pobreza y desempleo a nivel mundial, nos lleva a cuestionar hasta dónde el otorgarlas ha atendido los intereses individuales, propios de la modernidad capitalista, y no ha dado solución a los problemas sociales, que debería llevar a excluir el dar patentes a las empresas biofarmacéuticas que están participando en la producción y venta de las vacunas contra Covid-19.

No cabe duda de que dichas compañías obtienen grandes ganancias por la venta de vacunas que a nivel mundial han realizado. No obstante, en el actual contexto que estamos experimentando, la geoestrategia que están llevando a cabo no sólo consiste en la venta de varias dosis de vacunas para lograr contrarrestar el efecto nocivo del virus, sino en la capacidad de incidir en el desarrollo y modificación de la propiedad intelectual en el mundo. Los gobiernos de los países más industrializados, como Estados Unidos, Alemania y Francia, entre otros, han tenido la iniciativa de impulsar modificaciones para que se incluyeran las patentes para farmacéuticos en un organismo internacional como la OMC, y las empresas biofarmacéuticas han incidido en el fortalecimiento del sistema de patentes sobre los productos farmacéuticos, con lo que no sólo han logrado consolidar su monopolio sobre la propia producción, sino que han logrado extender el periodo de protección de sus innovaciones.

VACUNAS CONTRA LA COVID-19

A NIVEL MUNDIAL

Históricamente, las vacunas han sido un gran éxito, no sólo en términos de salud pública y económicos sino también de la ciencia moderna, ya que representan una enorme contribución en la reducción de la mortalidad y en la solución de un sinnúmero de enfermedades. En términos generales, cuentan con una amplia aceptación por los beneficios que dan a la salud de la sociedad. Asimismo, han sido objeto de importantes cuestionamientos respecto de su eficacia, de sus efectos colaterales o no esperados, y de las injusticias que se han presentado para acceder a ellas (Grady, 2004), que es lo que está sucediendo con las vacunas contra la Covid-19.

Ante un mercado mundial histórico de vacunas, ofrecido por lo menos por unas 13 biofarmacéuticas (Tabla 1) e instituciones gubernamentales de países como Rusia, China e India, las desarrolladas contra la Covid-19 se han aprobado de manera emergente ante la incontrolable pandemia.

Un problema que se ha suscitado desde el inicio de la contratación de la venta de vacunas es la imprecisión respecto del precio por dosis, el calendario de entrega y la cantidad de dinero que se pagaría por adelantado. Esta situación prevalece con la mayoría de las industrias, que han incluido términos de protección:

los documentos disponibles sugieren que las compañías farmacéuticas exigieron y obtuvieron plazos de entrega flexibles, protección de patentes e inmunidad de ser responsabilizados si algo sale mal. En algunos casos, los países tienen prohibido donar o revender las dosis, una prohibición que podría obstaculizar las iniciativas de llevar vacunas a los países pobres (Gebrekidan, 2021).

Uno de estos casos se dio con la empresa CureVac para la compra de la vacuna para protegerse de la Covid-19 (Gebrekidan, 2021).

Tabla 1
 VACUNAS CONTRA LA COVID-19 EVALUADAS EN FASE III

Desarrollador	Vacuna	Participantes en Fase III	Aprobada
Pfizer/BioNTech	BNT162b2	44,000	Reino Unido, Canadá, Estados Unidos
Moderna	mRNA-173	30,000	Sin datos
AstraZeneca Universidad de Oxford	AZD1222	65,000	Sin datos
Johnson & Johnson	Ad26.COVS.2	60,000	Sin datos
Novavax	NVX-CoV2373	45,000	Sin datos
Sinovac	Corona Vac	26,000	Sin datos
Wuhan Institute of Biological Products/ Sinopharm	Sin dato	15,000	Sin datos
Sinopharm	BBIBP-CorV	50,000	Sin datos
Bharat Biotech	BBV152	25,000	Sin datos
CanSino Biologics	Ad5-nCoV	40,000	Sin datos
Gamaleya Research Institute Gam-COVID-Vac	Sputnik V	40,000	Sin datos
Anhui Zhifei Longcom Biopharmaceutical/ Institute of Microbiology/ Chinese Academy of Sciences	ZF2001	29,000	Sin datos
Medicago Inc.	Glaxo-Medicargo VLP	20,000	Sin datos

Fuente: Lian y Lu, 2020.

Para la industria de fármacos, la elaboración de vacunas no es un negocio seguro, ya que si no cuentan con el apoyo de los gobiernos para su aprobación, se enfrentan a largos procesos que pueden llevar hasta diez años, pero en el caso de la pandemia que se propagó a nivel mundial, dichos pro-

cesos se simplificaron y las naciones asumieron altos costos. Por ejemplo, la empresa biotecnológica Moderna de Massachusetts, pionera en implementar terapias y vacunas de ARN mensajero (ARNm), aprovechó la tecnología desarrollada por el gobierno estadounidense y la utilizó como base para la generación de la vacuna, con lo cual recibió 955 millones de dólares como subsidio para lograr la obtención del medicamento (Moderna, 2020a). En agosto de 2020, Moderna informó que Estados Unidos desembolsó 1,525 mil millones de dólares para un primer pedido de vacunas (Moderna, 2020b) y aceptó que el gobierno subvencionó al 100 por ciento el programa para la obtención del fármaco (Herman, 2020).

A pesar de las enormes inversiones de los contribuyentes, normalmente las empresas farmacéuticas son propietarias absolutas de las patentes. Eso significa que las compañías pueden decidir cómo y dónde se fabrican las vacunas y cuánto cuestan. Como se explica en el contrato de CureVac, la compañía “tendrá derecho a explotar de manera exclusiva” esos derechos de propiedad (Gebrekidan, 2021).

Sudáfrica e India solicitaron a la Organización Mundial del Comercio que suspendiera las patentes sobre las vacunas, tecnologías de diagnóstico y medicamentos que combaten la Covid-19. Médicos sin Fronteras han apoyado esta posición a través de las redes sociales y han convocado a los gobiernos a “poner la vida por encima de las ganancias” (Cueni, 2020). La Organización Mundial de la Salud (OMS) está de acuerdo en liberar la vacuna, pero existe una fuerte oposición por parte de algunos países como Reino Unido, Alemania, Suiza, así como de las farmacéuticas (Macewan, 2021).

A principios de mayo de 2021, Joe Biden, presidente de Estados Unidos, anunció que su gobierno apoyaba la suspensión global de la protección de la propiedad intelectual sobre las vacunas contra la Covid-19, lo que causó una gran controversia. Así, los que están a favor de la exención de las patentes en torno a estas vacunas señalaron que suspender

los derechos de patente sobre empresas como Pfizer, BioNTech, Moderna, AstraZeneca y Johnson & Johnson, podría posibilitar la producción de vacunas genéricas de mejor precio y con una aplicación más eficiente a nivel mundial (Macewan, 2021). Sin embargo, la propuesta no prosperó por el peso que tienen los intereses económicos de las grandes empresas biofarmacéuticas.

Para la OMS no existe una repartición desigual de las vacunas a nivel internacional, aunque en promedio una de cada cuatro personas ha sido vacunada en los países centrales y en los países de la periferia solamente una de cada 500 personas la ha recibido. “Se han administrado más de 700 millones de dosis de vacunas en todo el mundo, pero más del 87 [por ciento] se han destinado a países de ingresos altos o medianos altos, mientras que los países de ingresos bajos han recibido sólo el 0.2 [por ciento]” (ONU, 2021).

El Centro de Acceso Global a Vacunas Covid-19¹ (COVAX, por sus siglas en inglés), es una colaboración global –alianza de 194 países– para acelerar el desarrollo, fabricación y distribución equitativa de las vacunas, y la ONU espera que el organismo contribuya para distribuir las a nivel mundial, en especial en los países pobres, de forma rápida, con precios accesibles e incluso de manera gratuita (Hassoun, 2021). Sin embargo, existe información respecto de que “Los contratos de COVAX con los países asumen un costo de 10.55 dólares por dosis, pero advierten que el costo final

¹ “COVAX está formada por Gavi, la Alianza por las Vacunas; la Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI) y la Organización Mundial de la Salud. Gavi, una asociación público-privada, vacuna a los niños contra enfermedades mortales en todo el mundo; CEPI ayuda a desarrollar las inyecciones y la OMS trabaja con [...] estados miembros para promover la salud mundial. Juntos, estos grupos han recaudado 700 millones de dólares hacia un objetivo inicial de 2 mil millones de dólares para apoyar la instalación de COVAX [que] apoya la investigación y el desarrollo de nuevas vacunas invirtiendo en ellas y negociando precios con las empresas farmacéuticas. El objetivo es tener 2 mil millones de dosis para distribuir a finales de 2021, lo que debería ser suficiente para ayudar a los países a vacunar a 20 por ciento de su población y terminar con la fase aguda de la pandemia” (Hassoun, 2021).

podría ser mayor después de incluir una ‘prima de acceso/velocidad’, que COVAX dijo que se utiliza para ayudar a las empresas a lanzar sus vacunas al mercado” (Gebrekidan, 2021).

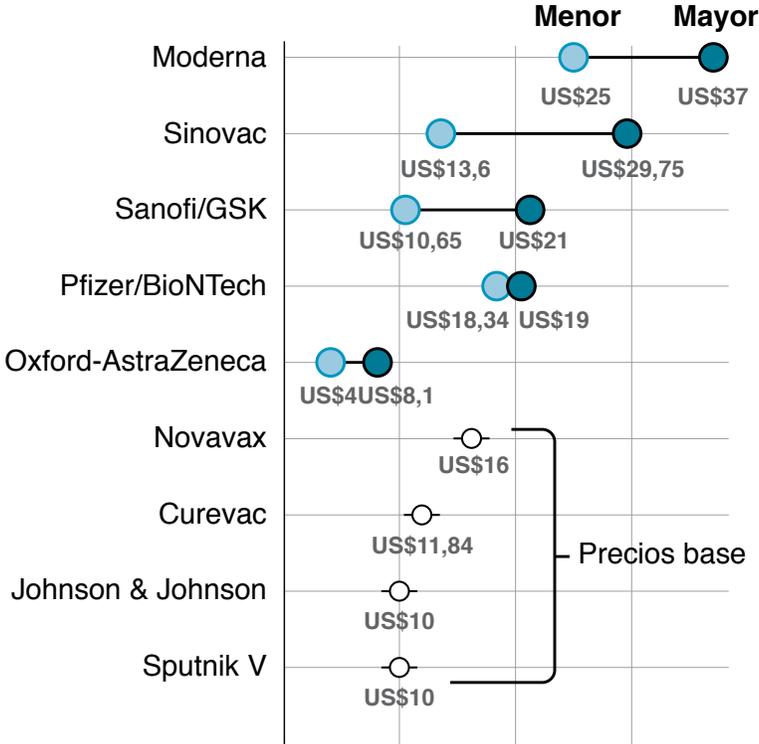
A nivel internacional, la posición de las empresas es ventajosa, ya que la mayor parte del financiamiento para el desarrollo de las vacunas llegó de los gobiernos –8,600 millones de dólares–, las donaciones de las organizaciones sin fines de lucro –1,900 millones de dólares– y las industrias farmacéuticas, que invirtieron 3,400 millones de dólares (Hooker y Palumbo, 2020).

Las empresas reciben las subvenciones de diversas instancias, mantienen el control de la vacuna, del precio y definen las cláusulas de secrecía de los contratos con los gobiernos. Por ejemplo, AstraZeneca declara mantener los precios bajos de la vacuna (Imagen 1), pero “Podría comenzar a cobrar precios más altos a partir del próximo año, dependiendo de la trayectoria de la enfermedad. ‘En este momento, los gobiernos del mundo rico pagarán precios altos, porque están ansiosos por tener en sus manos cualquier cosa que pueda ayudar a poner fin a la pandemia’, dice Emily Field, directora de investigación farmacéutica europea en Barclays” (Hooker y Palumbo, 2020).

Estas empresas han asegurado la rentabilidad de sus productos ante la-Covid-19, a partir de los apoyos de las naciones y de las instancias internacionales. Esta demostración de fuerza y poder, forjada durante siglos, derrumba el espíritu de solidaridad de los primeros epidemiólogos del siglo XIX, como fue el caso de Louis Pasteur en Francia, quien una vez que convenció sobre la necesidad de generar vacunas para proteger a la sociedad, dio a la ciencia uno de los “instrumentos más persuasivos que existen para convencer a los demás de qué son y qué deberían querer” (Latour, 1983: 3), siempre con la intención de un bien social que permitiera reunir a los diversos actores sociales en la solución de los problemas. En

este mundo globalizado, “la ciencia ha sido gradualmente cooptada por las grandes corporaciones [...] lo que hace que una veintena de países acaparen 90 por ciento de las vacunas anti-Covid y que nueve de cada 10 personas de 70 países no podrán vacunarse este año” (Toledo, 2021).

IMAGEN 1
LOS FABRICANTES DE VACUNAS COBRAN PRECIOS DISTINTOS
PRECIO POR DOSIS



Nota: todos los precios están sujetos a acuerdos.

Fuente: Hooker y Palumbo, 2020.

Las relaciones establecidas entre empresas, gobiernos e instancias internacionales son asimétricas y ponen en entredicho las buenas intenciones de proteger la salud pública del mundo, ya que cumplen las reglas del mercado a través de contratos que establecen cláusulas secretas a favor de las industrias generadoras de las vacunas, protegiendo así la propiedad intelectual de sus invenciones.

En el caso de algunas de las empresas biofarmacéuticas más importantes hasta el momento, cabe destacar el origen del capital que utilizaron para la producción de las vacunas, el apoyo obtenido por parte de los gobiernos y la obtención de las ganancias.

Pfizer. Fundada en 1849 en Estados Unidos, se encuentra entre los primeros lugares dentro de la industria farmacéutica a nivel mundial. Su primer producto desarrollado fue Santona, un antiparasitario (Pfizer, 2020). En 1950, la Terramicina fue el primer antibiótico vendido bajo la marca Pfizer, la cual también produce medicamentos para el tratamiento de diferentes tipos de cáncer, antidepresivos y, en 1998, lanzó el Viagra, para tratar la disfunción eréctil (*Milenio*, 2020). En marzo de 2020 se asoció con la biotecnológica alemana BioNTech para producir la vacuna contra la Covid-19.

Cabe señalar que Pfizer y BioNTech recibieron 1,950 millones de dólares por parte del gobierno estadounidense para la fabricación y entrega a gran escala de 100 millones de dosis contra la Covid-19 (Macewan, 2021).

Moderna. Fue creada en 2010, en Cambridge, con el objetivo de desarrollar terapias celulares. Su destacado avance tecnológico de ARN mensajero ha posibilitado un importante progreso para la obtención de la vacuna contra la Covid-19. Moderna recibió 955 millones de dólares de la administración de Donald Trump para la producción de vacunas contra la Covid-19, al tiempo que obtuvo un contrato por 1,500 millones de dólares con el gobierno de Estados Unidos (Ruiz, 2021).

AstraZeneca. Fue fundada en 1999 como producto de la fusión del laboratorio de origen sueco Astra AB y la farmacéu-

tica británica Zeneca Group, también se ha unido al conjunto de empresas que están participando en la oferta de vacunas para hacer frente a la pandemia (www.astrazeneca.es/nuestra-empresa/historia.html, 2021). Se vinculó con la Universidad de Oxford para ofrecer la vacuna AZD1222, basada en adenovirus recombinante codificante para proteína S. Sin embargo, en Europa se detuvo la inoculación de esta vacuna por los efectos nocivos que causó. Alemania y Francia suspendieron su aplicación debido a que, para el 30 de marzo de 2021, en la población alemana se habían observado 31 casos de coágulo sanguíneo en el cerebro, nueve de los cuales resultaron mortales, de acuerdo con el noticiero de ABC internacional (ABC, 2021). No obstante, la European Medicines Agency (EMA), encargada de supervisar los medicamentos en Europa, señala que por ahora los beneficios de la vacuna de AstraZeneca son mayores a los riesgos (Park, 2021). A esta biofarmacéutica el gobierno de Estados Unidos le ha otorgado 1,600 millones de dólares para el desarrollo, fabricación y distribución de la vacuna (Macewan, 2021).

Johnson & Johnson. Fue creada en 1887 en la Unión Americana, con el objetivo de crear medicamentos anticépticos. Desarrolló los primeros apósitos quirúrgicos estériles producidos masivamente. En junio de 2020 anunció el inicio de la fase 1 del primer ensayo clínico en humanos de su vacuna contra el virus que causa la Covid-19. Recibió 456 millones de dólares de parte del gobierno de Estados Unidos para ensayos clínicos y otros desarrollos vinculados a la producción de las mismas (Macewan, 2021).

Sputnik V. Es la vacuna proveniente de Rusia que se ha exportado a nivel mundial, incluyendo a América Latina. Desde agosto de 2020, el Centro Nacional de Investigación de Epidemiología y Microbiología Gamaleya anunció que estaba desarrollando una vacuna contra la Covid-19 (BBC, 2021).

Ante la gran ventaja tecnológica y científica de Rusia y frente a la enorme demanda del biológico por parte diferentes países con la esperanza de detener los contagios y la muerte

de personas, la venta de la Sputnik V a naciones latinoamericanas puede representar una política estratégica de captación de mercado por parte del gobierno de Vladimir Putin (BBC, 2021).

Sin embargo, ha sido objeto de grandes cuestionamientos por parte de la propia población rusa, sobre la que han mostrado un gran escepticismo. No obstante, en febrero de 2021, la revista científica inglesa *The Lancet* publicó información al respecto, señalando que la Sputnik V utiliza dos adenovirus recombinantes (Ad26 y el Ad5) como vectores, destacando que por esta técnica tiene más del 90 por ciento de eficacia (*The Lancet*, 2021), y este estudio podría provocar mayor aceptación.

Actualmente las ganancias millonarias de empresas biofarmacéuticas como Pfizer, Moderna, AstraZeneca y Johnson & Johnson, especialmente las de origen y capital estadounidense, involucradas en la producción de vacunas contra la Covid-19, han llegado a 24,500 millones de euros en el primer semestre de 2021, como resultado de la venta a nivel mundial. Pfizer, líder en la producción de vacunas, y que cuenta con una de las más codiciadas, obtuvo ganancias por 4,877 millones de dólares en el primer trimestre de 2021, lo que representa un 45 por ciento más que en 2020, durante el mismo periodo. Moderna, por su parte, ganó 3,377 millones de euros, hasta junio de 2021 (*Forbes*, 2021).

MÉXICO Y SU SISTEMA DE PROPIEDAD INTELECTUAL.

PATENTES SOBRE LAS VACUNAS

En México, las primeras leyes de patentes empezaron a desarrollarse en el siglo XIX. Una de éstas es la de Lucas Alamán, expedida en 1832, que tenía como objetivo fomentar la inversión extranjera y el desarrollo de nuevas tecnologías mediante las patentes de invención y las patentes de mejora (Méndez, 2014). En 1942 se publicó la primera ley que en

una sola orden contiene disposiciones de patentes y de marcas (IMPI, 1987).

En 1975 las condiciones para otorgar una patente estaban establecidas en la Ley de Invenciones y Marcas, en la que se establecía que para autorizar la patente sobre una invención ésta debería ser nueva, ser producto de una actividad inventiva y tener aplicación industrial (Rangel, 1992). En 1991 se establece la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial y se crea el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), que otorga apoyo técnico a la Secretaría de Economía en la administración de la propiedad industrial (IMPI, 1987).

Hasta antes de 1977, y de acuerdo con los criterios del Convenio de París, México excluyó del otorgamiento de patentes a los farmacéuticos, priorizando el criterio de bienestar social. No obstante, esta decisión no coincidía con los intereses de las grandes empresas del ramo, las cuales presionaron fuertemente dentro de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) (Becerra, 2011) para que fueran objeto de ser tomadas en cuenta.

En 1997, después de las presiones comerciales por parte de gobiernos como Estados Unidos y las propias empresas farmacéuticas transnacionales, los productos farmacéuticos, bebidas y alimentos para consumo animal, fertilizantes, herbicidas y fungicidas, por fin eran patentables. Cabe señalar que, a partir de la década de los noventa, los primeros tienen los mismos criterios de patentabilidad que cualquier otro, sin considerar que tienen relación, de manera evidente, con la salud de los seres humanos, por lo que debería existir un criterio diferente y de prioridad sobre los intereses privados de las grandes compañías farmacéuticas (Becerra, 2011).

Con la firma del nuevo Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), el criterio de protección para los productos farmacéuticos se extiende. Si bien con la Ley de Propiedad Industrial de 1991 se señalaba que el periodo de protección era de 20 años, actualmente se permite

la patente de doble uso, es decir, el periodo de protección se amplía, lo que podría elevar los precios, ya que por largo tiempo sólo se encontraría en el mercado el producto de patente (Malacara, 2020).

VACUNAS CONTRA LA COVID-19 Y SU APLICACIÓN EN MÉXICO

El acceso a las vacunas forma parte de un derecho humano a la salud y a la vida. Por lo tanto, el proceso de vacunación contra el virus que provoca la Covid-19 requiere de una política equitativa de acceso a la misma para aspirar a un estado de salud y vida.

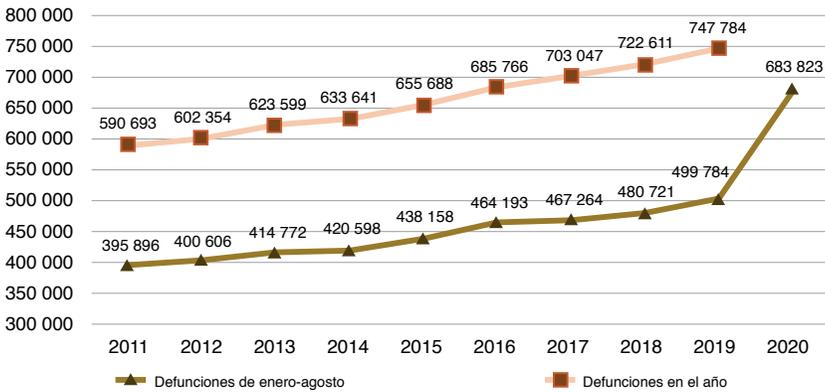
Desde la perspectiva de los derechos humanos y de una posición ética, los gobiernos deben implementar políticas y estrategias de vacunación que cumplan con una distribución incluyente, que integre a la población marginada y que garantice la eficiencia e inocuidad de la propia vacuna (Gostin, Abdool y Mason, 2020). No obstante, la aprobación de la aplicación emergente de las vacunas, debido a la pandemia, dista mucho de garantizar dicha eficiencia e inocuidad.

En México los problemas de salud pública no son recientes, pero fue durante el periodo neoliberal que el sector salud se desmanteló de manera progresiva, dejando a la mayoría de la sociedad sin la debida protección a la cual tiene derecho.

En los últimos 10 años, "... el nivel de gasto público en salud está por debajo de las recomendaciones internacionales y de las estimaciones con bases epidemiológicas y demográficas. [...] la baja prioridad presupuestaria al sector salud se refleja en el bajo porcentaje del PIB que se destina a este rubro, que durante diez años no logró superar la banda de 2.5 [por ciento] a 2.9 [por ciento] y, actualmente, tiene una tendencia decreciente" (Méndez, 2021).

En 2019, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020) identificó que las tres principales causas de muerte en México fueron las enfermedades del corazón –156,041 personas fallecidas (23.5 por ciento)–; la diabetes mellitus –104,354 muertos (15.7 por ciento)–, y los tumores malignos –88,680 fallecidos (13.4 por ciento)–.² A partir de 2020 el registro de defunciones se incrementó por la epidemia de la Covid-19 (Gráfica 1), y para abril de 2021 el gobierno federal informó sobre 209,702 decesos.

Gráfica 1
DEFUNCIONES REGISTRADAS DE ENERO A AGOSTO
2011-2020

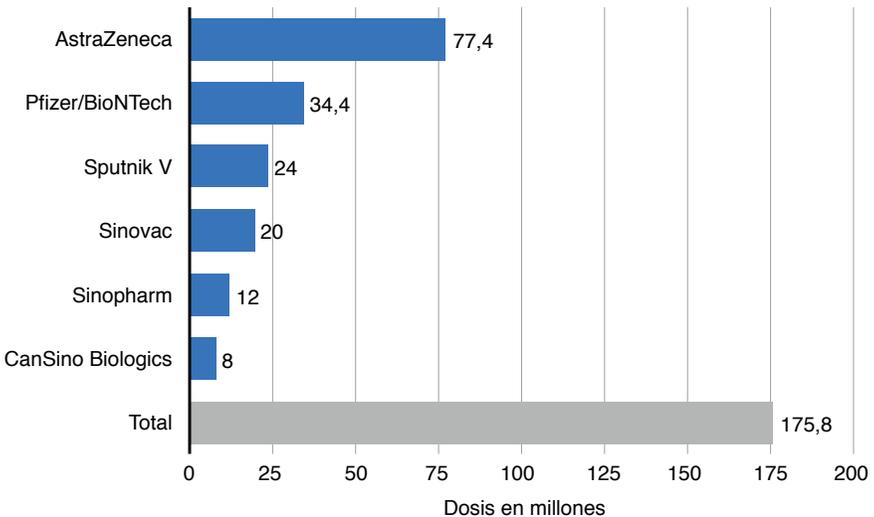


Fuente: INEGI, 2021.

² Una enfermedad que se encuentra avanzando y es considerada una pandemia en México, porque de sus 127 millones de habitantes, 96 millones tienen sobrepeso y obesidad. Se registra que cerca de 300,000 personas al año fallecen por este motivo y con un impacto económico de 5% del Producto Interno Bruto (Arista, 2020). “La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera a México con mayor obesidad en el mundo, la OCDE en 2016 difundió que uno de cada tres niños tiene sobrepeso u obesidad, y en la población adulta 71 [por ciento] la padece. Es una enfermedad denominada de alto riesgo porque de ella se derivan otros padecimientos, como es el caso de la diabetes y enfermedades del corazón y el hígado” (Forbes, 2016).

En México se aplican principalmente cinco tipos de vacuna contra la Covid-19: Pfizer/BioNTech, Oxford-AstraZeneca, Sputnik V y Sinovac (de dos dosis cada una) y CanSino (una dosis).

Gráfica 2
NÚMERO DE DOSIS CONFIRMADAS DE VACUNAS CONTRA COVID-19
EN MÉXICO AL 19 DE MARZO DE 2021
(EN MILLONES)



Fuente: Statista, 2021a.

Una de las preocupaciones del gobierno mexicano, a partir de la noticia de la existencia de las vacunas contra Covid-19 ha sido firmar acuerdos con las farmacéuticas para abastecerse. Los principales convenios son con Pfizer-BioNTech, AstraZeneca-Oxford y CanSino, repitiéndose la confidencialidad de los contratos, lo que impide conocer los precios y quién sería responsable en caso de que el medicamento no funcione.

Legisladores de la Cámara de Diputados informaron que el argumento que dio la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es que “el convenio celebrado entre el Gobierno Mexicano y la farmacéutica establece que las partes se encuentran obligadas a mantener en discreción toda la información que se genere al respecto”, declaración que se dio a conocer en enero de 2021 en relación con los contratos con Pfizer y AstraZeneca. Para un grupo de legisladores esta posición es un exceso, al ser recursos públicos los que se utilizan para la compra de las vacunas y por lo tanto la información debería ser del dominio público.

De las vacunas compradas (Pfizer-BioNTech, AstraZeneca, Sputnik y Sinovac), ya han sido inoculadas las primeras dosis en personas de la tercera edad (más de 60 años) en todo el país. Sin embargo, para principios de abril de 2021, apenas había sido vacunado casi un 10 por ciento de la población.

Cabe señalar que a pesar de que la European Medicines Agency encontró un posible vínculo directo entre los coágulos de sangre en el cerebro y la aplicación de la vacuna de la biofarmacéutica AstraZeneca (Vaxzevria), en México, el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López Gatell, anunció que la vacuna de AstraZeneca seguirá aplicándose (*El Economista* digital).

Asimismo, es importante señalar que a pesar de los contratos directos de México con Covax para garantizar el acceso oportuno en la distribución y la aplicación de las vacunas en todo el país, hasta el 12 de abril de 2021 sólo se había vacunado a 11.4 millones de personas, siendo el sector salud y las personas de la tercera edad los que primero se vieron beneficiados, lo que ha contribuido para que aún se presente un creciente número de muertes por causa de la Covid-19 (Tabla 2).

Tabla 2
DOSIS DE VACUNAS ADMINISTRADAS A NIVEL MUNDIAL
AL 11 DE ABRIL DE 2021

País	Millones de vacunas aplicadas
Estados Unidos	187.05
China	167.34
India	104.53
Brasil	26.74
Turquía	18.49
Alemania	18.23
Rusia	14.11
Italia	13.03
México	11.04
Israel	10.24
Emiratos Árabes Unidos	9.01
Canadá	8.00
Polonia	7.69

Fuente: Our World in Data, 2021.

Aunque para la primera semana de diciembre de 2021 ya se había vacunado al 61.84 por ciento de la población en México, sólo el 50.84 por ciento había recibido las dosis recomendadas para la inmunización (Statista, 2021b), por lo que puede afirmarse que el proceso de vacunación no ha sido eficiente, ya que en otros países, como Estados Unidos, la mayoría de la población ha sido inmunizada. El papel del gobierno mexicano debería ser el de implementar una política más oportuna que garantice el acceso a las vacunas en un periodo corto, minimizando la propagación del virus y reduciendo significativamente los niveles de mortalidad.

Así, los efectos catastróficos y letales que ha ocasionado esta pandemia nos lleva a reflexionar y a analizar si el interés privado es el que prevalece actualmente en el proceso de vacunación o lo es el criterio de salud y bienestar social.

Amnistía Internacional se ha pronunciado a favor de la liberación de las vacunas y manifiesta que el monopolio concebido por la propiedad intelectual de las farmacéuticas incentiva acuerdos comerciales limitados y secretos, con lo que se excluye a las naciones de escasos recursos y producción de vacunas contra la Covid-19: “El Estado mexicano se ha mantenido neutral, y para nosotros eso es sentar postura, es decir, no hay un apoyo activo a esta propuesta porque dicen que hay argumentos en favor y en contra” (Monroy, 2021), ya que no es suficiente estar adherido a Covax, cuya función ha sido concertar acuerdos bilaterales entre las farmacéuticas y los Estados.

Plantear que se excluyan las vacunas del derecho de patentes desde una perspectiva de salud y vida podría ser una propuesta inviable y no tener fundamento. Sin embargo, proponer que se establezcan como prioritarios los criterios de salud y vida, ante una pandemia como la de Covid-19, podría justificarse en un futuro inmediato.

El propio Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual, del cual México es parte, contiene disposiciones que podrían utilizarse para establecer criterios que permitan dar prioridad a la salud y a la vida. En su artículo 8, el ADPIC señala que “Los Miembros, al formular y modificar sus leyes y reglamentos, podrían adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública y la nutrición de la población, o para promover el interés público en sectores de importancia vital para su desarrollo socioeconómico y tecnológico, siempre que esas medidas sean compatibles con lo dispuesto en el presente Acuerdo” (OMC,1994).

Asimismo, en su artículo 27, referido a la materia patentable, señala que “Los Miembros podrán excluir de la patentabilidad las invenciones cuya explotación en su territorio deba impedirse necesariamente para proteger el orden público o la moralidad, inclusive para proteger la salud o la vida de las personas o de los animales o para preservar los vegetales, o para evitar daños graves al medio ambiente, siempre que esa

exclusión no se haga meramente porque su explotación esté prohibida por su legislación” (OMC, 1994).

A partir de 2018, en su propuesta política el gobierno mexicano retomaba la iniciativa de que el interés en el bienestar social es prioritario para la mayoría de la población. Sin embargo, bajo una política de austeridad, la restricción de recursos económicos ha generado una posición ambigua, desde la percepción de algunos sectores sociales, respecto de las patentes, del cuidado de la seguridad y del bienestar social.

CONCLUSIONES

Estimular la innovación y las invenciones en beneficio de la sociedad ha sido el fuerte argumento en el otorgamiento de las patentes, de manera que la evolución de la propiedad intelectual como un sistema de protección que aliente la altura inventiva en bien de la humanidad ha avanzado contundentemente desde el siglo XV hasta nuestros días, ya que se puede patentar casi todo.

En la actualidad el desarrollo de la tecnología y del sistema de propiedad intelectual asociado pareciera priorizar los intereses privados de las grandes empresas transnacionales biofarmacéuticas, sobre el bienestar social y la salud de la sociedad humana a nivel mundial.

Sin duda alguna, el criterio de patentabilidad sobre los productos farmacéuticos para estimular la innovación de aquellos que contribuyen a la solución de múltiples enfermedades, fundamenta el propio otorgamiento de las patentes. Sin embargo, la pandemia de la Covid-19, que sigue causando muertes a nivel mundial y graves efectos sociales de pobreza y desempleo, nos lleva a reflexionar sobre cómo establecer disposiciones con mayor equilibrio, en las que se prioricen los criterios de salud y vida de la población mexicana.

Con dos años de pandemia, desde finales de 2019 hasta diciembre de 2021, en donde un virus se ha diseminado a nivel mundial en un contexto sin precedentes debido a que no pareciera tener fin por la aparición de nuevas variantes y cepas, la modernidad capitalista ha demostrado que el interés privado de unas pocas empresas biofarmacéuticas prevalece sobre el bienestar social de la población mundial. De nada han servido las propuestas de países como Sudáfrica e India, de organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional e, incluso, las declaraciones de presidentes como Joe Biden, en torno a suspender las patentes sobre las vacunas contra la Covid-19. El interés por obtener ganancias millonarias por parte de Pfizer, Moderna, AstraZeneca, Johnson & Johnson, ha prevalecido sobre el bienestar social. El propio criterio de priorizar la salud sobre el interés comercial se encuentra estipulado en el artículo 27 del ADPIC, y sólo habría que llevarlo a cabo.

Implementar una política de salud que priorice la vida y las disposiciones sanitarias para la mayoría de la población pareciera una tarea pendiente y a la vez urgente, la cual, sin excluir los derechos de patente en general, podría garantizar el derecho a la salud y a la vida.

En México, el proceso de vacunación ha dejado una percepción de tranquilidad a todos aquellos que se han visto beneficiados, sin embargo, debido a la lenta aplicación todavía sigue generando graves daños de contagio y muerte.

Resulta de gran importancia fortalecer el sistema de salud de las naciones en su infraestructura para generar medicamentos y, en este caso, las vacunas, las cuales no deberían estar controladas solamente por las corporaciones sino que los gobiernos, como representantes de la sociedad, deben asegurar endógenamente el desarrollo en ciencia y tecnología pública para dar respuesta a este tipo de emergencias, en especial en regiones como América Latina, que se encuentra en una posición muy vulnerable.

BIBLIOGRAFÍA

- ABC (2021). “Cuántos casos de trombos se han relacionado con la vacuna de AstraZeneca”. Disponible en: <www.abc.es/internacional/abci>. [Consulta: 13 de mayo de 2021].
- ARISTA, Lidia (2020). “La obesidad es más peligrosa que el coronavirus o el crimen organizado, alertan”. *Expansión*, versión electrónica. Disponible en: <<https://politica.expansion.mx/mexico/2020/03/04/epidemia-de-obesidad-es-mas-peligrosa-que-el-coronavirus-o-el-crimen-organizado>>. [Consulta: 9 de mayo de 2021].
- BAUMAN, Zygmunt (2004). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BBC (British Broadcasting Corporation) (2021). “Covid: What do We Know About China’s Coronavirus Vaccines?” Disponible en: <<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-55212787?piano-header>>. [Consulta: 7 de abril de 2021].
- BECERRA, Manuel (2011). “Hacia una política de Estado en materia de propiedad intelectual”. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Cámara de Diputados. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx>>. [Consulta: 18 de febrero de 2020].
- BECERRA, Manuel (2020). “Farmacéuticos, propiedad intelectual y derechos humanos. En busca de un equilibrio”. *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia* 15: 143-177. DOI: <<https://doi.org/10.32870/dgedj.v5r15.375>>. Universidad de Guadalajara.
- BECK, Ulrich (1994). “La reinención de la política: hacia una teoría de modernización reflexiva”. En *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, editado por Ulrich Beck, Antony Giddens y Scott Lash, 13-73. Madrid: Alianza Universidad.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2021). “Al declararlos confidenciales, SRE oculta información de contratos con Pfizer para compra de vacunas”. Nota 8612. Disponible en: <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2021/Enero/08/8612-Al-declararlos-confidenciales-SRE-oculta-informacion-de-contratos-con-Pfizer-para-compra>>.

- de-vacunas-Ector-Jaime-Ramirez>. [Consulta: 12 de abril de 2021].
- CUENI, Thomas (2020). “The Risk in Suspending Vaccine Patent Rules”, *The New York Times*. Disponible en: <<https://www.nytimes.com/2020/12/10/opinion/coronavirus-vaccine-patents.html>>. [Consulta: 10 de abril de 2021].
- DRAHOS, Peter (1995). “Global Property Rights in Information: The story of TRIPS at the GATT”, *Prometheus* 13 (1): 6-19, junio.
- DUSSEL, Enrique (1995). “Eurocentrismo y modernidad (Introducción a las lecturas de Frankfurt)”. En *The Posmodernism Debate in Latin America*, editado por John Beverley, Michael Aronna y José Oviedo Durham, 57-70. Durham y Londres: Duke University Press.
- ECHVERRÍA, Bolívar (2005). “El concepto de modernidad”. En *Discurso crítico y filosofía de la cultura*. Disponible en: <www.bolivare.unam.mx>. [Consulta: 23 de enero de 2021].
- FORBES (2016). “Sistema de salud pública, un problema más para los mexicanos”. Disponible en: <<https://www.forbes.com.mx/sistema-de-salud-publica-un-problema-mas-para-los-mexicanos/>>. [Consulta: 9 de abril de 2021].
- Forbes (2021). “Las farmacéuticas disparan ganancias 66% por vacunas contra Covid-19”. Disponible en: <<https://www.forbes.com.mx>>. [Consulta: 9 de diciembre de 2021].
- FORSHERY, Ellen Mary, Anders Braarud Hansen, Hanne Marie Nielsen e Ingrid Olesen (2018). “Patent Ethics: The Misalignment of Views Between the Patent System and the Wider Society”, *Science and Engineering Ethics* 24: 1551-1576. DOI: <<https://doi.org/10.1007/s11948-017-9956-5>>. [Consulta: 11 de abril de 2021].
- GEBREKIDAN, Selam (2021). “Los acuerdos secretos por las vacunas”, *The New York Times*. Disponible en: <<https://www.nytimes.com/es/2021/02/01/espanol/vacunas-secretos.html>>. [Consulta: 10 de abril de 2021].
- GOSTIN, Lawrence, Safura Abdool y Benjamin Mason (2020). “Facilitating Access to a COVID-19. Vaccine through Global Health Law”, *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 48: 622-626.

- GRADY, Christine (2004). "Ethics of Vaccine Research", Nature Publishing Group. Disponible en: <<http://www.nature.com/natureimmunology>>. [Consulta: 14 de marzo de 2021].
- HASSOUN, Nicole (2021). "¿Qué es COVAX y por qué será clave en distribución de la vacuna contra el COVID-19 en México?". Disponible en : <<https://kuidisalud.com/Blog/Article/369c885d-5db5-4c2e-cbc2-08d86ec0bd9b>>. [Consulta: 10 de abril de 2021].
- HERMAN, Bob (2020). "Moderna Skirts Disclosures of Coronavirus Vaccine Costs". Disponible en: <<https://www.axios.com/moderna-barda-coronavirus-funding-disclosure-2775a517-a775-485a-a509-b6906c8535a9.html>>. [Consulta: 11 de abril de 2021].
- HOOKE, Lucy y Daniele Palumbo (2020). "Vacunas contra el coronavirus: cuánto dinero pueden ganar realmente las farmacéuticas con la inmunización". BBC Negocios, 15 de diciembre. Disponible en: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-55293057>>. [Consulta: 10 de abril de 2021].
- IMPI (Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial) (1987). Disponible en: <www.gob.mx>. [Consulta: 14 de marzo de 2020].
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020). Comunicado de prensa núm. 480/20 29 de octubre. Disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/contenidos/sladepresa/boletines/2020/EstSociodemo/DefuncionesRegistradas2019.pdf>>. [Consulta: 10 de abril de 2021].
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021). "Características de las defunciones registradas en México durante enero a agosto de 2020". Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/DefuncionesRegistradas2020_Pnles.pdf>. [Consulta: 9 de abril de 2021].
- LATOUR, Bruno (1983). "Give Me a Laboratory and I Will Raise the World". En *The Science Studies Reader*, editado por Mario Biagioli. Nueva York: Routledge.
- LI, Qian y Hongzhou Lu (2020). "Latest Updates on COVID-19 Vaccines", *BioSciences Trends* 14 (6): 463-466. Disponible en: <www.biosciencetrends.com>. [Consulta: 15 de febrero de 2021].

- MACEWAN, Arthur (2021). “Are Governments Economically Stupid in Failing to Suspend Patent Protection for Vaccines?”, *Dollars and Sense* 33: 1-2.
- MALACARA, Nancy (2020), “El T-Mec mantendrá precios altos por más tiempo en los medicamentos”, *Expansión*. Disponible en: <www.expansion.mx>.
- MÉNDEZ, José Ricardo (2014). “Las patentes en México a 20 años de la adopción del Acuerdo sobre Aspectos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC)”. XIX Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática. Universidad Nacional Autónoma de México, octubre. Ciudad de México.
- MÉNDEZ Méndez, Judith S. (2021). “La contracción del gasto *per cápita* en salud: 2010-2020”. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. Disponible en: <<https://ciep.mx/la-contraccion-del-gasto-per-capita-en-salud-2010-2020/>>. [Consulta: 15 de diciembre de 2021].
- MILENIO (2020). “Del Viagra a luchar contra el covid-19... ésta es la historia de Pfizer”. Disponible en: <www.milenio.com>. [Consulta: 18 de agosto de 2021].
- MODERNA (2020a). “Moderna Announces Expansion of BARDA Agreement to Support Larger Phase 3 Program for Vaccine (mRNA-1273) Against COVID-19”. Disponible en: <<https://investors.modernatx.com/node/9546/pdf>>. [Consulta: 12 de abril de 2021].
- MODERNA (2020b). “Moderna Announces Supply Agreement with U.S. Government for Initial 100 Million Doses of mRNA Vaccine Against COVID-19 (mRNA-1273)”. Disponible en: <<https://investors.modernatx.com/news-releases/news-release-details/moderna-announces-supply-agreement-us-government-initial-100>>. [Consulta: 12 de abril de 2021].
- MONROY, Jorge (2021). “Amnistía Internacional pide a México postura sobre liberación de patentes de vacunas Covid-19”. *El Financiero*, 23 de marzo. Disponible en: <<https://www.economista.com.mx/politica/Amnistia-Internacional-pide-a-Mexico-postura-sobre-liberacion-de-patentes-de-vacunas-Covid-19-20210323-0043.html>>. [Consulta: 16 de junio de 2021].

- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1994). “Parte II. Normas relativas a la existencia, alcance y ejercicio de los derechos de propiedad intelectual”. Disponible en: <www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s27-trips_04c_s.htm>. [Consulta: 15 de diciembre de 2021].
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2021). “Parte II. Normas relativas a los derechos de propiedad intelectual”. Disponible en: <https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/27-trips_04c_s.htm>. [Consulta: 16 de diciembre de 2021].
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2021). “Vacuna AstraZeneca: ‘La OMS dice que no hay datos suficientes sobre combinar vacunas distintas contra el COVID-19’ ”. Disponible en: <<https://news.un.org/es/story/2021/04/1490632>>. [Consulta: 10 de abril de 2021].
- Our World in Data (2021). “Coronavirus (Covid-19) Vaccinations”. *Statistics and Research*. Disponible en: <www.ourworldindata.org/covid-vaccinations>. [Consulta: 17 de diciembre de 2021].
- OXFAM (2006). “Patentes contra pacientes”. Disponible en: <oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/114562/bp95-patents-versus-patients-doha-141106-summes.pdf;jsessionid=EFD362545549F404BE9C611AF9E4F1D1?sequence=7>. [Consulta: 14 de diciembre de 2021].
- PARK, Alice (2021). “AstraZeneca’s Vaccine Woes”, *Time* (marzo 29-abril 5). Disponible en: <www.time.com>. [Consulta: 5 de abril de 2021].
- Pfizer (2020). “Un poco de historia”. Disponible en <www.pfizer.com.mx/historia-de-pfizer>. [Consulta: 14 de diciembre de 2021].
- Pfizer (2021). “On of the World’S Premier Biopharmaceutical Companies”. Disponible en: <www.pfizer.com>. [Consulta: 23 de marzo de 2021].
- RANGEL, David (1992). “Derecho de la propiedad industrial e intelectual”. Disponible en: <<http://ru.juridicas.unam.mx>>. [Consulta: 16 de enero de 2021].

- RUIZ, Alfonso (2021). “Moderna: científicos que se tornan en multimillonarios por la vacuna”, *CincoDías El País*. Disponible en: <cincodias.elpais.com>. [Consulta: 7 de enero de 2021].
- SACHS, Rachel E. (2018). “The Uneasy case of Patent Law”, *Michigan Law Review* 117 (3): 499-545.
- SICHELMAN, Ted y Sean O’Connor (2012). “Patents as Promoters of Competition: The Guild Origins of Patent Law in the Venetian Republic”, *San Diego Law Review* 49: 1267-1282.
- STATISTA (2021a). “Número de dosis confirmadas de vacunas contra COVID-19 en México a 19 de marzo de 2021”. Disponible en: <<https://es.statista.com/estadisticas/1207394/dosis-confirmadas-vacunas-Covid-mexico/>>. [Consulta: 12 de abril de 2021].
- STATISTA (2021b). “México: porcentaje de vacunados contra la Covid-19 2020-2021”. Disponible en: <<https://es.statista.com>>. [Consulta: 14 de diciembre de 2021].
- THE LANCET (2021). “Sputnik V Covid-19 Vaccine Candidate Appears Safe and Effective”. Disponible en: <www.thelancet.com>. Vol. 397, 20 de febrero.
- TOLEDO, Víctor (2021). “La vacunación, un triunfo de la ciencia y de la especie”, *La Jornada*, 21 de abril. Disponible en: <<https://www.jornada.com.mx/2021/04/06/opinion/015a2pol.ç>>. [Consulta: 6 de abril de 2021].
- VELÁSQUEZ, Germán (2015). “Pautas de patentabilidad y el acceso a medicamentos”. Documento de Investigación, marzo, 1-32, Centro del Sur Ch. du Champ-d’Anier 17, POB 228, 1211 Ginebra 19, Suiza.
- WHO (World Health Organization) (2021). “Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic”. Disponible en: <www.who.int/emergencies/disease/>. [Consulta: 17 de diciembre de 2021].
- WIPO (World Intellectual Property Organization) (1979). “Paris Convention for the Protection of Industrial Property”. Disponible en: <www.wipo.int/treaties/en/ip/paris/>. [Consulta: 9 de febrero de 2021].

WIPO (World Intellectual Property Organization) (2021), “PCT-El sistema Internacional de Patentes”. Disponible en: <www.wipo.int/pct/es/>. [Consulta: 4 de enero de 2021].

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

AstraZeneca. Disponible en: <www.astrazeneca.es/nuestra-conpania/historia.html>. [Consulta: 18 de febrero de 2021].

BioNTech. Disponible en: <www.biontech.de/Covid-19-portal/mrna-vaccnes>. [Consulta: 23 de noviembre de 2020].

Cansinotech. Disponible en: <www.cansinotech.com>. [Consulta: 12 de abril de 2021].

El Economista digital. Disponible en: <www.eleconomista.com>. [Consulta: 12 de abril de 2021].

El Financiero digital. Disponible en: <www.elfinanciero.com.mx>. [Consulta: 12 de abril de 2021].

European Medicines Agency. Disponible en: <www.ema.europa.eu/en/news/astrazenecas-Covid-19-vaccine>. [Consulta: 5 de abril de 2021].

Expansión digital. Disponible en: <www.expansion.mx>. [Consulta: 17 de diciembre de 2020].

Forbes. Disponible en: <www.forbes.com.mx>. [Consulta: 12 de abril de 2021].

Pfizer. Disponible en: <www.pfizer.com>. [Consulta: 22 de noviembre de 2020].

Sinovacbio. Disponible en: <www.sinovacbio.com>. [Consulta: 7 de abril de 2021].

notas de investigación

Derroteros teóricos para el análisis de la corrupción desde la perspectiva sociológica

Theoretical Pathways for a
Sociological Analysis of Corruption

*Idalsis Fabré Machado**
*Celia M. Riera Vázquez***
*Yamila Roque Doval****

RESUMEN

La corrupción es un fenómeno social situado y condicionado históricamente en lo que a estructura social y cultural se refiere. Por ello, es necesario enmarcar su análisis desde un enfoque que permita desvelar los procesos mediante los cuales se entroniza, naturaliza e invisibiliza en la sociedad. De ahí que este artículo se propone fundamentar los criterios que avalan a la sociología como una herramienta teórica coherente para el estudio de la corrupción, dada su capacidad para articular, desde una plataforma multidisciplinaria, las diferentes dimensiones que la integran, a partir de demostrar el contenido socioestructural del fenómeno y los principales mecanismos a través de los cuales se produce y reproduce en el entramado social.

PALABRAS CLAVE: corrupción, estructura, institucionalidad.

- * Profesora asistente en el Centro de Estudios Comunitarios, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba. Correo electrónico: <idalsisFM@uclv.edu.cu>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0001-5241-8634>>.
- ** Profesora titular en el Centro de Estudios Comunitarios, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba. Correo electrónico: <celiam@uclv.edu.cu>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-1996-3283>>.
- *** Profesora titular y directora del Centro de Estudios Comunitarios, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba. Correo electrónico: <yamilar@uclv.edu.cu>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-0791-5548>>.

incluso ha generado mitos que se contraponen. Por un lado, se considera que es endémica de países en vías de desarrollo y, por otro, que sólo se genera en el capitalismo como sistema.

En general, la producción teórica proviene, fundamentalmente, de las ciencias políticas, económicas,¹ o desde la criminología y el derecho penal. Las visiones disciplinares permean el análisis de la corrupción, producen representaciones fragmentadas de la realidad a partir de las versiones estereotipadas y funcionalistas de sus supuestos objetos de estudio como ciencias que se aferran a la “legitimidad” y “objetividad científica” como criterios de veracidad, de modo que la concepción metafísica está incrustada en el análisis del fenómeno.

Esta lógica fragmentadora se ha expresado en una ambivalencia terminológica en el análisis de la corrupción, cuyas implicaciones rebasan los marcos netamente semánticos y se insertan en un debate que, para la ciencia y en particular para las ciencias sociales, es fundamental.

Las ideas explicitadas en este texto dan cuenta de los derroteros teóricos persistentes en el abordaje de la corrupción como cuestión social que desborda las tipologizaciones delictivas, al mismo tiempo que se expone la pertinencia de la perspectiva sociológica para el estudio del fenómeno sin caer en el ostracismo disciplinar.

¹ Puede observarse la ausencia de tratamiento del fenómeno a partir del instrumental conceptual que aporta la economía política al no asumirse que la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios se relacionan directamente con la actividad del hombre, que siempre es ordenada, coordinada, organizada y orientada de alguna forma, pues es consciente, dirigida a un fin determinado y de profundo contenido social, en donde los actores sociales establecen vínculos de cooperación o subordinación exigidos objetivamente por el propio trabajo, y las relaciones de dirección forman parte activa de tal proceso.

Cabe advertir que en la actualidad el tratamiento dado a este tipo de relaciones ha recaído casi totalmente en la llamada ciencia de dirección, pero si las relaciones de dirección forman parte de las de producción, sus leyes exigen un enfoque desde la economía política y, por lo tanto, es necesaria una visión teórica de las mismas en su vínculo con la propiedad como fundamento de todo el sistema de relaciones de producción. Desde este condicionamiento se pueden encontrar elementos clave para comprender y enfrentar la corrupción administrativa (Aleman *et al.*, 2016).

Se propone fundamentar los criterios que avalan a la sociología como una herramienta teórica coherente para el estudio de la corrupción, dada su capacidad para articular, desde una plataforma multidisciplinar, las diferentes dimensiones que integran al fenómeno. Este objetivo se concreta a partir de demostrar el contenido socioestructural de la corrupción y los principales mecanismos a través de los cuales se produce y reproduce en el entramado social.

LA NATURALEZA DE LA CORRUPCIÓN Y LA MEDIACIÓN DEL DERECHO PENAL EN SU DEFINICIÓN

Las definiciones sobre corrupción en los diferentes enfoques teóricos desde los que se aborda tienden a reforzar las nociones de sentido común que la asocian con la violación o transgresión de normas penales. Lo anterior encierra en sí una contradicción, ya que no se puede manejar el término “acto corrupto” desde lo tipificado en la ley sin una definición anterior de corrupción, la cual, en muchas ocasiones, queda restringida desde la óptica penal a la enunciación de una figura delictiva y, en consecuencia, a los bienes jurídicos protegidos en dichas tipificaciones.

El uso de una definición sobre estas bases puede no ser aplicable a una diversidad de países, tomando en cuenta que se encuentra marcada por apreciaciones y razonamientos que varían de acuerdo con la legislación nacional que se esté analizando (Fabrè *et al.*, 2018).

Desde esta perspectiva, y para lograr una auténtica definición de la corrupción que tribute a perfeccionar los mecanismos sancionadores en el combate a la misma, sería necesario realizar una ingeniería inversa. Ello supondría la reconstrucción articulada a partir de un dato empírico (el delito), elevado al grado de conceptualización y de ahí construir el aparato conceptual.

El derecho penal se sitúa en el momento representativo del conocimiento respecto de la naturaleza del fenómeno y a partir de ahí crea una formulación operativa, enmarcada en las expresiones particulares del mismo, lo que redundará en generalizaciones abstractas. Cuando de lo que se trata es de que esta herramienta coercitiva se atempere cada vez más a las particularidades de la corrupción, validando no sólo su capacidad represiva sino preventiva en la identificación y sanción de sus manifestaciones delictivas, en función de materializar la necesaria reacción social frente a este fenómeno.

La dimensión omnipresente del enfoque penal en el tema, aunque implica una ventaja desde el punto de vista normativo, también tiene efectos obstaculizantes en el desentrañamiento de los aspectos esenciales y sistémicos de la corrupción como fenómeno social (Aldana, 2006).

En este último aspecto estriba una de las principales contradicciones por las que atraviesan el análisis de la corrupción, su investigación, conceptualización y, sobre todo, su enfrentamiento, en tanto que se la ha asumido tendencialmente como un problema de naturaleza netamente jurídica y no como una problemática social que tiene entre sus múltiples dimensiones al componente jurídico, como parte del complejo entramado socioeconómico y normativo que la condicionan.

Lo anterior se traduce en que el indicador que prevalece para reconocer la presencia del fenómeno es la detección del delito; de ahí que las redes corruptas institucionalizadas pasan inadvertidas por los mecanismos de control que se concentran sólo en identificar tipologías delictivas y no en actuar sobre los factores que propician el problema y lo invisibilizan.

La corrupción es un fenómeno social que tiene expresiones jurídicas que pueden llegar a tipificarse como delitos, pero en esencia sus implicaciones, condicionamientos y manifestaciones rebasan los marcos puramente jurídicos. El análisis de este flagelo y las pretensiones de definición deben realizarse desde un enfoque multidisciplinario que posibilite afrontar el asunto lo más integralmente posible.

Así, la ambigüedad ha sido una de las características fundamentales de los enfoques y perspectivas que han abordado el problema de la corrupción, privilegiando los aspectos descriptivos desde una connotación explicativa que reivindica la causalidad lineal del positivismo.

A partir de ello, las concepciones que han prevalecido en el contexto internacional sobre esta problemática están relacionadas con:

- *la tendencia de estudios macro sobre bases empiristas*, con pretensiones de generalización y enmarcados en modelos estadísticos que intentan cuantificar el fenómeno (Johnston, 2005; Saiz, Mantilla y Cárdenas, 2010; Cetina, 2016);
- *la determinación individual del fenómeno*. Pese a la aparente dispersión teórico-metodológica de los diferentes enfoques, todos tienen en común este punto de partida, lo que redundaría en versiones funcionalistas del mismo, en tanto que no se centra la atención en los factores condicionantes ni en aquellos que favorecen su reproducción (Fabrè, Riera y Roque, 2017);
- *la no existencia de consenso con respecto a lo que se define como corrupción*. Se opta por construir clasificaciones que adjetivan al fenómeno,² pero no lo explican; no se tienen en cuenta sus esencias constitutivas. De tal manera que aparecen referidas en la literatura especializada, e incluso en el lenguaje cotidiano, como la pública, la privada, la económica, la política, la administrativa. Es esta última la que más comúnmente se asocia con la corrupción, identificándose también como burocrática (Rodríguez, 2004). En su definición se enfatizan más los aspectos sociológicos del fenó-

² Generalmente, estas clasificaciones se encuentran pautadas por criterios jurídico-penales que constriñen la corrupción a un hecho, a un acto o a una conducta transgresora de la ley.

meno, aunque no logra sustraerse del sesgo jurídico. La adjetivación administrativa no implica diferencias sustanciales respecto de los indicadores que se emplean para definir a la corrupción en sentido general, sólo que en este caso se hace explícita referencia a su correlato estructural y a los procesos que favorecen su desarrollo,

- *los razonamientos tecnocráticos y gerenciales.* Ciertas escuelas, más allá del plano jurídico, se han interesado por el análisis de la corrupción y han creado modelos con este objetivo, que se orientan hacia un tratamiento formal de la problemática. Tal es el caso del *rational choice*, que se articula con el modelo del *rent-seeking* y la nueva economía institucional que se asocia con el canon del principal-agente (Orrego, 2000). Estos razonamientos carecen de una perspectiva integral para el análisis de las rupturas que se producen en las relaciones de producción, dentro de las cuales se genera la corrupción.

Lo cierto es que los apelativos con los que se ha hecho acompañar al término corrupción se construyen indistintamente de acuerdo con ponderaciones tales como el tipo de sistema donde tiene lugar, el espacio económico en el que se desarrolla, el tipo de propiedad sobre la que recae, las características del sujeto corrupto y su lugar en la estructura. Estos aspectos evidencian que la génesis del fenómeno está en el entramado social, en el tipo de relación que lo sustenta y, además, atañe a la subjetividad social, de ahí la importancia de que su investigación se realice desde referentes teóricos capaces de abarcar lo más integralmente posible al fenómeno.

Particularmente el derecho penal, para lograr eficiencia en la prevención y enfrentamiento a la corrupción, está llamado a dialogar constantemente con la sociología porque, en primera instancia, aquél se construye socialmente y, además,

en cada norma jurídica subyacen grupos sociales y diversos intereses políticos, culturales y económicos (Uribe y Lopera, 2015). De ahí la necesidad de pensar sociológicamente en función de ser más sensibles y aguzar la mirada para descubrir lo que permanece invisible (Bauman, 1994).

LO SOCIOLOGICO DE LA CORRUPCIÓN

Entender la corrupción como un tipo de relación social y no como un hecho o un acto es una condición indispensable para dar cuenta de su dinámica, estructuración y organización interna. Estas premisas implican, además, la superación crítica de las tendencias que buscan en el aspecto ético su fundamento explicativo-causal.

Cuando se asocia la corrupción de manera absoluta a las cuestiones ético-morales, el problema se torna en una discusión sobre lo que es correcto o no en términos subjetivos, lo cual deja fuera al contexto en el que se produce el fenómeno (Brodschi, Fracchiá y López, 2008).

Los enfoques ético-morales redundan en abstracciones que no toman en cuenta el desfase que puede existir entre la normatividad social basada en la racionalidad legal y lo que atañe a los imaginarios sociales.

Los debates axiológicos respecto de la ética y la moral en el análisis de la corrupción no pueden sustraerse de los condicionamientos socioeconómicos, políticos e ideológicos del sistema social en el que se materializan. Por el contrario, más que lograr una retracción del fenómeno en la sociedad, desde la penalización de sus efectos legalmente identificables, tienden a invisibilizar sus mecanismos estructuradores.

Así, se expresa una condición inherente a la corrupción como fenómeno social que encierra en sí misma una contradicción. Los indicadores fenomenológicos de la corrupción, que por transitividad se asocian a los sujetos corruptos, si bien son enunciados como evidencia de la existencia del fe-

nómeno, al mismo tiempo se constituyen en los argumentos que neutralizan la reacción social para combatirlo. Ello da cuenta de quiebres socioestructurales que trascienden a la corrupción, pero están implícitos y se reproducen a sus expensas.

En esencia, la problemática de la corrupción se presenta en dos niveles: el fáctico y el teórico. El primero se refiere a la generalización del asunto, su heterogeneización y enraizamiento en el tejido social, llegando a las organizaciones y las colectividades sociales, así como a su transnacionalización y a las graves consecuencias económicas, políticas y sociales que reviste. El segundo se asocia con la inexistencia de un *corpus* teórico que sirva de marco para su análisis y explicación (Olivera, 2015).

La sociología es una de las disciplinas que puede hacer mayores aportaciones a la generación de bases teóricas que permitan adentrarse en las esencias constitutivas de este fenómeno, dado que su cuerpo categorial y epistemológico remite al análisis de cada uno de los procesos y espacios de realización consustanciales a la corrupción. Sin embargo, no es común encontrar en la literatura disponible un tratamiento sociológico del tema, entre otras razones por el sobredimensionamiento pragmático que ha acompañado los acercamientos a este problema.

Este vacío teórico-conceptual desde la sociología respecto del análisis de la corrupción ha sido definido por Pedro Martín Biscay como déficit de análisis sociológico (DAS) (Martín, 2008). A partir de ello, el autor pone el énfasis en la incorporación de variables estructurales de contenido sociológico que indiquen los procesos articuladores y refuncionalizadores de la conducta corrupta en el entramado social.

En este sentido, se impone dar cuenta de los principales referentes y antecedentes explicativos de la teoría sociológica que desde sus núcleos racionales aportan un sustrato teórico al estudio del fenómeno; tales son los casos de las concepciones sobre la anomia social de Durkheim (1998) y Merton

(1967), al margen de los sesgos funcionalistas y normalizadores típicos de los modelos consensuales.

La corrupción como relación social es expresión del quiebre del lazo de solidaridad, en este caso orgánica, en el que se sostiene, en tanto que tiende a subvertir o refuncionalizar la lógica del sistema desde las relaciones de poder en las que se sustenta y las que a su vez genera; además, las relaciones delincuenciales que la integran se articulan desde las estructuras formal e informal del tipo de organización social en la que se desarrolle, formando redes que tributan a su legitimación y a la formalización trivial de los mecanismos de control que traducen la normatividad social en anomia estructural.

En este particular son válidas las reflexiones de Robert Merton (1964), especialmente en lo que respecta a las denominadas formas de adaptación social que se configuran ante las distorsiones socioestructurales, específicamente la innovación, de la cual la corrupción constituye una de sus más claras expresiones. Las tesis mertonianas se posicionan acertadamente a partir de la relación medios-fines, tributando elementos reveladores acerca de la esencia estructural de la corrupción y de las formas innovadoras en las que puede expresarse, las cuales, aun cuando sean ilegales, son legitimadas por las propias dinámicas sociales que las condicionan.

Estos criterios se complementan con las tesis del sociólogo Mario Olivera a partir de lo que denomina *socionomía instrumental* (Olivera, 2015: 5), desde un enfoque que consigna el análisis al entramado socioestructural, o el contexto en el que se despliega la relación social corrupta.

El punto de partida de esta concepción estriba en que la normatividad social es cada vez más instrumental en la modernidad. Esta instrumentalización se manifiesta en la capacidad del sujeto, de acuerdo con los límites y posibilidades que le brinde el sistema, de crear o refuncionalizar espacios normativos institucionalizados y estructurados que sirven de medio para conseguir determinadas metas, sustentada en la ra-

cionalidad medios-fines. Este carácter instrumental puede utilizarse para intereses particulares ilícitos y/o ilegítimos (Olivera, 2015).

La corrupción está estrechamente relacionada a la institucionalidad, pues es dentro y a expensas de ésta donde se desarrolla, y para ello requiere y utiliza el poder, tanto el normativo y administrativo (Olivera, 2015) como el simbólico.

En esencia, la corrupción no se define simplemente por la transgresión de normas y regulaciones, sino por la asimilación oportunista del marco normativo y su institucionalidad bajo aparentes vestigios de licitud. De ahí la necesidad de enmarcar su análisis desde un enfoque que permita desvelar los procesos a través de los cuales este fenómeno se entroniza, naturaliza e invisibiliza en la sociedad.

Su correlato estructural se debate entre la lógica de lo instituido y lo instituyente, que abarca lo racional, lo emocional y lo relacional, en el marco de una institucionalidad que constituye el soporte refuncionalizador y legitimador de sus expresiones. Las redes socioeconómicas de la corrupción se sostienen por principios de cooperación mercantilista, jerarquía, solidaridad, coerción y relaciones simbólicas.

Es un fenómeno situado y condicionado históricamente en lo que a estructura social y cultural se refiere. No solamente es reacción frente a las estructuras, como lo verían las teorías de la desviación social, sino acción respecto de ellas y a partir de ellas (Olivera, 2015). Ahora bien, ese análisis estructural no puede hacerse sólo desde una visión macrosocial, sino que necesariamente tiene que adentrarse en las expresiones reticulares del problema, es decir, en los contextos organizacionales que componen el entramado social.

Al introducir la variable organizacional, los elementos sociológicos de la corrupción aparecen con claridad sin tonos moralistas, vinculada a inercias sociales e institucionales que permiten su reproducción como un problema social, estructural, institucional y político (Arellano, 2016; Sandoval, 2016).

La propia organización y su institucionalidad definen pautas innovadoras de adaptación social que devienen en formas parasitarias de apropiación que son el germen de la corrupción. La referencia a las racionalidades inmanentes al fenómeno también favorece el estudio concreto de los diversos actores involucrados en él.

En el análisis de la corrupción es importante dar cuenta de las prácticas, rutinas y racionalizaciones que definen las relaciones sociales corruptas como normales; comprender cómo la lógica aparentemente normal en la que las personas se relacionan en una organización puede estar generando el fenómeno. Desnormalizar la corrupción supone la deconstrucción de prácticas instaladas en la organización para comprender las cadenas causales y argumentativas que las sostienen (Arellano, 2016).

La socialización racionaliza comportamientos dando sentido a una trama organizacional que reduce la disonancia cognitiva. Así como se normalizan el respeto por la jerarquía y otras normas establecidas en la organización, lo mismo sucede con los actos corruptos. Los mismos procesos que legitiman a la persona dentro de la organización funcionan como cimentadores de la corrupción (Arellano, 2016).

Es un problema que alude al orden social, por lo que es susceptible de ser analizado sociológicamente; su lógica es aplicable tanto al sector público como al privado y puede llegar a normalizarse por medio de procesos socializadores y de racionalización (Arellano, 2016).

Las normas y estructuras legales no aparecen espontáneamente mediante interacciones individuales, sino que requieren de un soporte institucional que las haga valer (Salgado, 2014). Comprender cómo se genera la corrupción implica entender la dinámica de los lazos y relaciones que se construyen en el entramado organizacional –los mecanismos que funcionan como normalizadores de la jerarquía y las normas dentro de la organización– más allá de sus simplificaciones individualistas y moralistas.

Desconocer el sustrato social que encierra cualquier práctica implica desligarla de su espacio de producción y atarla a esquemas de proyección ideal de la acción (Martín, 2008). La relación social corrupta, en la medida en que se entroniza en el tejido social, va gestando una estructura paralela a expensas de la racionalidad legal en la que se sustenta dicho entramado; inutiliza, formaliza y refuncionaliza los procesos que pueden convertirse en obstaculizadores de su emergencia y desarrollo, dígase control y participación sociales.

La corrupción es la antítesis de las relaciones que se sustentan en la socialización del poder, en la implicación consciente y en el involucramiento activo, al mismo tiempo que ante una débil institucionalidad logra subvertir estos procesos en relaciones de naturaleza pragmática. Es un fenómeno que reproduce las lógicas de la opresión; de ahí la importancia de remitir su análisis a las cuestiones clasistas y deconstruir la noción superficial de que es un problema individual cuyas implicaciones son netamente económicas.

CONCLUSIONES

Para enfrentar la corrupción resulta necesario definir qué se entiende como tal, cómo este fenómeno se expresa, cuáles son sus factores condicionantes, los escenarios por excelencia en los que se desarrolla. Todo ello no responde a un mero ejercicio de complacencia teórico-metodológica, sino que es condición indispensable para concretar *políticas y acciones* que transformen las bases estructurales que condicionan al fenómeno y, de esta forma, perfeccionar los mecanismos sancionadores.

El entramado relacional, estructural y organizacional que abarca la corrupción y la determina como fenómeno establece como premisa que las medidas coercitivo-sancionadoras tomen en cuenta su naturaleza social y se orienten hacia las

pautas productoras y reproductoras del problema. Con ello no sólo se logra castigar conductas individuales, sino que se enfoca la reacción social hacia el desmontaje de aquellos aspectos que incluso desde el imaginario social puedan favorecer la tolerancia del fenómeno.

Asumir esquemas netamente cuantificadores para intentar dar cuenta de la magnitud de la corrupción, de su alcance e implicaciones, es un error. Los peligros que este flagelo encierra y su muy negativo impacto social no se pueden medir exclusivamente a partir de los montos involucrados. No se trata de cálculos económico-financieros solamente, sino del tipo de relaciones que este fenómeno genera, de cómo subvierte el orden social.

La corrupción es un tipo de relación social que se desarrolla en el tejido organizacional de la sociedad a expensas de la institucionalidad y de sus contradicciones estructurales. Deviene en prácticas que subvierten el sistema y se expresan en comportamientos que, no obstante su ilicitud, encuentran un fundamento de legitimidad en la experiencia social. Ello implica que la lucha contra el fenómeno no puede limitarse a sancionar conductas individuales, sino que necesariamente debe desmontar las lógicas del sistema que lo condicionan, tanto en los ámbitos socioeconómico y político como desde la subjetividad social.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDANA Fong, Alejandro (2006). *Análisis de la eficacia del enfrentamiento penal a la criminalidad ocupacional*. Tesis de maestría en Criminología. La Habana: Universidad de La Habana.
- ALEMÁN Santana, Santiago, Orlando Saroza Monteagudo y Jorge Pérez Méndez (2016). "Relaciones de dirección: un enfoque desde la economía política", *Marx Ahora* 40: 115-125.

- ARELLANO Gault, David (2016). "Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción", *Contaduría y Administración* 62 (3): 810-826. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.cya.2016.01.005>>. [Consulta: 7 de enero de 2019].
- BAUMAN, Zygmunt (1994). *Pensando sociológicamente*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- BRODSCHI, Ezequiel, Eduardo Fracchiá y Martín López (2008). *Corrupción y desarrollo: una revisión crítica de la literatura reciente*. Disponible en: <<http://www.iae.edu.ar/pi/Documentos%20Investigacin/Research%20Seminars/Corrupcion.pdf>>. [Consulta: 4 de septiembre de 2017].
- CETINA, Camilo (2016). "Corrupción: medición del problema y los problemas en su medición. Diálogos sobre la transparencia", *Policy Paper* 1: 4-29.
- DURKHEIM, Emile (1998). *El suicidio*. Buenos Aires: Grupo Editorial Tomo.
- FABRÉ Machado, Idalsis (2012). *Abordaje de la delincuencia ocupacional y la corrupción desde la perspectiva organizacional*. Tesis de maestría en Desarrollo Social. La Habana: Universidad de La Habana-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Cuba).
- FABRÉ Machado, Idalsis, Celia Marta Riera Vázquez y Yamila Roque Doval (2017). "Una mirada multidisciplinar a la corrupción". Ponencia presentada en la XIX Jornada Científica de la Fiscalía Provincial de Villa Clara. Santa Clara, Cuba: Fiscalía Provincial de Villa Clara.
- FABRÉ Machado, Idalsis, Celia Marta Riera Vázquez, Yamila Roque Doval y Jorge Luis Barroso González (2017). *Investigaciones sobre delincuencia, control social y prevención desde la concepción de lo comunitario. Ejes conceptuales y metodológicos (2000-2015)*. Santa Clara: Feijóo.
- FABRÉ Machado, Idalsis, Celia Marta Riera Vázquez, Yamila Roque Doval y Jorge Luis Barroso González (2018). *Reflexión crítica sobre las concepciones teóricas acerca de la corrupción desde lo multidisciplinar*. Santa Clara: Feijóo.

- JOHNSTON, Michael (2005). “Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma?”, *Revista Mexicana de Sociología* 67 (2) (abril-junio): 357-377.
- MARTÍN Biscay, Pedro (2008). “Corrupción y criminalidad económica. Enfoques y problemas sociológicos para el Estado y la democracia”, *Delito y sociedad* 2 (26): 59-80. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/DelitoYSociedad/article/view/5296>>. [Consulta: 17 de junio de 2018].
- MARTÍNEZ, Santiago (2016). “La burocracia: elemento de dominación en la obra de Max Weber”, *Misión jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales* 10 (enero-junio): 141-154. Disponible en: <<http://unicolmayor.edu.co/publicaciones/index.php/mjuridica/article/view/456>>. [Consulta: 23 de mayo de 2018].
- MERTON, Robert (1964). *Estructura burocrática y personalidad. Teoría y estructura sociales*, 275-286. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. Disponible en: <http://materiales.untrefvirtual.edu.ar/documentos_extras/1075_Fundamentos_de_estrategia_organizacional/05_Teoria_de_la_organizacion.pdf>. [Consulta: 25 de enero de 2019].
- MERTON, Robert (1967) [1949]. “Manifest and Latent Functions”. En R. Merton, *On Theoretical Sociology*. Nueva York: The Free Press.
- OLIVERA, Mario (2015). “Hacia una sociología de la corrupción”, *Revista Probidad* 16 (octubre-noviembre): 2-10. Disponible en: <http://www.revistaprobidad.info/index.php_seccion=ant/ anteriores.html>. [Consulta: 5 de octubre de 2017].
- ORREGO, Claudio (2000). *Corrupción y modernización del Estado*. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/237605724_Corrupcion_y_modernizacion_del_Estado>. [Consulta: 18 de febrero de 2017].
- RODRÍGUEZ, Luis (2004). “Delimitación del concepto penal de corrupción”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* xxv: 339-359. Valparaíso. Disponible en: <<http://www.rderecho.equipu.cl/index.php/rderecho/article/viewFile/559/527>>. [Consulta: 20 de febrero de 2017].

- SAIZ, Jorge Enrique, Sergio Iván Mantilla y Jesús María Cárdenas (2011). "Corrupción: una descripción del concepto y de las limitaciones metodológicas para su medición", *Gestión y sociedad* 4 (1): 77-100 (enero-junio). Disponible en: <<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjJ5dXPY7DdAhUR7IMKHdWnBfEQFjABegQICRAC&url=http%3A%2F%2Frevistas.lasalle.edu.co%2Findex.php%2Fgs%2Farticle%2FviewFile%2F299%2F233&usq=AOvVaw2dYzWig2gTXn0jxff3rCX9>>. [Consulta: 12 de diciembre de 2018].
- SALGADO, Cecilia (2014). "Sistemas de control de gestión y desempeño organizacional: una revisión conceptual". Ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <<http://congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xix/docs/17.05.pdf>>. [Consulta: 6 de abril de 2017].
- SANDOVAL, Irma (2016). "Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana". *Revista Mexicana de Sociología* 78 (1) (enero-marzo): 119-152. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-032016000100119>. [Consulta: 17 de marzo de 2018].
- URIBE Restrepo, Clemencia y Olga Lucía Lopera Quiroz (2015). "La sociología en la formación jurídica", *Diálogos de Derecho y Política* 16 (7) (enero-abril): 24-31.

Relevancia epistemológica en la comunicación de las ciencias

Epistemological Relevance in the
Communication of the Sciences

*María del Socorro Aguilar Cucurachi**

RESUMEN

Este ensayo propone describir brevemente tres aspectos relacionados con los potenciales trasfondos epistemológicos en las prácticas de la comunicación de las ciencias (CC): 1) los momentos que han marcado las distintas formas de acercarse al conocimiento: la modernidad (y su distintivo método cartesiano); la posmodernidad con la reflexión filosófica-epistemológica que la caracteriza, y la transmodernidad (a propósito de la crisis sanitaria por Covid-19); 2) la importancia de aproximarse desde un enfoque sistémico a las realidades humanas y a las investigaciones científicas, y 3) las bases epistemológicas desde las que se pueden llevar a cabo procesos o estrategias de la CC, con el fin de posicionarse desde ésta en el marco de las investigaciones científicas con pertinencia social y de interés para la comunicación.

PALABRAS CLAVE: comunicación, ciencias, epistemología, transmodernidad, enfoque sistémico.

* Investigadora posdoctoral en el Instituto de Ecología, A.C. Correo electrónico: <scucurachi@gmail.com>. ORCID: <0000-0002-9644-7186>.

ABSTRACT

This essay briefly describes three issues related to potential, underlying epistemological aspects in scientific communications practices (SCP): 1) the moments that have marked the different forms of approaching knowledge: modernity (and its distinctive Cartesian method); post-modernity, with its characteristic philosophical-epistemological thinking; and trans-modernity, as a result of the Covid-19 health crisis; 2) the importance of taking a systemic approach to human realities and scientific research; and 3) the epistemological bases from which scientific communications strategies or processes can be carried out, in order to position oneself in the framework of socially pertinent scientific research of interest for communication.

KEY WORDS: communication, science, epistemology, trans-modernity, systemic approach.



INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos de la comunicación de las ciencias (CC) es transmitir de manera fiel, creativa y pertinente la información científica de interés y, sobre todo, con pertinencia social. En la mayoría de los casos, las formas y los medios para comunicar no son pensados profundamente, sino que sólo es cogemos entre una lista de posibilidades la que mejor nos parezca para el momento en cuestión o dependiendo desde donde se lleve a cabo esta práctica. Es decir, depende si se es periodista, científico, divulgador en medios de comunicación diversos o en escuelas, etcétera; entonces asumimos inconscientemente que se parte de una base filosófica, no con esta certeza sino, más bien, desde la voz que nos autoriza nuestra formación disciplinaria.

En este ensayo me propongo, con el objetivo de entender el trasfondo epistemológico en las prácticas de comunicación de las ciencias, describir brevemente tres aspectos principales; primero, los momentos que han marcado las distintas formas de acercarnos al conocimiento: la modernidad y su distintivo método cartesiano; la posmodernidad con la reflexión filosófica y epistemológica que la caracteriza, y quiero incorporar un posible momento histórico inminente: la transmodernidad (Dussel, 2020), a propósito de la crisis sanitaria que confrontamos actualmente, debido a la enfermedad de la Covid-19, asociada con el nuevo coronavirus. Como segundo aspecto, voy a resaltar la importancia de acercarnos desde un enfoque sistémico a las realidades entendidas como sistemas complejos, lo cual ya es de por sí una aproximación epistemológica; y tercero, incluyo las posibles bases epistemológicas desde las que podemos llevar a cabo nuestros procesos o estrategias de CC, como una forma de posicionarme en el marco de las investigaciones científicas de interés para la comunicación y, sobre todo, desde la práctica misma de la comunicación de las ciencias.

LAS REALIDADES PROVISIONALES Y RELATIVAS EN UN TIEMPO QUE NO ES LINEAL

Algo que resulta revelador para nuestras prácticas investigativas y de comunicación cuando se trata de interpretar las realidades que nos interesan es el hecho de que nada de lo que pensamos es completamente cierto; es decir, las maneras que consideramos válidas para conocer, y que determinan o configuran nuestras praxis y las de las otras realidades, tienen vigencia. Hoy puede ser que tengamos algo de razón, mañana quién sabe. En otras palabras, como lo plantea Miguel Martínez (2014: 15), una característica básica del conocimiento es su provisionalidad y también lo es su relatividad; esto significa que las realidades que interpretamos son váli-

das sólo para el momento vivido, y también lo son, únicamente, a partir del contexto inmediato, aunque esto no significa que los contextos y los tiempos pasados no influyan de manera inexorable en las prácticas socioculturales en el presente, es decir, en el tiempo real de la interpretación.

Esta lógica de pensamiento alcanza a los modos de vida de los grupos humanos que nos interesan, pues éstos son dinámicos, temporales y dependen, como ya lo mencioné, de su contexto histórico cultural y de su geografía. Esto significa que además de que puede cambiar la manera en la que nos acercamos a las realidades sociales o a los contenidos científicos, las formas en las que estos grupos humanos simbolizan sus contextos, así como los métodos que los científicos utilizan para realizar sus procesos de investigación, también son provisionales. Sin embargo, los acercamientos a las realidades plasmados en la historia son un hilo conductor que nos muestra cómo se transforman los modos de vida y las maneras de acercarnos al conocimiento a través del tiempo. Estamos hablando de una herencia histórica. Cabe aclarar que la historia no es lineal, sino que más bien es ecléctica, recursiva y dialéctica, y probablemente las formas de entender la realidad en el pasado vuelvan a sentar las pautas del presente y del futuro. También es posible que algunos acontecimientos no registrados en la historia estén siendo importantes en las simbolizaciones de las realidades.

Con respecto a lo anterior, De Sousa (2006: 23), en el marco de la "Sociología de las ausencias", habla de que "lo que no existe es producido como no existente, como no creíble, descartable, invisible a la realidad hegemónica del mundo", y esto sucede con los acontecimientos no marcados en la historia; por ello, este autor incluye al tiempo lineal dentro de una concepción *monocultural*, lo que implica entender la realidad desde la modernidad, acompañada de conceptos como progreso, modernización, desarrollo y globalización. Estos términos dan idea de un tiempo lineal, donde los más avanzados siempre van adelante, son más modernos, vanguardistas, y

son el referente de los retrasados. Con esta lógica se definen las categorías de países desarrollados y subdesarrollados, donde estos últimos son premodernos, primitivos, salvajes, etcétera. Ante esta mirada hegemónica o monocultural, De Sousa (2006: 27) propone la *ecología de las temporalidades*, donde explica que lo importante es saber que aunque el tiempo lineal es uno, también existen otros tiempos. Por ejemplo, los tiempos considerados en los inmensos monocultivos de soya difieren con los de la cosecha de una variedad de cultivos, para los campesinos indígenas o tradicionales.

LAS DISTINTAS FORMAS DE ACERCARNOS AL CONOCIMIENTO EN UN VAIVÉN ENTRE LAS CIENCIAS BÁSICAS Y LAS HUMANAS

Ahora bien, los momentos que han marcado la manera de aproximarnos al conocimiento están insertos en los paradigmas, que a su vez se ubican dentro de los marcos epistemológicos. La epistemología de la modernidad se ha constituido sobre el método cartesiano, proclamado por René Descartes: fragmentar todo problema en tantos elementos como sea posible. Esta forma de pensar dio resultados para muchos avances científicos y tecnológicos; basta decir que el auge de este método se presentó durante la Revolución Industrial. Para los modernistas, el progreso y la razón son fundamentales para resolver los problemas de la época, y este pensamiento que plantea que las ciencias y la tecnología son la respuesta para todo sigue vigente desde una posición hegemónica.

A pesar de ser la doctrina dominante (positivista) la que rige las formas de conocer, por estar supuestamente validada, el método cartesiano no funciona para la interpretación de las realidades humanas, es decir, es una forma completamente válida en la física clásica, la astronomía, la tecnología de materiales, las ciencias experimentales, la medicina, etcétera, pero no lo es (del todo) cuando se trata de entender las

dinámicas sociales, en donde el todo no es la suma de las partes, las partes componen al todo, el todo alimenta a las partes y las partes no lo son sin las otras partes y sin el todo, y esto aplica para distintas dimensiones desde un enfoque de sistemas complejos. Al respecto, Carlos E. Maldonado (2014: 94) menciona que el fenómeno social es complejo y, por consiguiente, no es simplemente un agregado de partes. Tampoco se trata de que a partir de un fenómeno necesariamente derive otro, pues no estamos frente a una linealidad causa-efecto como se entiende desde el conductismo y otros enfoques cartesianos; en el caso de los sistemas, hay muchas causas para un efecto y estos últimos también son causas de otros efectos.

Entonces el todo, entendido como un sistema complejo, es multidimensional y multiescalar. En este tenor, De Sousa (2006: 29) concibe a la cuarta ecología: la *trans-escala*, que se refiere a la posibilidad de articular los procesos a escalas locales, nacionales y globales. En este marco, todo lo que es local puede extrapolarse a lo nacional; por ejemplo, los movimientos locales pertinentes y asequibles pueden proyectarse a una escala nacional. También expone que debemos ser capaces de trabajar entre las escalas, y de articular los análisis entre las locales, nacionales y globales. Desde un enfoque de complejidad podemos decir que los sistemas exigen una mirada distinta, lo que demanda de parte del investigador una visión o un estudio multiescalar. La multiescalaridad se refiere a que un fenómeno complejo requiere de escalas distintas en sus procesos de explicación, y éstas se encuentran en estrecha relación entre ellas, pero ninguna tiene, *a priori*, absolutamente ninguna prelación sobre las demás (Bar-Yam, 2004: 41), como sucede en el caso del círculo vicioso, en donde unas partes dependen de otras para su funcionamiento y si la dinámica se rompe deja de funcionar (Martínez, 2014: 25).

El estatus de las ciencias como la única forma legítima de acercarse al conocimiento tuvo un importante punto de inflexión a partir de los cuestionamientos críticos de Karl Marx

(en Habermas, citado por Martínez, 2014), Ludwig Wittgenstein, Sigmund Freud y Friedrich Nietzsche. El cuestionamiento social por parte de Wittgenstein resalta que el significado lingüístico no está en la palabra, ni en la sentencia, sino en los contextos en los que se usan, es decir, la comunicación depende de la vida contextual o circunstancial. Con esto, el cuestionamiento social deja de lado la idea de que el sujeto, a través de su racionalidad, es la fuente de los significados. Por su parte, el cuestionamiento psicológico, con Freud como principal exponente, demuestra que existen fuerzas ocultas que coaccionan sobre la supuesta razón humana y, por último, el epistémico, con Nietzsche como su representante más destacado, quien dice que no hay verdad ni conocimiento de las cosas y que sólo podemos aspirar a metaforizaciones de la realidad.

EL RECONOCIMIENTO A LAS DIVERSIDADES EPISTEMOLÓGICAS EN VÍSPERAS DE LA TRANSMODERNIDAD

Pareciera que la manera de describir las principales formas de acercarnos al conocimiento es dicotómica, o por lo menos así es planteada desde la perspectiva occidental. Como lo señala De Sousa (2006: 21), "...vivimos en un conocimiento perezoso que es, por naturaleza, un conocimiento dicotómico hombre/mujer, norte/sur, cultura/naturaleza, blanco/negro. Son dicotomías que parecen simétricas, pero sabemos que ocultan diferencias y jerarquías". En esta historia aparentemente lineal, ¿qué es lo que sigue en el tiempo? Recientemente, el filósofo y economista Enrique Dussel, en su artículo "Cuando la naturaleza jaquea la orgullosa modernidad" (Dussel, 2020) plantea a la *transmodernidad* como una era nueva, en donde sugiere que debemos replantearnos nuestros modos de vida centrados en el capitalismo que está basado en las productividades. Ya lo mencionaba De Sousa (2006: 29) con su concepto de la *ecología de las productividades*, mediante el cual sugiere que en lugar de la

ortodoxia productivista capitalista se recuperen y valoren los sistemas alternativos de producción, de las organizaciones económicas populares, de las cooperativas obreras, de las empresas autogestionadas, de la economía solidaria, etcétera, que históricamente han sido ocultadas y desacreditadas por el sistema dominante.

Un aspecto que me resulta interesante en el trabajo de Dussel (2020) es que omite a la posmodernidad como el momento actual; es posible que las maneras de cuestionar de los filósofos de la posmodernidad no marcaron una transición histórica, pero esto no significa que los cuestionamientos a la modernidad discutidos desde la posmodernidad no sean relevantes. ¿Qué tiempo histórico estamos viviendo? Para Anthony Giddens, Jürgen Habermas y Thomas A. McCarthy (2004) no hay posmodernidad, sino que en realidad todavía nos encontramos dentro de la modernidad, y la globalización es una radicalización y universalización de esta última, que ya no es una característica única de los países modernos occidentales, sino que ocurre cuando la modernidad logra universalizarse y Occidente ya abarca al resto del planeta.

Regresando a la naturaleza dicotómica que tenemos de ver el todo, es decir, que cada una de las formas de acercarnos al conocimiento está en esquinas contrarias, cabe resaltar que cada cual tiene su valor intrínseco para los fines que le compete, y ambas cuentan con una potencia inexorable para aproximarnos desde diferentes aristas a las realidades. Por ejemplo, está el caso de la Covid-19, en donde los avances científicos son sumamente importantes para conocer el comportamiento del virus; sin embargo, aunque sólo es un virus el que amenaza a la humanidad, las sociedades son distintas y, por lo tanto, las políticas sanitarias, sociales, económicas y culturales deben planearse a la medida de las poblaciones afectadas, y en este aspecto las ciencias sociales y humanas adquieren relevancia. De Sousa (2006: 29), con la *ecología del reconocimiento* plantea que debemos aceptar las diferencias que quedan después de que las jerarquías son

desveladas. Para lograr entender el papel que ocupa cada manera de conocer, es necesario acudir al debate entre las ciencias humanas y las básicas, lo que en realidad nos permite desempolvar la mirada crítica para tener la sensibilidad de definir los marcos epistémicos que les dan soporte a los métodos y, por lo tanto, a las ciencias que representamos y que nos representan.

En este debate, quienes son parte de las ciencias sociales demandan el reconocimiento como la mejor manera (alternativa) para estudiar las realidades sociales; y, por otro lado, las ciencias básicas y aplicadas ostentan la legitimidad de los resultados y avances científicos y tecnológicos de vanguardia. Sin embargo, cabe reconocer que la mirada positivista alcanza también a las ciencias sociales, pues como lo plantea De Sousa (2006: 15), éstas están pensadas desde la modernidad occidental. Entonces, lo que necesitamos no es un conocimiento nuevo sino un novedoso modo de producir conocimiento, un pensamiento alternativo de las alternativas. Con referencia a la premisa anterior, en la *ecología de los saberes*, no se trata de “*descredibilizar* a las ciencias, ni de un fundamentalismo esencialista anticientífico; se trata más bien de que las ciencias dejen de entenderse como monocultura”.

Por lo tanto, las ciencias (*en plural*), forman parte de una ecología más amplia de saberes, en donde se espera que el saber científico dialogue con la multiplicidad de saberes (laico, popular, indígena, urbano marginal, campesino, etcétera). Se trata, como plantea De Sousa (2006: 26), de “crear la posibilidad de que estas experiencias ausentes se vuelvan presentes”. En palabras de Escobar (2002: 9), es necesario construir una nueva forma de pensar sobre el desarrollo y la modernidad y, por lo tanto, planificar desde la perspectiva de un nuevo paradigma tomando como referencia a la globalización. El resultado esperado es la posibilidad de la construcción de mundos socioecológicos diferentes que mantengan una conciencia de la globalidad, sin ser desarrollistas ni modernizantes.

RELEVANCIA EPISTEMOLÓGICA EN LA COMUNICACIÓN DE LAS CIENCIAS

Vuelvo al inicio del presente ensayo, cuando mencioné que en la mayoría de los casos en los que llevamos a cabo algún proceso relacionado con la comunicación de las ciencias, las formas y los medios para comunicarla no son pensados epistemológicamente y, por ello, escogemos de manera arbitraria la manera que mejor nos parezca para el contexto social o científico de interés. Estas estrategias para comunicar las ciencias dependen de la posición en donde estemos ubicados, es decir, si somos periodistas, científicos, divulgadores, aficionados, etcétera, entonces elegimos lo que consideramos pertinente desde la voz que nos autoriza nuestra formación disciplinaria, pero repito, sin pensar en qué base epistemológica están asentadas nuestras prácticas.

Respecto de lo planteado en el párrafo anterior, considero que está bien que las maneras de comunicar las ciencias sean elegidas a partir del contexto; esto, que implica la importancia contextual de las realidades sociales, se refiere a la *episteme hermenéutica* (Dilthey, citado por Martínez, 2014: 22), la cual busca entender a los seres humanos a partir de sus vivencias. El concepto de *vivencia* y su significado constituye una *base epistemológica* para todo conocimiento, ya que la vida misma contiene conocimientos y saberes y, por lo tanto, es necesario dejar a un lado el hecho de que las personas no saben nada, pues más bien se trata de reconocer que saben y qué saben, que sus saberes importan y que los contenidos con los que intervengamos en los proyectos de la CC deberán estar anclados a conocimientos asociados a las prácticas socioculturales, de tal manera que tengan sentido y significado para la población a la que están dirigidos. Es necesario mirar las realidades desde un enfoque sociocultural y sistémico para que tengan sentido en el sector social al que se desea llegar, pero también para que puedan significar algo, de ser posible, para otros sectores y otras geografías.

La tarea de la CC, y de las ciencias humanas en particular, consiste en examinar las manifestaciones de la vida experiencial tanto en sus expresiones individuales como en las sociales. El reconocimiento y la comprensión de las realidades implica relaciones y significados, lo cual requiere de una visión del contexto lo más amplia posible, esto es, desde un enfoque complejo o sistémico. Entonces, incorporar los contextos socioculturales y ambientales de los sujetos y de los colectivos, y de los sujetos en el colectivo, en las prácticas de la CC resulta fundamental, y necesariamente requiere de un enfoque interpretativo. Para Kockelmans (1975, citado por Martínez, 2014: 26), la hermenéutica moderna es un *método interpretativo* que sigue el curso natural del modo humano de comprender el sentido de las personas sobre los fenómenos del mundo que las rodea.

Por lo tanto, en la práctica de la CC, la *episteme hermenéutica* es esencial, con la misma potencia que la *episteme fenomenológica*. La fenomenología se refiere al estudio de los fenómenos *tal como son experimentados, vividos y percibidos* por los seres humanos. Su esencia consiste en estudiar las realidades como son *en sí*, dejándolas que se manifiesten por sí mismas, y esto implica respetarlas sin intervenir en su estructura desde afuera. Otro enfoque epistemológico y metodológico que plantea Martínez (2014: 31) es el *etnográfico*, que plantea conocer cualitativamente las realidades. Los miembros de una sociedad comparten una estructura propia que se manifiesta en diferentes aspectos de su vida. Este modo de pensar y de ver las cosas explica y da razón de su comportamiento en las diferentes áreas, ya que la conducta humana influye tanto por el medio, como por las tradiciones, los roles, los valores y las normas.

Finalmente, en la CC no sólo es importante conocer y suscribirnos a una base epistemológica para llevar a cabo nuestras estrategias de comunicación, sino que también es necesario comprender los enfoques desde los que parten las ciencias que queremos comunicar. Hasta ahora, a partir de

las lecturas de los textos de Martínez (2014), Escobar (2002), De Sousa (2006), Maldonado (2014) y Dussel (2020), puedo hacer referencia al trasfondo epistemológico de cada una de las formas de acercarnos al conocimiento: la positivista, cimentada en el método cartesiano, que enfatiza lo singular de las cosas y propicia la objetividad del conocimiento y el determinismo de los fenómenos a partir del experimento en donde se cuantifican aleatoriamente las medidas. La otra forma, alternativa y constructivista, es *relacional, sistémica, estructural, transdisciplinaria*, además de que valora las realidades sociales y a las personas por lo que son en sí, pero que asimismo considera el conjunto de las relaciones. Por último, una más que debemos considerar y que está por emerger después de la crisis sanitaria global que alimenta a la crisis sistémica ya existente: la *transmodernidad*, que representa un importante punto de inflexión en donde deberemos acercarnos, a través de las alternativas a las alternativas, al conocimiento para cambiar el sistema capitalista globalizado fallido y que ha sido promovido desde una base epistemológica positivista.

BIBLIOGRAFÍA

- BAR-YAM, Yaneer (2004). *Making Things Work. Solving Complex Problems in a Complex World*. Nueva Inglaterra: Knowledge Press. Disponible en: <<https://doi.org/10.1002/cplx.20014>>.
- DE SOUSA Santos, Boaventura (2006). "La sociología de las ausencias y la sociología de las emergencias: para una ecología de saberes", *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/santos/Capitulo%20I.pdf>>. [Consulta: junio de 2021].

- DUSSEL, Enrique (2020). “Cuando la naturaleza jaquea la orgullosa modernidad”. *La Jornada*, 4 de abril. Disponible en: <<https://www.jornada.com.mx/2020/04/04/opinion/008a1pol>>. [Consulta: junio de 2021].
- ESCOBAR, Arturo (2002). “Globalización, desarrollo y modernidad”. En *Planeación, participación y desarrollo. Corporación Región*, editado por Luz Elly Carvajal, 9-32. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Fundación Social.
- GIDDENS, Anthony, Jürgen Habermas y Thomas McCarthy (2004). *Habermas y la modernidad*. Madrid: Cátedra.
- MALDONADO, Carlos E. (2014). “Complejidad de los sistemas sociales: un reto para las ciencias sociales”. En *Epistemología y ciencias sociales: ensayos latinoamericanos*, editado por Francisco Osorio, 89-103. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- MARTÍNEZ Miguélez, Miguel (2014). “Epistemología de las ciencias humanas en el contexto iberoamericano”. En *Epistemología y ciencias sociales: ensayos latinoamericanos*, editado por Francisco Osorio, 13-38. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Las fortalezas de la UAM: modelo académico, investigación y vinculación social. Propuesta de comunicación y posicionamiento social

The Strengths of the UAM: Academic Model, Research, and Social Outreach. A Proposal for Communication and Social Positioning

*Claudia Díaz Pérez**
*Mery Hamui Suttor***
*José Luis Sampedro****

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es describir las fortalezas de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), los avances en sus funciones sustantivas y las particularidades de su modelo académico. A partir del análisis de sus logros, se sugieren las bases para configurar un modelo de comunicación social. El conocimiento que se tiene de la institución es limitado entre los aspirantes, los estudiantes y la sociedad en general, y por ello muchos de los primeros la tienen como una segunda opción. Esta propuesta también destaca los programas de atención social que la han posicionado como una de las mejores universidades en el país, y se concluye con un conjunto de recomendaciones específicas para implementar estrategias de comunicación dirigidas a los alumnos, las empresas, la sociedad civil y el gobierno.

PALABRAS CLAVE: fortalezas, modelo académico, desarrollo de la investigación, vinculación, modelo de comunicación social.

* Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Correo electrónico: <claudp33@yahoo.com>.

** Profesora-investigadora del Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: <meryhamuis@gmail.com>.

*** Profesor-investigador del Departamento de Estudios Institucionales, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Cuajimalpa. Correo electrónico: <jsampedro@cua.uam.mx>.

ABSTRACT

This article's objective is to describe the strengths of the Autonomous Metropolitan University (UAM), the advances of its substantive functions, and the specificities of its academic model. Based on an analysis of its achievements, the authors suggest the bases for configuring a social communications model. Students, would-be students, and the public in general have limited knowledge of the institution, and therefore, some aspiring students have it as a fall-back option. The article also underlines the social outreach programs that have positioned it as one of the country's best universities and concludes with a series of specific recommendations for implementing communications strategies targeting students, companies, civil society, and the government.

KEY WORDS: strengths, academic model, research development, outreach, social communication model.



INTRODUCCIÓN

El trabajo que aquí presentamos deriva de las discusiones realizadas en un grupo académico de especialistas en educación superior. Nuestro objetivo es contribuir a la consolidación del posicionamiento de la Universidad Autónoma Metropolitana en la sociedad, a través de mecanismos de comunicación social. La UAM, aun cuando es una institución relativamente joven, se ha consolidado de manera importante y en la actualidad ocupa los primeros lugares en investigación a nivel nacional, también ha sido reconocida como generadora de beneficios sociales, y con una importante participación en la oferta educativa en los niveles de licenciatura y posgrado. Sin embargo, todavía no tiene el reconocimiento social que otras instituciones de educación superior han alcanzado.

La Universidad Autónoma Metropolitana se fundó en 1974 y rápidamente ha consolidado sus funciones sustantivas: la docencia, la investigación y la difusión de la cultura. Así, a partir de la producción de conocimiento, la formación de estudiantes y los programas de extensión específicos dirigidos a la población más desfavorecida, contribuye activamente al análisis y la resolución de problemas sociales relevantes. El propósito de este documento es describir brevemente las capacidades creadas en la UAM y proponer recomendaciones para ampliar la difusión del conocimiento científico, tecnológico, humanístico y cultural entre los diversos sectores (gubernamental, privado y social) y su impacto en la sociedad.

El modelo de la UAM es heredero de dos impulsos principales: la satisfacción de la demanda por escolaridad superior y el desarrollo de un proyecto innovador en permanente transformación (López, Casillas y González, 2000). Su diseño flexible integra las funciones de investigación y de docencia en la figura de profesor-investigador, con una orientación a la labor investigativa en donde la generación de conocimiento alimenta a la docencia. Enclavada en la Ciudad de México, la UAM se concibió como una institución moderna, abierta al cambio e innovadora, equilibrada en su gestión participativa y colegiada. Hace 45 años jugó un papel central en la estrategia del gobierno que ocasionó el movimiento de 1968; de ahí que se la vea como la universidad de los experimentos, ya que se buscó ir lejos para mostrar su factibilidad (López, Casillas y González, 2000).

El documento está integrado por los siguientes apartados: en el primero se analizan las particularidades del modelo educativo y la oferta académica que mantiene (tanto a nivel licenciatura como de posgrado) mediante sus programas académicos; en el segundo se describen algunas de las principales aportaciones que sus investigadores han realizado y el impacto de estas experiencias; el tercero explora el rol de la internacionalización en su calidad, y en el cuarto se sintetizan algunos de los programas de atención social más relevantes,

y, finalmente, se incluyen un conjunto de recomendaciones orientadas a fortalecer el conocimiento y posicionamiento de la UAM en la sociedad a partir de las capacidades creadas.

PROGRAMAS ACADÉMICOS

La creación de la Universidad Autónoma Metropolitana respondió a la necesidad de ampliar la oferta de programas de estudio en el centro del país y para disminuir la presión de la demanda que existía, a mediados de la década de los setenta, sobre la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN). La UAM, además de cubrir dicha demanda creciente de educación superior fue innovadora en las formas de organización académica y administrativa (unidades universitarias integradas por divisiones y departamentos académicos), con modalidad trimestral y estructura departamental. Sus funciones principales son la docencia, la investigación y la difusión y preservación de la cultura.

En la *Agenda estadística UAM, primavera de 2018* se describe que existen 58 departamentos académicos y 276 áreas de investigación agrupadas en nueve áreas de conocimiento, 82 planes de estudio de licenciatura, once especialidades, 61 maestrías y 38 doctorados agrupados en seis divisiones académicas. Un poco más de la tercera parte de los programas de licenciatura y posgrado se concentra en el área de Ciencias Sociales y Humanidades (CSH) (el 34 y el 36 por ciento, respectivamente); y de los once planes de especialidad, el 45.5 por ciento también corresponde a esta área (cuadros 1, 2, 3 y 4).

Al interior de cada unidad, Azcapotzalco e Iztapalapa tienen la mayor proporción de programas de licenciatura en Ciencias Básicas e Ingenierías (CBI) (el 59 y el 37 por ciento, respectivamente), Xochimilco en Ciencias Biológicas y de la

Salud (CBS) (el 44 por ciento), Cuajimalpa y Lerma cuentan con una distribución similar entre los programas de estudio (cuadro 1).

La tercera parte de las licenciaturas se concentra en la unidad Iztapalapa (con el 33 por ciento), alrededor de la misma proporción de los programas de maestría se encuentra en la unidad Xochimilco (el 34.4 por ciento) y un poco más de la tercera parte de los planes de doctorado están en la unidad Iztapalapa (con un 36.8 por ciento). Xochimilco y Azcapotzalco concentran el 64 por ciento de los planes de maestría, e Iztapalapa y Azcapotzalco el 69 por ciento de los de doctorado (cuadros 1, 2, y 3). Existen tres programas multidisciplinarios de posgrado, dos entre CBI-CBS (Iztapalapa) y uno entre CBS-CNI (interunidades) (cuadros 2 y 3).

Cuadro 1
PLANES DE ESTUDIO DE LICENCIATURA UAM
2018-PRIMAVERA

Unidad	CBI	CSH	CBS	CAD	CCD	CNI	Total	%
Azcapotzalco	10	4	-	3	-	-	17	20.7
Cuajimalpa	-	4	-	-	3	4	11	13.4
Iztapalapa	10	11	6	-	-	-	27	32.9
Lerma	3	3	3	-	-	-	9	11.0
Xochimilco	-	6	8	4	-	-	18	22.0
Total	23	28	17	7	3	4	82	100.0
%	28.0	34.1	20.7	8.5	3.7	4.9	100.0	-

Nota: CBI (Ciencias Básicas e Ingenierías), CSH (Ciencias Sociales y Humanidades), CBS (Ciencias Biológicas y de la Salud), CAD (Ciencias y Artes para el Diseño), CCD (Ciencias de la Comunicación y Diseño), CNI (Ciencias Naturales e Ingenierías).

Fuente: UAM (2018).

Cuadro 2
PLANES DE ESTUDIO DE MAESTRÍA UAM
2018-PRIMAVERA

Unidad	CBI	CSH	CBS	CAD	CCD	CNI	CBI- CBS	Total	%
Azcapotzalco	6	6	-	6	-	-	-	18	29.5
Cuajimalpa	-	1	-	-	1	1	-	3	4.9
Iztapalapa	7	5	4	-	-	-	1	17	27.9
Xochimilco	-	9	9	3	-	-	-	21	34.4
Interunidades	-	2	-	-	-	-	-	2	3.3
Total	13	23	13	9	1	1	1	61	100.0
%	21.3	37.7	21.3	14.8	1.6	1.6	1.6	100.0	-

Fuente: UAM (2018).

Cuadro 3
PLANES DE ESTUDIO DE DOCTORADO UAM
2018-PRIMAVERA

Unidad	CBI	CSH	CBS	CAD	CCD	CNI	CBI- CBS	CBS- CNI	Total	%
Azcapotzalco	4	2	-	6	-	-	-	-	12	31.6
Cuajimalpa	-	1	-	-	-	1	-	-	2	5.3
Iztapalapa	6	5	2	-	-	-	1	-	14	36.8
Xochimilco	-	4	2	1	-	-	-	-	7	18.4
Interunidades	-	2	-	-	-	-	-	1	3	7.9
Total	10	14	4	7	-	1	1	1	38	100.0
%	26.3	36.8	10.5	18.4	0.0	2.6	2.6	2.6	100.0	-

Fuente: UAM (2018).

Cuadro 4
PLANES DE ESTUDIO DE ESPECIALIDAD UAM
2018-PRIMAVERA

Unidad	CBI	CSH	CBS	CAD	CCD	CNI	CBI- CBS	Total	%
Azcapotzalco	-	3	-	1	-	-	-	4	36.4
Cuajimalpa	-	-	-	-	-	1	-	1	9.1
Iztapalapa	-	1	2	-	-	-	1	4	36.4
Xochimilco	-	1	1	-	-	-	-	2	18.2
Total	-	5	3	1	-	1	1	11	100.0
%	-	45.5	27.3	9.1	0.0	9.1	9.1	100.0	-

Fuente: UAM (2018).

Las unidades de más reciente creación, Cuajimalpa y Lerma, ofrecen innovadores programas de licenciatura y posgrado para responder a los retos actuales y emergentes, tanto en el ámbito local como en el estatal y en el nacional, que forman a profesionistas e investigadores con habilidades y competencias para atender retos como la manufactura avanzada, modelado 3D, robótica, internet de las cosas, sensibilidad ambiental y social, conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, salud mental y conductual de la población mexicana, diseño de nanofármacos, bioinformática, entre otros.

En el cuadro 5 se describe la situación de los planes de estudio. De los 75 programas evaluables de licenciatura, el 42.7 por ciento están acreditados, y del total de éstos la unidad Azcapotzalco cuenta con la mayor proporción (el 46.9 por ciento); en cuanto al área de conocimiento, CBI tiene el más alto porcentaje de programas acreditados (el 37.5 por ciento).

Cuadro 5
PLANES DE ESTUDIO ACREDITADOS UAM
2018-PRIMAVERA

División académica	Programas acreditados	%
Ciencias Básicas e Ingenierías	12	37.5
Ciencias Sociales y Humanidades	4	12.5
Ciencias y Artes para el Diseño	5	15.6
Ciencias de la Comunicación y Diseño	1	3.1
Ciencias Naturales e Ingenierías	3	9.4
Ciencias Biológicas y de la Salud	7	21.9
Total	32	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la UAM (2018).

De los 110 programas de posgrado, 74 están incorporados al Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (el 67.2 por ciento), de los cuales las unidades Iztapalapa y Azcapotzal-

co concentran casi dos terceras partes (el 37.8 y el 24.3 por ciento, respectivamente), y el resto se distribuye entre Xochimilco y Cuajimalpa (con el 27.0 y el 6.8 por ciento). Como se muestra en el cuadro 6, el 47.3 por ciento están en el nivel consolidado del PNPC del Conacyt.

Cuadro 6
PROGRAMAS DE POSGRADO DEL PNPC (CONACYT) UAM
2018-PRIMAVERA

Nivel	Total	%
Competencia internacional	8	10.8
Consolidado	35	47.3
En desarrollo	28	37.8
Reciente creación	3	4.1
Total	74	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la UAM (2018).

En el trimestre 18-primavera, la matrícula total fue de 45,925 alumnos, de los cuales el 93.5 por ciento correspondían al nivel de licenciatura y el resto al de posgrado. Del total de los de licenciatura, el 31 por ciento recibía una beca pagada con recursos del Programa Nacional de Becas y de los de posgrado sólo el 14 por ciento la obtuvo (cuadro 7).

Cuadro 7
PLANES DE ESTUDIO DE ESPECIALIDAD UAM

Nivel	Alumnos		Alumnos con beca	
	Total	%	Total	%
Licenciatura	42,960	93.5%	13,276	97.0
Posgrado	2,965	6.5%	412	3.0
Total	45,925	100.0%	13,688	100.0

Fuente: UAM (2018).

Las fortalezas en los programas académicos de la UAM nos permiten considerar que: (i) a nivel licenciatura existe un conjunto de éstos, innovadores y orientados a satisfacer la

demanda en problemas sociales complejos, además de los programas tradicionales de alta demanda; (ii) una de sus características es su diseño inter, multi y transdisciplinario, que se identifica también en los programas de posgrado; (iii) los programas de licenciatura son atendidos por profesores-investigadores que articulan la docencia y la investigación para una formación de alta calidad, lo que sigue posicionando a la institución como un modelo innovador.

INVESTIGACIÓN Y PROGRAMAS RELEVANTES

Desde su creación, la UAM ha definido a la investigación como un eje articulador de sus funciones sustantivas. El cuadro 8 describe sus capacidades generales en tres momentos: 2008, 2012 y 2017. Se analiza y compara la posición que a nivel nacional tiene en: la producción de publicaciones en el Institute for Scientific Information (ISI), el personal docente, la matrícula, el financiamiento y los cuerpos académicos. En general, se observa que se encuentra en las primeras posiciones en el país.

Si bien entre 2008 y 2017 en el ISI pasó al quinto lugar nacional, con el 5.1 por ciento de la producción institucional, en términos absolutos disminuye del 6.3 por ciento en 2008 al 5.1 por ciento mencionado, a pesar del incremento en el número de publicaciones, de 514 a 754; esto muestra la creciente participación de otras universidades. Respecto del personal docente reconocido por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) descendió, en el mismo periodo, del quinto al sexto lugar a nivel nacional con el 1.3 por ciento, aunque este indicador no discrimina el tipo de nombramiento, por ejemplo. El financiamiento creció escasamente, y en dos indicadores pierde posiciones de manera importante. El primero es en el número de cuerpos académicos, y el segundo es su participación en la matrícula. En 2008, la UAM ocupaba la segunda posición nacional en cuerpos académicos, con 144,

sólo por debajo de la Universidad de Guadalajara; en 2017 estaba en el cuarto lugar. Su participación nacional en relación con el número de cuerpos académicos por institución pasó del 6.64 al 4.5 por ciento y se presentó una disminución respecto de 2012, año en que tenía el 7 por ciento a nivel nacional con 264. En cuanto a la matrícula, se observa un decremento relevante, ya que se movió del quinto lugar con una participación nacional del 1.65 por ciento al décimo sitio con el 1.3 por ciento.

Cuadro 8
CARACTERÍSTICAS Y POSICIONAMIENTO EN PRODUCCIÓN ACADÉMICA
DE LA UAM A NIVEL NACIONAL

	2008	2012	2017
Producción institucional ISI	6.3% 6º lugar	5.8% 6º lugar	5.1% 5º lugar
Personal docente	1.74% 5º lugar	1.5% 6º lugar	1.3% 6º lugar
Matrícula	1.65% 5º lugar	1.5% 8º lugar	1.3% 10º lugar
Financiamiento*	\$4,364	\$5,414	\$6,713**
Cuerpos académicos	6.64% 2º lugar	7% 2º lugar	4.5% 4º lugar

* Cifras en millones de pesos.

** El dato de financiamiento corresponde a 2016. Este cuadro tiene el propósito de identificar el posicionamiento de la UAM respecto del conjunto de las instituciones de educación superior (IES) del país, y se hace mediante porcentajes dada la discrepancia en los datos absolutos.

Fuente: Datos tomados de UNAM (2020).

El número de profesores pertenecientes al Sistema Nacional de Investigadores muestra, en cierta medida, la fortaleza en investigación de las instituciones. Así, en 2017, de acuerdo con la base de datos del *Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas* de la UNAM (UNAM, 2020), la UAM ocupa el quinto lugar con el 4.3 por ciento de los investigadores del SNI en el país. Se posiciona por detrás de la UNAM, que se encuentra en el primero, de los Centros Públicos de Investigación-

Conacyt, de los institutos nacionales de salud y del IPN. Aunque si consideramos únicamente a las universidades, la UAM ocuparía la segunda posición. Lo mismo ocurre cuando analizamos al subconjunto de investigadores del SNI que pertenece al nivel 3: en 2017 la UAM contaba con el 5.8 por ciento a nivel nacional, con 130 profesores, lo cual representa el 11.1 por ciento de la institución. Si nada más tomamos en cuenta a las universidades públicas, nuevamente la UAM se posiciona sólo detrás de la UNAM, que participa con el 35.9 por ciento en el país, y la proporción de profesores en el SNI de la institución es del 17.6 por ciento. En 2008 la UAM tenía 67 profesores en el nivel 3, para 2012 llegaba a 99, y en 2017 ya contaba con 130. Otra característica que evidencia la fortaleza de esta universidad es la producción de conocimiento codificado en patentes, ya que en 2016 estaba en el cuarto lugar con una participación nacional del 5.03 por ciento, detrás de la UNAM, el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN (Cinvestav) y el IPN (UNAM, 2020).

Un indicador más preciso de la fortaleza en la atención de profesores inscritos en el SNI a estudiantes de licenciatura es el coeficiente de la matrícula entre el número de investigadores. En esta relación, la UAM está por arriba de la UNAM y sólo por debajo de la Universidad de Guanajuato, que tiene un investigador del SNI por cada 48 estudiantes; la UAM uno por cada 49, y la UNAM uno por cada 51 alumnos. Esta relación es más pequeña en otras IES, por ejemplo, el IPN tiene un docente del SNI por cada 97 estudiantes, la Universidad de Guadalajara uno por cada 113 y la Universidad Autónoma de Nuevo León uno por cada 141 alumnos. Las IES con mayor número de profesores en el SNI por alumno principalmente son las dedicadas al posgrado y con menor matrícula, como El Colegio de México (Colmex), el Cinvestav y los Centros Públicos de Investigación-Conacyt. En la relación entre el financiamiento y el total de profesores del SNI de las universidades, la UAM también se encuentra en una buena posición, ya que con menos recursos ha logrado consolidar su planta de investigadores.

En este coeficiente, que corresponde a 2016 y a millones de pesos por investigador, la UAM cuenta con 5.7, la UNAM con 7.7, la Universidad de Guadalajara con diez, y la UANL con nueve millones. Por debajo de la Universidad Autónoma Metropolitana están la Universidad de Guanajuato, con una asignación de cinco millones, y la Universidad Autónoma de San Luis, con cuatro millones. Esto nos muestra otro panorama de la fortaleza que la UAM tiene en la investigación, ya que con menos recursos atiende a más estudiantes y ha incrementado sistemáticamente la participación de investigadores del más alto nivel (UNAM, 2020).

En menos de cinco décadas se ha posicionado como una opción educativa de alta calidad con 3,072 profesores definitivos, de los cuales el 89.6 por ciento son investigadores de tiempo completo, el 56.8 por ciento tiene doctorado y el 29 por ciento maestría; el 37.8 por ciento pertenecen al SNI, y el 42.7 por ciento son reconocidos en el Programa para el Desarrollo del Profesorado (Prodep, antes Promep, de la Secretaría de Educación Pública [SEP]). En la UAM, una minoría de docentes son de medio tiempo y tiempo parcial (curriculares), lo que muestra la solidez de su planta académica. En 2018, los 3,072 académicos atendían a una población escolar de 44,507 estudiantes (tanto de licenciatura como de posgrado), lo que representa una proporción de 14 alumnos por profesor y permite una atención cercana y la asesoría e involucramiento en la investigación como método de aprendizaje (UAM, 2018).

En el cuadro 9 se sintetizan las características generales que muestran la solidez en la función de investigación de las diversas unidades de la UAM, donde la más fuerte sigue siendo Iztapalapa en relación con el número de académicos pertenecientes al SNI, a los programas de posgrado reconocidos en el PNPC, a los cuerpos académicos y a la producción de conocimiento codificado en patentes. A pesar de las fortalezas, el financiamiento externo a los proyectos de investigación respecto del presupuesto aprobado ha disminuido en los últimos ocho años, pasando del 4.6 por ciento en 2010 al 1.2 por ciento en 2018 (UAM, 2020).

Cuadro 9
CARACTERÍSTICAS POR UNIDAD 2018

	Iztapalapa	Xochimilco	Azacapotzalco	Cuajimalpa	Lerma	Total
Profesores	890	941	1002	171	68	3072
SNI	492	249	253	118	51	1163
Perfil Prodep	360	310	501	103	40	1314
Cuerpos académicos	95	59	75	28	7	264
Patentes vigentes	71	20	14	9	0	114
Solicitudes de patentes	3	0	1	2*	0	6
Convenios	103	137	45	57	23	365
Posgrados Conacyt (PNPC)	28	20	18	5	3*	74

* Los datos de solicitudes de patentes de Cuajimalpa y los posgrados PNPC de Lerma corresponden a 2017.

Fuente: UAM (2018).

La relevancia de los investigadores nacionales pertenecientes al nivel 3 del SNI estriba en que cuentan con reconocimiento internacional, ya que han logrado consolidar grupos y generar procesos de aprendizaje en otros académicos con los que trabajan, por lo que existe un efecto de demostración. El caso de Cuajimalpa es reciente, pero el desarrollo acelerado que ha tenido en el ámbito de las ciencias naturales y la ingeniería ocurre, en buena medida, por figuras consolidadas que rápidamente se han convertido en facilitadores para la integración de nuevos equipos de jóvenes investigadores. Asimismo, han desarrollado capacidades para atraer recursos económicos y participar en nodos de redes internacionales vitales para la investigación. Hay estudios que demuestran que en las ingenierías y en las ciencias biológicas, particularmente, los grupos más productivos de inventores de alto nivel incorporan también a estudiantes (Díaz y Alarcón, 2015), lo

que tiene un efecto multiplicador en la UAM y fuera de ella, pero faltan estudios específicos. Como ya se señaló, la unidad que tiene el mayor número de profesores del SNI nivel 3 es Iztapalapa con 89, le sigue Xochimilco con 28, Azcapotzalco con doce, Cuajimalpa con 6 y Lerma con 1, lo que da un total de 136 investigadores para 2017 (UAM, 2017).

En consecuencia, consideramos que la UAM: (i) compite en el mismo nivel que la UNAM, el IPN, el Cinvestav y las mejores universidades del país en el área de investigación con reconocimiento nacional e internacional; (ii) el conocimiento producido a través de la investigación en la institución tiene salidas tanto para mejorar la calidad de vida de la sociedad, como para apoyar a las empresas mexicanas y para formar estudiantes y egresados que desarrollen su vida profesional en otras universidades, empresas y en el gobierno; (iii) el costo por investigador es menor que en la UNAM y que en otras instituciones, y la producción en relación con el financiamiento es de alto nivel; (iv) el número de estudiantes que se atiende por docente es mayor que en la UNAM, en el IPN y en otras escuelas públicas de educación superior. Este hecho está asociado con la figura de profesor-investigador y con el modelo de aprendizaje de la institución; (v) la investigación en la UAM es un componente fundamental del proceso de aprendizaje en los niveles de licenciatura y posgrado y habilita a los egresados para incorporar en su vida profesional tales prácticas.

PRESENCIA NACIONAL E INTERNACIONAL DE LA UAM

En las últimas dos décadas, muchos países han experimentado una notable diversificación de sus sectores de educación superior, ya que además de las universidades tradicionales, que son una parte clave de todos los sistemas terciarios, la aparición de una variedad de institutos técnicos de corta duración, de colegios comunitarios, de politécnicos, de tecnológicos, de centros de educación a distancia, de universidades abiertas y hasta de

las escuelas *universitarias* “Benito Juárez”, como las que propone y nombra el presidente de México, han creado nuevas oportunidades para satisfacer la creciente demanda social de educación superior. Los incentivos para continuar estudiando van más allá de la edad de la escolarización obligatoria, de los beneficios esenciales que el conocimiento aporta o de lo que resulta en el rendimiento económico del empleo sostenido y satisfactorio, y sobre todo, de la calidad de vida en general.

La existencia de beneficios económicos y sociales muestra que una inversión insuficiente en la educación universitaria puede significar un muy alto costo social, ya que suele manifestarse en la reducción de la capacidad de un país para competir efectivamente en las economías regionales y globales, en una disminución en la calidad de vida y en el deterioro de la cohesión social, pues se reconoce que sus beneficios sociales potenciales también se derivan de la construcción de sociedades más cohesionadas.

A pesar de la necesidad de contar con mayores recursos, la UAM ha logrado hacer circular el conocimiento sobre los distintos campos disciplinares; ha formado a estudiantes de licenciatura y de posgrado; ha tenido incidencia en la formación de investigadores en educación superior a nivel nacional e internacional; ha sido crítica, reflexiva y persistente en las iniciativas que ha puesto en marcha. Una de sus mayores virtudes radica en la estricta independencia de sus criterios, surgidos de un auténtico compromiso, así como de su propia gestión, que con escasos recursos incide en la circulación de saberes y en el apoyo a la formación de estudiantes de posgrado (2,965 activos en el trimestre 2018-primavera) y a los investigadores que estamos adscritos (3,072 en 2018), pues en el contexto de la práctica científica internacional existe una tendencia de doble movimiento: hacia la nacionalización y hacia la desnacionalización de la ciencia (Crawford, Shin y Sörlin, 1992).

En el actual gobierno mexicano, los programas científicos estratégicos son los nacionales y, por lo tanto, la investigación debe enfocarse en promover el desarrollo interno que impac-

ta a la formación e investigación académica, la cual cada vez es más internacional y móvil, aunque continúe estructurándose con base en las circunstancias a nivel nacional en un mundo donde lo local y lo global se entrelazan de manera compleja. En el mundo se han generado nuevos desafíos para las universidades, que exigen el incremento de las interconexiones y redes de trabajo profesional.

La información sobre los estudiantes y académicos de la UAM que realizaron movilidad¹ en el trimestre de 2018-primavera es la siguiente: la movilidad saliente nacional fue de cuarenta alumnos en quince instituciones de educación superior de trece estados del país, y la internacional de 74 alumnos en 32 instituciones de trece países. La movilidad entrante nacional fue de 19 participantes,² de seis instituciones de educación superior de cinco estados del país, mientras que la entrante internacional fue de 97 personas de 42 instituciones de catorce países—cinco de doctorado, cinco de maestría y 87 de licenciatura—. A pesar de que las cifras de entrada y salida, ya sea nacionales o internacionales, no llegan a las centenas, quienes han realizado movilidad académica han sido centrales en la configuración de redes de trabajo internacionales, y han podido establecer mecanismos de colaboración entre los distintos lugares en los que se encuentran con sus pares de México.

Así, consideramos que: (i) la oportunidad de internacionalización que ofrece la Universidad Autónoma Metropolitana durante la trayectoria universitaria brinda una estructura de oportunidades para formarse y ser un medio para analizar y cambiar la condición socioeconómica, laboral y de prestigio que ofrece la educación superior a la movilidad social; (ii) la estrategia de internacionalización que la UAM ha ofrecido a sus académicos y estudiantes que han optado u optan por

¹ La información sobre movilidad fue proporcionada por la Rectoría General de la UAM y está actualizada al 15 de marzo de 2019; sin embargo, se especificó que en la movilidad saliente hubo cancelaciones y que se empiezan a cancelar las de la entrante debido a la huelga.

² Los datos proporcionados por la Rectoría General de la UAM hablan de participantes o personas; no distinguen entre alumnos y profesores ni los grados académicos.

esta práctica académica representa una oportunidad educativa que se traduce en acciones concretas, ha orientado trayectorias y ha significado importantes aportaciones al conocimiento disciplinar; (iii) la oportunidad de movilidad que brinda la UAM ha influido en las decisiones y en el sentido de vida de sus estudiantes e investigadores, ya que permite la vinculación con pares y obtener experiencia formativa en otros territorios; (iv) la percepción de lo que la internacionalización ofrece representa la posibilidad de posicionarse mejor tanto social como laboralmente, además de que constituye la experiencia de ampliar el horizonte en la perspectiva de vida.

PROGRAMAS DE ATENCIÓN SOCIAL DE LA UAM

La orientación para atender los problemas sociales es uno de los objetivos que ha distinguido a la UAM desde su fundación. Además, obtuvo el lugar número 64 en el “*Ranking de Impacto Universitario 2019*” del índice *Times Higher Education* (UAM, 2019) respecto de 462 instituciones de educación superior de 72 países, lo que la posiciona por encima de la UNAM y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), que tradicionalmente ocupan los primeros lugares, y como la universidad con mayor impacto social del país, precisamente por su contribución en la atención de las necesidades de la población más desfavorecida.

En este terreno se pueden documentar diversos casos, tanto derivados de la investigación como los enmarcados en el servicio social, la vinculación y la docencia. Uno emblemático se operó desde el Programa de Fármacos Huérfanos de la unidad Xochimilco (Díaz, 2019). Entre 2015 y 2018 se identificaron al menos 31 programas para atender a la población aledaña a las diferentes unidades de la UAM, pero también a ciertas comunidades de los estados más desfavorecidos, los cuales incluyen: bufete jurídico, de ingeniería, de capacitación abierta y hasta algunos muy específicos para

resolver problemas de agua en una comunidad, implementar nuevos métodos de cultivo, de reconstrucción por las afectaciones a causa del terremoto, servicios dentales y médicos, etcétera; mediante dichos programas se atiende en áreas específicas de la Ciudad de México y a comunidades rurales en otras zonas del país —Sierra Norte de Puebla, municipios de los estados de Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Veracruz y Guerrero—. Otros proyectos están dirigidos al sector productivo, principalmente a las micro y pequeñas empresas de Iztapalapa, por ejemplo, donde el eje central es la capacitación en habilidades empresariales.

Los programas de atención social se derivan de la investigación, de la docencia y de la extensión, pero también de las habilidades integrales generadas que se utilizan para la capacitación externa, como en el caso de los gobiernos municipales. Además, representan una de las fortalezas más sólidas de la UAM, ya que el perfil social de sus egresados los hace interesarse en trabajar orientados hacia tales problemas. Las fortalezas que la UAM presenta en la atención social permiten considerar que: (i) la docencia y la investigación están articuladas a través de una identidad orientada a generar beneficios sociales; (ii) ha sido la primera universidad mexicana que se reconoce por su aportación a la solución de dichos beneficios; y (iii) los programas de docencia y de investigación generan recursos humanos en el proceso de atención a los problemas de la sociedad.

EL PROGRAMA DE COMUNICACIÓN DE LA UAM

La estrategia de posicionamiento de la Universidad Autónoma Metropolitana debe enfocarse en sus estudiantes, profesores y administrativos, en los alumnos de preparatoria y licenciatura, en la sociedad en general, en el sector privado y en el gobierno. Debe desarrollar un objetivo diferente para cada sector o actor y enfocarse en canales específicos. Este programa debe centrarse en el planteamiento e implementa-

ción de una estrategia de comunicación integral en la que se manifieste la identidad UAM desde la diversidad de cada unidad, y poner en el centro la reflexión como una habilidad esencial que se busca promover entre los estudiantes, con el propósito de construir las competencias necesarias para una ciudadanía crítica y activa en la sociedad actual, con sentido social de largo plazo. Asimismo, centrarse en comunicar la importancia de invertir en las universidades de investigación, como la UAM. Es imperativo promocionar los modelos pedagógicos de cada unidad para posicionar sus distintos programas de licenciatura y posgrado como la primera y mejor opción para la población ubicada en las zonas de influencia de cada uno de sus campus. Finalmente, este programa de comunicación debe mostrar cómo la ciencia y la tecnología pueden contribuir al desarrollo del país, atendiendo a los diversos sectores y considerando las necesidades sociales, de medio ambiente, la competitividad y los asuntos de desarrollo para solucionar los problemas nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- CRAWFORD, Elizabeth, Terry Shin y Sverker Sörlin (1992). "The Nationalization and Denationalization of the Sciences: An Introductory Essay". En *Denationalizing Science: The Contexts of International Scientific Practice, Sociology of the Sciences Yearbook*, vol. 16, editado por Elizabeth Crawford, Terry Shin y Sverker Sörlin, 1-42. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- DÍAZ, Claudia (2019). "Emprendedurismo académico: los inventores de la UAM". En *Aproximaciones a la universidad emprendedora en México*, coordinado por Guadalupe Calderón, Claudia Díaz, Marco Jaso y José Luis Sampedro, 51-86. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Cuajimalpa.

- DÍAZ, Claudia y Moisés A. Alarcón (2015). "Factors Related to Academic Patenting in a Mexican University". En *2015 Portland International Conference on Management of Engineering and Technology (PICMET)*, editado por Dundar F. Kocoglu, Timothy R. Anderson, Tugrul U. Daim, Dilek Cetindamar Kozanoglu, Kiyoshi Niwa y Gary Perman, 1078-1087. Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE). DOI: <10.1109/PICMET.2015.7273203>.
- LÓPEZ Zárate, Romualdo, Miguel Ángel Casillas Alvarado y Óscar González Cuevas (2000). *Una historia de la UAM: sus primeros 25 años*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- UAM (Universidad Autónoma Metropolitana) (2017). *Agenda estadística UAM, otoño 2017*. Coordinación Institucional de Información Institucional, UAM. Disponible en: <https://www.uam.mx/agendaestadistica/descargas/20180323_agenda_estadistica_UAM_O_2017.pdf>. [Consulta: 30 de noviembre de 2021].
- UAM (Universidad Autónoma Metropolitana) (2018). *Agenda estadística UAM, primavera 2018*. Coordinación Institucional de Información Institucional, UAM. Disponible en: <http://www.uam.mx/agendaestadistica/descargas/20181129_agenda_estadistica_UAM_P_2018.pdf>. [Consulta: 21 de enero de 2020].
- UAM (Universidad Autónoma Metropolitana) (2019). "La UAM destaca en *ranking* mundial por el impacto social de sus proyectos", *Boletines UAM* 107, 12 de abril. Disponible en: <<http://www.uam.mx/ss/s2/comunicacionsocial/boletinesuam/107-119>>. [Consulta: 16 de abril de 2019].
- UAM (Universidad Autónoma Metropolitana) (2020). *Anuario estadístico UAM, 2020*, Transparencia, UAM. Disponible en: <https://transparencia.uam.mx/inforganos/anuarios/anuario2020/anuario_estadistico2020.pdf>. [Consulta: 30 de noviembre de 2021].
- UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) (2020). *Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas*. Explorador de datos 2020. Disponible en: <www.execum.unam.mx>. [Consulta: 12 de febrero de 2021].

reseña

Intimidad(es) en México: un estado de la cuestión*

por *Adriana García Andrade***



La intimidad y sus múltiples aristas, es decir, la sexualidad, el cuidado, los roles de género, la conyugalidad, se han vuelto un asunto de moda. Por ello, una obra titulada *Intimididad y relaciones de pareja* bien podría encontrarse en la sección de libros de autoayuda, pero pensar en un texto académico causaría sorpresa y rareza, incluso entre académicos y estudiantes universitarios. La realidad es que resulta un tema tabú, no sólo entre los amigos y la familia, sino como un legítimo asunto de investigación en las ciencias sociales. Sin embargo, en la actualidad puede observarse

* Ana Josefina Cuevas Hernández (coord.) (2019). *Intimididad y relaciones de pareja. Exploraciones de un campo de investigación*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Universidad de Colima-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)-Juan Pablos Editor.

** Profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: <agarciaaamx@yahoo.com>.ORCID: <0000-0003-0823-623X>.

que en México, y en América Latina, ha aparecido un *corpus* de investigaciones empíricas respecto de cómo somos las y los mexicanos, y las y los latinoamericanos, en la intimidad.

El libro coordinado por Ana Josefina Cuevas, de la Universidad de Colima, no sólo recoge las investigaciones realizadas en Latinoamérica en los últimos años, sino que también recupera a autores que durante años han estudiado los cambios en las relaciones de pareja, en la conyugalidad, en la sexualidad y en los roles de género. Ante la dispersión de los materiales, y dado que su escritura es muy diáfana, esta obra ayuda a quienes recién llegan al campo no a descubrir “el hilo negro” respecto de la intimidad en México, ya que muchas cuestiones se han analizado y se tiene información sobre el tema, sino que permite que quienes quieran saber cómo son las relaciones de pareja en México y en América Latina puedan reconocerse en y sorprenderse con ellas, así como repensar su propia relación.

Me parece que uno de sus grandes aciertos es el hecho de que logra desnormalizar la relación de la pareja urbana heterosexual adulta, la conyugal. Como mencionan las autoras, mucha de la literatura existente estudia a la población rural, o a los jóvenes, o a las relaciones no heterosexuales. Es decir, hay un subtexto respecto de la relación heterosexual adulta a la que no se analiza porque es “normal”. En realidad, como se plantea, estas relaciones son un enigma, una caja negra de la que se sabe muy poco porque parecería que todavía se asume su final de cuento de hadas: “se casaron y vivieron felices para siempre”. Sin embargo, ¿qué sucede con las parejas en dobles o triples nupcias con hijos?, ¿cómo se organizan cuando ambos trabajan (en el cuidado, en lo erótico, en lo práctico)?, ¿quién cuida a los hijos de la anterior pareja?, ¿cómo son sus relaciones sexuales con el paso de los años?, ¿qué nociones tienen acerca de la fidelidad con el transcurrir del tiempo? y, a edades mayores, ¿se cuidan afectiva y prácticamente?

A pesar de que aún hay muchas cosas por observar y explicar, ello no quiere decir que no exista investigación al respecto, ya que las autoras encuentran mucha información y dan pistas sobre los derroteros que falta por investigar. Los capítulos son ricos en datos y referencias que no se pueden agotar aquí. Por ello, más que comentar los contenidos de cada capítulo, rescataré algunos datos o debates que presentan y que me parecieron de lo más interesante.

El primer capítulo es una revisión de lo que para diversos autores ha significado la noción de intimidad. Se especifica que sólo se referirá a las relaciones de pareja, asumiendo que la amistad, por ejemplo, puede constituir una relación de intimidad. Resulta un apartado muy ambicioso, escrito por todas las autoras del volumen, y de todas las nociones que presentan me parece que la más abarcadora es aquella que se basa en los lazos íntimos que “no se fincan sólo en el amor, ‘sino con aportes concretos al bienestar común’ ” (p. 54). En dichos lazos se

crean “comunidades de destino” [...]; los participantes toman decisiones y asumen compromisos que presuponen la continuidad del acceso a recursos compartidos y a garantías recíprocas[...], [pero también] están transformando recursos compartidos y garantías recíprocas, degradando o mejorando el bien colectivo [...] creando o destruyendo medios de coordinación interna, como por ejemplo, el presupuesto doméstico, aumentando o reduciendo la confianza (Zelizer, citado por Rodríguez *et al.*, 2019: 54-55).

Es decir, la intimidad no es un estado idílico, siempre feliz, sino que puede suponer relaciones de opresión y de desigualdad. En este capítulo también proponen lo que será el contenido del libro, a saber, cómo se ha estudiado la intimidad en varias dimensiones: la conyugalidad, los roles de género, el cuidado, la sexualidad, y cómo los medios digitales inciden en, modifican o mantienen, las relaciones de intimidad.

El segundo capítulo, “Conyugalidad e intimidad en América Latina: un panorama regional”, es de la autoría de Ana Josefina Cuevas, cuyo gran acierto es que realiza una genealogía del concepto y finaliza con una noción que incluye cómo las relaciones han cambiado. Concluye que la conyugalidad se refiere a

los arreglos que la pareja establece para vivir juntos, ya sea bajo el mismo techo o separados, con el propósito de mantener una relación temporal o permanente por medio de un vínculo formal o informal. Esta conceptualización está fincada en tres elementos: la voluntad de formar una pareja o iniciar una relación, la convivencia como pareja con o sin techo común y el tipo de vínculo por medio del cual se unen (p. 98).

La complejidad de la definición nos muestra los cambios que ha sufrido la conyugalidad entre la población mexicana. Gente que se empareja, aunque viva separada (como en el caso de los migrantes), sin una duración predeterminada y, finalmente, que puede querer casarse sólo por lo civil o por lo civil y lo religioso o vivir en unión libre. La conyugalidad ya no está fincada en una institución sino en cuestiones motivacionales (“quiero tener una relación con ella”) o en cuestiones prácticas (“vivimos juntos para que nos alcance el sueldo”).

El capítulo “Intimidad y roles de género en las relaciones de pareja heterosexuales adultas: una revisión de la literatura”, de Ana Gabriel Castillo, trata exactamente de lo que plantea su título. Presenta un reiterado hallazgo en las investigaciones de los roles de género en México: las mujeres siguen encargándose de las labores domésticas (ya sea coordinándolas o haciéndolas) y del cuidado de los hijos, además de trabajar fuera del hogar. Ciertamente hay cambios: los hombres con mayor escolaridad tienden a involucrarse en el cuidado de los hijos y a disfrutarlo, pero siguen viendo a la mujer como la encargada de lo doméstico. En uno de los estudios recuperados por Castillo se muestra que ellas prefieren hacer ciertos trabajos domésticos pues afirman que “los hombres no saben”, así que también ha-

bría que revisar qué tanto nosotras ayudamos a reproducir la noción de que “somos las encargadas porque sabemos cómo hacerlo”. Un dato reiterado que llamó mi atención es que en varias investigaciones se señala que cuando los vínculos de las parejas están basados en el amor romántico hay más desigualdades: las mujeres tienden “a adaptarse a la división de roles de género aun cuando enfrenten situaciones que les parezcan injustas, como una estrategia para evitar conflictos” (p. 167). Es decir, se muestra cómo la significación del vínculo (por amor) moldea el tipo de relaciones que se tienen.

El siguiente capítulo, “El cuidado mutuo en las parejas heterosexuales adultas y adultas mayores contemporáneas: hacia una caracterización de los debates”, a cargo de Rocío Enríquez, presenta cómo el cuidado es invisibilizado, en tanto práctica, pero también como categoría de investigación. Es decir, puede verse como una más de las divisiones de los roles de género, pero es una categoría que cada vez toma mayor relevancia porque, como menciona la autora, “la verdadera crisis de los Estados de bienestar será una crisis en la provisión de cuidados” (p. 184). El cuidado puede concebirse como un trabajo práctico que incluye satisfacer las necesidades de otra persona y que requiere no sólo recursos económicos sino también tiempo para su realización. Además, también suele ser una cuestión emocional, ya que supone estar al tanto de los sentires y dolores del otro, es una actitud especial que puede generar cansancio (*burn out*) en quien lo provee. Enríquez pone el dedo en la llaga cuando afirma cómo el cuidado también tiene que estar anudado a las políticas sociales como un elemento fundamental para “la reproducción social y sostenibilidad de la vida” (p. 186). Uno de los datos que recupera de las investigaciones que se han realizado en México y América Latina es que en su mayoría quienes cumplen con el rol de cuidadoras son las mujeres e incluye apoyo emocional y práctico que normalmente no es reconocido económica ni prácticamente.

El capítulo “Sexualidad y relaciones de pareja entre adultos”, elaborado por Zeyda Rodríguez, es un trabajo relevante no sólo por el rastreo que hace sobre los estudios de la sexualidad, sino porque plantea cuestionar las ideas que se tienen sobre ésta. Plantea el hecho de pensar la sexualidad no sólo como una práctica amplia que incluye las relaciones sexuales coitales sino el erotismo, las caricias, los besos, el cachondeo, así como una práctica cambiante, según las edades y la relación de pareja. Es decir, cuando se sostiene que las mujeres que no lubrican y los hombres que no tienen erección tienen problemas con su sexualidad, supone imponer una norma de cómo debe ser la vida sexual. Esta regla la acota a lo genital y además la asocia con los cuerpos en un determinado momento de su desarrollo (cuerpos jóvenes). Los estudios sobre sexualidad, afirma la autora, tienen que partir de que los cuerpos biológicos cambian (en deseos, en posibilidades prácticas, en urgencias) y que las relaciones ahora son más largas y tienen sus propios procesos y lógicas. En este sentido, un estudio sobre sexualidad en parejas de personas mayores debe evitar imponer una normativa de lo correcto, lo saludable o lo deseable y observar cómo ellas encuentran el bienestar o el desagrado, lo satisfactorio y lo odioso.

Finalmente, Tania Rodríguez Salazar, con el texto “Internet en las relaciones de pareja establecidas: un panorama desde la investigación internacional”, muestra cómo se produce una nueva mediación tecnológica en este tipo de relaciones, lo cual supone pensar que la existencia de internet no las transforma en algo totalmente nuevo, simplemente las modifica. Y dicha modificación puede suponer liberación o mantenimiento de ideologías como el amor romántico. En otras investigaciones la autora ha mostrado cómo los celulares fomentan el control y los celos entre las parejas. En el caso de internet señala que se han generado nuevas formas de cortejo y novedosas maneras de interac-

tuar que incluyen el llamado *sexting*, o sexo por internet, y el uso de la pornografía. Estas formas de interacción, junto con las posibilidades que incluyen, traen otros conflictos a la pareja, ya que empujan a la renegociación de los límites de la fidelidad: ¿ver pornografía es ser infiel?, ¿invitar al exnovio a Facebook es infidelidad?, ¿recibir *likes* o de dar *likes* frecuentemente a una persona es infidelidad? Tania Rodríguez muestra que a pesar de que no se hable de esto en las relaciones sí genera nuevas tensiones.

Para concluir, quisiera decir que no todo es miel sobre hojuelas. Como en todo trabajo existen problemas que no logran subsanarse del todo. Si bien el primer capítulo permite entender que el concepto de intimidad en sí mismo supone una pugna en su definición, las autoras (quizá por la escritura a diez manos) no logran convencer al lector sobre qué definición es la más útil para sus fines. ¿Por qué roles, conyugalidad, sexualidad, cuidado y nuevas tecnologías son las que se eligen como dimensiones de la intimidad?, ¿por qué éstas y no otras?, ¿qué posibilita su observación que otras dimensiones no logran? Además, aunque llegan a un acuerdo parcial respecto de qué es la intimidad, la noción no aparece reflejada cabalmente en la estructura de cada capítulo.

No obstante, es un libro de cabecera para quienes se interesan en el estudio de la complejidad de la intimidad de la pareja heterosexual en la sociedad, pero también para cualquier persona que desea saber cómo otros resuelven o deciden respecto de estos temas que forman parte de nuestra vida cotidiana y que se intersectan con la construcción de ciudadanos capaces de resolver problemas en la intimidad, pero también en la vida pública.

BIBLIOGRAFÍA

RODRÍGUEZ, Tania, Zeyda Rodríguez, Rocío Enríquez, Ana Josefina Cuevas y Ana Gabriel Castillo (2019). “La intimidad en las relaciones de pareja: reflexiones conceptuales a partir de su multidimensionalidad”. En *Intimidad y relaciones de pareja. Exploraciones de un campo de investigación*, coordinado por Ana Josefina Cuevas. Ciudad de México: Universidad de Guadalajara-Universidad de Colima-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)-Juan Pablos Editor.

CONVOCATORIA E INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

REVISTA *SOCIOLÓGICA MÉXICO*
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

A la Comunidad Académica
Presente.

La revista ***Sociológica México***, publicación cuatrimestral del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, fue fundada en 1986 y tiene por objetivos la publicación y amplia difusión nacional e internacional de textos de alto nivel científico en dicho campo. ***Sociológica México***, en sus versiones impresa y electrónica, es un espacio dedicado a la reflexión y el debate sobre:

- I) Problemas teóricos y metodológicos de la investigación sociológica y científico-social;
- II) Investigación empírica en el ámbito de las sociologías especializadas, por ejemplo, sociología de la educación, sociología política, sociología urbana, sociología rural, sociología del trabajo, sociología histórica, sociología de la población, estudios de género, sociología de las nuevas tecnologías, etcétera; y
- III) Aspectos históricos del pensamiento y la investigación sociológicos y de las ciencias sociales en general.

Con base en este perfil el Comité Editorial de ***Sociológica México***

CONVOCA

A enviar artículos, traducciones al español, notas, entrevistas y reseñas bibliográficas cuya temática se enmarque en el perfil arriba señalado y que pretendan su publicación en español o en inglés en alguno de los próximos números de la revista.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Artículos de investigación

Contarán con una extensión de máximo 10,000 palabras incluyendo bibliografía, notas, cuadros y gráficas. Asimismo, los colaboradores se comprometen a presentar trabajos originales e inéditos, escritos en castellano o en inglés y acompañados con una breve ficha del autor con los siguientes datos: nombre completo, nacionalidad, dirección, teléfono, institución de adscripción (nombre completo, no sólo siglas), área(s) de la(s) investigación(es) a la(s) que se dedica y referencias bibliográficas de las publicaciones más recientes (sin abreviaturas, ni siglas).

Como requisito indispensable para que los artículos propuestos sean enviados a dictamen académico –anónimo y externo, realizado por pares académicos en la modalidad de doble ciego– es necesario entregarlos en archivo electrónico con una síntesis no mayor de 120 palabras, acompañados por un listado de entre cinco y seis palabras clave sobre la temática del artículo y con sus referencias bibliográficas y sus notas de acuerdo con el sistema de referencias conocido como Harvard –por ejemplo: (Ritzer, 1997: 173). La bibliografía final de las obras citadas se presentará también en dicho sistema y con datos completos (sin abreviaturas en nombres y apellidos, ni siglas en nombre de instituciones): nombre del autor (completo, empezando por el apellido paterno), año de edición entre paréntesis, título del

libro o del artículo citado, título de la publicación colectiva en su caso, volumen y número de la revista y de las páginas que contienen el artículo, editorial y lugar de publicación sin abreviaturas. Si el artículo propuesto sufrió modificaciones, producto de las observaciones de los dictaminadores, su versión definitiva (apegándose a las indicaciones del dictamen) será enviada de nuevo en archivo electrónico.

Como recomendación producto de la política editorial de **Sociológica México** se sugiere incorporar, en la medida de lo posible y de lo conveniente, bibliografía latinoamericana en los trabajos presentados.

Traducciones y entrevistas

Las traducciones y entrevistas deberán contar con un máximo de 10,000 palabras y ser textos que se consideren relevantes para contribuir a la divulgación y discusión del quehacer sociológico y científico-social. Deberá anexarse el texto original que se traduce y la autorización del autor, representante legal o personaje entrevistado.

Notas de investigación

Son comunicaciones con una extensión no mayor de 5,000 palabras, sobre alguna temática o evento de interés sociológico. Se trata de materiales que contribuyen a la discusión académica de una manera informada, pero sin la pretensión del conocimiento original, propia de los artículos de investigación. Deberán incluir un resumen de máximo 120 palabras y de tres a seis palabras clave.

Todos los materiales se enviarán en archivo electrónico. Para ello, se deberá entrar a la dirección electrónica de la revista en acceso abierto: **www.sociologicamexico.azc.uam.mx**, y una vez allí seguir las instrucciones de la plataforma, remitiendo en un solo archivo en formato word el artículo con los datos del autor. Una vez que se considere que el material enviado es pertinente para su publicación y se obtengan los dictámenes correspondientes, el Comité Editorial de **Sociológica México** informará de manera oportuna a los autores sobre la aceptación o rechazo de sus trabajos, así como las fechas aproximadas de publicación en caso de ser admitidos. Tal decisión es inapelable.

Todos los materiales postulados deberán incluir el siguiente formato debidamente llenado y firmado:

COMPROMISO DE EXCLUSIVIDAD CON SOCIOLOGICA MÉXICO

Quien suscribe _____, autor(a) del texto _____, manifiesta solemnemente que este material enviado a **Sociológica México** para su posible publicación, es producto original de nuestro trabajo y no ha sido publicado previamente, ni se ha sometido, ni se someterá, a consideración de otra revista o medio editorial para su publicación. Acepto que, de ser aceptado para su publicación, el artículo se someterá a un proceso de edición y corrección de estilo.

Nombre y firma

Fecha

Adscripción académica

La publicación electrónica de los materiales aceptados está suscrita a las directrices de la Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional, referida en www.sociologicamexico.azc.uam.mx.

Atentamente

“Casa Abierta al Tiempo”

Comité Editorial

Revista *Sociológica México*

www.sociologicamexico.azc.uam.mx

revisoci@correo.azc.uam.mx

Teléfono: 55 5318 9502

Sociológica México 104, año 36, se terminó de imprimir en diciembre de 2021, en *Atril, excelencia editorial y digital*, Av. Real de los Reyes, núm. 207-11, Col. Los Reyes Coyoacán, Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04330. Tel. 55-1517-8736, en donde también se realizaron el cuidado editorial y la composición tipográfica. Correo electrónico: atrileditorial@yahoo.com. El tiraje constó de 100 ejemplares más sobrantes para reposición.

