

Integración Regional Y desarrollo Económico en **América Latina**

*Hacia un nuevo escenario
de los Gobiernos Locales*



Dr. Rogelio Rodríguez Rodríguez
Mgtr. Elsa Fernández Aguilar
COORDINADORES



Integración Regional y Desarrollo Económico en **América Latina**

Dr. Rogelio Rodríguez Rodríguez

Mgtr. Elsa Fernández Aguilar

COORDINADORES



Integración Regional y Desarrollo Económico en **América Latina**



Dr. Rogelio Rodríguez Rodríguez

PRESIDENTE

Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas
Públicas para América Latina

IEPPAL

Mgtr. Elsa Fernández Aguilar

DIRECTORA GENERAL

Autoridad Nacional de
Transparencia y Acceso a la Información

ANTAI



Integración Regional
ISBN: 978-9962-24-232-1

Autor: Dr. Rogelio Rodríguez Rodríguez
(Coordinador)

Mgtr. Elsa Fernández Aguilar
(Coordinadora)

Mgtr. Elsa Fernández Aguilar
PANAMÁ

Mgtr. Jones Cooper Seferlis
PANAMÁ

Dr. Eduardo Ramírez Aguilar
México

Dr. Rogelio Rodríguez Rodríguez
México

Mtro. Erick Lobo Duarte
VENEZUELA

Dr. Javier López Sánchez
México

Mtra. Malkah Nobigrot Kleinman
México

Dra. Victoria Alva Lugo
México

Lic. Antonio Hernández Sánchez
México

Dr. José Humberto Trejo Catalán
Mtro. Eduardo Campos Martínez
Dra. Emma Yolanda Escobar Flores
México

Mtra. Alicia Virginia Téllez Sánchez
México

Dr. Liza Romina Pinzón
PANAMÁ

Dr. Juan de Dios Pineda Guadarrama
Mtro. Julio Mejía Gómez
ESTADOS UNIDOS DE
NORTEAMERICA

Mtro. Rogelio Quezada Hernández
México

Mtra. Angie Yadira Vélez Arvizu
México

Impreso en Panamá
Primera Edición



CEDPROS



Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL)

Nace como parte de la Declaración para la Integración y el Desarrollo Iberoamericano en el contexto del COVID-19. Firmada y reconocida en el año 2020 por grandes líderes de Iberoamérica, con la finalidad de sumar experiencias para la construcción de proyectos estratégicos que permitan elevar la calidad de vida de quienes menos tienen y se encuentran en una vulnerabilidad social y económica; con base en lo anterior, el IEPPAL impulsará Políticas Públicas de visión de futuro que sirvan para el fortalecimiento de la Administración Pública en los ámbitos gubernamentales Nacional, Local y Municipal en América Latina.

Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI)

Creada por el Gobierno de la República de Panamá en el año 2004, como un organismo consultivo y asesor del Órgano Ejecutivo para las Políticas Públicas en materia de Transparencia y Prevención de la Corrupción, se mantiene con el propósito de dar respuesta a las exigencias de la ciudadanía para eliminar las malas prácticas que generan corrupción en el Sistema Panameño.

Cuenta con la personalidad jurídica para poder demandar de manera autónoma su administración interna y funcional, se establece como órgano descentralizado del Estado enfocado a ser un agente transformador para un cambio cultural a favor del servicio público, promotor del fortalecimiento de controles de prevención a la corrupción a través de los principios y valores éticos y morales de un gobierno abierto. Todo con el fin de lograr el desarrollo de un modelo de gestión de calidad y de rendición de cuentas, eficiente y eficaz que propicie la participación ciudadana.

Documento integrado por el Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL) y la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI).

Organizaciones Participantes

Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL)

Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI)

Ministerio de Relaciones Exteriores (Panamá)

Centro de Estudios para el Desar

Senado de la República Estados Unidos Mexicanos/rollo de Proyectos Sociales (CEDPROS)

Colegio Nacional de Diplomáticos de Carrera (Panamá)

Universidad de La Salle (México)

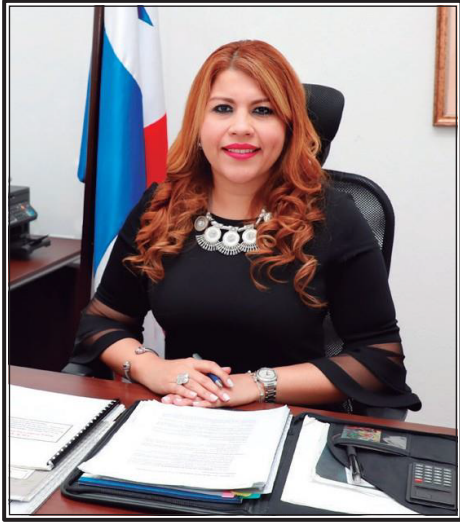
The Americas Conference of Mayors (ACM)

Índice de artículos

1.	Presentación	10
	Mgtr. Elsa Fernández Aguilar (Panamá)	
	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAD).	
2.	Prólogo	16
	Mgtr. Jones Cooper Seferlis (Panamá)	
	Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de la República de Panamá	
3.	Introducción	24
	Dr. Eduardo Ramírez Aguilar (México)	
	Senado de la República	
4.	Innovación Gubernamental y el Modelo de Gestión de Calidad en la Construcción de Gobiernos Inteligentes	30
	Dr. Rogelio Rodríguez Rodríguez (México)	

5. Pasado, presente y futuro de la integración política y económica de América Latina. 86
Mtro. Eric Lobo Duarte (Venezuela)
Revista Capital Político
6. Administración y gestión de políticas públicas interculturales 114
Dr. Javier López Sánchez (México)
Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y la Ciencia (UNESCO)
7. Integración Regional Latinoamericana y del Caribe: Una visión comparativa 144
Mtra. Malkah Nobigrot Kleiman (México)
8. Participación política y representación indígena y afrodescendiente en México 180
Lic. Antonio Hernández Sánchez (México)
Secretario Ejecutivo del Observatorio Latinoamericano de Sistemas Normativos Indígenas.
9. Transformación tecnológica imprescindible para las autoridades locales de América Latina y el Caribe 214
Dra. Victoria Alva Lugo (México)
Universidad La Salle
10. La reforma de la educación en América Latina 1980 -2011 249
Dr. Humberto Trejo Catalán. (México)
Mtro. Eduardo Campos Martínez. (México)
Dra. Emma Yolanda Escobar Flores. (México)
Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL)

- 11. Integración regional y desarrollo económico en América Latina.....270**
Mtra. Alicia Virginia Téllez Sánchez (México)
Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina
(IEPPAL)
- 12. Eje partidos políticos, democracia y participación ciudadana: el parlamento abierto y la participación de la mujer280**
Dra. Liza Romina Pinzón (Panamá)
Colegio de Diplomáticos del Gobierno de la República de Panamá
- 13. Crisis y dependencia económica, los retos por superar en Latinoamérica.302**
Dr. Juan de Dios Pineda Guadarrama (Estados Unidos de América)
Mtro. Julio Mejía Gómez
The Americas Conference of Mayors (ACM)
- 14. La aplicación del modelo neoliberal en América Latina. Antecedentes y efectos.....330**
Mtro. Rogelio Quezada Hernández (México)
Instituto Nacional de Administración Pública
(INAP)
- 15. Integración regional ante el modelo Neoliberal en América Latina370**
Mtra. Angie Yadira Vélez Arvizu (México)
Bolsa Mexicana de Valores



MGTR. E LSA
FERNÁNDEZ AGUILAR¹

Presentación

En el presente, América Latina atraviesa por momentos que requieren de amplios acuerdos estratégicos que permitan construir escenarios distintos a los vividos en el pasado. Nuestra región desafortunadamente ha vivido, a través de su historia, situaciones complejas que le han impedido avanzar hacia mejores niveles de desarrollo y crecimiento económico, temas como: pobreza, vulnerabilidad social, migración, educación, desigualdad,

¹ Directora General de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA). Preside el Comité del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), de la Organización de Estados Americanos (OEA), para el período 2022-2024. De igual forma, es docente del Departamento de Derecho Privado, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas con especialización en Mediación, Docencia Superior, al igual que, posee una maestría en Derecho Privado, entre otros cursos nacionales e internacionales y es doctoranda en Gestión Pública y Ciencias Empresariales por el Instituto Centroamericano de Gestión Pública (ICAP) de Costa Rica. Cuenta con más de 20 años de experiencia profesional, en el sector público. Ha ocupado cargos como: Defensora Adjunta del Pueblo, Diputada Suplente de la Asamblea Nacional del Circuito 8-7, Secretaria General de la Dirección General del Sistema Penitenciario, Asesora legal en el Ministerio de Gobierno y Justicia.

crisis alimentaria, desempleo, inseguridad, cito algunos de los más sensibles retos, que no han podido ser resueltos hasta la fecha.

Lo anterior representa una oportunidad para que los gobiernos locales latinoamericanos en este siglo XXI, recapitulen la importancia que tienen para llevar a cabo alianzas con visión de futuro y que juntos, los diferentes países que integran la región construyan una Nueva Agenda Institucional, cuya esencia sea llevar a cabo acuerdos de transversalidad regional en la construcción de Políticas Públicas para el desarrollo económico de nuestros pueblos, sobre los temas comunes que nos han afectado directamente en lo social, político y económico, donde dos temas son torales y deben estar en la palestra de la discusión y análisis, me refiero al tema de integración por una parte y la fragmentación, esta última ha representado el principal factor que ha impedido posibilidades reales hacia el crecimiento en todos los sentidos.

La primera (integración) encuentra sus causas fundamentalmente en el marco de lo político y se relaciona con el resurgimiento de los nacionalismos en los diferentes países; la segunda (fragmentación) reconoce sus motivaciones principalmente en el ámbito de lo económico, vinculada principalmente con los procesos de globalización en el contexto de los mercados internacionales.

Trazando una ruta en el reconocimiento sobre las diversas acciones y acuerdos llevados a cabo en el tiempo y la distancia, podemos afirmar que los procesos de integración latinoamericana han mostrado un complejo camino a lo largo de nuestra historia, con varios períodos de avance y retroceso. En este sentido, el tema de la Integración Regional, a veces denominada regionalismo, que consiste en un proceso formalizado y conducido desde el Estado, contrasta con la regionalización o aumento de la interdependencia intrarregional, que es un proceso informal por el cual se incrementan los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos. Reconociendo que este proceso puede promover la integración formal que, a su vez, puede ser retroalimentado, pero su motor principal no reside en el Estado, sino en el mercado y, secundariamente, en la sociedad civil.

En orden de ideas para entender los procesos de integración en América Latina, se hace indispensable conocer las etapas y/o fases de ésta que se fueron construyendo a través de distintos periodos como a continuación se indica:

AÑO	FASE
1960-1980	Fase del Modelo "cepalino", con turbulencias y altibajos políticos
1980-1990	Fase del Modelo Transicional pos-cepalino
1990-2000	Fase del Modelo Neoliberal, con retorno a la democracia política
2000-2010	Fase del Modelo post liberal e irrupción de la Crisis Global

En la primera fase, el Modelo basado en el pensamiento Cepalino (creado e impulsado por la Comisión Económica para América Latina <<CEPAL>> que nace en 1948, con 76 años en funcionamiento), se caracteriza por hacer énfasis en la continuidad y cambio. Se basa en el método que llamamos histórico-estructural que enfatiza el examen de las especificidades productivas, sociales, institucionales y de la inserción internacional de los países del hemisferio en su carácter de economías de la periferia, cuenta con un enfoque estructuralista, con una preocupación permanente por el crecimiento equitativo, el progreso técnico y la justicia social, cuya finalidad se centra en aumentar la estabilidad macroeconómica y mejorar las políticas, para reducir la vulnerabilidad y mitigar los efectos de las crisis económicas y financieras. Reforzando el acceso de la región al financiamiento para el desarrollo, con el objetivo de contribuir a mejorar la arquitectura financiera mundial, regional y nacional.

Haciendo una recapitulación vemos que, como parte de las primeras expresiones orgánicas de integración continental está la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), formalmente constituida durante la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en 1948. Cuyo antecedente lo encontramos en la Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington D.C., la cual creó en 1890 la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas.

Así mismo, en esta ruta histórica y dentro de la arquitectura político-institucional del siglo pasado, vemos que en la región latinoamericana los esfuerzos por lograr una integración más sólida, se fortalece de mejor manera en el siglo XX y terminada la segunda guerra mundial, y a partir de aquí se llevan a cabo acciones sustantivas bajo la tutela de Estados Unidos, como resultado de su papel hegemónico adquirido por su participación en el conflicto bélico en el siglo pasado.

En este contexto es importante identificar una de las expresiones políticas importantes que se esgrimieron para dar sentido al proceso de integración, emitida por los Estados Unidos quien la definió así... “América para los americanos”, proclamada en el siglo XIX como parte de la Doctrina Monroe, que fue el fundamento ideológico de la política de buena vecindad y de lo que vendría después. La doctrina traduciría desde entonces la intención de los Estados Unidos de organizar y dirigir la integración en América Latina, hecho que fue esgrimiéndose en las décadas posteriores.

Como antecedente a esto, el gobierno de Roosevelt había implementado años antes la política de buena vecindad, con miras a alinear a los países de la Región contra las potencias del Eje (Alemania, Italia y Japón), entonces considerados como enemigos extra hemisféricos. Sin embargo, la iniciativa de Roosevelt no tuvo los consensos del 100% siendo Brasil, por una parte, y las reservas que encontró con Argentina, ambos países se negaron a otorgarle el apoyo a esta iniciativa.

De acuerdo con García, Marco Aurelio (2016) “La pretensión de los Estados Unidos de conducir el proceso de integración hemisférica se tradujo, más adelante, en el proyecto de la Alianza para el Progreso, emprendido a inicios de los años 70’s. Mediante esa alianza se buscaba contrarrestar los efectos que tuvieron las reformas realizadas por la Revolución Cubana a partir de 1959 en el imaginario político e ideológico latinoamericano”.²

De esta manera y haciendo un recuento, con base en lo anterior vemos que en el siglo XX, como parte de los procesos de Integración, se constituyeron así mismo las Conferencias Panamericanas, impulsadas por Estados Unidos, que van conformando en la primera mitad del siglo XX un sistema de cooperación comercial y técnico de los países de América, así como la creación de una legislación y diplomacia hemisférica dentro del llamado Sistema Interamericano, encarnado en la Organización de los Estados Americanos (OEA), heredera de la Unión Panamericana de 1890, que se crea en la Conferencia Panamericana de Bogotá en 1948.

Sin embargo, en América Latina el espíritu independentista bolivariano vigente hasta nuestros días, provocó que en el mismo siglo XX surgieran movimientos para desmarcarse del control ejercido por Estados Unidos sobre la OEA, donde los países latinoamericanos impulsaron acuerdos para la creación de organismos de integración propios, entre los que destacan la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960-1980), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, 1960-1980) o el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA, 1975) y organizaciones intergubernamentales como la Comunidad Andina de las Naciones (CAN, 1969) y el Mercado Común del Sur (Mercosur, firmado el 26 de marzo de 1991 con sede en Montevideo, Uruguay) y donde México se incorporó hasta el año 2006.

A pesar de los múltiples esfuerzos realizados hasta la fecha, observamos que el contexto actual por el que atraviesan los gobiernos en América Latina está marcado por grandes retos como ya lo hemos afirmado, la región vive un escenario que reclama y exige congruencia de quienes están encargados de servir a sus pueblos, y tienen la responsabilidad de cambiarle el rostro a una región que merece contar con mejores niveles de desarrollo y crecimiento económico y en consecuencia elevar los niveles de vida, alcanzando una mejor distribución de la riqueza.

Por ello, se hace urgente impulsar acciones en la construcción de Políticas Públicas que pongan en las agendas gubernamentales temas como la Calidad en la Gestión Pública,

² García, Marco Aurelio (2016). “Arquitectura Político- Institucional de la Integración”, Desarrollo e Integración en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). ONU, Estados Unidos.

la Transparencia, Rendición de Cuentas y sobre todo un tema que ha sido el cáncer por décadas en los nervios del Gobierno, el Combate a la Corrupción, tema que ha sido resultado de malas prácticas que han generado altos niveles de desarticulación en los gobiernos y la administración pública en los diferentes niveles de responsabilidad, en el ejercicio y construcción de Gobierno. Donde insistimos, temas como: pobreza, desigualdad, inequidad, migración, desempleo, inseguridad, violencia, hambruna y hoy salud pública, son los grandes retos que un gobernante debe considerar al asumir un cargo público, para que dentro de su agenda política y de gobierno esté el alto compromiso de ponerlos como prioridad para su solución.

En retrospectiva, cuando hacemos una reflexión sobre los porqués Latinoamérica no ha logrado alcanzar mejores niveles de desarrollo y crecimiento económico, en una región que está llena de riqueza natural y con un capital humano de grandes valores, encontramos en primera línea el tema de la corrupción; un tema que desde hace siglos 4 A.C. y 21 D.C que en un total hace 25 siglos, ya se abordaba por Aristóteles en la *Ética Nicomáquea* uno de los primeros tratados sobre la ética y moral y por Platón, quien veía un solo objetivo, el cual era construir un sistema político donde se diera o se encontrara la justicia, donde él veía la ética como la ciencia, como base de la reflexión sobre la actitud humana, marcando directrices sobre cómo debería actuar cada hombre para sí mismo y como un ente dentro de la sociedad.

Hoy las sociedades en nuestra región de América Latina deben entender que no es posible seguir transitando bajo modelos políticos y administrativos que den cause a actos de corrupción y mal gobierno, para continuar generando desigualdad en todos los sentidos, desigualdad que ha lacerado a millones de latinoamericanos por décadas.

Por ello, como se verá en esta obra el Modelo de Gestión de Calidad recobra singular importancia, toda vez que éste logra la implementación de herramientas eficaces, pero sobre todo el impulso de la Mejora Continua que se hace tan necesaria y permanente para el fortalecimiento de la Arquitectura Institucional Latinoamericana. Que es un modelo probado en distintas latitudes y niveles de gobierno, que permite fortalecer bajo una dirección estratégica y permanente a través de la reingeniería de los procesos un Liderazgo Transformacional en la Administración Pública de los Gobiernos Locales.

Es necesario reconocer dentro de esta misma ruta, el tema de la Transparencia y Rendición de Cuentas, que se constituyen como ejes fundamentales para construir buenos gobiernos, que se comprometan con el desarrollo, el crecimiento y sobre todo con la equidad en la distribución de la riqueza, que contengan a su interior un mejor sentido de lo social que permita en consecuencia lograr mejores derechos humanos, escenario que sólo será posible construyendo Políticas Públicas que vean dentro de los

planes y programas de gobierno, la importancia que representa la profesionalización a partir de la capacitación y actualización permanente para formar mejores servidores públicos en el futuro inmediato.

Así mismo, hoy se hace imperante impulsar mejores códigos de ética en el desempeño de la función pública, realizando acciones de mayor fiscalización en el manejo de los recursos públicos (presupuesto), así como evaluaciones permanentes en la implementación de los programas de gobierno, para que estos se desarrollen con niveles de calidad, basado en una estandarización de escala internacional.

En este sentido, con base en lo anterior para que logremos un auténtico crecimiento económico y desarrollo social, debemos reconocer que en cada decisión que se tome en el ámbito de lo público, debe estar presente siempre la ética pública, fortaleciendo con ello la integridad en el más amplio espectro de la acción gubernamental.

Por ello, estamos ciertos que un Buen Gobierno debe siempre buscar la eficiencia y la eficacia para satisfacer las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia y competitividad, promoviendo así el desarrollo de un Servicio de Calidad y, como consecuencia la recuperación de una confianza que se ha perdido frente a una ciudadanía que está a la espera de mejores prácticas en el ejercicio de gobierno.

Cambiar el rostro de los gobiernos latinoamericanos no es un tema menor, implica lograr una transformación en la dicotomía entre burocracia-democracia, revisión-evaluación, incorporando el tema de rendición de cuentas de las instituciones como base de la cultura institucional, en quienes forman parte del gobierno y la Administración Pública.

Por ello, la evaluación gubernamental es de gran importancia para un auténtico cambio transformacional de fondo y de forma en los gobiernos latinoamericanos, que debe estar garantizada por una vigilancia permanente de la ciudadanía bajo la dinámica de Gobiernos abiertos y más cercanos a la gente, regidos por directrices de Calidad, Compromiso, Transparencia, Ética Pública y Rendición de Cuentas, que permitan un auténtico crecimiento y desarrollo de nuestros pueblos en toda América Latina.



MGTER. JONES COOPER SEFERLIS¹

Prólogo

América Latina ha sido testigo de numerosos esfuerzos para promover la Integración Regional como medio para

¹ Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de la República de Panamá. Licenciatura en Relaciones Internacionales. Posgrado en Supervisión de Curriculum y maestría en Relaciones Internacionales. Estudios superiores en Relaciones Internacionales y Alta Administración Pública, Política Exterior y Diplomacia. Se desempeñó en cargos de alto nivel como Director de Organización y Recursos Humanos del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) y de la empresa Unión Fenosa (Negociador de Convenios colectivos con las organizaciones Sindicales en Nicaragua, Guatemala, Moldavia y Panamá). Diplomático de Carrera. Viceministro Encargado de Relaciones Exteriores. Fue Vicepresidente del Organismo Electoral Universitario, Director del Departamento y de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad de Panamá. Fungió como Vicedecano y Decano Encargado de la Facultad de Administración Pública de la Universidad de Panamá y ha sido representante de esta, ante la Comisión Calificadora de la Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá. Extensa experiencia académica como Profesor Titular de la Escuela de Relaciones Exteriores y expositor en conferencias sobre temas como Protocolo, Seguridad Internacional, Etiqueta, Relaciones Laborales, Relaciones Internacionales, Política Exterior y Cooperación Internacional. Miembro activo del Colegio Nacional de Diplomáticos de Carrera, Asociación de Profesores de la Universidad de Panamá y del Instituto Euro - Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina.

impulsar el desarrollo económico en la región. A lo largo de las décadas, diversos países han buscado consolidar acuerdos comerciales, integración política y proyectos de infraestructura conjuntos con el objetivo de fortalecer sus economías y enfrentar los desafíos globales de manera conjunta. En este escrito, exploraremos la relación entre la integración regional y el desarrollo económico en América Latina, analizando sus ventajas, desafíos y perspectivas futuras.

Para comprender el contexto actual de la integración regional en América Latina, es crucial examinar sus antecedentes. Desde mediados del siglo XX, la región ha sido testigo de diversos intentos de integración, como la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960 y la posterior transformación en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980. Estos esfuerzos buscaban promover el comercio intrarregional y reducir las barreras arancelarias, como lo veremos a continuación.

De esta manera y para discernir mejor los procesos de Integración Regional en América Latina, en esta tercera década del Siglo XXI, debemos realizar un esfuerzo retrospectivo sobre cómo ha ido transcurriendo el proceso de vinculación en materia comercial, política y social, principalmente durante la última década del siglo XX y en el siglo XXI a partir del 2020, momento que estuvo marcado por grandes contrastes y circunstancias delicadas en el ámbito sanitario, generadas por el COVID-19, que pusieron a prueba al mundo, estableciéndose así un antes y un después en el contexto de la supervivencia humana.

Por lo anterior, los países integrantes de América Latina, hoy se encuentran en un momento crucial para reafirmar su historia, en una Región que ha marcado rumbo y destino ante hechos históricos que han dibujado el rostro latinoamericano. Hoy, la pregunta obligada es... ¿Qué modelo adoptar para superar los grandes retos de pobreza, marginalidad social, migración, inseguridad, educación y desigualdad?, mismos que ha lacerado por décadas a una población que hoy reclama justicia y equidad.

En este marco, muchos de los países hermanos de nuestra región, tienen aún un reto, que es llevar a sus pueblos a mejorar las condiciones de vida, a través de un modelo que permita crecimiento económico y desarrollo, pero sobre todo democracia, tan necesaria para la inclusión en la construcción de políticas públicas.

Ante esta realidad, los gobiernos de nuestra región necesitan construir escenarios y acuerdos integrales, que les permitan diseñar una Agenda de Integración para alcanzar mejores niveles de Desarrollo, con sólidas acciones y construcción de políticas públicas.

Ante este hecho, los representantes que integran la Región de América Latina y el Caribe deben tener una lectura objetiva frente a este compromiso, sobre todo

entendiendo que urge la construcción de una Agenda Regional, que le permita a todos los países, una identificación de hermandad objetiva y estratégica, no sólo de discurso, en un momento donde la historia requiere de una auténtica democracia y participación abierta de todos los pueblos y países, más allá de las diferencias ideológicas que son parte del entorno latinoamericano.

Uno de los principales retos es vencer la exclusión de países hermanos, que genera en las acciones retrocesos en la intencionalidad integracionista, sobre todo para quienes enarbolan en el discurso los valores fundamentales de la Democracia, frente a un entorno donde la recomposición geopolítica obliga a la inclusión, pero sobre todo a la participación de todos los pueblos, para entender sus realidades en un marco de entendimiento y respeto a las diferencias, frente a un mundo complejo, que por hoy exige inteligencia, valoración de una realidad diferente ante hechos que obligan fortalecer la seguridad humana, privilegiando la seguridad sanitaria y el desarrollo económico en una Agenda Inteligente, basada en acuerdos de largo alcance.

Sabemos que en este siglo XXI, los Gobiernos Locales se enfrentan diariamente a una dinámica compleja y cambiante en su entorno sociopolítico y económico en América Latina, donde se alternan demandas y situaciones de la ciudadanía en los diferentes ámbitos de actuación.

Haciendo un recuento, observamos con preocupación desde años anteriores, como la capacidad de gestión de los gobiernos latinoamericanos ha estado limitada históricamente en nuestros gobiernos locales, llegando a situaciones críticas que, en muchas ocasiones, éstos no cuentan con los elementos necesarios para recaudar sus impuestos y, menos aún, manejar sus potencialidades reales en la construcción de gobierno.

Con base en lo anterior, debemos reconocer que gran parte del rezago existente en Latinoamérica, obedece a este gran problema donde los gobiernos locales han vivido durante muchos años una realidad que responde a la gran limitación en el uso de sus competencias, encontrando grandes y serias limitaciones, a pesar de tratarse de obligaciones normales de ese nivel de gobierno.

Por lo anterior, se hace necesario que todos los actores políticos en América Latina integren una nueva Agenda Institucional, donde los ejes fundamentales sea fortalecer a los Gobiernos Locales y principalmente a los Gobiernos Municipales, donde existen las mayores carencias económicas y presupuestales. Así como la falta de profesionalización en los servidores públicos, lo que origina grandes debilidades y vulnerabilidad político-administrativa, que incide directamente en el desarrollo.

En este contexto, vemos que pese a los esfuerzos a la fecha realizados en los distintos países, donde la pobreza es el fundamental problema, prevalece un gran dique que ha impedido por décadas avanzar en la implementación de acciones que reviertan los flagelos de la desigualdad, problema que está incrustado dentro de nuestra Cultura Política Latinoamericana en el ejercicio de Poder Público, me refiero a la excesiva actitud de seguir por la ruta de un exacerbado Centralismo Político – Administrativo en la toma de decisiones, marcado por un desdén para transitar hacia una Descentralización que responda estratégicamente al fortalecimiento de los Gobiernos Locales en la construcción de Políticas Públicas, que permitan cambiarle el rostro en nuestra Región, disminuyendo con ello los índices de marginalidad y desigualdad prevaleciente y que afecta sensiblemente a gran parte de la población en América Latina.

Ante este escenario, debemos entender que los Gobiernos en el mundo y particularmente en América Latina, deben realizar procesos de reingeniería institucional, fortaleciendo acciones hacia la Descentralización, profesionalización de su capital político-administrativo como factor para el desarrollo de los Gobiernos Locales, que permita instalar mayores capacidades técnicas y administrativas para una Gestión de Recursos en forma transparente, eficiente y eficaz, para dar un nuevo rostro a América Latina y de esta manera transitar hacia Gobiernos de Calidad y Equidad, ante una Sociedad que exige como un derecho la construcción de buenos Gobiernos, que generen resultados reales y de alto nivel, por parte de quienes han decidido ser servidores públicos, y que están obligados a tener una mayor responsabilidad para dar dirección a los Gobiernos y con ello alcanzar mejores niveles en la calidad de vida de la población, dentro de nuestras sociedades.

Por ello, la respuesta de lo Local ante los desafíos que hoy nos plantea los nuevos tiempos, después de pasar por una de las crisis sanitarias como lo fue la del año 2020, nos obliga a implementar un conjunto de acciones valoradas desde el Estado, que representen acciones instrumentadas en ejes de Política Pública, para su implementación con diversos enfoques, buscando nuevas estrategias de cambio basadas en la Innovación, Calidad, Eficacia y Competitividad. Reconociendo que algunas de estas acciones deben dirigirse a la mejora de la infraestructura, otras a tratar de suplir las carencias y mejorar los factores inmateriales del desarrollo para finalmente contar con una propuesta de fortaleza hacia la capacidad organizativa del territorio Local y Municipal.

Es bajo este escenario, que la transformación de los Gobiernos Locales debe estar pensada en enfocar los mayores esfuerzos para diseñar nuevos modelos de comunicación Política y Social con perspectivas innovadoras, que logren elevar la confianza de la Sociedad en el gobierno y en sus administraciones.

Por ello, el desarrollo Local y la planificación estratégica deben presuponer la incorporación a la Gestión Pública de una mayor reflexividad sobre las fortalezas y debilidades de la estructura productiva Local, sobre el diseño e implementación de estrategias de desarrollo Local tendientes a la generación de ventajas y asistencia a la competitividad territorial, para la construcción de Políticas Públicas de largo alcance y permeabilidad social, donde estamos ciertos que esto abonará positivamente en la construcción de mejores gobiernos.

Dentro de esta misma ruta, un aspecto importante que es parte esencial en los procesos de integración son las Relaciones Diplomáticas que aquí cobran sentido, así como los esfuerzos por consolidar una integración latinoamericana con rumbo y dirección, donde todos los países deben jugar un papel trascendental para fortalecer su actuación y liderazgo que durante muchos años subyugado por los Estados Unidos, frente a los países de la Región Latinoamericana. Haciendo un breve recorrido por la historia, observamos que en el siglo pasado los esfuerzos de integración tienen un mayor impulso a inicio en los años 60's como lo refieren Laura I. y Bordazar Bogado afirmando que... "América Latina se ha presentado como una Región con amplia vocación integracionista reflejada en una multiplicidad de procesos de integración y cumbres regionales, cuyos antecedentes se remontan a 1960 con la firma del Tratado de Montevideo que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y que fuera reemplazada años más tarde, en virtud del Tratado de Montevideo de 1980, por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), donde la suscripción del citado Tratado respondió a la necesidad de renovar el impulso integrador en la Región que se había construido con base al modelo desarrollista, con el objetivo de superar las dificultades del anterior proceso, creando por ende un nuevo proyecto en un marco de relacionamiento más abierto, gradual y flexible entre los países que la integran".

Es importante precisar que, la primera etapa del Regionalismo Latinoamericano (1960-1990) fue denominada como "Regionalismo Activo" y se caracterizó, entre otros factores, por incentivar el flujo comercial intrazona, con el fin de potenciar primero el Desarrollo Regional a través de una política combinada de promoción de las exportaciones y sustitución de las importaciones para acelerar la industrialización de la región. El modelo estuvo basado en la elaboración de políticas comunes orientadas a profundizar los diversos aspectos de la integración (económica, social y política). En definitiva, el tema del desarrollo configuraba la clave para la comprensión del proceso de integración como lo evalúa (Devés Valdés, 2003).

En consecuencia, en la actualidad, el regionalismo debe constituirse como la plataforma que permita a América Latina construir acciones y políticas. Bajo una

nueva estrategia que rompa los viejos paradigmas, generando relaciones “más cercanas a la gente”, como los afirma la Canciller Alicia Bárcena, titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de la República Mexicana, quien seguramente marcará con su experiencia y conocimiento un nuevo rostro en las Relaciones Internacionales, América Latina y el Mundo, añadiendo aquí que la Diplomacia latinoamericana, también debe estar marcada por un “*amplio sentido social*”.

Así mismo, recordemos que la década de los 90’s, representó el segundo impulso integracionista de la región, al cual se le conoció bajo el lema de “Regionalismo Abierto”.

En esta ruta de esfuerzos para 1991, surge el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), constituyéndose como un proceso de integración que se ubicó en la transición entre el Modelo desarrollista de la primera etapa de la Integración Regional y el Modelo Neoliberal.

Sin embargo, podemos observar hoy a una América Latina, estructuralmente debilitada frente a un mundo cambiante, como resultado de los sucesos vividos después de la Pandemia vivida a inicios del 2020, por lo que es imperante trabajar intensamente por diseñar acciones Diplomáticas y de Intercambio Comercial, que nos permitan una integralidad multisectorial entre nuestros países, para de manera conjunta dar respuesta mediante acuerdos multinacionales a importantes temas que deben ser atendidos bajo la lógica integracionista y de cooperación. Donde están en el tablero de atención problemas como: Seguridad, Narcotráfico, Migración, Pobreza y fundamentalmente el tema sobre el cuidado del Medio Ambiente.

Y finalmente, entendamos que es a partir de los primeros años de la década del 2000 donde identificamos en la región una nueva etapa a la que varios autores denominaron “regionalismo postliberal” o “regionalismo autónomo”, donde el acento ya no está puesto en el libre comercio y las políticas para atraer capitales, sino en las estrategias para la acumulación de poder regional y lograr la integración política y social.

En este escenario es fundamental entender, reflexionar y actuar ante el auge de nuevos actores extra hemisféricos que, en la vinculación con los diferentes Estados Latinoamericanos, obligan a producir cambios y revisiones hacia el interior de los procesos de integración: tal es el caso de China, India, Rusia y Sudáfrica, que en una recomposición Geopolítica están jugando un papel trascendental en las Relaciones Internacionales.

Dentro de las ventajas de la Integración Regional para el Desarrollo Económico, observamos que la integración regional ofrece una serie de ventajas para el desarrollo

económico de los países latinoamericanos. En primer lugar, facilita el acceso a mercados más amplios, lo que puede generar economías de escala y aumentar la competitividad de las empresas regionales en el mercado global. Además, la integración puede promover la diversificación económica al permitir la especialización productiva y la complementariedad entre las economías de los países miembros. Asimismo, la cooperación regional en áreas como la infraestructura y la energía puede generar sinergias y reducir costos, fomentando un desarrollo más equitativo y sostenible en toda la región.

Y los desafíos de la Integración Regional en América Latina son, a pesar de sus potenciales beneficios, la integración regional en América Latina enfrenta varios desafíos significativos. Uno de los principales obstáculos es la asimetría económica entre los países miembros, que puede dificultar la negociación de acuerdos equitativos y generar tensiones políticas. Además, la falta de coordinación y cohesión entre los diferentes bloques de integración, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Alianza del Pacífico, puede limitar la eficacia de los esfuerzos de integración y generar duplicación de esfuerzos. Otro desafío importante es la resistencia interna en algunos países a ceder soberanía en áreas como la política comercial y la movilidad laboral, lo que puede obstaculizar la implementación de políticas integracionistas.


Dentro de las perspectivas Futuras y Recomendaciones, consideramos que, a pesar de los desafíos, existen oportunidades significativas para fortalecer la integración regional en América Latina y promover un desarrollo económico más inclusivo y sostenible en la región. Para ello, es fundamental fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación entre los diferentes bloques de integración, así como promover la convergencia regulatoria y la armonización de políticas económicas. Además, es necesario abordar las desigualdades estructurales dentro de la región, promoviendo políticas de inclusión social y desarrollo humano que beneficien a todos los sectores de la población. Asimismo, es crucial aprovechar el potencial de la integración regional para abordar desafíos globales como el cambio climático y la transformación digital, promoviendo una agenda integracionista que impulse la resiliencia y la competitividad de la región en el contexto internacional.

Para concluir, la integración regional continúa siendo un objetivo clave para promover el desarrollo económico en América Latina. Si bien, enfrenta desafíos significativos, su potencial para generar beneficios económicos, sociales y políticos sigue siendo considerable. Al fortalecer los esfuerzos de integración y abordar los obstáculos existentes, América Latina puede aprovechar plenamente el potencial de la cooperación regional para construir un futuro más próspero y equitativo para todos sus habitantes.



DR. EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR¹

Introducción



Durante décadas en la región de países de América Latina se han realizado diferentes esfuerzos para lograr abatir los niveles de pobreza, inseguridad, desempleo; así como para generar menor desigualdad y auténticas oportunidades de desarrollo. Un referente significativo de estos intentos es, sin duda, el proyecto bolivariano que desde 1826 buscó integrar a los pueblos latinoamericanos en una nación hemisférica.

¹ Candidato a Gobernador por el Estado de Chiapas, ha sido Senador de la República y Presidente de la Junta de Coordinación Política. Miembro del Partido Morena. Senador del H. Congreso de la Unión en la LXIV y LXV Legislaturas, electo por Chiapas por el principio de mayoría. Perteneció al Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Fue Presidente Municipal de Comitán del 2008 al 2010 y Diputado Local entre 2015 y 2018.

No obstante, es preciso revisar el proceso histórico de vinculación política, social y comercial de nuestra región de cara a este siglo XXI, con especial énfasis en los cambios que desde 2020 causó la pandemia por COVID-19, que reveló contrastes y circunstancias en materia sanitaria en los países latino y centroamericanos, cuyos alcances no estuvieron constreñidos únicamente al ámbito sanitario.

El sueño bolivariano por la América Libre y Unida ha sido una expresión histórica, que algunos de los 46 países que integran América Latina y el Caribe, han adoptado para trabajar y superar sus respectivas áreas de oportunidad en materias fundamentales como la marginalidad social, pobreza, desempleo e inseguridad de una población conjunta de alrededor de 662 millones de personas que, en muchas ocasiones, se ve obligada a la migración para buscar mejores oportunidades de vida, lo cual potencia significativamente la situación de vulnerabilidad social.

Por ello, es menester continuar fomentando el amplio compromiso y sensibilidad de nuestras naciones para consolidar los puentes de colaboración y seguir construyendo acuerdos multinacionales que nos permitan mejorar las políticas públicas para elevar los niveles de seguridad humana y social en Latinoamérica.

Visto así, las relaciones diplomáticas en nuestra región cobran un sentido mucho más significativo, toda vez que se convierten en la posibilidad real de consolidar una integración latinoamericana con rumbo y dirección, donde México se podría fortalecer en su papel como tradicional referente de liderazgo, respeto y amistad entre los pueblos latinoamericanos y del mundo.

Haciendo un recorrido por la historia, en el siglo XX observamos que después del proyecto de Bolívar, los esfuerzos de integración recobraron su importancia a inicios de los años sesenta, tal y como lo refieren Laura I. y Bordazar Bogado afirmando que:

“América Latina se ha presentado como una Región de amplia vocación integracionista reflejada en una multiplicidad de procesos de integración y cumbres regionales, cuyos antecedentes se remontan a 1960 con la firma del Tratado de Montevideo que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y que fuera reemplazada años más tarde, en virtud del Tratado de Montevideo de 1980, por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), donde la suscripción del citado Tratado respondió a la necesidad de renovar el impulso integrador en la Región que se había construido con base al modelo desarrollista, con el objetivo de superar las dificultades del anterior proceso, creando por ende un nuevo proyecto en un marco de relacionamiento más abierto, gradual y flexible entre los países que la integran.”²

Es importante precisar que la primera etapa del Regionalismo Latinoamericano (1960-1990), fue denominada como “Regionalismo Activo” y se caracterizó entre otros factores por incentivar el flujo comercial intrazona, con el fin de potenciar primero el Desarrollo Regional a través de una política combinada de promoción de las exportaciones y sustitución de las importaciones para acelerar la industrialización de la región. Dicho modelo estaba basado también en la elaboración de políticas comunes orientadas a profundizar en diversos aspectos de la integración (económica, social y política), por ello es posible afirmar que era el desarrollo lo que configuraba la clave para la comprensión del proceso de integración.² (Devés Valdés, 2003).³

Ya para la década de los años noventa, tuvo lugar el segundo impulso integracionista de la Región. A este se le conoció bajo el lema de “Regionalismo Abierto”, y es en esta ruta de esfuerzos que para 1991 surge el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), constituyéndose como un proceso de integración que se ubicó en la transición entre el Modelo Desarrollista de la primera etapa de la Integración Regional y el Modelo Neoliberal.

A partir de los primeros años del siglo XXI, identificamos en la región una nueva etapa a la que varios autores denominaron “regionalismo postliberal” o “regionalismo autónomo”, donde el principal interés ya no está puesto en el libre comercio y las políticas para atraer capitales, sino en las estrategias para la acumulación de poder regional y lograr la integración política y social.

Al respecto, para los países latinoamericanos ha sido fundamental comprender y actuar respecto al auge de nuevos actores extra hemisféricos como China, India, Rusia y Sudáfrica que, en la vinculación con los diferentes Estados Latinoamericanos hace a estos últimos generar cambios y revisiones hacia el interior de los procesos de integración y una nueva geopolítica.

En la década actual, puede observarse un proceso de integración regional que sigue siendo parte de la estrategia encaminada a fortalecer a estos países hacia su interior para poder enfrentar dinámicas complejas y cambiantes encaminadas a dar respuesta a demandas ciudadanas de diversas índoles.

2 Devés Valdés, Eduardo El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Tomo II: Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1999), Biblos, Buenos Aires, 2003. Devés Valdés, Eduardo El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Tomo II: Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1999), Biblos, Buenos Aires, 2003.

3 Bogado B. Laura (2019). “Integración regional en América Latina y el Caribe. Principales procesos”, Documentos de Trabajo N° 19 - agosto 2019 ISSN 2344-956X. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

El regionalismo puede convertirse en la plataforma que permita a América Latina construir acciones y políticas con visión de futuro. Lo anterior bajo una nueva estrategia que rompa los viejos paradigmas y propicie relaciones “más cercanas a la gente”,⁴ como lo afirma la Canciller Alicia Bárcena, titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México, quien con su experiencia y conocimiento le ha dado un nuevo rostro en las Relaciones Internacionales para México, América Latina y el Mundo, destacando siempre que la Diplomacia Mexicana hoy y siempre debe estar marcada por un amplio sentido social.

Nuestra América Latina enfrenta un mundo cambiante después de la pandemia de 2020 y debemos trabajar con nuestros países hermanos para rediseñar acciones diplomáticas y de intercambio comercial, con visión estratégica que nos permita dar respuesta conjunta a dichos cambios a través de acuerdos multinacionales bajo una lógica integracionista y de cooperación. Es importante colocar en el tablero internacional los temas prioritarios de las agendas políticas de las naciones latinoamericanas como pueden ser la construcción y mantenimiento de la paz, la migración, el combate a la pobreza y el cuidado al medio ambiente, así como las nuevas figuras de participación ciudadana en las formas de gestión o las tendencias de formas asociativas para promover la gobernabilidad local.

Es bajo esta perspectiva que, para contar con mayores recursos que permitan afrontar los respectivos retos hacia el interior y poder elevar los niveles de vida de la población, en diversos países de América Latina han iniciado procesos de descentralización político-administrativa cuya finalidad es transferir más y mayores competencias hacia el ámbito municipal y así mejorar la capacidad de gestión en la prestación de servicios públicos.

No obstante, debemos reconocer que parte de la vigencia de las áreas de oportunidad prevalecientes en Latinoamérica, responden a la aún posible mejora en la capacidad de gestión de los gobiernos locales. Por ello, es sustantivo generar una nueva agenda cuyos ejes prioritarios sea el fortalecimiento de los gobiernos locales, principalmente los municipales.

Hasta ahora, se han observado importantes esfuerzos en la región para resolver las materias pendientes que aún prevalecen, sin embargo, uno que hasta ahora no se ha explorado de forma decidida es lo referente a la descentralización administrativa y de gobierno que responda estratégicamente al fortalecimiento de los gobiernos locales en la construcción de políticas públicas que permitan, entre otras cosas, revertir la marginalidad y la desigualdad de millones de personas.

⁴ <https://www.gob.mx/sre/prensa/alicia-barcena-posiciona-en-europa-prioridades-de-mexico-en-desarrollo-de-la-población-e-inversión-sostenible>

Es preciso realizar procesos de reingeniería institucional, fortaleciendo acciones hacia la descentralización y profesionalización de su capital político-administrativo como factor para el desarrollo de los gobiernos locales y así poder instalar mayores capacidades técnicas y administrativas para una gestión de recursos en forma transparente, eficiente y eficaz.

Sin duda, es importante implementar el modelo de gestión de calidad en las administraciones públicas locales como ejes estratégicos para así transitar hacia los gobiernos de mayor calidad y equidad que la ciudadanía exige.

La respuesta desde lo local ante los desafíos globales nos obliga a implementar un conjunto de acciones instrumentadas en ejes de política pública, que para su implementación podrían usarse diversos enfoques basados en la innovación, calidad, eficacia y competitividad dentro del sistema productivo local.

Algunas de estas acciones deben dirigirse a la mejora de la infraestructura, otras a tratar de suplir las carencias y mejorar los factores inmateriales del desarrollo para finalmente contar con una propuesta encaminada a la capacidad organizativa del gobierno municipal.

Es bajo este escenario, que la transformación de los gobiernos locales debe estar pensada en enfocar los mayores esfuerzos para diseñar nuevos modelos de comunicación política y social con perspectivas innovadoras que logren elevar la confianza de la sociedad en el gobierno y en sus administraciones.

El desarrollo local y la planificación estratégica deben presuponer la incorporación a la gestión pública basada en la estructura productiva local y sobre el diseño e implementación de estrategias de desarrollo tendientes a la generación de ventajas y asistencia a la competitividad territorial. Avanzar hacia la construcción de políticas públicas de largo alcance y permeabilidad social, abonará positivamente en la construcción de mejores gobiernos de calidad para combatir de mejor forma la desigualdad, la injusticia y mejorar la seguridad humana y social bajo una perspectiva de integración regional.



DR. ROGELIO RODRÍGUEZ
RODRÍGUEZ¹
ORCID: 0009-0001-7157-7224



Innovación Gubernamental y el Modelo de Gestión de Calidad en la Construcción de Gobiernos Inteligentes

Base para el fortalecimiento del Desarrollo Económico y la Integración Regional de los Gobiernos Latinoamericanos

Resumen

La integración Regional y el Desarrollo Económico en América Latina debe representar para los países que integran la Región uno de los principales retos que les permita transformar sustancialmente una realidad que ha venido lacerando a nuestras sociedades, en los niveles de desigualdad, oportunidades, pobreza, inseguridad y vulnerabilidad social, educación de calidad, infraestructura, fortalecimiento de nuestras democracias, reconocimiento de nuestros pueblos indígenas, seguridad para la mujer, empleo y oportunidades para los jóvenes y lo más importante mejorar los niveles de vida de nuestros pueblos.

Entendiendo que, en esta tercera década del Siglo XXI, los retos por superar después de la gran pandemia generada por el COVID-19, obligó a todos los países en el contextoglobal a replantar nuevos esquemas en la construcción de gobierno. Bajo este escenario América Latina no está ajena en la construcción de nuevos modelos que nos permitan a los países de la región impulsar acuerdos y acciones para impulsar Políticas Públicasde amplio espectro social para dar respuesta a los graves problemas como la pobreza, desigualdad, inequidad social, desempleo, educación, inseguridad y falta de calidad

¹ Presidente del Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL), Director General del Centro de Estudios para el Desarrollo de Proyectos Sociales (CEDPROS), Director de Asuntos Gubernamentales de la Región de América Latina de la "The Americas Conference of Mayors" con sede en U.S., Director de Relaciones con Hispanoamérica de la IAPAS, enlace Académico y Vinculación con América Latina del CRESUR de la Secretaría de Educación Pública (SEP), cuenta con Postdoctorado en Ciencias del Estado y Gobierno por la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS), Doctorado en Administración y Desarrollo Estratégico por el Centro de Investigaciones Sociales y Dirección Estratégica (CISDE), Estudios de Doctorado en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Maestría en Sistemas de Calidad por la Universidad del Valle de México (UVM), cuenta con una Especialidad en Administración por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Licenciatura en Ciencias Políticas y Sociales por la FCPyS de la (UNAM) y es egresado de la Escuela Nacional de Maestros (ENM). Conferenciante Nacional e Internacional sobre temas de Calidad, Desarrollo Municipal, Administración Pública y Gobierno, Liderazgo y Planeación Estratégica. Ha participado en diversas publicaciones en el INAP, IAPEM, ICAP, FCPyS (UNAM), Revista Buen Gobierno, Revista Alcaldes de México, Siglo XXI y el Periódico "La Razón". Es catedrático en la UNAM, INAP, IAPEM, Universidad Anáhuac y es Investigador del Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa (CRESUR), Docente del Programa de Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del ICAP que se desarrolla en los países de la región centroamericana; en Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá. Ha sido servidor público con cargos de Dirección en la SEP, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Turismo, el Gobierno de la Ciudad de México y el entonces Instituto Federal Electoral. Miembro de la Academia Nacional de Historia y Geografía (UNAM) y miembro de la Legión de Honor Nacional de México.

² Licenciado en Derecho, es actualmente Director Ejecutivo del Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL), se ha desempeñado en cargos Públicos en la Dirección General de Reclusorios y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, H Congreso de la Unión; es Empresario, Político y Director en Estrategia de Negocios Nacionales e Internacionales.

en los niveles de vida, fracturación de nuestras democracias, centralización del poder público que han representado los principales problemas en las agendas de gobierno.

Con base en lo anterior, los gobiernos latinoamericanos están obligados a construir nuevos esquemas y puentes de comunicación política, fundados en modelos probado como lo es el Modelo de Gestión de Calidad para los Gobiernos Locales que impulsen acciones de innovación gubernamental permitiendo nuevos acuerdos con las organizaciones laborales y de orden social y político para generar un auténtico liderazgo transformacional, fundado en la gestión del cambio, que potencialice el capital humano en los sectores gubernamental y privado para la construcción de un Buen Gobierno.

Entendiendo que La razón de ser del “buen gobierno” es hacer que los objetivos se hagan realidad. La administración se nutra de las experiencias del pasado; sistematizando la información y las mejores prácticas; interpretando las lecciones y las proposiciones conceptuales, pero de ninguna manera gestiona el pasado. Reconociendo que administrar es construir futuro, convirtiendo la información en conocimiento; el conocimiento en acción y cada acto de gobierno en un objetivo e indicador de bienestar colectivo.

Abstrac

Regional integration and Economic Development in Latin America must represent for the countries that make up the Region one of the main challenges that allow them to fragmentarily transform a reality that has been lacerating our societies, in terms of inequality, opportunities, poverty, social insecurity and vulnerability, quality education, infrastructure, strengthening of our democracies, recognition of our indigenous peoples, security for women, employment and opportunities for young people and most importantly improving the living standards of our people.

Understanding that, in this third decade of the 21st century, the challenges to be overcome after the great pandemic generated by Covid-19 forced all countries in the global context to replant new schemes in the construction of government. Under this scenario, Latin America is not immune to the construction of new models that allow the countries of the region to promote agreements and actions to promote public policies with a broad social spectrum to respond to serious problems such as poverty, inequality, social inequity. . , unemployment, education, insecurity and lack of quality in living standards, fracture of our democracies, centralization of public power that have represented the main problems on government agendas.

Based on the above, Latin American governments are obliged to build new political communication schemes and bridges, based on proven models such as the Quality Management Model for Local Governments that promote government innovation actions allowing new agreements with organizations. . labor and social and political order to generate authentic transformational leadership, based on change management, that enhances human capital in the government and private sectors for the construction of Good Government.

Understanding that The reason for “good government” is to make the objectives come true. The administration draws on the experiences of the past; systematizing information and best practices; interpreting the lessons and conceptual propositions, but in no way managing the past. Recognizing that Managing is building the future, converting information into knowledge; knowledge in action and each act of government into an objective and indicator of collective well-being.

Palabras Clave

- Innovación,
- Integración,
- Regional,
- Gestión de Calidad,
- Gobiernos Locales,
- Desarrollo Económico

Keywords

- Innovation,
- Integration,
- Regional,
- Quality Management,
- Local Governments,
- Economic Development

Para comprender la importancia que representa impulsar el fortalecimiento de los Gobiernos Locales y del Desarrollo Municipal en América Latina, ante los niveles de compromiso social existentes y que nos permitan el impulso de un mejor desarrollo económico e integración regional en América Latina, se hace necesario conocer primeramente algunos datos importantes; de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), nuestra Región está integrada por 33 países, cuenta con una superficie de 22.222.000 km² y una población aproximada de 660,3 millones en 2022. Donde el 24.26% se ubica entre los 0 y 14 años, un 40.15 % entre los 15 y 39 años, el 26.94% entre los 40 y 64 años, existiendo un 7.79% con edad de 65 a 84 años.

Con base en estos datos estadísticos, más del 40% de la población la ubicamos en un rango de edad donde existen las mayores demandas que reclaman la construcción

de Políticas Públicas, que deben estar enfocadas a temas como: generación de empleo, servicios de salud, educación, transporte, vivienda y seguridad por citar algunos de los más importantes, convirtiéndose esto en un gran compromiso para la búsqueda de acuerdos e implementación de acciones que den respuestas correctas a la demanda social, para la construcción de programas que generen mayores y mejores niveles de bienestar, a partir de la implementación de un modelo de Gestión de Calidad para el desarrollo Municipal, fundamentalmente hoy que estamos saliendo de una crisis global de orden económico y de seguridad humana generada por el COVID-19.

Es importante señalar que Latinoamérica se caracteriza por ser una de las zonas más urbanizadas del mundo y con mayor diversidad étnica. En ella se ubican alrededor de 15,600 Municipios, donde convergen una multiplicidad de intereses económicos, políticos y sociales. En este nivel de Gobierno se ubican los principales problemas a resolver como; desigualdad social y económica, migración, seguridad sanitaria, empleo, educación, violencia e inseguridad, temas pendientes para cualquier Administración Pública Estatal y Municipal de los países de la Región.

Por citar algunos ejemplos, en 2014, 28,5% de la población de la Región se encontraba en situación de pobreza (aproximadamente 168 millones de personas), porcentaje que aumentó a 29,8% en 2015 (178 millones) y a 30,7% en 2016 (186 millones de personas). La pobreza extrema, en tanto, pasó del 8,2% en 2014 (48 millones de personas) al 10% en 2016 (61 millones de personas).

Lo delicado de este escenario es que en los últimos cinco años se sumaron a la pobreza extrema en América Latina 17 millones de personas. Mientras en 2014 había 46 millones en esta situación, en 2018 subieron a 63 millones, según datos de la CEPAL. Y de acuerdo con este organismo internacional, más de 28 millones de personas entraron adicionalmente a situación de pobreza resultado de la pandemia por el COVID-19, lo que representa 4 puntos porcentuales más frente a 2019. En total casi 215 millones de personas quedaron en situación de pobreza a partir del 2020 en Latinoamérica; es decir; cerca del 35% de la población, de las cuales 83 millones estarían en condición de pobreza extrema.

Otros elementos que se añaden han sido factores adicionales en el deterioro de nuestras economías, como los ajustes fiscales, así como los recortes de recursos para los hogares más pobres. Recordemos que antes de la crisis sanitaria, ya muchos países de la Región habían hecho recortes al gasto social, acciones que afectaron directamente a las familias más vulnerables, que viven de sus ingresos y de los subsidios que entrega el Estado, considerando que “la extrema pobreza depende en gran medida de los programas sociales”, explica Bárcena, y cuando los recursos asignados disminuyen, ésta

sube inmediatamente.³ Aquí debemos hacer un paréntesis sobre este tema, mismo que debe evaluarse en su contexto para medir adecuadamente su impacto y hasta dónde el asistencialismo incide negativamente de manera directa en el presupuesto público.

Entendiendo que el desarrollo alcanzado en nuestros pueblos latinoamericanos se mide fundamentalmente por los niveles de bienestar de los individuos. En este sentido ha existido una amplia discusión sobre el concepto de desarrollo y las formas de medirlo y evaluarlo, identificándose dos enfoques con vertientes distintas;

- La primera enfoca su argumentación al aspecto del crecimiento económico, en donde se toman en cuenta aspectos cuantitativos sobre la generación de la riqueza y renta, en el corto plazo;
- La segunda, en donde se identifica y fundamenta con estudios, los niveles de desarrollo, tratando de demostrar que el crecimiento económico es necesario, pero no suficiente para mejorar las condiciones de una comunidad; es decir, para elevar su desarrollo, aquí se resaltan particularmente las propuestas en dos ejes, sobre el tema, analizando el desarrollo endógeno y el desarrollo humano, esto debido a las dimensiones de análisis, que se consideran para determinar el nivel de desarrollo de una comunidad, Municipio, Región, Estado, o País.

Aquí, la visión de desarrollo endógeno, como la de desarrollo humano, han permitido insertar a la discusión dos aspectos importantes, que son la organización y la sostenibilidad establecida ya en la Agenda 2030. Con relación a los aspectos de organización, estos retoman las relaciones e interacciones que existen entre los actores del sistema, cuyo desarrollo se requiere analizar y, por lo tanto, incluir en la evaluación de los resultados del funcionamiento en los sectores productivos, en paralelo con los resultados sobre las acciones de Gobierno y su impacto en la Sociedad civil, como lo señala Martínez Pellegrini (1999).

El paradigma del desarrollo endógeno es una de las propuestas de la teoría territorial del desarrollo, que surge como confluencia de una corriente teórica, orientada a vincular el desarrollo con la acción pública para mejorar áreas rezagadas (Friedmann & Weaver, 1979). “En este sentido, el objetivo del desarrollo endógeno es alcanzar el bienestar económico, social y cultural de la Sociedad o comunidad, en su conjunto, con la participación ciudadana, en el proyecto de desarrollo de su territorio. Las Políticas y acciones no se concentran en mejorar la posición del sistema productivo

³ BBC (2019). Entrevista realizada por la BBC a Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). <https://www.bbc.com/mundo/noticias-49923889>

Local, en el escenario económico nacional e internacional, sino en utilizar el potencial endógeno (recursos humanos, económicos, institucionales y culturales) para mejorar las condiciones de vida”.⁴

En este sentido, vemos que la Calidad de Vida de los ciudadanos depende del nivel de competitividad que generen los Gobiernos en sus diferentes niveles de responsabilidad pública, Federal, Estatal o Municipal, ya que esto obliga a mantener estructuras sociales y empresariales, eficaces y eficientes y, por tanto, poder contar con la rapidez y profundidad en la emisión de respuestas que contrarresten el fenómeno que conlleva la Globalización, minimizándose así las distorsiones estructurales, manteniendo y mejorando el tejido industrial y social y con ello el bienestar de los ciudadanos.

Bajo este contexto y problemática, debemos considerar a la innovación como herramienta estratégica dentro de los gobiernos de calidad, ya que esta permite una mayor competitividad, y debe ser entendida ésta como un compromiso en la agenda institucional para la construcción de Gobierno, reconociendo que la innovación debe ser parte y suma de capacidades de todos los actores para el desarrollo Local y Municipal, rompiendo así con viejos paradigmas establecidos, creándose a partir de una reingeniería de fondo de los procesos de atención y prestación de servicios, permitiendo así que la Administración Pública Municipal adquiera un carácter de mayor eficiencia, eficacia y productividad, generando en consecuencia una mayor y mejor administración de los recursos humanos y materiales, donde hacen falta Servicios Públicos eficientes que complementen al sector privado y que faciliten las infraestructuras, donde puedan florecer las inversiones, que logren una mayor competencia y competitividad, generándose un esquema de confianza ciudadana y gubernamental que incremente los niveles de inversión para el desarrollo de infraestructura y servicios, consolidándose de esta manera un modelo de administración ágil y eficiente; que en suma, permita asegurar el bienestar de los ciudadanos, manteniendo estructuras eficaces y modernas (Cuesta Martín, 2005). A partir de la implementación de la Calidad en la Gestión Pública.

Bajo este escenario, el tema de la calidad y sus herramientas cobra importancia cuando se insertan como elementos fundamentales, para generar en los distintos niveles de Gobierno, la oportunidad de contar con una mejor Gestión de Calidad en los Gobiernos Municipales y dar respuesta a las demandas sociales, dando un salto cuántico dentro de las estructuras de Gobierno, superando así los modelos burocráticos (weberianos), que anquilosaron durante muchos años a la Administración Pública.

⁴ United Nations Development Programme, “Human Development Report: Concept and Measure of Human Development Programme, accesado el 8 de octubre de 2005: <http://hdr.undp.org/report/global/1990/en/>.

Por ello debemos concebir a la Gestión de Calidad dentro y para el desarrollo Municipal, como un conjunto de propiedades y características para la prestación de Servicios que le confieren la aptitud para satisfacer las necesidades implícitas o explícitas, expresado en terminología adaptada a lo cotidiano, la prestación de los mejores servicios posibles con un presupuesto determinado, entendiendo que no se trata de trabajar más o de gastar más, se trataría de hacerlo de una forma más racional y que cubra las necesidades de la Sociedad, con efectividad obteniendo los mejores resultados asistenciales que satisfagan las necesidades de la población con eficiencia, es decir; obtener resultados con un menor gasto para el ayuntamiento con niveles de estandarización internacional y con una mejor y mayor aceptación por parte de la ciudadanía, quienes evalúan principalmente la Calidad de los Servicios Públicos.

Por ello es imprescindible el diseño e implementación del modelo de Gestión de Calidad en la Administración Pública, como un instrumento global de gestión enfocado a la Mejora Continua, aspecto que contempla todas las actividades en la prestación de servicios a través de todos los procesos que se realizan dentro como fuera del aparato institucional de los ayuntamientos.

Así, la Innovación y Gestión de Calidad se debe conceptualizar como una propuesta para incrementar la satisfacción de la ciudadanía, en donde se tomen en cuenta tanto sus expectativas frente a la demanda en la prestación de servicios (capacidad de respuesta y nivel de Calidad), como de trato. Viendo a la Calidad como un mecanismo de innovación y estandarización que involucre a todos los responsables en la Administración Pública Municipal, generándose con ello un sentido de pertenencia en la organización, facilitando el diseño de los procedimientos a seguir, mediante la implantación de instrumentos para la previsión y solución de las posibles desviaciones que pueden existir frente a los objetivos que se han propuesto dentro de los planes Municipales de desarrollo, permitiendo una mejor evaluación de los resultados a medida que se va construyendo el ejercicio de Gobierno.

Entender la importancia del Municipio como base territorial jurídico – administrativa, y lo que representa éste, para el impulso de temas enfocados al crecimiento y desarrollo, ha sido a través del tiempo un tema pendiente en los pueblos de América Latina. Como respuesta a esta falta de valoración, podemos afirmar que en la Región latinoamericana no hemos logrado el empoderamiento del Municipio libre, como base fundamental para el desarrollo de nuestros países que permitan elevar los niveles de Calidad de vida de la Sociedad. El tema se torna tan complejo y de alto alcance cuando observamos que, para lograr la Gobernabilidad Democrática a nivel de Gobiernos Federal y Local, lo primero que tenemos que considerar es cómo alcanzar el pleno desarrollo en la base jurídico – administrativa que representa el Municipio.

Es en este sentido, cuando hablamos de Gobernabilidad debemos considerar aspectos tan importantes, tales como: la Participación Ciudadana, que se constituye como uno de los ejes fundamentales en el desarrollo de las Sociedades. También debe tomarse en consideración para el desarrollo y crecimiento del Municipio, aspectos importantes como son; los niveles de coordinación intergubernamental que deben generarse, aunado a una Comunicación Política que sirva para construir los puentes fundamentales para el diseño de las Políticas Públicas.

Por otra parte, está el tema de la capacitación y profesionalización de los Servidores Públicos en los distintos niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, debe ser un compromiso tácito para el fortalecimiento en la Calidad de los Servicios Públicos que se brindan por parte de la Administración Pública, partiendo y reconociendo que es en esta base territorial donde se requiere un mayor grado de profesionalización, toda vez que en este nivel de Gobierno se capta el mayor número de demandas sociales y donde regularmente se detona los grandes problemas que constituyen en el punto de quiebre de los Gobiernos Local y Federal. Y que es aquí, donde encontramos el primer laboratorio de aceptación y evaluación por parte de la Sociedad en el ejercicio de Gobierno.

Por ello, en la medida que valoremos en el contexto adecuado la importancia del desarrollo Municipal, es como encontraremos las respuestas adecuadas para alcanzar un mejor crecimiento y desarrollo de nuestras economías tanto Nacional como Regionales.

Organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las diferentes Plataformas como la FAO, CEPAL, UNESCO, OCDE, CLAD, CARICOM, Banco Mundial, BID, OMS, OIT, FMI y los ONG'S, han realizado grandes esfuerzos para vincular propuestas que busquen recurrentemente fortalecer las capacidades de operación de los Gobiernos Local y Municipal fundamentalmente, mediante programas interinstitucionales enfocados específicamente a abatir los graves problemas que laceran a millones de personas en el contexto global, donde América Latina no es la excepción. Región donde actualmente se ubican según estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el mayor número de personas viviendo en la pobreza y pobreza extrema.

Lo anterior ha sido resultado de la implementación de malas e inadecuadas Políticas Públicas, mismas que han demostrado en los últimos años una desconexión creciente entre la ciudadanía e instituciones públicas, aunado a temas como la elevada corrupción que es uno de los principales flagelos que erosionan los nervios del Gobierno, afectando la canalización del presupuesto público destinado a los diferentes programas gubernamentales, situación que impacta negativamente en la posibilidad de crear bienestar en la Sociedad, imposibilitando el desarrollo.

Por ello, es importante la implementación a nivel Municipal de los dos Modelos ya mencionados, el de Innovación y el de Gestión de Calidad, aplicando la instrumentación de todas las herramientas de estos, reconociendo la Mejora Continua bajo el modelo Kaizen, que se constituye como un instrumento estratégico, ante los cambios y retos que estemos experimentando alrededor del mundo en este siglo XXI, donde los retos en materia de Servicios Públicos exigen mejoras constantes en la Gestión Pública, sobre todo aquellos en el ámbito de lo Local. Entendiendo de esta manera a la Gestión Pública como el “conjunto de actividades conducentes a obtener bienes y Servicios Públicos que engloban tanto las actividades desarrolladas por la dirección como por los diferentes niveles administrativos. Gestionar, por tanto, implica actividades distintas como combinar y coordinar recursos, reclutar, seleccionar, formar, e incluso motivar a los empleados, diseñar, establecer y operar procesos, procedimientos y normas, planificar y operar metas y objetivos, así como la búsqueda de los medios para conseguirlos, entre otras”, (Oliás de Lima Claudia, 2001).

En este sentido, los objetivos en la implementación del Modelo de Gestión de Calidad, la Innovación, así como la Participación Ciudadana está;

- Resolver las causas que no han permitido en América Latina alcanzar mejores niveles de desarrollo en el ámbito Local y Municipal.
- Valorar la importancia del desarrollo Municipal como eje para el crecimiento sostenible en América Latina.
- Identificar los principales elementos de la Mejora Continua como factor de desarrollo para el ámbito Municipal en la Región latinoamericana.
- Evaluar la trascendencia de la Innovación Gubernamental en la construcción de acciones para el fortalecimiento de la Gobernabilidad y la Gobernanza.
- Comprender la importancia del modelo de Gestión de Calidad en las Políticas Públicas, como instrumento para el logro de mayores niveles de desarrollo social en el ámbito Municipal en América Latina.
- Valorar la Agenda 2030 como instrumento rector en la implementación de programas para la disminución de la pobreza Latinoamericana.
- Conocer el impacto de la innovación gubernamental para el impulso de Políticas Públicas de Calidad a nivel de Gobierno Local y Municipal.
- Reconocer el modelo de Gestión de Calidad como elemento sustantivo en los planes Municipales de Desarrollo alineados a la Agenda 2030.

Reafirmando lo expuesto, es importante entender que, en esta tercera década del siglo XXI, los Gobiernos en el contexto Internacional se enfrentaron a una serie de situaciones complejas, resultado de los cambios políticos, económicos, sociales, tecnológicos, de comunicación y de crisis sanitaria resultado de esta pandemia vivida por el COVID-19, temas que en su conjunto representaron un reto para responder ante millones de ciudadanos, que reclaman hoy una urgente transformación de fondo y en la forma de gobernar. Por ello, debemos entender que la complejidad de los asuntos públicos rebasó a los gobiernos en su capacidad de respuesta, resultado de lo vivido, haciéndose necesario hoy la construcción de nuevos consensos de colaboración y corresponsabilidad frente a todos los actores sociales, estableciendo la pertinencia de un nuevo proceso de gobernanza en el que el Gobierno mantenga su rol Directivo, a través de nuevas relaciones con la Sociedad y estando abierto a una mayor Participación Ciudadana en la elaboración y decisión de las Políticas Públicas, construyendo así una nueva forma de organización y operación en el plano político-administrativo.

Por otra parte, desde una perspectiva para el desarrollo territorial, la actuación en las Sociedades Locales supone reflexionar críticamente sobre las acciones llevadas a cabo para producirlas como tales, ya que las Sociedades Locales son producciones que implican un cierto tipo de socialidad,⁵ y de determinadas formas de agencia y un sistema de representación. Lo Local constituye una realidad fenomenológica compleja, entramado de relaciones de inmediatez, construcciones simbólicas y sentimientos de pertenencia a través de los cuales se construye la identidad (y la diferencia) de una comunidad. En fin, lo Local es una construcción para sí antes que una cualidad en sí. Pensar lo Local como una producción es el supuesto de cualquier intervención que se base en la comprensión y en la introducción de cambios en las prácticas sociales. Es suponerlo como realidad estructurante de la acción y estructurada a partir de ella (Pintos Fernando, 2008). Así mismo, cuando hablamos de desarrollo Local y Municipal, es necesario ver que el funcionamiento de los procesos en estos niveles está por tanto asociado a las conexiones existentes en los diferentes territorios entre instituciones Políticas, Sociedad Local/Municipal, empresas y cultura comunitaria.

Para esto y a la distancia podemos ver que algunos elementos encontrados como impulsores de iniciativas de desarrollo Local, fueron los cambios de los 90's, que sentaron condiciones para una fuerte heterogeneización de la Sociedad Civil, resultado de una fuerte fragmentación social. En algunos casos estos factores han operado como promotores para la pluralidad de iniciativas, pero paradójicamente, aquí hemos tenido o encontrado ciertas limitantes, cuando vemos la dificultad para llegar a arreglos que

5 La sociabilidad es el valor que nos impulsa a buscar y cultivar las relaciones con las personas compaginando los mutuos intereses e ideas para encaminarlos hacia un fin común, independientemente de las circunstancias personales que a cada uno rodean.

satisfagan a la variedad de intereses y de actores. Al tiempo que se ha erosionado la posibilidad de generar comunicación, cuando los universos simbólicos y las referencias identitarias tienden a volverse fragmentarias y fuertemente autorreferidas.

En América Latina se debe asimilar que el liderazgo en los Gobiernos Locales y Municipales, no se concentra necesariamente en el sistema Estatal, el liderazgo vinculado a procesos de transformación no es una función exclusiva del Gobierno, sino que puede generarse en otros sistemas sociales, y a veces es deseable para el éxito de los procesos que ello suceda.

Ser líder depende de la decisión de asumir la función de ponerse al frente, tener visión de futuro, comunicar y construir confianza, tanto o más que de la posición que se ocupe formalmente. Pero es un rol al que los Gobiernos Locales y/o Municipales no deben renunciar, siempre y cuando estén dispuestos a compartirlo y a consolidar modalidades de cooperación persistentes. El liderazgo para impulsar procesos de desarrollo exige: tener una visión hacia dónde se va; incluir los intereses de una multiplicidad de actores en el corto y el largo plazo; buscar equilibrios que compensen los conflictos inevitables y hasta deseables; sopesar a la hora de tomar decisiones las expectativas y los objetivos con las consecuencias no buscadas o no deseadas que el proceso pueda tener. Estas competencias asociadas al liderazgo no se vinculan solamente con capacidades gerenciales y de administración, sino que plantean desafíos políticos para la gobernanza Local que obligan producir y gestionar de mejor manera la construcción del poder político y de un mejor Gobierno.

El Gobierno Local y, particularmente, el Municipio han sido instituciones señeras en el derecho público. Teniendo sus antecedentes directo en el cabildo español, del cual recibe una inapreciable herencia, a su vez producto de varias influencias. El Municipio fue siempre refugio para la libertad y el pleno desarrollo de las actividades ciudadanas. Basta recordar que, en plena época medieval, los reyes se vieron precisados a conceder “fueros Municipales” a las ciudades, documentos que consagraron diversas libertades, y que nos hablan de la consideración que mereció la organización Local, (López deHaro Carlos, 1979).

Si bien es cierto que, históricamente la centralización política de los países latinoamericanos, en primer lugar, fue propiciada por factores derivados de nuestra propia realidad política. El predominio exacerbado que ha tenido el centralismo en la figura del Poder Ejecutivo en las naciones latinoamericanas ha ejercido un amplio control, a través de diversos mecanismos, indiscutible ascendencia en las entidades Locales, así como Municipales. De esta suerte que, para consolidarse los Estados Latinoamericanos, tanto federalistas como centralistas, en el transcurso de los siglos XIX y XX, se procuró fortalecer de manera vigorosa al Gobierno Nacional, con

desmedro de las entidades intermedias y de los Municipios. Las concepciones del Estado de Bienestar y de la planificación central fueron por largos lapsos paradigmas indiscutibles, que también contribuyeron a dicha centralización, misma que menguó notablemente como consecuencias de diversas crisis económicas y políticas, que se vieron reflejadas en los ámbitos Local y Municipal.

De acuerdo con Salvador Valencia, hoy día se empiezan a vivir otros tiempos. Se han comprendido, por fortuna, los beneficios decrecientes del Modelo de Centralización Política y la tendencia hacia la Autonomía y la Descentralización está teniendo un nuevo cause dentro del sentir social y político, porque con estos nuevos paradigmas se ganará en eficacia y en democracia plena. Cabe agregar que esta tendencia reciente se percibe tanto en los Estados Federales como en los unitarios Latinoamericanos. En el Federalismo clásico, como bien es sabido, la idea era distribuir el poder Estatal en dos niveles territoriales distintos, el general y el Local, de modo que a cada uno de ellos incumbía por disposición constitucional una esfera de atribuciones que ejercía de manera autónoma. El sistema federal clásico se distingue, en síntesis, por la separación de dos instancias de Gobierno, de dos órdenes coextensos (Valencia C. Salvador, 2013).

Dentro de un análisis comparado podemos decir que de la nueva filosofía federalista han surgido mecanismos de colaboración, tanto horizontal como vertical muy interesantes, que se manifiestan, entre otros aspectos, en la coordinación legislativa, en convenios interestatales, en cooperación administrativa, financiera, o programas específicos de carácter social. Así viene aconteciendo en importantes Estados federales, como Estados Unidos, Suiza, Alemania y Austria, en los cuales a la distribución dual y rígida de atribuciones que prevalecía antaño le viene sustituyendo un federalismo cada vez más cooperativo y flexible.⁶

Sin embargo, aunque lo anterior es una referencia, sabemos que en Latinoamérica aún tenemos grandes conflictos en nuestra forma de integración y asociación, que se relaciona directamente con el manejo del poder político y la forma de administrar la asignación y recaudación de los recursos financieros, en el manejo de la hacienda pública.

Por otra parte, sabemos que existen esfuerzos para que el régimen municipal latinoamericano, sea renovarlo en su estructura para su recuperación como una instancia democrática efectiva. Algunas modalidades de transformación de acuerdo con Palma Carvajal (1995) están en marcha, otras son innovaciones sugeridas, y todas

⁶ En este aspecto, véanse: Varios autores, *La Descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía Política*, Barcelona, Cedecs Editorial, 1999; Alberti Robira, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 343 y ss.; Varios autores, *Los sistemas federales en el continente americano*, México, FCE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972.

están sujetas a controversias técnicas y políticas. Esta renovación del Municipio se ha venido asimismo manifestando en el campo constitucional. En este sentido, subraya Quiroga Lavié (1991).

...el Municipio ha ido encontrando en los textos constitucionales Latinoamericanos, un reconocimiento cada vez más creciente, a partir de la toma de conciencia de que la definición institucional del Gobierno de la unidad cívica menor (que es el Municipio), reviste una trascendencia equivalente a lo relativo a la organización general del Estado. No hay organización del todo sin organización de las partes que lo integran y viceversa.

Para comprender el municipio latinoamericano contemporáneo, es preciso acudir al concepto de autonomía, que ha trascendido a las Constituciones y leyes de la Región. Desde luego, precisa advertir que este término ha sido muy discutido y se ha prestado a las más diversas interpretaciones, en las que mucho influyen las formulaciones concretas que hacen los poderes constituyentes o legislativos, según las características del país de que se trate.

Cuando nos adentramos a evaluar a fondo la historia y creación del municipio en América Latina, observamos lo siguiente; en la creación de los municipios latinoamericanos se exigen en la legislación ciertos elementos básicos, como son una porción territorial mínima, población suficiente, capacidades económicas, sociales y políticas, que le suministren una adecuada consistencia institucional. Pese a ello, es frecuente en la práctica que por factores o presiones de diversa índole se establezcan municipios sin sus elementos necesarios, produciéndose lo que se ha denominado “pulverización” o “atomización” municipal, que luego plantea diversos problemas en la prestación de servicios Municipales o incluso de coordinación con las instancias gubernativas intermedias o nacionales.

Los Municipios Latinoamericanos, para gobernarse en lo interno, han establecido su propia división territorial, y crean entidades submunicipales en los ordenamientos jurídicos correspondientes, mismos que reciben diferentes nombres. Por ejemplo, en el Municipio, el lugar donde reside el alcalde y se ubica el Consejo Municipal se le denomina en varios países Latinoamericanos “Cabecera Municipal”; por lo regular las entidades submunicipales están ubicadas fuera del lugar donde están asentados los poderes Municipales, y sus pobladores frecuentemente reciben un tratamiento menos preferente. Para enfrentar tal situación, es necesario que la Descentralización y el espíritu democrático lleguen también a las entidades submunicipales, de ahí que en varios países se hayan hecho experimentos interesantes.

En los Municipios Latinoamericanos la forma de Gobierno dominante, con algunas excepciones, es el Ayuntamiento o Cabildo, de origen hispánico, que se compone de un cuerpo colegiado de índole deliberante y un órgano de carácter ejecutivo, que recae en la figura del alcalde. Las Constituciones de muchos países de la Región han recogido esta forma de Gobierno Municipal. El Cabildo es de naturaleza eminentemente democrática, en virtud de que toma sus decisiones por voto de la mayoría de sus miembros. Forman parte usualmente del Cabildo o Ayuntamiento: el alcalde, que lo preside y actúa además como representante de la comuna y jefe de la Administración; el Síndico, a cargo de la representación jurídica, y los regidores, con la obligación de integrar Cabildo, pero a los que pueden encomendárseles comisiones específicas. El alcalde y los miembros del ayuntamiento son generalmente electos, y tienen por ello un carácter representativo.

Cuando dimensionamos las causas del porqué el tema del desarrollo en América Latina aún tiene una gran brecha por recorrer, vemos que durante muchos años los Municipios Latinoamericanos se han visto afectados por una fuerte centralización, razón por la cual los Gobiernos Nacionales y las entidades intermedias en los Estados Federales habían venido absorbiendo Servicios Públicos, que en rigor técnico y por una sana administración debían ser prestados por los Municipios.

Dicha tendencia centralizadora ha empezado a revertirse en diversos países en América Latina como parte de la incapacidad de los Gobiernos Nacionales. Desde las propias Constituciones se establece ya una competencia para los Municipios de determinadas funciones, que se estima les corresponden y deben desempeñar de manera natural. Los Servicios Públicos comúnmente atribuidos a los Municipios son los siguientes: agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, mercados, panteones y rastros, tránsito, vialidad y seguridad ciudadana.

Sin embargo, algunos países de nuestra región han ido más allá, y han emprendido esfuerzos para devolver a los Municipios los servicios antes centralizados, o cuando menos los han cedido a las entidades intermedias (los Gobiernos Locales). Los casos de salud y educación son los más significativos.

En este contexto, es importante abordar un tema que está vinculado al desarrollo Municipal, nos referimos al Desarrollo Metropolitano. Donde el tema central es el crecimiento demográfico de las grandes ciudades que hoy obligan a los Gobiernos a realizar una reingeniería para reinventarse a partir de nuevos modelos de Gestión Pública, que permitan la consolidación de Gobiernos con visión metropolitana, más democráticos, transparentes y de una amplia Participación Ciudadana, dentro de las grandes metrópolis donde hoy están integrados uno o más Municipios. En el caso de México, por ejemplo, existen en la actualidad 74 zonas metropolitanas.

En este contexto debemos, estar atentos al tema del Desarrollo Metropolitano, sobre todo cuando analizamos que hoy más de la mitad de la población latinoamericana radica en las grandes ciudades cuya población muchas veces supera un millón de habitantes, y se espera que el 80% del crecimiento económico futuro de la Región se generará precisamente en ellas. Una gran mayoría de las grandes ciudades de América Latina y el Caribe se han extendido sobre territorio que supera los límites jurisdiccionales de los Municipios de origen. Hoy en día, un gran número de ciudades tienen mercados laborales y de servicios que se extienden sobre el territorio perteneciente a varios Municipios, y en algunos casos de más de un Estado o Provincia. El origen de estas concentraciones urbanas empezó a generarse a principios del siglo XX, usualmente donde se encontraban las sedes del Gobierno Nacional o de las principales actividades productivas, fenómeno que ha dado lugar a que se establezcan regímenes especiales para las capitales de las naciones latinoamericanas o para sus áreas metropolitanas.

Las ciudades en esta tercera década del siglo XXI se han constituido como los principales centros de interacción de los seres humanos, además son unos de los principales puntos de desarrollo de nuestra civilización, estamos en una gran revolución urbana marcada por el crecimiento demográfico de nuestras ciudades, cada vez tenemos más ciudades y más pobladas, lo cual transforma nuestra Sociedad. Por ello es necesario evaluar con seriedad el problema de la habitabilidad de las ciudades, de las metrópolis y de las regiones para tomar acciones que permitan la construcción de Políticas Públicas que incidan positivamente en el tema de la sostenibilidad y sustentabilidad urbana, la infraestructura para la competitividad y la adecuada atención a los problemas sociales en la habitabilidad a partir del fortalecimiento de la Participación Ciudadana, que logre en sí misma una mayor Gobernanza y Gobernabilidad de las grandes urbes.

Debemos reconocer que las metrópolis en la actualidad, tienen como aspectos distintivos su infraestructura industrial, educativa, vial, de comunicaciones y su situación socioeconómica; éstas se convierten en polos de desarrollo y de atracción poblacional en busca de oportunidades; rebasan los límites y alcances de la Ciudad original hacia los Municipios, como es el caso de la Ciudad de México y/o la zona metropolitana del Valle de México que en la actualidad es la más grande territorialmente y de mayor concentración poblacional, que por su conformación comparte problemas comunes, los cuales deben ser atendidos desde una perspectiva integral y multidisciplinaria con una visión metropolitana.

En este contexto, el panorama de los Gobiernos Locales y Municipales resulta complejo en esta tercera década del presente siglo; toda vez que los Municipios deben buscar una más efectiva forma de construir un buen Gobierno, que promueva la ética pública, gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, frente a los retos que deben contar con una respuesta oportuna, demostrando así, frente a una Sociedad

demandante, que reclama capacidades probadas, que se cuenta con las herramientas político-administrativas para atender con eficiencia y eficacia las problemáticas concernientes al desarrollo territorial.

Por ello es pertinente reconocer la necesidad de la implementación del Modelo de Gestión de Calidad en la Administración de los Gobiernos Locales, como afirma Francisco Moyado, la Calidad se ha difundido como una herramienta novedosa, para fortalecer los procesos administrativos y mejorar la prestación de los Servicios Públicos, así como los bienes que proporcionan las instituciones públicas. La Calidad se ha convertido en una nueva materia de estudio para los Servidores Públicos, los especialistas e investigadores en los procesos públicos y los estudiantes de estos mismos procesos. La aplicación cada vez más constante de la Calidad y todos los instrumentos que de ésta se derivan, obligan a identificar los cambios que se producen en la relación con los ciudadanos, en la percepción sobre el desempeño de los Gobiernos, en la gestión de los procesos internos y en la propia configuración de la imagen que proyecta el Estado hacia la Sociedad. En este sentido, es importante enfocar todos los conceptos y herramientas que forman parte de la dinámica de transformación de la práctica gubernamental y administrativa, como son: la gobernanza, las capacidades directivas de Gobierno, los modelos de Calidad, la participación y corresponsabilidad ciudadana, la Mejora Continua y los procesos de convergencia regional en materia de Calidad de los Servicios Públicos, (Moyado Francisco, 2014).

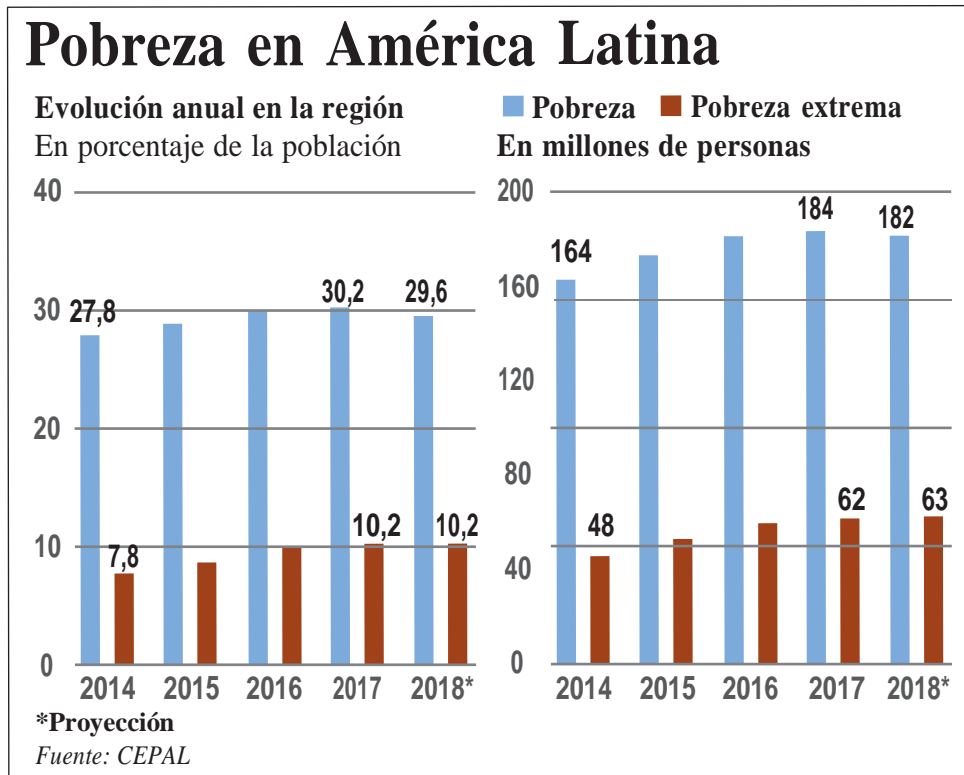
En consecuencia, es necesario identificar que el nuevo orden económico mundial se estructura en una red de ciudades que, en un escenario competitivo, comparten un mismo objetivo: asegurar la buena Calidad de vida para sus habitantes, tener un buen rendimiento funcional y capacidad para atraer recursos económicos.

Observamos que el reto por sí mismo, debe ser parte de una Agenda Institucional para el Desarrollo Metropolitano que permita movilizar a los Gobiernos a nivel global y Municipal, en la búsqueda de soluciones para sus ciudades, pero fundamentalmente para sus habitantes, en un esfuerzo constante por disminuir las profundas desigualdades, a partir del impulso de tres ejes rectores: Profesionalización, Participación Ciudadana y Planeación Urbana.

Con base en lo anterior, el enfoque de las Políticas Públicas debe valorarse significativamente, porque es a través de éstas que será posible alcanzar un modelo de desarrollo metropolitano con sustentabilidad y sostenibilidad, a partir de la consideración de acciones de largo plazo, ya que en la actualidad las ciudades son los asentamientos humanos más importantes a nivel mundial. El modo de vida urbano es la tendencia dominante en nuestros tiempos. Esta transformación se ha desarrollado a través de un largo proceso histórico en el que se vivió un cambio de las Sociedades,

de prominentemente rurales a urbanas. En este proceso de metamorfosis, las ciudades han adquirido un papel fundamental, ya que en ellas se desarrollan las actividades económicas y de servicios más trascendentes (Baranda S. Bernardo, 2016). Pero también en ellas ubicamos los grandes retos a superar, donde destaca principalmente el tema de la pobreza y la pobreza extrema.

En consecuencia, debemos observar con preocupación que las políticas sociales deben constituirse de manera urgente en los países más pobres, como la garantía que busque la equidad social y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía. Por ello es imprescindible comprender que sólo a través de éstas se podrá lograr reducir los márgenes de desigualdad, a través de la reducción de la pobreza, buscando en paralelo reducir las condiciones de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la supervivencia (Abraches Henrique & Wanderley Sergio, 1994).



Organismos internacionales como la OCDE, OEA, UNESCO y la ONU, han realizado una serie de esfuerzos conjuntos por intentar que los países Latinoamericanos alcancen mejores niveles de desarrollo, ejemplo de esto es la creación de la Agenda 2030, construida con 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS, donde la

resiliencia es la clave para la aplicación de la Agenda y el intercambio de experiencias en la construcción de Sociedades más resilientes. Firmada por 193 países que se comprometieron a cumplir e implementar sus objetivos. Esta nueva hoja de ruta presenta una oportunidad histórica para América Latina y el Caribe, ya que incluye temas altamente prioritarios para la Región, como la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos, ciudades sostenibles y mejoramiento en el cambio climático, entre otros.

Los ODS también son una herramienta de planificación para los países, tanto a nivel Nacional como Local. Gracias a su visión a largo plazo, constituirán un apoyo para cada país en su senda hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, a través de Políticas Públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación.

La Agenda 2030 es una Agenda civilizatoria, que pone la dignidad y la igualdad de las personas en el centro de la atención de lo público. Al ser ambiciosa y visionaria, requiere de la participación de todos los sectores de la Sociedad y del Estado para su implementación y con ello llevar a cabo la construcción de un buen Gobierno, que esté basado en principios como los que establece el propio Código Iberoamericano de Buen Gobierno, el cual permite el empoderamiento de principios que promueven la dignidad de la persona humana como valores esenciales de desarrollo de la libertad y autonomía del ser humano y su esencial igualdad intrínseca. En consecuencia, para formar un Buen Gobierno, es preciso que se reconozca, respete y promuevan todos los derechos humanos, civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, en su naturaleza interdependiente y de universalidad, para alcanzar un mejor y auténtico desarrollo en América Latina.

Para avanzar en la intensión hacia el Desarrollo y crecimiento económico, los esfuerzos en Latinoamérica se deben centrar en la creación de ciudades competitivas, por lo que es necesario implementar acciones que logren Calidad en Servicios Públicos Municipales como: el transporte colectivo, un adecuado rescate de los espacios públicos y, obviamente la creación de vivienda con suelo firme, infraestructura, servicios y equipamiento, frente a un exponencial crecimiento poblacional. De lograrlo, tendremos como resultado una adecuada planeación urbana que permita calidad en el empleo, fortalecimiento en el patrimonio familiar y una mejor calidad de vida, como resultado de adecuadas Políticas Públicas, donde todos los actores vean plasmado el esfuerzo colectivo en la integración de ciudades inteligentes.

Lo anterior, debe estar alineado con base en los 17 ODS de la Agenda 2030: resaltándose los más importantes como el objetivo 6, que atiende el tema de Agua Limpia y Saneamiento, 7 Energía Asequible y no Contaminante, 9 Industria,

innovación e infraestructura, 11 Ciudades y comunidades sostenibles, y 16 Paz, justicia e instituciones sólidas, de la propia Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establecidos por la ONU.

- ✓ Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible son una Agenda de la ONU y un plan de acción para las personas, el planeta y la prosperidad.
- ✓ Los ODS contienen 169 metas y 231 indicadores globales que buscan fortalecer la paz universal con mayor libertad.
- ✓ Los ODS contienen 92 metas directa o indirectamente relacionadas al trabajo diario de los gobiernos locales.
- ✓ Los Gobiernos locales no son menos implementadores de la Agenda.
- ✓ Son el nivel de gobierno mejor situado para vincular los objetivos globales con las comunidades locales.



La Agenda aprobada en 2015 establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros que la suscribieron. El conocimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) asociados a esta Agenda, ayudan a evaluar el punto de partida de los países de la Región y permiten analizar y formular los medios para alcanzar esta nueva visión del desarrollo sostenible. Los ODS también son una herramienta de planificación para los países, tanto a nivel nacional como local. Gracias a su visión a largo plazo, constituirán un apoyo para cada país en su senda hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, a través de Políticas Públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación (CEPAL, 2016).

Por otra parte, hoy no se pueden entender que el desarrollo de las ciudades sin la participación de la Sociedad, esto no es posible, en consecuencia los Gobiernos metropolitanos deben considerar a la Participación Ciudadana como eje y plataforma en la construcción de Políticas Públicas, para ello se cuenta con la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la cual fue aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Lisboa, Portugal en 2009. Lo esencial de ésta es; que refuerza conceptos como parte del desarrollo democrático y el derecho de los ciudadanos a participar en la construcción de Políticas Públicas para un Buen Gobierno.

La Carta destaca que se debe impulsar la Educación para contar con mejores resultados, resultado de la Participación Ciudadana en la toma de decisiones, cuando afirma que... “los Estados iberoamericanos adoptarán políticas para que se desarrollen programas para la formación, sensibilización e información de los ciudadanos referidos a su derecho de participación en la Gestión Pública. De igual forma, apoyarán los esfuerzos autónomos de las organizaciones sociales y los ciudadanos para llevar a cabo acciones de formación ciudadana. En particular, promoverán la formación de los pueblos indígenas atendiendo a sus identidades culturales, así como a sus normas y procedimientos propios” (CLAD, 2009).

Evaluando nuestra realidad vemos que la problemática existente en las grandes urbes debe contemplar fundamentalmente Modelos Educativos y de Participación Ciudadana para avanzar y enfrentar los retos con mejores herramientas, y conocimiento de manera conjunta. En consecuencia, el principal desafío de la gestión urbana para el mundo, ya no está en resolver los problemas de la rápida transición rural-urbana, sino en mejorar la Calidad de vida, cerrar las brechas de la desigualdad y lograr la sostenibilidad en sus ciudades, administrando los recursos necesarios para una creciente población, al mismo tiempo que implementar Políticas de desarrollo sustentable, estableciendo metas y obligaciones que estén acordes y alineadas con los Objetivos del Desarrollo Sostenible, como las siguientes:

- Sensibilizar a los Gobiernos sobre los grandes retos en materia de sustentabilidad, que permitan un equilibrio en el desarrollo de las políticas de desarrollo urbano.
- Evaluar los alcances de las Políticas Públicas para el desarrollo metropolitano.
- Conocer las aportaciones de los organismos internacionales para la sustentabilidad en el desarrollo de las grandes metrópolis con una mayor Educación y Participación Ciudadana.

- Analizar la importancia que representa la Educación como base para el desarrollo y cuidado del medio ambiente.
- Impulsar una cultura de sustentabilidad como eje en la construcción de las Políticas Públicas, a través del fortalecimiento de la gobernanza.
- Promover programas de capacitación que permitan el empoderamiento ciudadano mediante su participación en proyectos educativos para la sustentabilidad.

Bajo esta premisa de crecimiento, modernización y desarrollo, la Gestión Pública debe estar sustentada en la aplicación de la Mejora Continua de Procesos (MCP) y otros modelos de Calidad y excelencia como la Gestión por Calidad Total (TQM), buscando adoptar ésta como eje estratégico dentro de la agenda pública por parte de los Gobiernos Locales y Municipales. En este sentido vemos en sentido positivo que desde principios de este nuevo siglo XXI se han iniciado acciones que denotan importantes esfuerzos en los distintos niveles de Gobierno, para lograr su implantación, aplicabilidad y posicionamiento, en el nivel de Gobierno Federal; sin embargo, los esfuerzos por desarrollar y posicionar una cultura de Calidad en los órdenes de Gobierno, Estatal y Municipal, no se ha traducido en el fortalecimiento de sus aparatos administrativos, los cuales aún presentan características del modelo weberiano con altos niveles de burocracia, donde se reproducen viejos esquemas que reducen el tema de la Calidad únicamente a la certificación de uno o varios procesos, los cuales no impactan en la Calidad del servicio en los distintos niveles de responsabilidad pública.

Por ello, es necesario compartir que, de acuerdo con experiencias donde el Modelo de Gestión de Calidad se ha implementado, las fortalezas en la construcción de Gobierno y transformaciones dentro de la Administración Pública han sido significativas, mostrándose un mejor tratamiento en la solución a la gran gama de temas a resolver en el ámbito Local y Municipal, donde observamos problemas tales como:

- a) Deterioro en el desarrollo individual y social. Falta de oportunidades de empleo, violencia al interior de los hogares, violencia en las calles, exclusión social. Un crecimiento de la población, con demanda crecientes, carencia de cohesión social, pérdida de identidad, desigualdad y contrastes sociales muy marcados.
- b) Insuficiencia en el servicio de agua y drenaje. Insuficiente suministro, infraestructura en mal estado, desperdicio en casas y empresas, fugas, mal uso, redes insuficientes. Donde se requieren drenajes pluviales y tratamiento de aguas residuales.

- c) Deficientes programas sobre seguridad pública y protección civil. requiriéndose capacitación y profesionalización para los servidores públicos en estas materias, en especial mecanismos de Participación Ciudadana, poniendo énfasis en una cultura de la prevención del delito y combate a la corrupción y fortalecer la capacitación en materia de protección civil.
- d) Deficiencia en el transporte y vialidades. Vías principales tanto federales como Estatales en mal estado y saturadas, transporte público que contamina el medio ambiente, rutas con planeación rebasada, saturación en ciertos paraderos, pérdida de tiempo en traslados, congestión vehicular, pésima atención y mal manejo de los conductores.
- e) Contaminación y asentamientos humanos irregulares. Industrias contaminantes, tiraderos de basura, erosión de suelos, tala de árboles sin control, ríos contaminados, especulación de terrenos sin infraestructura e invasión de predios.
- f)) La coordinación y asociación entre Municipios es necesaria e indispensable para atender las principales problemáticas en el ámbito municipal.

Para lograr un verdadero impulso en los países Latinoamericanos, se requiere una visión que permita el desarrollo integral de la Administración Pública mediante el modelo de gestión de Calidad, la cual debe reflejarse en planes, programas y estrategias encaminadas a mejorar la Calidad de vida de los ciudadanos, atendiendo los siguientes rubros: empleo remunerado, educación, salud, Servicios Públicos de Calidad, oportunidades de desarrollo, transporte público e infraestructura carretera, recreación, deporte, inclusión social, alimentación, vivienda digna, seguridad pública y procuración de justicia, desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo cultural.

Los desafíos inmediatos y a mediano plazo que se enfrentan en el ámbito Local y Municipal son:

- a) Reconocer la prioridad en la atención de problemas comunes como el agua, el transporte, la vialidad, el medio ambiente, los asentamientos humanos, el tratamiento de los desechos sólidos, seguridad pública, protección civil, entre otros, para dar una solución en conjunto.
- b) Definir una visión metropolitana que contemple la participación y comunicación entre el Gobierno Local y Municipal mediante acciones de corto, mediano y largo plazo en beneficio de la Sociedad.

- c) Modernización de la coordinación metropolitana entre lo Estatal y Municipal.
- d) Profesionalización de los gobernantes y colaboradores en temas y asuntos metropolitanos.
- e) Promoción de Agendas ejecutivas con proyectos intermunicipales con una visión integral metropolitana.
- f)) Gestión y aplicación correcta de los recursos para obras y servicios metropolitanos.
- g) Creación y promoción de fideicomisos para el desarrollo de la infraestructura urbana con aportaciones de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, con el fin de elevar la Calidad de vida de los habitantes y atraer la inversión en las zonas metropolitanas de la entidad.
- h) Establecer convenios de colaboración con las instituciones de educación superior para formular e implementar programas y proyectos metropolitanos, mediante la realización de investigaciones que den solución a las problemáticas de los municipios metropolitanos.
- i) Valorar la pertinencia de hacer convenios de colaboración y participación con el sector privado, a través de la figura de la concesión, para la creación de los organismos metropolitanos de gestión en materia de transporte, aguas residuales, residuos sólidos urbanos, entre otros.

En consecuencia, vemos que el Desarrollo Metropolitano ha estado acompañado del crecimiento económico y las características socioculturales de cada una de las regiones al interior de nuestro país, dotando a cada ciudad de fortalezas y reconociendo sus

Transformación de la Administración Pública y el modelo de Gestión de Calidad



MEJORAR LA CALIDAD DE LOS PRODUCTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO CON IMPACTO EN LA CIUDADANÍA



CONSOLIDAR UNA CULTURA DE CALIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO



LOGRAR UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ÍNTEGRA Y TRANSPARENTE.



RENDIR CUENTAS Y RESULTADOS EN FORMA SISTEMÁTICA



IMPULSAR EL AHORRO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS



UNIFICAR UNA VISIÓN DE MEJORA CONTINUA, INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD EN LA GESTIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DEL GOBIERNO

debilidades que, con las diferencias propias de las condiciones de desarrollo de cada Región, dan como resultado ciudades más habitables que otras, sin embargo, este desarrollo hoy reclama la implementación de Políticas de Gestión de Calidad en su implementación como eje estratégico en el Desarrollo Metropolitano.

En contraste con América Latina, existen países donde se han llevado acciones mediante el impulso de Modelos de Calidad que fortalecen sus aparatos administrativos, ejemplo de esto lo encontramos en España, que desde la década de los ochenta y principios de los noventa, impulsó una Cultura de Calidad a nivel de sus Ayuntamientos, con el fin de mejorar sus procesos de trabajo y Servicios Públicos, para así, poder hacer frente a la creciente pérdida de legitimidad ante la ciudadanía⁷, derivada de los cambios y presiones del entorno global, resultado de un proceso de integración que obligó a los países que formaron la Comunidad Económica Europea a adoptar medidas estratégicas con visión de futuro, que fomentarán una cultura de Calidad bajo acciones innovadoras de alto impacto económico, social y político.

En este sentido es importante resaltar lo siguiente, la adopción de sistemas de Calidad es una decisión estratégica que se reserva a la voluntad de cada organización, sea esta pública o privada, en Latinoamérica aún estamos lejos de tener una visión que impulse la adopción de sistemas que aseguren la Mejora Continua de los procesos, productos y servicios que los Gobiernos Locales y Municipales producen y entregan a la Sociedad, por ello necesitamos redoblar esfuerzos para avanzar hacia una nueva cultura en el Servicio Público.

Dentro de este marco, se hace necesario resaltar que la innovación, creatividad y la competitividad deben ser también los ejes para impulsar Políticas Públicas que permitan principalmente al sector público alcanzar niveles de excelencia, esto es fundamental si queremos alcanzar un equilibrio para lograr mejores resultados en los procesos de administración de recursos, consolidando empresas públicas eficientes, productivas que generen riqueza y, en paralelo Servicios Públicos competitivos y eficientes, complementando así al sector privado, facilitando la construcción de puentes, donde puedan florecer las inversiones en comparación con otros países. Ya que la Calidad y excelencia sirven para orientar los recursos tanto privados como públicos hacia las necesidades y expectativas de los ciudadanos, aumentando la eficacia y rentabilidad de esos recursos y en definitiva disponer de estructuras eficaces, generándose de esta manera Gobiernos de Calidad.

⁷ Situación que hoy se vive en América Latina resultado de una crisis en el deterioro de la imagen fundamentalmente de los partidos políticos, frente a un electorado y/o ciudadanía que reclama cada vez mejores Gobiernos que se conduzcan con transparencia y una mejor rendición de cuentas, que permita la reducción de los altos niveles de corrupción e ineficiencia en el ejercicio de Gobierno.



La innovación todavía se concentra en muy pocas economías. Además, no todas las economías, obtienen el retorno de sus inversiones en innovación.

Algunas economías logran más con menos.

Los principales grupos de ciencia y tecnología se encuentran en Estados Unidos, China y Alemania. Brasil, India, Irán, Rusia y Turquía también aparecen en la lista de los 100 países principales.

Es importante evaluar hoy, que pese a los avances e incorporación de tecnologías de la información (TIC's) en la Administración Pública, los esfuerzos por establecer esquemas de modernización administrativa en los Gobiernos Locales y Municipales, no se ha logrado tener grandes logros, representándose esto como todo un compromiso en estos niveles de Gobiernos, esto es resultado a las fuertes resistencias que se presentan en las estructuras administrativas tradicionales, como son los modelos burocráticos que impiden el posicionamiento de acciones innovadoras que fortalezcan la Gestión Pública, donde en su gran mayoría se carece se programas de Calidad o programas específicos enfocados a la Calidad y el uso de sus herramientas para dar buenos resultados en el uso de los recursos, así como una mejora en la prestación de los servicios, lo anterior se afirma porque a la fecha en muchos países de la Región latinoamericana, no se ha logrado el posicionamiento de programas que consoliden una cultura de Calidad en la Gestión Pública, quedándose los esfuerzos únicamente en programas certificados en Calidad para la evaluación de los procesos, situación que limita la posibilidad de generar un salto cuántico y de transformación real para el desarrollo municipal.

Por ello, la innovación y la creatividad deben ser elementos sustantivos, para ser incorporados en la Agenda Pública de los Gobiernos para la construcción de un modelo de Calidad enfocado hacia la Gestión Pública desde la perspectiva microeconómica; logrando que un Gobierno opere de manera eficiente y eficaz, desarrollando en consecuencia una poderosa infraestructura competitiva, y tener una dirección correcta hacia la construcción de un “buen Gobierno”, pues de esta forma proporcionará a la Sociedad la posibilidad de que ésta cuente con mejores niveles de vida, constituyéndose como un Gobierno económicamente competitivo.

Peter Drucker creador del “Management” y el mayor filósofo de la administración del siglo XX, establece que la mayoría de las innovaciones, especialmente las que tienen éxito, son resultado de una intensa y consciente búsqueda de oportunidades para la innovación. Afirma que raramente la innovación proviene de destellos de inspiración, esto no quiere decir que no sea posible que esto suceda, pero las innovaciones que tienen verdadero éxito son producto de un análisis frío de las oportunidades que se presentan para poder innovar, y nos señala que existen 7 fuentes de oportunidades, de las cuales 4 se encuentran en áreas dentro de la empresa (pública o privada) y las otras tres fuentes de innovación se encuentran fuera de la misma, en su ambiente intelectual y social, siendo estas las siguientes:

- Sucesos inesperados
- Incongruencias
- Necesidades de procesos
- Cambios en la Industria y el Mercado
- Cambios demográficos
- Cambios en la percepción, significado y estado de ánimo
- Nuevos conocimientos

Siguiendo esta idea, podemos afirmar que la innovación tiene un común denominador, el capital humano, que para nuestro caso de estudio es muy importante en la estructura de Gobierno dentro de la Administración Pública y se coloca siempre al centro como eje principal alrededor del cual giran las oportunidades de desarrollo.

El proceso de innovar en forma sistemática consiste en la búsqueda intencional, enfocada y organizada de cambios en el potencial económico o social de una empresa pública o privada; realizándose siempre un análisis sistemático de las oportunidades de cambio, teniendo como resultado una innovación.

La innovación es una facultad que hace la diferencia en ambientes competitivos y donde parece que no hay caminos alternos en las oportunidades de negocios y el comportamiento de las organizaciones.

Aquí, una cultura de Calidad implicará siempre la mejora continua y, en este sentido, implica cambio. Por tanto, una cultura de Calidad debería ser, por definición, una cultura organizacional favorable al cambio y a la innovación.

Sin embargo, como señala Horibe, existe una diferencia crítica entre la Mejora Continua y la genuina innovación, que frecuentemente altera el orden de la organización. Ni la búsqueda de mayor eficiencia, ni el trabajo en equipo contribuyen directamente a la innovación y, de hecho, podrían trabajar en su contra. Frecuentemente quienes innovan son aquellos individuos que tienen la visión y la pasión para hacer que una nueva idea funcione. Pero al buscar un cambio, estos individuos que disienten son vistos como problemáticos. Porque, por definición, una innovación tiene que ver con nuevas ideas que retan los supuestos tradicionales y formas de hacer las cosas. Lo que es visto como diferente suele igualarse con un disentimiento que conduce al conflicto (Horibe Francis, 2001).

Para Javier Sánchez García, en su documento sobre innovación gubernamental, establece que el ser humano cuenta con un hardware humano y software mental. Entre los atributos del hardware humano se requiere una innovación visionaria que destaque la creatividad. Entendiendo que la creatividad es un fenómeno mental que gira en torno al despliegue de habilidades o herramientas conceptuales, que a su vez originan y desarrollan innovación, inspiración o un discernimiento profundo e intuitivo. Ésta es una cualidad innata que se expresa como la posibilidad de ver las cosas de una manera diferente a las del común y trascenderlas. Ya que un ser creativo interactúa y vincula imaginación con realidad; va más allá de supuestos, reglas, patrones y relaciones tradicionales; simplifica cantidades enormes de información para crear formas, métodos e interpretaciones nuevas y significativas. En pocas palabras, un ser creativo trasciende paradigmas y simplifica información, para crear algo nuevo y significativo, (Sánchez Javier, 2013).

Al final, el resultado de una idea creativa permite vislumbrar nuevos escenarios. Por ejemplo, hoy la creación de redes de comunicación inteligentes como WhatsApp, Twitter, Instagram que hoy se han constituido como las plataformas fundamentales de comunicación, permitiendo visualizar la conectividad global en tiempo real.

De esta manera, los conceptos de que creatividad y calidad recobran trascendencia al incorporarse a la Gestión Pública, situación que permite crear un determinado enfoque sobre este tema, frente a los retos que tiene la Administración Pública, al mismo tiempo que brinda la oportunidad para fortalecer las acciones de transparencia y mejorando el nivel de respuesta en la solución de las demandas sociales a nivel de Gobierno Local o Municipal.

Por otra parte, es necesario valorar los esfuerzos realizados para implantar dentro del sector público modelos de Calidad a partir de la nueva Gestión Pública, misma que promueve en términos generales, la idea de un Estado más descentralizado, con menos

control jerárquico y una mayor transparencia y rendición de cuentas. Considerando que, dentro de los ejercicios de gobierno y la política, el capital humano representa el principal insumo, a través del cual se producen resultados significativos y es éste el que asegura éxito y efectividad, donde ubicamos la mayor capacidad para el análisis estratégico, de comunicación activa, horizontalidad y potenciación para las capacidades organizacionales, así como construcción de redes institucionales.

Los conceptos de innovación, creatividad y calidad deben constituirse como parte fundamental de la Agenda Pública en los gobiernos locales, mediante los cuales se potencializan los ejes estratégicos para el desarrollo, que permitan al Estado, establecer nuevas rutas en el esquema de la competitividad en un mundo globalizado, legitimando de manera específica un mejor modelo de Gobierno basado en la Calidad e Innovación en la Gestión Pública. Adoptándose así, a nuevas formas de operar dentro de la empresa pública.

Debemos siempre comprender que la Calidad no solo es hacer las cosas bien a la primera, o la reducción de tiempos y el evitar desperdicios; la Calidad es un estilo de vida, es una actitud, es la forma en la que nos percibimos y en la que percibimos a los demás.

La Calidad está íntimamente relacionada con el concepto “Calidad de vida”, el cual dicta...si una persona no vive con Calidad (salud física y mental) no puede vivir en un mundo diseñado con Calidad y mucho menos realizar su trabajo con Calidad; este concepto señala que la Calidad proviene no de los llamados modelos de Calidad (estos son solo una guía), sino del interés que cada una de las personas tenga por mejorar en todo lo que es y hace, ya que este es el verdadero significado de la Calidad. Hay que entender que la Calidad no es un fin sino un medio para alcanzar determinados objetivos por lo que la Calidad representa el conjunto de herramientas filosóficas, metódicas y estadísticas para la construcción de un mejor gobierno.

Por ello, en la Administración Pública se debe trabajar intensamente para transmitir esta filosofía y método que logre en esencia la transformación del capital humano. Entendiendo que ningún sistema funciona si primero no se cambia la forma de pensar de las personas que integran cualquier organización, de ahí la importancia del concepto que indica que la Calidad proviene de cada uno de nosotros, generando un sentido de pertenencia, basado en compromisos y objetivos específicos. Para que la Calidad pueda ser utilizada es fundamental que todos los miembros de una organización ya sea en la Administración Pública o Sector Privado, se encuentren profundamente convencidos, sensibilizados y comprometidos con la Calidad y no solo trabajar con Calidad sino vivir con Calidad.

Es en este marco que la innovación, Calidad y creatividad deben ser los pilares para el desarrollo de los pueblos en América Latina.

- Innovación entendida como el elemento sustantivo para crearle un nuevo rostro a la Administración Pública.
- Innovación que permita el crecimiento y desarrollo para mejorar los niveles de Calidad de vida de la Sociedad.
- Innovación que logre despertar en la ciudadanía el reconocimiento de los Gobiernos, como entes públicos que se preocupan por el bienestar de la gente.
- Innovación como factor de competitividad global, para estar a la vanguardia en la prestación de los Servicios Públicos que son la esencia de la Administración Pública.
- Innovación como oportunidad para promover el desarrollo de la inteligencia y la creatividad en la construcción de un buen Gobierno.

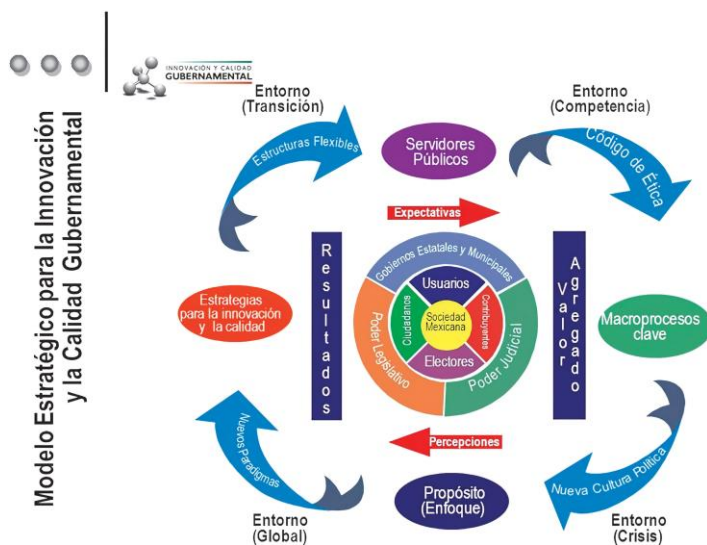
Hoy, la Sociedad requiere de respuestas oportunas a los distintos problemas que les aquejan diariamente, debido a la creciente complejidad que se presenta como parte de los cambios vertiginosos en el contexto latinoamericano. En este sentido, debemos entender que la solución a las demandas se logra a partir de la transformación, la reforma o el desarrollo administrativo. A partir de movimientos en el área de la Administración Pública, partiendo de un adecuado manejo de sistemas organizacionales y fortalecimiento institucional.

Fortaleciendo lo anterior, podemos ver que el objetivo de la innovación debe centrarse en la recuperación de la confianza de los ciudadanos en el Gobierno, así como en transformar a sus instituciones en empresas públicas competitivas de clase mundial.

La innovación en el Gobierno debe entenderse como un movimiento de carácter cultural y estructural que busque reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública, visualizándolo todo desde múltiples perspectivas, entendiéndose ésta como un movimiento cultural y estructural que vertebré a todos los servidores públicos alrededor de un propósito, para el uso de estrategias, para el cambio en los macroprocesos clave, para mejorar la capacidad de gobernar y generar resultados que benefician a la Sociedad.

Es decir, la innovación en el Gobierno debe tener como propósito mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la Sociedad y recuperar con ello la confianza en sus autoridades, siendo reconocida ésta como una exitosa medida que vinculen sus acciones y parta de la identificación de demandas y necesidades sociales.

En este marco, el liderazgo de Calidad debe basarse en atributos como honestidad, visión, innovación, competencia y generación de entusiasmo, principios genuinos percibidos por los diferentes servidores públicos en la Administración Pública en sus distintos niveles de Gobierno y responsabilidad pública. Buscando crear siempre capacidad de liderazgo como principal modelador de la nueva cultura organizacional. La creación de líderes en el sector público requiere contar con conocimiento y mentalidad abierta; rompiendo paradigmas tradicionales.



Fuente: Oficina de la Presidencia de México 2002

Un buen Gobierno Local o Municipal para crear desarrollo, debe ser capaz de mejorar lo que sirve creando nuevas opciones de servicio y calidad, hacer que quienes colaboran en él cumplan con ciertos estándares de creatividad, compromiso y metas compartidas. Reconociendo que en todo modelo de cambio organizacional el diseño de estrategias es un elemento fundamental.

Para realizar los cambios que el Gobierno, la Administración Pública o cualquier institución necesite, se requiere de la construcción de estrategias integrales con enfoque sistémico, innovadoras, de ruptura y futuristas. De esta manera toda estrategia para que pueda ser considerada como tal, debe contar con conceptos/teoría, técnicas/herramientas, vínculos/esquemas y estructuras de organización.

Destacando que el propósito de toda estrategia es lograr diferenciar y proporcionar una ventaja competitiva sostenible en el mayor tiempo posible, valorando que las estrategias nos señalan las grandes vías de acción para alcanzar nuestras metas, ya que el reto para todo gobierno es lograr el equilibrio entre tradición e innovación.

Aquí, la experiencia nos enseña que no es posible desdeñar la historia, deshacerlo todo y construir de nuevo a partir de una hoja en blanco. Lo que funciona debe prevalecer como parte sustantiva de la Administración Pública.

Para entender la importancia que implica la Mejora Continua en la Administración Pública, se debe tener identificados los elementos importantes en que fortalecen la innovación en las prácticas del ejercicio de lo público entre los que encontramos los siguientes:

- **Gobierno Abierto y Transparente.** El objetivo es convertir en costumbre la rendición de cuentas hacia la Sociedad sobre el uso y destino de los recursos públicos e informarle sobre la marcha de los retos y compromisos adquiridos, esto constituye una de las mejores formas de garantizar la transparencia.
- **Construir un modelo de Calidad** en la Administración Pública debe favorecer, sin duda, el combate y la inhibición de las prácticas basadas en la corrupción. Evitar los ambientes de opacidad donde germinan y se desarrollan las decisiones autoritarias, la mentira, la impunidad y la deshonestidad.



- **Benchmarking.** Es una importante herramienta de comparación sobre los procesos, servicios y resultados con las mejores prácticas de aquellas organizaciones y gobiernos, con la finalidad de tener puntos de referencia, y aprender de todas aquellas ideas que pueden ser de utilidad, por adopción o por adaptación, para mejorar nuestro trabajo. Aquí la clave la constituyen dos elementos: la información y la actitud de mejora. Que inicia con una comprensión o conocimiento total de nuestros propios procesos y servicios. Concentra su atención en el proceso más que en el resultado. Es una “vacuna” contra la autocomplacencia.
- **Conectividad Total.** Esta estrategia puede producir una verdadera sinergia revolucionaria donde uno más uno sea igual a tres. En este inicio de la tercera década del siglo XXI, no hubiésemos avanzado tanto, si nuestro nivel de conectividad global no estuviese apoyado por las grandes tecnologías de informática y comunicación. Donde hoy a través de una computadora o telefonía celular logramos manejar información sobre todos los recursos financieros, conocimientos, relaciones públicas y capital político de un gobierno o una institución. Resultaba casi imposible, años atrás, imaginar los saltos cuánticos que hoy la humanidad ha logrado gracias a la conectividad.
- **Encuesta valorativa.** Los japoneses en el tema de la excelencia y la Calidad han adoptado una cultura de la evaluación, factor indispensable para la Mejora Continua. William Thomson Kelvin afirmaba... “lo que no se mide no se puede mejorar”, frase que fue adoptada como parte de la Calidad y, es bajo este precepto que, dentro de las 4 etapas del círculo de Deming, encontramos que la verificación o evaluación es un nivel estratégico para la afirmación de que los procesos están bien diseñados o necesitan de un redireccionamiento o reingeniería.

Esta estrategia para el cambio organizacional fue diseñada por David Cooperrider, de la Universidad de la Case Western Reserve, y sus colaboradores y compañeros “exploradores”. El principio fundamental de la encuesta valorativa es que se trata de un proceso generativo, lo que significa que es un blanco móvil y que la gente que lo usa, lo crea y lo recrea. Esta estrategia introduce el concepto: ¿Qué funciona aquí? Contradice el método tradicional para el cambio que consiste en identificar el problema, hacer un diagnóstico y encontrar la solución. La idea del punto de vista valorativo parte del principio de que en toda Sociedad, organización o grupo hay algo que funciona. Su enfoque está basado en la visualización del futuro, en los resultados positivos que queremos lograr a partir de experiencias históricas que han sido exitosas.

Todo lo anterior refuerza contextualmente el concepto de innovación, buscando que los equipos en la Administración Pública desarrollen propuestas sugerentes que describan el modelo ideal al que se aspira llegar o construir frente a la Sociedad, generando con ello un ambiente favorable que desarrolle todas las potencialidades de las estructuras organizacionales. Para que la innovación del Gobierno tenga éxito, se requiere siempre una nueva forma de concebir a éste, construyendo nuevos paradigmas para la acción y la transformación.

Si no se cuenta con nuevas ideas e iniciativas que respondan a las nuevas necesidades de esta tercera década del siglo XXI, tanto internas como externas, los servidores públicos del gobierno no tendrán más alternativa que continuar aumentando la deslegitimación frente a una ciudadanía que está cansada de los errores, producto de la improvisación y la falta de profesionalización de los servidores públicos en sus distintos niveles, tanto ejecutivos como operacionales.

Y mediante la implementación de la innovación como factor de competitividad y supervivencia entre las organizaciones se podrán elevar los estándares de desarrollo en el ámbito local y municipal en América Latina. Donde los Gobiernos den acceso a servicios de Calidad a partir de una adecuada gestión de Calidad en la Administración Pública. Por ello, su implementación resulta preponderante para los gobiernos locales y Municipales para lograr insertar a éstos en una dinámica del cambio y la mejora continua.

De lo anterior, existen ejemplos como los realizados en la Ciudad de México en el año 2012, donde se buscó dar impulso a acciones para la creación de una Agenda de Innovación Gubernamental, como un instrumento normativo con las facultades legales para recopilar y evaluar las iniciativas o proyectos de innovación que se habían desarrollado hasta este momento, o que habían sido elaborados en otras entidades gubernamentales con casos de éxito. Esto con la finalidad de generar una red de proyectos de innovación que permitiesen establecer canales de comunicación interinstitucional para promover la transferencia de conocimiento, la transferencia tecnológica, el aprovechamiento de recursos y proveer una línea base como punto de partida para conocer el estatus de la innovación gubernamental en la Ciudad de México y definir así objetivos multi - interinstitucionales que fomentasen el crecimiento y la mejora continua como pilares para la construcción de una Ciudad Inteligente y un Gobierno de Calidad basado en la Innovación.

Los objetivos fundamentales de esta Agenda de Innovación Gubernamental en la CDMX fueron:

- Contribuir y fomentar la toma de decisiones del Gobierno de la Ciudad de México en materia de innovación y modernización gubernamental con base

en el uso estratégico de la información para sentar las bases de una Ciudad Inteligente.

- Registrar, evaluar y difundir los proyectos de innovación que se realizaban en la Ciudad de México para conocer su estado actual y principales características.
- Fomentar, coordinar y armonizar la colaboración entre academia, sector privado, Sociedad Civil y Gobierno, con la finalidad de impulsar mecanismos que propiciaran la generación de inteligencia colaborativa en materia de innovación y modernización gubernamental.
- Impulsar una cultura de innovación y emprendimiento en la Ciudad de México.
- Desarrollar una estrategia de comunicación de las acciones y buenas prácticas de innovación en el Gobierno de la Ciudad de México.
- Hacer eficiente el uso de recursos humanos, tecnológicos y financieros de los proyectos registrados, a través de la vinculación de proyectos susceptibles de transferencia tecnológica, con el fin de evitar la duplicidad de esfuerzos, así como el uso innecesario de recursos.

La estrategia de la Agenda de Innovación estuvo formada por:

1. Un marco legal alineado al Programa General de Desarrollo 2012-2018 de la CDMX y fundamentado en un conjunto de lineamientos que le otorgaron un marco de actuación sobre los órganos gubernamentales de la Ciudad de México para el registro y actualización obligatorio de proyectos de Innovación.
2. Un sistema electrónico de Registro y Evaluación de Proyectos de Innovación, al cual tuvieron acceso los servidores públicos designados a través de un usuario y contraseña, para el registro y actualización de la información de sus proyectos. (El acceso al sistema fue desde una plataforma digital).
3. Se realizaron convocatorias trimestrales para la recepción y evaluación de proyectos que permitan llevar un control sobre las temáticas de los proyectos que se inscribieron.
4. Se integró un esquema de evaluación conformado por un equipo de especialistas y una metodología de criterios ponderados para la evaluación objetiva de los proyectos registrados. Así como un mecanismo de

retroalimentación y recomendaciones hechas por los especialistas para la mitigación de riesgos potenciales.

5. Un Portal Web con perspectiva ciudadana y adaptable a dispositivos móviles que fungió como una ventana electrónica para dar a conocer la información de los últimos proyectos registrados, así como los proyectos que tuvieron una mejor evaluación. Además, se llevó a cabo la difusión de noticias sobre las convocatorias para el registro de proyectos, los eventos en materia de innovación y un conjunto de materiales y cursos disponibles para el público en general que promovieron una cultura de innovación en la CDMX.
6. Esquemas de reconocimiento para los proyectos mejor evaluados y/o que presentaron mejoras significativas en cada rubro, así como ser facilitadores en la búsqueda de esquemas de colaboración con organizaciones civiles para otorgar apoyos de diferente índole, desde técnicos, legales hasta financiamientos, en caso de ser posible.

Si bien es cierto que la innovación es necesaria para abordar la ecuación entre la energía y el medio ambiente. Debe tenerse en cuenta que la innovación no debe perseguirse únicamente en el ámbito de la tecnología. Se necesitan nuevos modelos sociales, económicos y de negocio en los que se promuevan las ciudades inteligentes y soluciones de movilidad basadas en vehículos compartidos, así como una ciudadanía mundial más informada sobre los efectos de las distintas políticas energéticas. En el fondo, debemos garantizar que las soluciones a los desafíos energéticos se adapten a las necesidades locales, no provoquen perturbaciones complementarias y reduzcan las desigualdades, con el objetivo de:

- Impulsar la competitividad en las organizaciones.
- Crear valor superior para los clientes y consumidores finales.
- Crear de Consejos Técnicos con equipo de especialistas en áreas específicas.
- Realizar diagnósticos en las organizaciones a partir de un enfoque, implantación para la obtención de buenos resultados.

Y de esta manera lograr la consolidación al interior del gobierno de un proyecto sólido de Innovación Gubernamental, que se basará en 6 ejes estratégicos como los que a continuación se señalan en el cuadro siguiente:

Donde el eje de la Mejora Regulatoria es una Política Pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de

Innovación Gubernamental



Gobierno con mejora regulatoria.



Simplifica trámites de impactos ciudadanos.



Simplifica trámites al interior de la institución o de la administración pública.



Incrementar la calidad regulatoria de la institución y de la administración pública.



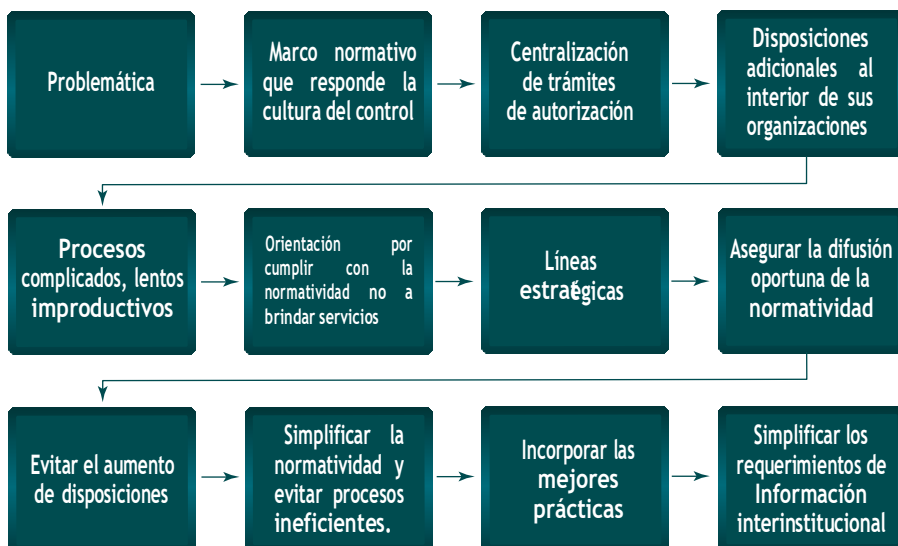
Mejora y simplificación regulatorias ciudadano.



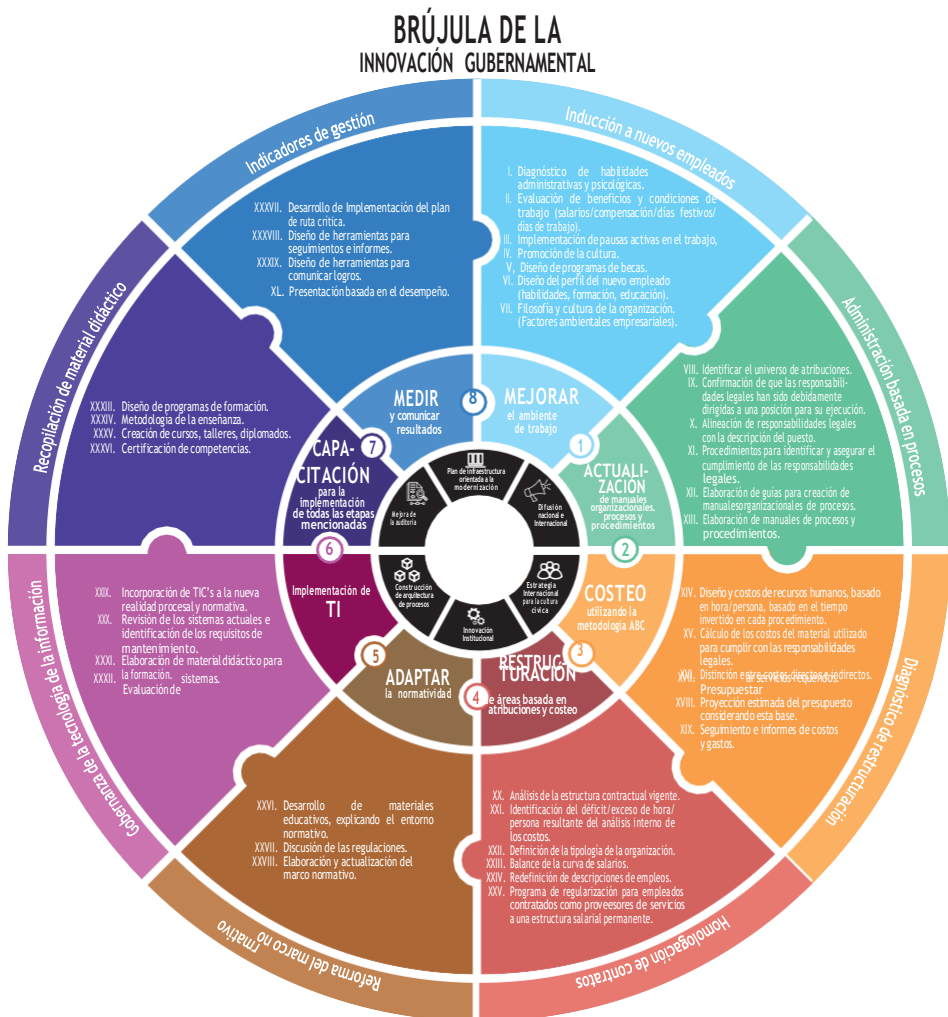
Mejora y simplificación regulatoria de la institución.

instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la Sociedad en su conjunto.

Mejora regulatoria



Resaltando que su propósito radica en procurar los mayores beneficios para la Sociedad con los menores costos posibles, mediante la formulación normativa de reglas e incentivos que estimulen la innovación, la confianza en la economía, la productividad y la eficiencia a favor del crecimiento y bienestar general de la Sociedad. Con la implementación de la política de mejora regulatoria, se busca elevar los niveles de productividad y crecimiento económico en entidades Federativas y Municipios del país, mediante la disminución de obstáculos y costos para los empresarios y ciudadanos al momento que realizan sus actividades

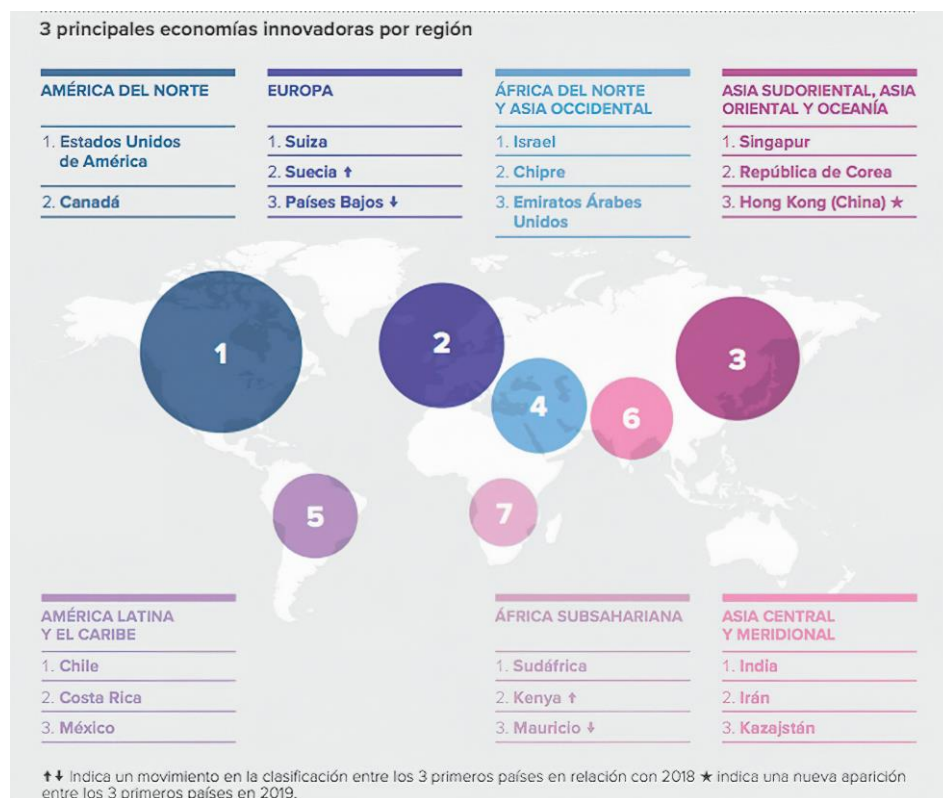


Por ello, la innovación del Gobierno debe tener como propósito superior mejorar la capacidad de gobernar para atender las expectativas de la Sociedad, logrando con ello recuperar la confianza en sus autoridades.

A través de compromisos rectores para lograr el impulso de la innovación que permitan:

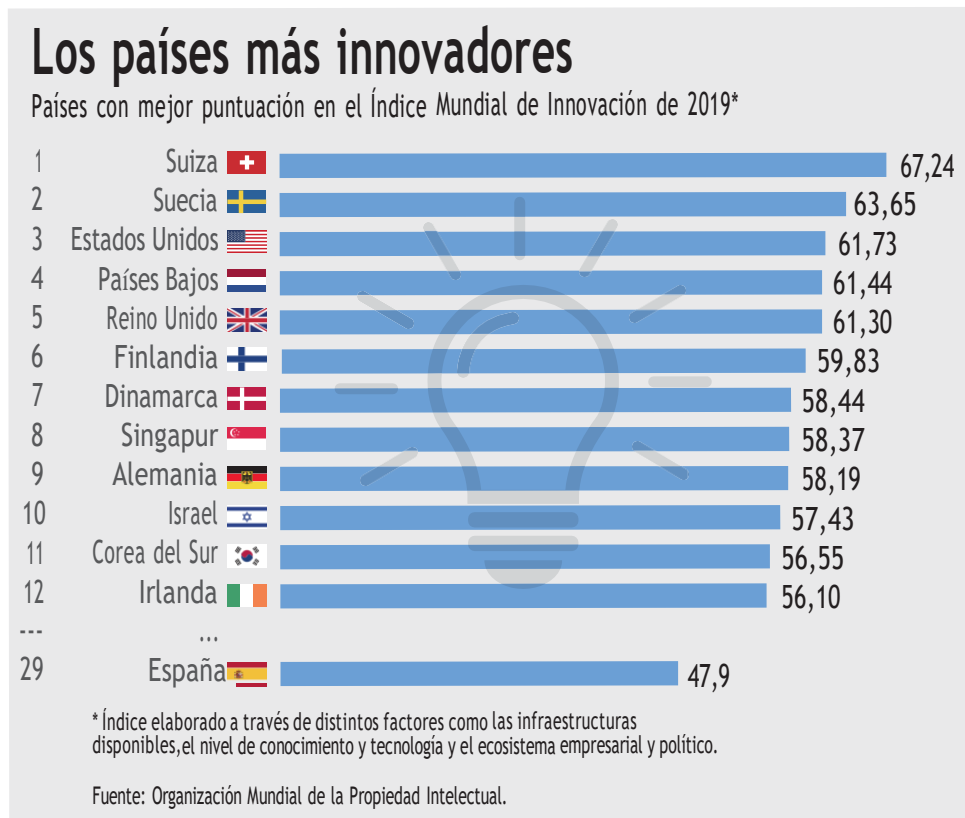
- Trasformar al Gobierno en un aparato competitivo, innovador con base en criterios internacionales de Calidad.
- Ejecutar una reingeniería institucional.
- Alcanzar un Gobierno de clase mundial.

En síntesis, un Gobierno de Calidad debe dar respuesta pronta y adecuada a las demandas de la Sociedad y resolver los diversos problemas políticos, económicos y sociales, lo que constituye un gran desafío para los Gobiernos democráticos en la actualidad, para hacer frente a las dudas sobre su capacidad de conducir y coordinar a sus Sociedades. A pesar de que la Democracia sigue siendo el sistema que mantiene superioridad humanista y política frente a los demás regímenes, en la actualidad su capacidad y autoridad para gobernar está en entredicho ante los resultados de su funcionamiento, ante el desencanto de la Sociedad con relación al actuar de sus gobernantes.



Por ejemplo, cabe señalar que Suiza es el país más innovador del mundo, mientras que México es el tercero más innovador en América Latina, reveló el Índice Global de Innovación 2019 (IGI) de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (WIPO, por sus siglas en inglés). A pesar de una tendencia global hacia la desaceleración económica, la innovación aún crece en todo el mundo; aun así, la organización precisó que todavía existen numerosos obstáculos que plantean riesgos importantes para la innovación mundial que los Gobiernos deben atender.

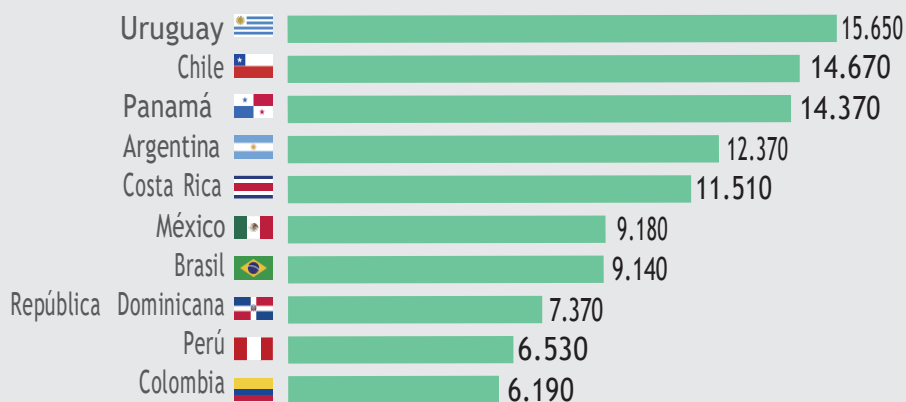
Sabemos que, en el contexto global, la Innovación marcará la firma y el rostro de las naciones en materia de competitividad y desarrollo, siendo este un gran compromiso para los países de Latinoamérica, quienes tendrán que promover la implementación de modelos de Calidad en la Gestión Pública, así como buscar o generar las condiciones para alcanzar niveles frente a los países donde este compromiso ya es parte de su Agenda Gubernamental. Donde hasta ahora solo 10 países de América Latina se han destacado como promotores de la innovación.



Fuente: Banco Mundial

Los países con mayores de América Latina

Ingreso nacional bruto per cápita en 2018 (en dólares estadounidenses)*



* En precios corrientes.

El ingreso nacional bruto es la suma del valor agregado producido por los residentes de un país. Incluye los ingresos (gastos) netos de los nacionales en el exterior.

Fuente: Banco Mundial

Concluyendo podemos resumir que la situación que viven los gobiernos locales en América Latina en la actualidad, obliga a que los responsables de la construcción de gobierno y políticas públicas, incorporen a las agendas institucionales, ejes estratégicos como los que hemos señalado en el presente documento, considerando que el desarrollo regional a nivel de los gobiernos Estatales y Municipales, requieren de herramientas y elementos que les permita una verdadero cambio a partir de un auténtico liderazgo transformacional, mismo que permita la implementación de acciones basadas en modelos probados como el de Gestión de Calidad, para el impulso de un mejor desarrollo regional y creación de gobiernos de calidad, con una mayor responsabilidad social con una nueva perspectiva en la construcción de gobierno, fortaleciendo con ello la gobernanza y la gobernabilidad a partir de una mejor y más amplia participación ciudadana.

Hoy, no se puede entender a los gobiernos sin la participación social y política de la ciudadanía, por ello las políticas públicas deben estar basadas en esquemas enfocados a la descentralización política y administrativa, que posibilite una mejor autonomía y administración de los recursos (presupuesto público) enfocados a las necesidades reales de cada nivel de gobierno.

De esta manera, cuando hablamos de desarrollo regional, debemos entender que, en este marco de integración, existe una multiplicidad de procesos de crecimiento que no se limitan únicamente a las interacciones existentes entre subsistemas funcionales

como son el económico, social, institucional y político, sino que debemos comprender el desarrollo en nuestra región latinoamericana desde un enfoque holístico, que incorpore “lo espacial” en el territorio en el que se manifiestan e interactúan los subsistemas, constituyéndose de mejor manera la integración en nuestras regiones con un mejor desarrollo.

Entendiendo que el desarrollo de cada región dependerá fundamentalmente de la implementación de adecuadas políticas públicas, para la implementación de acciones para el crecimiento y desarrollo en los territorios de nivel local o municipal.

Hemos planteado y fundamentado, lo importante y trascendental que es para los latinoamericanos el desarrollo para nuestros pueblos; en esta ruta de análisis la CEPAL señala que:

“El desarrollo económico de los distintos países sigue siendo territorialmente concentrado e inequitativo, razón por la cual no ha sido posible aprovechar el potencial productivo de los distintos territorios, lo que a su vez constituye una de las causas de aumento de la pobreza. Por consiguiente, el análisis del papel que tienen las localidades en la promoción del desarrollo económico dentro de un contexto de gestión descentralizada está en la agenda de los temas emergentes para los países de la región. La visión sobre el desarrollo económico local incorpora aproximaciones diferentes y enfoques que, aun sin existir plena coincidencia entre los distintos autores, suelen de todos modos confluir en la búsqueda de una concepción más integral y contextualizada de los problemas reales del desarrollo en cada territorio” agregándose que: “El desarrollo económico local es un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un determinado territorio orientado a superar las dificultades y exigencias del cambio estructural en el actual contexto de creciente competitividad y globalización económica, así como de mayor valorización de la sostenibilidad ambiental, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio. Para ello se requiere una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores locales, públicos y privados, a fin de crear un entorno territorial que fomente las actividades productivas en general, para utilizar en forma eficiente y sostenible los recursos endógenos y aprovechar las oportunidades de dinamismo exógeno o el dinamismo de las actividades empresariales presentes en el territorio, (Aghón, 2001)”.

Por ello, la propuesta estratégica de implementación que presento a continuación para los Gobiernos Locales (Estatad y Municipal), está fundamentada bajo el enfoque del Modelo de Gestión e Innovación Gubernamental, diseñada por mí y que se está implementando por el Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina.

La cual está integrada en tres niveles pensado hacia la alta dirección gubernamental:

En el primer nivel encontramos (Ejes Estratégicos), para fortalecer la construcción de Planes de Desarrollo con base en la innovación gubernamental, el liderazgo transformacional, la responsabilidad social, el impulso de gobiernos de calidad, basados en la Agenda 2030.

En el segundo nivel, se ubican los (Ejes Sustantivos), donde se debe tener una visión de largo alcance, que permita atender las demandas, a través de políticas públicas basadas en los principios de un gobierno de calidad y cercano a la ciudadanía, generando canales de colaboración, puentes de interlocución y comunicación (política y social) entre los gobiernos estatales y municipales, pero principalmente con la ciudadanía, pensando en lograr de esta manera un desarrollo estratégico gubernamental. Entendiendo que “para lograr “un buen gobierno” como lo señala (Sánchez Fernando, 2003) “no basta una buena gestión macroeconómica. Hay que cambiar la manera como se diseñan las instituciones públicas, definir claramente su misión y objetivos, dentro de la política que les corresponde; y asignar mejor los recursos para que obtengan los resultados esperados”.

Es decir, el eje de la cuestión debe radica no sólo en la planificación estratégica sino en la operativa. Entendiendo que no existe un nexo eficaz entre ambas y dicha articulación sólo es posible si se implanta una “gestión pública por objetivos”.

De esta manera necesitamos “democracias exigentes” y éstas sólo existen cuando hay ciudadanos y organizaciones informadas para que los sistemas de control pongan más atención en los procedimientos y en los procesos de gestión.

Finalmente, en el tercer nivel encontramos a los (Ejes Adjetivos) cuyo objetivo es:

- Fortalecer la Democracia.
- Mejorar la Gobernabilidad.
- Impulsar una Gobernanza Estratégica.
- Ampliar la Participación Ciudadana.
- Consolidar procesos de descentralización (político-administrativa).



Fuente: Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL), 2023.



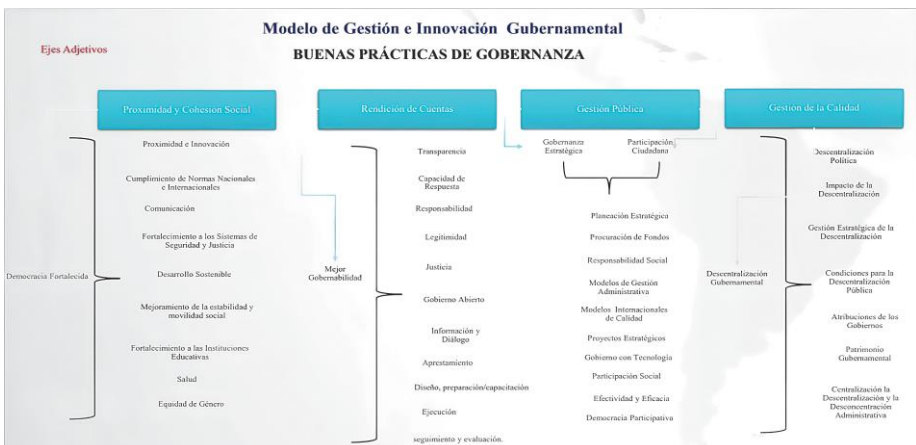
Fuente: Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL), 2023.



Fuente: Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL), 2023.



Fuente: Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL), 2023.



Fuente: Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL), 2023. Conclusiones

Conclusiones

El desarrollo regional toma en la actualidad un papel central en la agenda y políticas públicas Estatales de los países latinoamericanos y caribeños. Se percibe como un tema fundamental junto a un rol privilegiado de tópicos, en los cuales están incluso sus prioridades de acción.

La crisis de la deuda en los años ochenta, junto con la emergencia de enfoques teóricos que privilegiaron la desregulación y la reducción de la actividad del Estado, hizo que se dismantelara el enfoque y la institucionalidad de la planificación del desarrollo. Las prioridades se centraron en ese período en gestionar la crisis y, una vez restituidos los equilibrios macroeconómicos en los noventa, el modelo dominante en la Región privilegió los mecanismos de mercado.

El Estado, por su condición, es el llamado a fomentar a través de sus políticas niveles de bienestar para todos que vayan a la par con los logros macroeconómicos. Esta misma reflexión se aplicó a nivel regional, siendo el Estado en los distintos niveles de gobierno, el que promovió un modelo de Desarrollo Regional tanto económico como social, equiparado entre un territorio y otro.

La Descentralización como proceso político- administrativo ante la necesidad de reestructuración dentro de los Gobiernos Locales se fue haciendo una realidad, para que éstos pudiesen asumir con eficiencia las competencias y recursos necesarios, con el objetivo de llevar a cabo la potenciación del autogobierno y de la participación, que se han convertido hoy en objetivos y en prácticas políticas que deben caracterizar a las democracias modernas, mismas que están obligadas a desarrollar un modelo de gestión cercano a la necesidad de la gente, con transparencia, participación, eficiencia y competitividad.

Por ello, la implementación de políticas nacionales que propicien la convergencia territorial y que logren un desarrollo territorial equilibrado, sustentable e incluyente, se hace necesario para el progreso de los países que tenga como fundamento un conjunto de factores y objetivos que requieren de una aproximación territorial más clara en el ámbito nacional de las políticas públicas. Entre estos objetivos pueden mencionarse los desafíos que ya se tienen para abatir y erradicar las inmensas desigualdades sociales, vulnerabilidad social e inseguridad.

Entendiendo que el consenso social y la legitimidad de un gobierno se construyen sobre la base de las creencias y las percepciones que la ciudadanía tiene de la acción Estatal. Es así como los ciudadanos entienden que deben pagar impuestos, siempre que estos impliquen la provisión de bienes y Servicios Públicos por parte del Estado. La forma en que el gobierno gaste los recursos públicos determina su nivel de legitimidad y su derecho a demandar más ingresos a los contribuyentes.

En esta ruta los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por la Agenda 2030, se constituyen como herramientas estratégicas, como indicadores que brindan la oportunidad de seguir trabajando en la erradicación de la pobreza extrema, el hambre, la educación de Calidad, mejores servicios de salud, proteger el medio ambiente, construir sociedades pacíficas; cerrar las brechas entre hombres y mujeres, así como las brechas de desigualdad social en todo el planeta.

Sin embargo, observamos con preocupación, como la Región Latinoamericana está experimentando en algunos países un retroceso en términos democráticos de la mano de la extralimitación en el poder de algunos presidentes, el hostigamiento a los partidos de la oposición, el desprecio por el Estado de Derecho, graves casos de corrupción, una escalada de violencia, tendencias populistas y violencia. Si a lo anterior añadimos las dificultades económicas y la inseguridad, interpretadas ambas como fallos del sistema democrático, el terreno parece abonado, como afirma Zechmeister & Lupu (2019) para el surgimiento de alternativas autocráticas.

Vemos como las distintas espadas de Damocles que gravitan sobre la cabeza de la democracia tienen que ver con la crisis de representación, con la corrupción, que supone la quiebra de las reglas del juego democrático y, finalmente, con una percepción negativa de los actores públicos que intervienen en la mediación entre representantes y representados.

La crisis de representación requiere que la toma de decisiones se fundamente en el interés general, que los gobernantes rindan cuentas a la ciudadanía y le otorguen una mayor participación. Incrementar la maltrecha legitimidad democrática pasa por promover la manifestación de la opinión ciudadana fortaleciendo su capacidad de decisión. La rendición de cuentas y el aumento de los niveles de participación son también elementos imprescindibles para su revitalización.

La recomposición de las reglas del juego entre representantes y representados, quebradas como consecuencia de la corrupción, demanda la recuperación de una visión positiva y necesaria de la acción política y esto a su vez exige que la ciudadanía sitúe la ética de los políticos como un valor que se premia y que es reconocido y compartido socialmente.

Así mismo, los partidos políticos deben revisar y modificar su organización y modo de funcionamiento. Resulta antagónico con los principios que encarna la democracia mantener unas estructuras tan poco permeables socialmente y un funcionamiento tan falto de democracia interna. Recuperar la confianza de la ciudadanía exige recuperar los principios que hicieron de los partidos y organizaciones que articulaban los intereses de la Sociedad.

Por esta razón, la participación ciudadana debe ser considerada por todos los niveles en el gobierno a nivel Federal, Estatal y Municipal, ya que forma parte activa de los asuntos del gobierno y en la constitución del espacio público. Los principios de rendición de cuentas, participación y transparencia, junto con las estrategias y las prácticas de gobierno abierto, contribuyen al proceso por el cual los países trabajan por la consolidación los ODS a través de políticas públicas, principalmente durante su diseño, implementación, monitoreo y evaluación dentro de las Agendas gubernamentales y de la Administración Pública.

En este contexto y para comprender al municipio latinoamericano contemporáneo es preciso acudir al concepto de autonomía, que ha trascendido a las Constituciones y leyes en América Latina. Desde luego, precisa advertir que este término ha sido muy discutido y se ha prestado a las más diversas interpretaciones, en las que mucho influyen las formulaciones concretas que hacen los poderes Constituyentes o Legislativos, según las características del país de que se trate. En este contexto desde la creación del municipio libre en América Latina, el tema de autonomía es y ha sido uno de los ejes que debe ser atendido adecuadamente en el marco de su integración política entre los distintos niveles de gobierno, llámese estos Locales (Estatales) y/o Nacionales (Federal).

Así, al abordar la concepción de autonomía que actualmente existe, conviene efectuar un primer acercamiento semántico. El término “autonomía”, de autos, ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado. Cuando se utiliza este concepto en el derecho público, sirve para designar la “potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios”. Reconociéndose así, que la autonomía en el municipio representa una de las mayores fortalezas en la toma de decisiones para construir un gobierno con capacidad de decisión, pero sobre todo con autonomía presupuestal que no dependa del Gobierno Federal ni Local, como es el caso que se vive en la mayoría de los países de América Latina, donde se observa una clara dependencia del gobierno Local ante el Nacional, donde la asignación de los recursos presupuestales dependen de la toma de decisiones de estos niveles de gobierno, constituyéndose esto como uno de los más grandes problemas para el desarrollo Municipal.

Es importante señalar que el principio de autonomía del municipio debe fortalecerse y manifestarse en varios aspectos:

- a) Autonomía de gobierno o política, que se ejerce a través de una corporación denominada cabildo o ayuntamiento;
- b) Autonomía jurídica, porque el ayuntamiento posee autoridad jurídica propia, así como puede expedir reglamentos y realizar otros aspectos jurídicos;
- c) Autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia, que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los Servicios Públicos, y
- d) Autonomía financiera, en virtud de que cuenta con su patrimonio y su hacienda de carácter público. Desde luego, esta autonomía no es absoluta, sino que está sujeta a las prescripciones constitucionales, y sobre todo a la legislación que expide el gobierno nacional, y en ciertos casos las entidades intermedias, que en Latinoamérica desgraciadamente establecen con frecuencia controles excesivos e interferencias a las actividades Municipales, como ya se ha manifestado.

Evaluando la situación que se viven en el contexto Regional, los municipios deben hacer uso de sus facultades constitucionales que hoy demandan una mayor capacidad de actuación, sobre todo frente a una nueva realidad que hoy nos ha demostrado que las sociedades, el gobierno y todos los actores en su conjunto deben realizar los mayores esfuerzos que permitan lograr y crear nuevos modelos de comunicación política, pactados en la innovación para generar en consecuencia mejores mecanismos de interacción con la ciudadanía, bajo un mejor marco institucional de gobierno hacia un nuevo escenario que hoy esté marcado bajo el reto de superar la fragilidad que ha generado la crisis global provocada por el COVID-19.

En consecuencia, debemos trabajar intensamente en la construcción de acuerdos políticos e institucionales que permitan generar mejores resultados, tanto en la calidad de las acciones y servicios del gobierno Municipal, como en la gobernabilidad democrática y en la confianza de los ciudadanos. La fuerza de una experiencia innovadora está en el compromiso responsable de las autoridades y en el impacto social de las acciones.

De esta manera y de acuerdo con la propuesta metodológica de Cabrero Mendoza y Arellano Gault, la Innovación nos debe remitir y generar el elemento detonador en

conjunto con procesos de reconfiguración y cambio organizacional que puedan ser capaces de transformar a la organización en los siguientes niveles:

- ☐ Funcional, que significa hacer nuevas cosas de una nueva manera; por ejemplo, la optimización en el uso de los recursos técnicos, materiales y humanos.
- ☐ Estructural, creando nuevas estructuras, instancias de coordinación o nuevas formas organizativas no convencionales de organización de recursos materiales, humanos, técnicos.
- ☐ Comportamental, generando nuevas actitudes, valores, modificación de patrones de conducta y en la estructura de poder; este es el nivel de innovación más profundo, en el que se logra un arraigo pleno y puede desencadenar procesos innovadores accesibles.
- ☐ Relacional, dando lugar a nuevas formas de relación e interlocución del gobierno local con el contexto y la Sociedad civil, y a la creación de espacios de alianzas, acuerdos y asociación.

De esta manera, la distinción de estos cuatro niveles de la innovación tiene un propósito metodológico para analizar experiencias según los elementos detonadores, que generalmente se gestan en los niveles funcionales y estructurales. En la realidad, los procesos innovadores se entremezclan y no se puede atribuir a un sólo elemento o idea en la capacidad de producir cambios en todo el gobierno Municipal. Como señalan los autores antes citados, la innovación siempre es portadora de un cierto grado de incertidumbre y riesgos, ya que no es un proceso exclusivamente lógico y secuencial, sino que implica conflictos, obstáculos, rechazos y hasta situaciones de neutralización de las iniciativas innovadoras, como una “contrarrevolución conceptual” en la que el sentido inicial de la innovación se va desviando o distorsionando y no resulta en lo que se pretendía inicialmente. Este riesgo de “contrarrevolución conceptual” de una iniciativa de innovación, es una llamada de alerta, particularmente para la incorporación e institucionalización de políticas Municipales diversas.

En esta misma línea, existe otro elemento adicional que permitirá el fortalecimiento del desarrollo Municipal, nos referimos a la implementación del Modelo de Gestión de Calidad dentro de las acciones de planeación, ejecución y evaluación de las diferentes responsabilidades públicas atribuibles al municipio, donde la estructura territorial debe estar siempre a la vanguardia bajo modelos de gestión que permitan dar los mejores resultados de eficiencia y eficacia para generar frente a la Sociedad y a la ciudadanía niveles de confianza y estandarización internacional, como lo marca la Agenda 2030,

que se ha constituido en la hoja de ruta para los gobiernos Locales y Municipales.

Aquí, es pertinente reconocer que la Gestión de Calidad es el eje medular para el desempeño eficaz de los gobiernos Locales y Municipales, que tiene que ver con el conjunto de las clásicas y nuevas competencias bajo su órbita de autoridad gubernamental en la prestación de servicios.

La gestión (del latín *genere* que significa conducir, ejecutar) no se confunde con gobernar, que implica dirección y el poder de definir las políticas y determinar objetivos o metas, sino que es una actividad intermedia requerida para lograr la implementación de las políticas y alcanzar los objetivos o metas integrados en los planes Municipales de Desarrollo, donde se pueden destacar los siguientes aspectos conceptuales de la gestión Municipal:

- ▣ Supera el nivel exclusivo instrumental-administrativo convirtiéndose en una cuestión política de legitimidad y gobernabilidad democrática.
- ▣ Presupone y exige arreglos institucionales adecuados a la ampliación de competencias, así como a la creciente diversidad de intereses y demandas de las Sociedades locales, y a las presiones de oportunidades y amenazas que provienen del entorno globalizado.
- ▣ Incluye aspectos cualitativos como los estilos personales de las autoridades locales y los elementos intangibles de la gestión.

En su conjunto, la gestión municipal significa la organización y utilización óptima eficiente y eficaz de todos los recursos institucionales, humanos, financieros, tecnológicos, materiales y culturales a disposición de los Gobiernos Locales y Municipales para fines de interés colectivo y bienestar de la población.

En el entendido que la gestión pública Municipal comprende los aspectos gubernamentales y administrativos de los municipios. Por lo tanto, concebimos la gestión Municipal como el conjunto de políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales, que permiten aplicar recursos (humanos, financieros, y materiales), que se traducen en bienes y Servicios Públicos para la atención y resolución de las demandas y problemas de los propios municipios.

Las instancias directamente responsables de esta gestión son: el ayuntamiento como órgano de gobierno que decide las políticas y el aparato administrativo como ejecutor operativo de dichas políticas. Así, los términos municipio y gobierno local se han empleado de manera relativamente indistinta. Sin embargo, la noción de gobierno

local contiene ciertas implicaciones que le otorgan un carácter y una orientación más específica, básicamente ligada a la capacidad efectiva de los municipios para constituirse en gestores del territorio, es decir, para hacerse cargo activamente del desarrollo de la comunidad local, en las distintas dimensiones que esto implica, a partir de las condiciones reales y particulares a las que se enfrentan.

En este sentido, es importante que se avance en un tema sustantivo para el desarrollo Municipal, que es la comprensión del proceso de descentralización uno de los pilares básicos de los proyectos de modernización del Estado, como el conjunto de dinámicas a través de las cuales el municipio se transforma propiamente en gobierno local, adquiriendo las capacidades (políticas, técnicas, humanas y financieras) y asumiendo las orientaciones para liderar los procesos de desarrollo económico local, superación de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de la población, en concertación con los demás actores relevantes en el territorio.

Finalmente, la premisa de la descentralización debe ser el eje para la construcción de gobiernos Municipales fuertes, para que sean capaces de brindar Servicios Públicos urbanos de manera eficiente y promover desarrollo, estableciendo directrices hacia el fortalecimiento de las autoridades en el contexto de los objetivos de los ODS, concibiendo a los gobiernos Locales y Municipales como agentes decisivos para el desarrollo sostenible. Lo que representará un indicativo que, bajo el principio de una autoridad gubernamental más cercana a los ciudadanos, donde el gobierno Municipal debe estar relacionado con el resto de las estructuras operativas del gobierno en sus niveles de responsabilidad para contribuir plenamente en los procesos de desarrollo. No hay duda de que la descentralización efectiva y el fortalecimiento de los gobiernos contribuyen a la práctica democrática, al desarrollo y la eficiente Administración Pública.



Bibliografía


- Abranches, Henrique; Sergio, Wanderley; Guilherme dos Santos y Marcos Antonio Coimbra (1994). “Política social y combate a la pobreza”, Río de Janeiro, Brasil.
- Aghón, Gabriel (director del proyecto) (2001), Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Un análisis comparativo. CEPAL/ GTZ, Santiago.
- Albi, Fernando, (1996). “*La crisis del municipalismo*”, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1996, pp. 193 y 194.
- Baranda, Sepúlveda Bernardo (2016) “*Hacia una estrategia nacional integral de movilidad urbana*”, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, México.
- Bárcena, Alicia (2018), “*Informe sobre situación de la pobreza en América Latina*”, Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Ciudad de México, México.
- BBC (2019). Entrevista realizada por la BBC a Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). <https://www.bbc.com/mundo/noticias-49923889>.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1999). “*Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales*”, en: Enrique Cabrero Mendoza y Gabriela Nava Campos (coordinadores.), Gerencia pública municipal, Porrúa / CIDE, México, 1999.
- CEPAL (2016), “*Agenda 2030 y los objetivos del Desarrollo Sostenible*”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas, ONU, EE. UU.
- CLAD (2009), “*Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana y Gestión Pública*”, XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal.

- Charni, Hugo (2002). “*Autonomía*”, Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Driskill, 1986, t. I, p. 961; Nava Negrete, Alfonso, “*Autonomía administrativa*”, Enciclopedia jurídica mexicana, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, A-H, pp. 275 y 280.
- Friedmann, J. y C. Weaver (1979). “*Territory and Function*”, Londres, 1979.
- Horibe, Francis. (2001) “*Creating the innovation culture: leveraging visionaries, dissenters and other useful troublemakers in your organization*”. Jhon Wiley & Sons, LTD. E. U.
- López de Haro, Carlos (1979). “*La constitución y libertades de Aragón y de justicia*”, Madrid, Reus, 1926; Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Driskill, 1979, pp. 888.
- Martín Cuesta, Juan Luis (2005), “*La Calidad en la administración pública: un factor de éxito*”, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 oct. 2005.
- Martínez Pellegrini, S.E. (1999). “*Metodología para la evaluación de la situación socioeconómica de estados y municipios*”, documento de trabajo 19, división de administración pública, México, CIDE 1999.
- Moyado, Francisco (2014), “*Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública*”, Instituto Nacional de Administración Pública, CDMX, México.
- Olías de Lima, Blanca (2001). “*La nueva gestión pública*”. Madrid, España: Prentice Hall.
- Palma, Carvajal Eduardo (1995). “*Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano*”, Revista de la CEPAL, núm. 55, abril de 1995, p. 51.
- Pintos, Fernando (2008). “*El Estado del Desarrollo Local en América Latina: obstáculos, facilitadores y liderazgos*”, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Montevideo, Uruguay.
- Quiroga, Lavié Humberto (1991). “*Derecho constitucional latinoamericano*”, México UNAM, 1991, p. 416.

- Sánchez, Galicia Javier (2013). “*30 claves para entender el poder*”, Fundación René Avilés Fabila, Ciudad de México, México.
- United Nations Development Programme, “*Human Development Report: Concept and Measure of Human Development*”, Programme, accesado el 8 de octubre de 2005: <http://hdr.undp.org/report/global/1990/en/>.
- Valencia, Carmona Salvador (2013). “*Gobierno local y municipal latinoamericano*”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de México, México.



MtRO. ERICK LOBO DUARTE¹



Pasado, presente y futuro de la integración política y económica de América Latina

¹ Consultor político y analista. Egresado de la licenciatura en Ciencias Políticas por la Universidad de Los Andes, Venezuela, de la Maestría en Política y Gestión Pública por el ITESO, México, y del Máster en Gestión Pública por la Universidad Complutense de Madrid, España.

UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

Resumen

La integración económica y política en América Latina ha sido un proceso histórico que ha buscado aumentar el comercio, la inversión y la cooperación en diferentes ámbitos entre los países de la región. Ha habido varios esfuerzos para alcanzar estos objetivos, como la creación de la Comunidad Andina de Naciones en 1969 y la Alianza del Pacífico en 2012. Sin embargo, los logros han sido limitados debido a desafíos políticos y económicos como la falta de armonización de políticas y la dependencia de los países de las exportaciones de materias primas. A pesar de estos obstáculos, la integración económica continúa siendo una prioridad para muchos países de la región, y existen iniciativas actuales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y el Mercosur, que buscan fortalecer la cooperación y el crecimiento económico en la región.

Palabras Claves

- Integración
- Economía
- Política
- Regionalismo
- Liderazgo político

Justificación

La integración de los países se ha convertido en un aspecto clave del discurso político contemporáneo, al menos en Occidente. Para América Latina, la integración forma parte de una construcción inacabada que ha dejado buenos, medianos y malos resultados hasta ahora. Analizar el fenómeno de la integración cada día cobra mayor importancia para los que vivimos en este lado del mundo. Son múltiples las razones que dan valor y justificación a la necesidad de integrar a las naciones de América Latina.

Uno de ellos es el crecimiento económico, que permite a los países acceder a mercados más amplios y diversificados, lo que puede impulsar el desarrollo que tanto anhelamos, coadyuvando a reducir la pobreza en la región al mejorar la situación económica y social de la población, creando fuentes de empleo.

La integración económica permite elevar la competitividad, permitiendo el acceder a una mayor variedad de recursos y tecnologías.

Además, la integración va de la mano además del fortalecimiento de la cooperación. Ello puede mejorar la solución de problemas comunes y la resolución pacífica de conflictos.

La integración de los países en América Latina se justifica por los potenciales beneficios, que pueden mejorar la economía, la sociedad y la cooperación en la región.

Sin embargo, hemos visto en nuestra región un fuerte distanciamiento entre el deber ser de la integración y la realidad concreta. Es por ello por lo que analizar desde una perspectiva crítica el fenómeno en cuestión nos permite no solo entender sino atender de la mejor manera las acciones y decisiones relacionadas a este esfuerzo que nos involucra a los 650 millones de habitantes de América Latina.

Objetivos

1. Describir y analizar la evolución de la integración en América Latina hasta nuestros días.
2. Describir los principales procesos de integración que han tenido lugar en la región.
3. Analizar de forma crítica las bondades, obstáculos y desafíos hacia el futuro de la integración en Latinoamérica.

Introducción

América Latina está unida por dos idiomas, el español y en menor medida por el portugués, ello ha facilitado la comunicación en la inmensa geografía de la región. Históricamente hemos contado con el papel tradicionalmente fuerte de la iglesia católica, siendo un factor importante de cohesión, ya que se ha podido desarrollar a lo largo de los siglos, de un sistema común en torno a una gran cantidad de valores.

También contamos con un enfoque jurídico similar en los países latinoamericanos, que nos permite entender y atender lo relativo a las normas e instituciones.

Todo lo anterior, es la base, el cimiento, el espacio adecuado para poder desarrollar el intercambio, la cooperación y la búsqueda de destinos comunes en lo político, económico y social. De allí la importancia de la integración latinoamericana.

En este capítulo se analiza la evolución, características generales, retos y las tendencias actuales de la integración regional en América Latina, haciendo énfasis en los factores políticos, económicos e ideológicos que demuestran cada vez más ser fuerzas impulsoras del regionalismo que ha conducido a su vez a una subregionalización, con cada una de las asociaciones de integración existentes que han elaborado su propio (y a veces en competencia) patrón de desarrollo.

Orígenes y evolución

En el subcontinente latinoamericano, la idea de la integración (principalmente política) tiene sus orígenes en la época de la independencia de la Corona española. Fue el venezolano Simón Bolívar, destacado líder sudamericano, que escribió en el año de 1812 su “Manifiesto de Cartagena”, en donde llamó a la unificación de los Estados latinoamericanos liberados del dominio español, buscando una visión colectiva de las Américas. Planteamiento que, debido a contradicciones y divisiones políticas internas, la desestabilización, los conflictos civiles y la oposición de Europa y Estados Unidos, sucumbió.

En 1823, con el lema “América para los americanos”, el quinto presidente de los Estados Unidos, James Monroe, tomó la iniciativa de formar un espacio interamericano único y llamó a la solidaridad continental, es decir, de hecho, a la división del mundo en zonas de influencia europeas y americanas. Esta política, se denominó la Doctrina Monroe, y se convirtió en la base de la política exterior de Estados Unidos destinada a fortalecer su influencia en América Latina.

En un sentido político, estos orígenes marcaron, de cara al futuro, quizás dos grandes vías de integración e identificación de los países de la región. Por un lado, tenemos lo que llamaré el enfoque “bolivariano” clásico, u originario, de la unificación de los Estados de América, que excluía a Estados Unidos y Canadá, y por el otro, el enfoque “panamericano”, que consiste en la unión de las Américas en una idea desarrollada a partir de “América para los americanos” de James Monroe y que fue fortalecida posteriormente por el mandatario Theodore Roosevelt a través del conocido “Corolario Roosevelt”. Además de las aportaciones de la “Alianza para el Progreso” de John F.

Kennedy en la década de los años 60 del siglo XX, y más recientemente la “Iniciativa para las Américas” de George W. Bush y su evolución en la forma del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) de William Clinton.

Es útil dividir la historia de la integración en América Latina en tres grandes etapas: la era del “viejo regionalismo”, la era del “nuevo regionalismo” y la etapa actual de “integración pluralista”.

La etapa del “viejo regionalismo”, iniciada a fines de la década de 1950, se caracterizó, por un lado, por un enfoque de expansión de mercados, búsqueda de oportunidades para importar y acceso a mercados externos y, por otro lado, por el proteccionismo, industrialización por sustitución de importaciones y políticas de desarrollismo, apalancadas por las ideas del argentino Raúl Prebisch y la visión económica estructuralista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de ese entonces. En esta etapa se conformaron grupos de integración como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Grupo Andino, la Comunidad del Caribe (CARICOM). Durante la primera etapa de la integración latinoamericana se dejaron de lado los aspectos políticos de la integración.

Se comenzó entonces a plantear esquemas de cooperación económica (no lo suficientemente profundos para la coordinación del orden macroeconómico) que no pudieron resolver la mayoría de los problemas de las naciones involucradas, ya que las contradicciones y divisiones políticas, cuya solución estaba excluida de la agenda de integración, fueron un factor inhibitorio. Las razones del fracaso de este modelo de integración fueron las tendencias proteccionistas, las tensiones en las relaciones entre los sectores público y privado, así como el nacionalismo y las contradicciones políticas entre los países como resultado de golpes militares, un nuevo énfasis en esquemas geopolíticos y un aumento de la desconfianza mutua entre actores clave en la región bajo regímenes militares (Brasil, Argentina, Perú y Chile, principalmente). A fines de la década de 1980 e inicios de la década de los 90, en el contexto de una disminución en el nivel de comercio regional en la región, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el propio Sistema de Integración Centroamericana (SICA) comenzaron a transformarse y nuevos grupos de integración, por ejemplo, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), comenzaban a aparecer. El nuevo enfoque de la integración se basó en las ideas propuestas en el llamado “Consenso de Washington”, lo que la izquierda ideológica denominó “neoliberalismo” que no condujo al deseado alineamiento de las economías de la región, sino que, por el contrario, provocó nuevas contradicciones y problemas de desarrollo fundamentalmente de tipo social. El resultado de este desarrollo desequilibrado condujo con el tiempo al llamado “giro a la izquierda”, en una decena de países de la región.

La etapa actual de la integración latinoamericana es proclive a fomentar principios contrarios al “Consenso de Washington”. Ejemplo de ello lo observamos en iniciativas integradoras como las de MERCOSUR, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA), Alianza del Pacífico (AP) y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

Las principales entidades subregionales y regionales hoy han dado impulso a una nueva etapa en el desarrollo de la integración basada en la atención a los problemas sociales, la identidad civilizatoria común y la solución de los problemas regionales. El ALBA, UNASUR, Alianza del Pacífico, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), son muestra inequívoca de ello.

La etapa moderna de integración contiene un fuerte componente político e ideológico. Al mismo tiempo, puede llamarse pluralista, ya que, como resultado de la subregionalización, cada grupo de integración ofrece su propio modelo. Un ejemplo concreto lo hemos visto con el ALBA, que ha ofrecido su propia alternativa de desarrollo de izquierda radical basada en el bolivarianismo que planteó Hugo Chávez a partir de la solidaridad, el antiimperialismo y el antiamericanismo.

Otro ejemplo lo estamos observando vía la Alianza del Pacífico, iniciativa que se esfuerza por mantener su compromiso con los principios del libre mercado y pretende ampliar lazos desde una perspectiva de tipo global (especialmente con la región de Asia-Pacífico y los Estados Unidos).

En el caso de un jugador tan influyente en América Latina como México, este se ha centrado casi exclusivamente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), desde 1994 hasta el presente (hoy con el nombre de T-MEC).

UNASUR ha intentado jugar un papel protagónico, poniendo como fundamento ideológico de su existencia la idea de la unidad civilizatoria de América del Sur, el desarrollo sustentable y la idea misma de integración pluralista basada en el respeto a la soberanía, la igualdad y el consenso. Claramente, el papel principal aquí lo juega Brasil, que está limitado en el marco del MERCOSUR y busca asegurar el estatus de líder regional (y emergente global).

Una herramienta eficaz de UNASUR en el cumplimiento de las funciones políticas es el Consejo de Defensa Suramericano, cuyas actividades están dirigidas a unir los esfuerzos de los estados para garantizar la paz y la seguridad en toda América del Sur. La ampliación de la agenda política en la etapa actual se debe también al involucramiento de la sociedad civil en la cooperación.

La integración de América Latina en los últimos 20 años se ha desarrollado en todo el espectro de áreas: economía, política, seguridad, programas sociales, infraestructura, educación y ciencia, salud, cultura, etc. Esta atraviesa serias transformaciones en la actualidad. Habiendo acumulado una experiencia significativa (con múltiples tropiezos y sin ellos). Los Estados de la región han aprendido a utilizar recursos efectivos para resolver conjuntamente problemas de la agenda global.

Las áreas de profundización de la integración, en las que los Estados de la región tradicionalmente presentan menores contradicciones, son la energía, la cultura, el ámbito social, la educación y la infraestructura, es decir, aquellas áreas de cooperación cuyos frutos son más sentidos por los ciudadanos comunes. Esto es especialmente cierto para los países del ALBA y, hasta ahora, en menor medida, para los países de UNASUR. Esto contribuye a fortalecer el apoyo a los procesos de integración y, por lo tanto, ciertamente influirá en la superación de obstáculos políticos y económicos.

A diferencia de tiempos pasados, los países latinoamericanos han tomado posiciones similares en temas de política mundial y regulación global. Esto se ha manifestado muchas veces en las decisiones de formaciones regionales como las del Grupo de Río, CELAC o UNASUR, así como en espacios como la Asamblea General de la ONU y otras instituciones supranacionales.

También ha jugado un papel importante la experiencia acumulada de integración en varios niveles: desde el subnacional (Mercociudades) hasta el supranacional como lo es el Parlamento Latinoamericano (Parlatino).

En contraste con lo anterior, América Latina aún se sigue caracterizando por una fuerte polarización económica. Aquí se ubican tanto gigantes económicos (Brasil, México y Argentina) y miembros del G20, como países catalogados como los menos desarrollados del mundo. Países con diferentes niveles de desarrollo económico forman parte de una misma agrupación, estableciéndose una relación asimétrica. Solo México y Brasil juntos poseen desde algunos cuantos años un Producto Interno Bruto (PIB) equivalente al 60 % de toda la región. (El País, 2017). Al mismo tiempo, los mecanismos para tal nivelación y la implementación de las políticas macroeconómicas están poco desarrollados; esto a menudo ha conducido a muchas disputas entre los países miembros de las distintas iniciativas de integración.

En el marco de la integración latinoamericana, estamos acostumbrados a que cada Estado elige el grado y el modelo de integración que le parece más atractivo desde el punto de vista de los intereses de los poderes fácticos y su agenda de política exterior. Históricamente, esto ha llevado a la creación de mecanismos de coordinación de intereses que funcionan débilmente (un sistema de secretarías y grupos de trabajo

cuyas actividades son puramente consultivas y de recomendación). La ausencia real de estructuras supranacionales efectivas y, lo que es más importante, legítimas, o la reducción de sus funciones a funciones consultivas y de recomendación, también se debe a una serie de contradicciones internas. Entre ellos se encuentran disputas territoriales que han estado congeladas durante varias décadas (entre Colombia y Nicaragua, Venezuela y Colombia, Venezuela y Guyana, etc.). Durante mucho tiempo, Cuba estuvo aislada de los procesos de integración y recién ahora comienza a ser partícipe de ellos. A menudo, los cambios en la política interna (por ejemplo, el golpe en Honduras en 2009) y en el equilibrio de poder en la arena política implican cambios drásticos en la política exterior. En esta situación, es necesario señalar el fenómeno del “giro a la izquierda” en América Latina, que llevó a las naciones claramente “reformistas” a abandonar la “idea panamericana” de los Estados Unidos y a negarse a cumplir una serie de condiciones de acuerdos de integración para fortalecer el proteccionismo a principios de la década del 2000. Así, las contradicciones entre los partidarios del “regionalismo abierto”, en Perú y Colombia hasta hace poco y los partidarios del antiliberalismo en Bolivia llevaron al debilitamiento del grupo andino y a una escisión, que finalmente se tradujo en una polarización ideológica en la línea de la Alianza del Pacífico / ALBA.

Debido a contradicciones internas en los Estados, todas las decisiones dentro de las agrupaciones pasan por un largo camino de ratificación, a veces tomando años. Debido a la falta de requisitos universales para la adhesión de nuevos miembros, países con prioridades políticas y marcos normativos incluso completamente diferentes resultan estar en el mismo grupo. Además, los países de América Latina no están dispuestos a sacrificar parte de su soberanía ni siquiera con el propósito de formar una comunidad de seguridad efectiva, lo que se refleja en los documentos estatutarios de los grupos de integración, donde el diseño mismo de las instituciones regionales está dirigido a preservar la soberanía. La soberanía en su significado decimonónico es un valor muy sólido aún en buena parte de la clase política regional. Como se ha demostrado a través de la historia de la integración latinoamericana, la soberanía es un límite cierto hasta el cual se permite la institucionalización de la cooperación, incluso en el campo de la seguridad.

Las condiciones geográficas no son menos importantes. América Latina es una región extremadamente compleja en términos de su geografía y, en consecuencia, de organización de la logística. Dado el gran tamaño del territorio (a diferencia, por ejemplo, de la Unión Europea) y las características geográficas, es obvio que los Estados de esta región deben hacer todo lo posible para construir rutas de transporte confiables que puedan transportar mercancías.

En cuanto al problema de la identidad institucional y regional, no existe un consenso en la sociedad civil de los países latinoamericanos sobre el apoyo a uno u otro modelo de integración. Así, los representantes del sector privado brasileño, por ejemplo, creen que Brasil permanece cerrado dentro de las normas del MERCOSUR y, por lo tanto, no desarrolla todo su potencial como actor global. Debido a esto, los términos de los acuerdos a menudo se violan, y las ideas e iniciativas no se realizan.

Es necesario mencionar el problema de la economía informal, la corrupción y poderosas estructuras criminales que aún influyen en la política de la región. Es posible superar la alta delincuencia de los cárteles de la droga en los procesos políticos solo mediante la superación de los problemas socioeconómicos. Los desafíos de seguridad en América Latina y el Caribe y la necesidad de enfrentarlos pueden convertirse en una base confiable para la integración. Hoy, los Estados de la región enfrentan toda una gama de problemas (más allá de los ya mencionados) que se presentan en diversos niveles y requieren el desarrollo de mecanismos para su solución (en el marco de los grupos de integración):

Nacional: protección de los derechos de los pueblos indígenas, pobreza, desempleo, emigración (el caso más grave, es el de Venezuela).

Regional: desequilibrios socioeconómicos, el narcotráfico, el crimen organizado, etc.

Transcontinental: desafíos que emanan del sistema político y económico global, desafíos ambientales, la desigualdad de la estructura actual de la economía internacional, etc.

También es conveniente incluir el nivel “geopolítico” en este sentido. América Latina se puede dividir en tres regiones geopolíticas: Pacífico, Atlántico y el Caribe. Cada uno de ellos se distingue por detalles geográficos y políticos, y en la etapa actual, por características ideológicas.

La región geopolítica del Pacífico está hoy bajo la administración subregional de la Alianza del Pacífico, el Caribe por CARICOM y ALBA, y el Atlántico Sur por MERCOSUR.

Es importante señalar que una política exterior común es característica de las naciones que se encuentran en las etapas más altas de integración. A la fecha, solo la Unión Europea lo ha logrado en el mundo, y esto requirió no menos de tres o cuatro décadas de desarrollo progresivo del bloque como tal. Cualquier intento por parte de otras uniones de integración de ampliar los poderes de sus órganos de gobierno en la

búsqueda de una política exterior común inevitablemente encontrará la resistencia de los gobiernos nacionales de los países participantes, que no quieren perder la parte más importante de la soberanía.

A lo largo de décadas hemos presenciado cualquier cantidad de mandatarios que ideológicamente son afines al supranacionalismo, al globalismo y a la integración, sin embargo, no han sido suficientes estos apoyos de actores coyunturales cuando se trata de institucionalizar estas ideas. Máxime cuando los poderes legislativos de cada país en el subcontinente históricamente han tendido a ser el dique nacionalista que frena el paso hacia la integración en cualquiera de sus variantes.

Por otro lado, debemos reconocer que una política exterior unificada dentro de bloques fortalece significativamente las posiciones negociadoras de los países individualmente (principalmente para los Estados pequeños o en desarrollo). Los prototipos de la política exterior común de las asociaciones también pueden ser formatos especiales para coordinar las posiciones de los países participantes individuales en temas de relaciones internacionales, como es costumbre dentro de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Comunidad de Países Latinoamericanos y Caribeños. (CELAC). A continuación, hagamos un breve análisis de cada esquema de integración en la región.

La Alianza del Pacífico y los países de América Latina.

La Alianza del Pacífico es un bloque comercial integrado por cuatro países latinoamericanos: México, Chile, Colombia y Perú. Se formó en 2011 con el objetivo de aumentar la integración económica y el comercio entre sus países miembros.

México es el país más poblado del bloque y tiene un fuerte sector manufacturero. También es un importante productor de petróleo y gas natural. Chile es conocido por su fuerte economía orientada a la exportación, particularmente en las áreas de minería y agricultura. Colombia es rica en recursos naturales y tiene un sector de servicios en crecimiento. Perú es un importante productor de minerales, particularmente de cobre, y tiene una economía en rápido ascenso.

La Alianza del Pacífico tiene como objetivo promover el libre comercio y la inversión entre sus países miembros, así como aumentar la cooperación en áreas como educación, cultura e innovación. El bloque también tiene como objetivo servir como plataforma para que las naciones miembros aumenten su participación en la economía global y atraigan inversiones extranjeras.

Una de las iniciativas clave de la Alianza del Pacífico es la liberalización del comercio de bienes y servicios entre sus países miembros. Esto incluye la eliminación de aranceles sobre una amplia gama de productos, así como la reducción de barreras al comercio de servicios como finanzas y telecomunicaciones.

Además de promover el comercio y la inversión, la Alianza del Pacífico también se enfoca en otras áreas de cooperación. Por ejemplo, el bloque ha lanzado iniciativas para aumentar la colaboración en áreas como educación, cultura e innovación. Los países miembros también han trabajado para aumentar su participación en las negociaciones comerciales globales, como la Asociación Transpacífica (TPP) y la Asociación Estratégica Alianza del Pacífico-Canadá-China.

La Alianza del Pacífico es importante para la integración de los países latinoamericanos por varias razones.

Primero, promueve la integración económica entre sus países miembros mediante la eliminación de aranceles y la reducción de barreras al comercio de bienes y servicios. Esto permite un aumento del comercio y la inversión entre los países, lo que puede conducir al crecimiento económico y la creación de empleo.

En segundo lugar, la Alianza del Pacífico sirve como plataforma para que sus países miembros aumenten su participación en la economía global. Al trabajar juntos, las naciones miembros pueden tener una presencia más fuerte en las negociaciones comerciales internacionales y atraer más inversión extranjera.

En tercer lugar, la Alianza del Pacífico también se enfoca en la cooperación en áreas como educación, cultura e innovación. Esto puede conducir al intercambio de ideas y conocimientos, así como al desarrollo de nuevas tecnologías e industrias.

En cuarto lugar, la Alianza del Pacífico también ayuda a los países miembros a diversificar sus socios comerciales y reducir su dependencia de un solo país, es una forma de mitigar el riesgo de recesiones económicas o fluctuaciones de ciertos mercados.

En quinto lugar, dicha alianza también es importante para promover la integración política y social entre sus países miembros. Al trabajar juntos en temas económicos y de otro tipo, las naciones miembros pueden construir lazos más fuertes y un sentido de propósito compartido, lo que puede ayudar a promover la estabilidad y la cooperación en la región.

La Alianza del Pacífico es un mecanismo para la integración de los países

latinoamericanos porque promueve la integración económica, aumenta la participación en la economía global, la cooperación en áreas como educación, cultura e innovación ayuda a diversificar socios comerciales y reduce la dependencia de cualquier país y promueve la integración política y social entre sus naciones miembros.

Este mecanismo se centra principalmente en la integración económica, pero también tiene elementos políticos.

Uno de los elementos políticos de la Alianza del Pacífico es su compromiso con la democracia y el estado de derecho. Los países miembros han acordado respetar estos principios en sus políticas nacionales e internacionales, y el bloque ha establecido mecanismos para resolver disputas entre sus países miembros.

Otro elemento político de la Alianza del Pacífico es su compromiso con la integración regional. Los países miembros han acordado trabajar juntos para promover la integración económica, política y social en la región. Esto incluye cooperar en temas como el comercio, la inversión, la educación y la cultura.

Este mecanismo también tiene una dimensión política en cuanto a su política exterior. Los países miembros han acordado coordinar sus políticas exteriores y trabajar juntos para promover sus intereses compartidos en organismos y foros internacionales. Esto incluye trabajar juntos en temas como el comercio, la inversión y la seguridad.

La Alianza del Pacífico también tiene una dimensión política en cuanto a las relaciones de sus miembros con otros países. Los países miembros han acordado promover un tratado de libre comercio con otros países y han firmado acuerdos con Canadá, Singapur, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y China.

La Alianza del Pacífico tiene elementos políticos como el compromiso con la democracia y el estado de derecho, el compromiso con la integración regional, la coordinación de la política exterior y las relaciones de los miembros con otros países a través de la promoción de tratados de libre comercio.

Los países latinoamericanos que pertenecen a este esquema de integración tienen en su agenda la necesidad de priorizar los aspectos económicos, debido a su necesidad de inversión foránea, de exportación y de creación de empleos. Aunado a lo anterior, los países de México, Colombia, Perú y Chile han coincidido en los últimos años en ver la economía de libre mercado como la posibilidad de obtener altos niveles de crecimiento para sus respectivas naciones. Si bien la Alianza del Pacífico posee un componente de naturaleza política, esta ha evolucionado de forma secundaria con respecto a los aspectos comerciales y económicos.

No obstante, debemos entender que este mecanismo de integración también posee una serie de debilidades que se han visto pese a su reciente creación.

Una gran debilidad de la Alianza del Pacífico es que no es una unión económica de pleno derecho, como la Unión Europea, lo que significa que los países miembros no tienen el mismo nivel de integración económica y cooperación. Por ejemplo, no hay mercado común, ni moneda común, ni tarifa externa común.

A lo anterior se une que aún no se ha logrado alcanzar plenamente sus objetivos de incrementar el comercio y la inversión entre sus países miembros. A pesar de la eliminación de aranceles y la reducción de barreras comerciales, el comercio entre los países miembros sigue siendo relativamente bajo.

Así mismo, carece de una visión y una estrategia comunes para enfrentar los desafíos comunes que enfrenta la región, como la pobreza, la desigualdad y la inclusión social. Elementos muy presentes entre los países latinoamericanos que pertenecen a dicha alianza.

Adicionalmente, la Alianza del Pacífico aún no ha logrado implementar plenamente sus compromisos de cooperación en áreas como educación, cultura e innovación.

Además, este esquema de integración no ha sido capaz de capitalizar plenamente las oportunidades que ofrece la economía global, como la creciente demanda de recursos naturales y la creciente importancia de Asia como mercado para las exportaciones latinoamericanas.

UNASUR y la integración latinoamericana.

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es una organización regional integrada por 12 países sudamericanos. La organización fue establecida en 2008 con el objetivo de promover la integración política, económica y social entre sus países miembros.

El enfoque principal de UNASUR es la integración política y económica entre sus países miembros. Con este fin, la organización ha establecido una serie de iniciativas, como la creación de un Parlamento Suramericano, el establecimiento de un Consejo de Defensa Suramericano y la creación de un Consejo Monetario Suramericano. Estas iniciativas tienen como objetivo aumentar la cooperación y la coordinación entre las naciones miembros en áreas como la política, la defensa y la economía.

Además de la integración política y económica, UNASUR también se enfoca en la cooperación en otras áreas como educación, salud y cultura. La organización ha establecido una serie de iniciativas en estas áreas, incluida la creación de una Universidad Sudamericana y el establecimiento de un Consejo de Salud Sudamericano.

También promueve la cooperación entre sus países miembros en temas relacionados con la energía, la infraestructura y el transporte, así como en temas ambientales y de desarrollo sostenible.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, UNASUR ha enfrentado varios desafíos en sus intentos por promover la integración política, económica y social entre sus países miembros. Uno de los principales desafíos es la falta de voluntad política entre los países miembros para implementar plenamente las iniciativas y acuerdos establecidos por la organización. Además, la organización ha enfrentado dificultades para coordinarse y cooperar entre las naciones miembros debido a la falta de una visión y estrategia común.

Otro desafío que enfrenta es la falta de recursos financieros para llevar a cabo sus iniciativas y proyectos, ya que la organización depende de los aportes de sus países miembros, que se han visto afectados por dificultades económicas.

Además, los países miembros enfrentan desafíos económicos, sociales y políticos como la pobreza, la desigualdad y la inestabilidad política, que hacen más compleja la integración.

La UNASUR es importante para la integración de los países latinoamericanos por varias razones.

En primer lugar, promueve la integración política y económica entre sus países miembros mediante el establecimiento de iniciativas como la creación de un Parlamento Suramericano, el establecimiento de un Consejo de Defensa Suramericano y la creación de un Consejo Monetario Suramericano. Estas iniciativas tienen como objetivo aumentar la cooperación y la coordinación entre las naciones miembros en áreas como la política, la defensa y la economía.

En segundo lugar, UNASUR sirve como plataforma para que sus países miembros aumenten su participación en organizaciones y foros regionales e internacionales. Al trabajar juntos, las naciones miembros pueden tener una presencia más fuerte en la región y en el mundo, y pueden defender mejor sus intereses compartidos.

En tercer lugar, también se enfoca en la cooperación en otras áreas como educación, salud, cultura, energía, infraestructura, transporte y temas ambientales y de desarrollo

sostenible, lo que puede conducir al intercambio de ideas y conocimientos, así como al desarrollo de nuevas tecnologías e industrias.

Cuarto, es importante para fomentar un sentido de identidad compartida y orgullo regional entre sus países miembros. Esto puede ayudar a promover la estabilidad y la cooperación en la región y contrarrestar la influencia de potencias externas.

UNASUR puede desempeñar un papel importante para abordar los desafíos comunes que enfrenta la región, como la pobreza, la desigualdad y la inestabilidad política. Al trabajar juntos, los países miembros pueden desarrollar e implementar políticas y programas para abordar estos problemas.

Sumado a lo anterior, este esfuerzo de integración latinoamericana posee varios elementos políticos que tienen como objetivo promover la integración política y la cooperación entre sus países miembros.

Uno de los principales elementos políticos es la creación de un Parlamento Sudamericano, que sirva como plataforma para que las naciones miembros discutan y coordinen sus posiciones sobre temas regionales e internacionales. Esto permite que las naciones miembros tengan una voz más fuerte en los asuntos regionales y globales.

Otro elemento político es el establecimiento de un Consejo de Defensa Suramericano, que tiene como objetivo aumentar la cooperación y coordinación entre las naciones miembros en las áreas de defensa y seguridad. Esto incluye el desarrollo de ejercicios militares conjuntos, el intercambio de inteligencia y la coordinación de los esfuerzos de respuesta a emergencias.

La organización también tiene un elemento político en términos de su política exterior. Los países miembros han acordado coordinar sus políticas exteriores y trabajar juntos para promover sus intereses compartidos en organismos y foros internacionales. Esto incluye trabajar juntos en temas como el comercio, la inversión y la seguridad.

De igual manera la UNASUR posee un enfoque de la democracia y los derechos humanos. La organización ha establecido mecanismos para el seguimiento y protección de la democracia y los derechos humanos entre sus países miembros, y ha tomado medidas para abordar los desafíos políticos y sociales que enfrenta la región, como la pobreza, la desigualdad y la inestabilidad política.

Ahora bien, no todo es miel sobre ojuelas en la UNASUR. Este sistema posee una cantidad de debilidades que se deben de tomar en consideración en el presente y de cara al futuro.

Una gran debilidad es que carece de instituciones y mecanismos de toma de decisiones fuertes, lo que ha limitado su capacidad para implementar de manera efectiva sus iniciativas y acuerdos. Esto ha resultado en una falta de coordinación y cooperación entre los países miembros, particularmente en áreas como el comercio, la inversión y el transporte.

Sumado a lo anterior, la organización ha luchado para asegurar el financiamiento adecuado para sus iniciativas y proyectos, ya que depende de las contribuciones de sus países miembros, que se han visto afectados por dificultades económicas. Esto ha limitado la capacidad de la organización para llevar a cabo sus metas y objetivos.

De igual forma, UNASUR no ha logrado alcanzar plenamente su objetivo de integración política, económica y social entre sus países miembros. A pesar de la creación de iniciativas como el Parlamento Suramericano, el Consejo de Defensa Suramericano y el Consejo Monetario Suramericano, ya antes mencionadas, la cooperación y coordinación entre los países miembros sigue siendo limitada.

Este esfuerzo de integración no ha sido capaz de implementar a cabalidad sus compromisos de cooperación en áreas como educación, salud, cultura, energía, infraestructura, transporte y temas ambientales y de desarrollo sostenible.

Así mismo, no ha capitalizado plenamente las oportunidades que ofrece la economía global, como la creciente demanda de recursos naturales y la creciente importancia de Asia como mercado para las exportaciones latinoamericanas.

En cuanto al futuro de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) este es incierto. La organización ha enfrentado varios desafíos en los últimos años, incluida la falta de voluntad política entre los países miembros para implementar plenamente sus iniciativas y acuerdos, la falta de coordinación y cooperación entre los países miembros y dificultades financieras.

Además, algunos países se han retirado de la organización, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú, que han sido los principales impulsores de la integración en la región.

A pesar de estos desafíos, UNASUR aún tiene el potencial de desempeñar un papel importante en la promoción de la integración política, económica y social entre sus países miembros. La organización aún puede enfocarse en la cooperación en áreas como educación, salud, cultura, energía, infraestructura, transporte y temas ambientales y de desarrollo sostenible.

Sin embargo, para que UNASUR tenga éxito en el futuro, deberá superar sus desafíos actuales y encontrar formas de abordar los problemas económicos, sociales y políticos que enfrenta la región. Esto requerirá un liderazgo fuerte, una visión y una estrategia claras, y la voluntad política para implementar iniciativas y acuerdos.

Adicionalmente, esta iniciativa de integración regional ha enfrentado varios problemas relacionados con el liderazgo político. Algunos de estos problemas incluyen:

1. Falta de voluntad política entre los países miembros: Algunos países miembros se han mostrado reacios a implementar plenamente las iniciativas y acuerdos establecidos por UNASUR, lo que ha limitado la capacidad de la organización para promover de manera efectiva la integración política, económica y social entre sus países miembros.
2. Falta de coordinación y cooperación de sus miembros: el liderazgo político de la organización ha tenido problemas para coordinar y cooperar entre los países miembros, particularmente en áreas como el comercio, la inversión y el transporte, lo que ha limitado la eficacia de la organización.
3. Cambios de liderazgo y gobierno en los países miembros: la inestabilidad política y los cambios de liderazgo en los países miembros también han incidido en la falta de continuidad y compromiso de los países miembros con la organización.
4. Diferencias políticas entre los países miembros: Los países miembros de UNASUR tienen diferentes ideologías políticas y sistemas que les dificultan llegar a acuerdos en temas clave.
5. Visión a corto plazo y falta de estrategia: algunos líderes se han centrado en objetivos a corto plazo en lugar de una visión y estrategia a largo plazo, lo que ha limitado la capacidad de la organización para abordar de manera efectiva los problemas económicos, sociales y políticos que enfrenta la región.
6. Falta de transparencia y rendición de cuentas: algunos líderes han sido criticados por la falta de transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los recursos e iniciativas de la organización, lo que ha afectado su credibilidad y eficacia.

El Mercado Común del Sur (Mercosur).

El Mercado Común del Sur (Mercosur) es una organización económica regional integrada por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela (actualmente suspendida). La organización fue establecida en 1991, con el objetivo de promover la integración económica y la cooperación entre sus países miembros.

El foco principal del Mercosur es la integración económica y la cooperación entre sus países miembros. Para ello, la organización ha establecido una serie de iniciativas, como la creación de un mercado común, el establecimiento de un arancel externo común y la creación de una política comercial común. Estas iniciativas tienen como objetivo aumentar el comercio y la inversión entre los países miembros y crear una economía regional más integrada y competitiva.

Además de la integración económica, Mercosur también se enfoca en la cooperación en otras áreas como: política, defensa y cultura. La organización ha establecido una serie de iniciativas en estas áreas, incluida la creación de un Consejo de Defensa Común, el establecimiento de un Consejo de Política Exterior Común y la creación de un Consejo Cultural Común.

Mercosur también promueve la cooperación entre sus países miembros en temas relacionados con la energía, la infraestructura y el transporte, así como en temas ambientales y de desarrollo sostenible.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, Mercosur ha enfrentado varios desafíos en sus intentos por promover la integración económica y la cooperación entre sus países miembros. Uno de los principales desafíos es la falta de coordinación y cooperación entre los países miembros, particularmente en áreas como el comercio, la inversión y el transporte. Además, la organización ha enfrentado dificultades para implementar sus iniciativas.

En otro orden de ideas, el Mercosur posee varios elementos políticos que apuntan a promover la integración política y la cooperación entre sus países miembros.

Uno de los principales elementos políticos es la creación de un Consejo de Defensa Común, que sirve como plataforma para que las naciones miembros discutan y coordinen sus posiciones en temas de defensa y seguridad. Esto permite que las naciones miembros tengan una voz más fuerte en los asuntos regionales y globales.

Otro aspecto político es el establecimiento de un Consejo de Política Exterior Común, que tiene como objetivo aumentar la cooperación y coordinación entre

las naciones miembros en las áreas de política exterior. Esto incluye el desarrollo de una posición común sobre asuntos regionales e internacionales, y la coordinación de esfuerzos diplomáticos.

La organización también tiene un contenido político en cuanto a su enfoque de la democracia y los derechos humanos. Mercosur ha establecido mecanismos para el seguimiento y protección de la democracia y los derechos humanos entre sus países miembros, y ha tomado medidas para abordar los desafíos políticos y sociales que enfrenta la región, como la pobreza, la desigualdad y la inestabilidad política.

Adicionalmente, Mercosur promueve la coordinación de actividades de los países miembros en las áreas de seguridad, defensa y relaciones exteriores, lo que también contribuye a mejorar la capacidad de participación de los países miembros en organismos y foros regionales e internacionales.

Es importante destacar también que al igual que otros mecanismos de integración, el Mercosur también posee algunas debilidades sistemáticas.

Una gran debilidad del Mercosur es que ha luchado por lograr su objetivo de integración económica y cooperación entre sus países miembros. A pesar de la creación de iniciativas como el mercado común, el arancel externo común y la política comercial común, el comercio y la inversión entre los países miembros sigue siendo limitado.

De igual forma, la organización ha luchado para asegurar el financiamiento adecuado para sus iniciativas y proyectos, ya que depende de las contribuciones de sus países miembros, que se han visto afectados por dificultades económicas. Esto ha limitado la capacidad de la organización para llevar a cabo sus metas y objetivos.

Otra debilidad es que no ha logrado alcanzar plenamente su objetivo de integración política, económica y social entre sus países miembros. A pesar de la creación de iniciativas como el Consejo de Defensa Común, el Consejo de Política Exterior Común y el Consejo Cultural Común, la cooperación y coordinación entre las naciones miembros sigue siendo limitada.

Esta no ha sido capaz de implementar plenamente sus compromisos de cooperación en áreas como energía, infraestructura, transporte y temas ambientales y de desarrollo sostenible.

En cuanto al futuro del Mercosur, hay más preguntas que respuestas. Aún se tiene el potencial de desempeñar un papel importante en la promoción de la integración económica y la cooperación entre sus países miembros, así como en el abordaje de los problemas económicos, sociales y políticos que enfrenta la región.

Sin embargo, para que Mercosur tenga éxito en el futuro, deberá superar sus desafíos actuales y encontrar formas de abordar los problemas económicos, sociales y políticos que enfrenta la región. Esto requerirá un liderazgo fuerte, una visión y una estrategia claras, y la voluntad política para implementar iniciativas y acuerdos.

Adicionalmente, la organización también debe enfocarse en la integración de los países miembros a la economía global, así como promover la formación de alianzas con otros países, con el fin de incrementar la competitividad de los países miembros en el mercado global.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) es una organización regional que tiene como objetivo promover la integración económica y política entre sus países miembros, que incluye a: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La organización se estableció en 1980 para promover la integración y la cooperación entre sus países miembros.

El enfoque principal de ALADI es la integración económica y la cooperación entre sus países miembros. Para ello, la organización ha establecido una serie de iniciativas como la creación de una zona de libre comercio, el establecimiento de un arancel externo común y la creación de una política comercial común. Estas iniciativas tienen como objetivo aumentar el comercio y la inversión entre los países miembros y crear una economía regional más integrada y competitiva.

Además de la integración económica, también se enfoca en la cooperación en otras áreas como política, defensa, cultura y medio ambiente. La organización ha establecido una serie de iniciativas en estas áreas, incluida la creación de un Consejo de Defensa Común, el establecimiento de un Consejo de Política Exterior Común y la creación de un Consejo Cultural Común. También promueve la coordinación de actividades de los países miembros en las áreas de energía, infraestructura, transporte y temas ambientales y de desarrollo sostenible.

La ALADI también tiene un enfoque especial en la integración de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) a la economía regional, a través de la creación de programas que apoyen su participación en el comercio y la inversión regional.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) tiene varios aspectos de naturaleza política que tienen como objetivo promover la integración política y la cooperación entre sus países miembros.

Uno de los principales elementos políticos de la ALADI es la creación de un Consejo de Defensa Común, que sirve como plataforma para que las naciones miembros discutan y coordinen sus posiciones en temas de defensa y seguridad. Esto permite que las naciones miembros tengan una voz más fuerte en los asuntos regionales y globales.

Otro aspecto en lo político es el establecimiento de un Consejo de Política Exterior Común, cuyo objetivo es aumentar la cooperación y coordinación entre las naciones miembros en las áreas de política exterior. Esto incluye el desarrollo de una posición común sobre asuntos regionales e internacionales, y la coordinación de esfuerzos diplomáticos.

Adicionalmente, la ALADI promueve la coordinación de actividades de los países miembros en las áreas de seguridad, defensa y relaciones exteriores, lo que también ayuda a mejorar la capacidad de los países miembros para participar en organizaciones y foros regionales e internacionales.

En cuanto a su futuro, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) tiene varias debilidades que no le han permitido seguir consolidándose.

Una de las principales debilidades de la ALADI es que, a pesar de la creación de iniciativas como el área de libre comercio, el arancel externo común y la política comercial común, el comercio y la inversión entre los países miembros sigue siendo limitado.

Otra debilidad es que la organización ha luchado para asegurar el financiamiento adecuado para sus iniciativas y proyectos, ya que depende de las contribuciones de sus países miembros, que se han visto afectados por dificultades económicas. Esto ha limitado la capacidad de la organización para llevar a cabo sus metas y objetivos.

La ALADI no ha podido lograr plenamente su objetivo de integración política, económica y social entre sus países miembros. A pesar de la creación de iniciativas como el Consejo de Defensa Común, el Consejo de Política Exterior Común y el Consejo Cultural Común, la cooperación y coordinación entre las naciones miembros sigue siendo limitada.

La ALADI no ha sido capaz de implementar plenamente sus compromisos de cooperación en áreas como energía, infraestructura, transporte y temas ambientales y de desarrollo sostenible.

El futuro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) es incierto. La organización ha enfrentado varios desafíos en los últimos años, incluida la falta de integración económica y cooperación entre sus países miembros, dificultades financieras e inestabilidad política entre algunos países miembros.

A pesar de estos desafíos, la ALADI todavía tiene el potencial de desempeñar un papel importante en la promoción de la integración económica y la cooperación entre sus países miembros, así como para abordar los problemas económicos, sociales y políticos que enfrenta la región. Sin embargo, para que la ALADI tenga éxito en el futuro, deberá superar sus desafíos actuales y encontrar formas de abordar los problemas económicos, sociales y políticos que enfrenta la región. Esto requerirá un liderazgo fuerte, una visión y una estrategia claras, y la voluntad política para implementar iniciativas y acuerdos.

Adicionalmente, la organización también debe enfocarse en la integración de los países miembros a la economía global, así como promover la formación de alianzas con otros países, con el fin de incrementar la competitividad de los países miembros en el mercado global.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN).

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es una organización regional que tiene como objetivo promover la integración económica y política entre sus países miembros, que incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. La organización fue establecida en 1969 para promover la integración y la cooperación entre sus países miembros.

El enfoque principal de la CAN es la integración económica y la cooperación entre sus países miembros. Para ello, la organización ha establecido una serie de iniciativas como la creación de un mercado común, el establecimiento de un arancel externo común y la creación de una política comercial común. Estas iniciativas tienen como objetivo aumentar el comercio y la inversión entre los países miembros y crear una economía regional más integrada y competitiva.

Además de la integración económica, la CAN también se enfoca en la cooperación en otras áreas como política, defensa, cultura y medio ambiente. La organización ha establecido una serie de iniciativas en estas áreas, incluida la creación de un Consejo de Defensa Común, el establecimiento de un Consejo de Política Exterior Común y la creación de un Consejo Cultural Común. También promueve la coordinación de actividades de los países miembros en las áreas de energía, infraestructura, transporte y temas ambientales y de desarrollo sostenible.

La organización también tiene un enfoque especial en la integración de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) a la economía regional, a través de la creación de programas que apoyen su participación en el comercio y la inversión regional.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) cuenta con varios elementos políticos que tienen como objetivo promover la integración política y la cooperación entre sus países miembros.

Uno de los principales elementos políticos de la CAN es la creación de un Consejo de Defensa Común, que sirva como plataforma para que las naciones miembros discutan y coordinen sus posiciones en temas de defensa y seguridad. Esto permite que las naciones miembros tengan una voz más fuerte en los asuntos regionales y globales.

Otro elemento político de la CAN es el establecimiento de un Consejo de Política Exterior Común, cuyo objetivo es incrementar la cooperación y coordinación entre las naciones miembros en las áreas de política exterior. Esto incluye el desarrollo de una posición común sobre asuntos regionales e internacionales, y la coordinación de esfuerzos diplomáticos.

La organización también tiene un elemento político en cuanto a su enfoque de la democracia y los derechos humanos. La CAN ha establecido mecanismos para el seguimiento y protección de la democracia y los derechos humanos entre sus países miembros, y ha tomado medidas para enfrentar los desafíos políticos y sociales que enfrenta la región como la pobreza, la desigualdad y la inestabilidad política.

Adicionalmente, la organización promueve la coordinación de actividades de los países miembros en las áreas de seguridad, defensa y relaciones exteriores, lo que también ayuda a mejorar la capacidad de los países miembros para participar en organizaciones y foros regionales e internacionales.

En cuanto a su futuro, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) ha evolucionado poco en la última década, pese a tener el potencial de desempeñar un papel importante en la promoción de la integración económica y la cooperación entre sus miembros, así como en el abordaje de los problemas económicos, sociales y políticos que enfrenta la región. Sin embargo, para que la CAN tenga éxito en el futuro, deberá superar sus desafíos actuales y encontrar formas de abordar los problemas económicos, sociales y políticos que enfrenta la región. Esto requerirá un liderazgo fuerte, una visión y una estrategia claras, y la voluntad política para implementar iniciativas y acuerdos.

La integración latinoamericana y su futuro

Es difícil predecir con certeza el futuro de la integración en América Latina, pero es probable que continúe avanzando a través de acuerdos comerciales y políticos entre los países de la región. La integración puede ayudar a fomentar el crecimiento económico

y el desarrollo sostenible, así como a mejorar la calidad de vida de la población. Sin embargo, también puede presentar desafíos, como la desigualdad económica y la protección de los derechos laborales. Es importante abordar estos desafíos de manera proactiva y equitativa para asegurar un futuro próspero para todos en América Latina.

Para dar continuidad a los esfuerzos de décadas en la región los gobiernos, así como todos los actores involucrados en el proceso deben analizar de forma crítica aquellos obstáculos o problemas estructurales que han imposibilitado dar un salto adelante en la búsqueda de una integración que beneficie a todos. Los principales problemas de la integración política en Latinoamérica incluyen:

- 1. Desigualdades económicas entre los países:** las diferencias económicas y sociales entre los países de la región han dificultado la integración política.
- 2. Falta de confianza mutua:** los países de Latinoamérica tienen una historia de conflictos políticos y económicos, lo que dificulta la construcción de relaciones de confianza y colaboración.
- 3. Interés de los países en mantener su soberanía:** la integración política puede ser vista como una amenaza a la soberanía de los países, lo que dificulta la adopción de acuerdos y la colaboración en asuntos políticos y económicos. En nuestra región está muy arraigada la idea de la soberanía nacional, ello imposibilita el tránsito hacia otros esquemas de desarrollo comunitario.
- 4. Dificultades para implementar acuerdos:** una vez que se llega a un acuerdo, la implementación puede ser difícil debido a la falta de infraestructura, recursos y capacidad de los países de la región. Eso incluye vías de comunicación, sistemas logísticos, costos de transportación, etc.

Ahora bien, por el lado de la economía y el comercio, si bien es cierto que son los sectores donde más hemos avanzado en las últimas décadas, no es menos cierto que hay una gran cantidad de problemas por resolver de cara al futuro:

- 1. Desigualdades económicas:** las diferencias económicas y de desarrollo entre los países de la región ha sido un dique para la integración económica y limita la capacidad de los países de cooperar y coordinar políticas económicas.
- 2. Proteccionismo y barreras comerciales:** muchos países de la región a lo largo de los años, y dependiendo del gobernante en turno, han adoptado políticas proteccionistas y mantienen barreras comerciales que limitan la libre circulación de bienes, servicios y capitales.

3. **Falta de infraestructura:** la falta de infraestructura, como puentes, carreteras y puertos, dificulta la integración económica y limita la capacidad de los países de la región para comercializar y cooperar.
4. **Diferencias en los marcos reguladores:** las diferencias en los marcos reguladores, como las leyes laborales y las políticas fiscales, han frenado la rapidez para llegar a la integración económica, limitando la capacidad de los países de la región para coordinar políticas económicas y fomentar la competitividad.

Frente a estos problemas de índole político y económico se nos presentan una gama de desafíos de carácter estructural (prácticamente son características del sello latinoamericano) a atender en los próximos años en toda la región, indistintamente del esquema o núcleo de integración al que cada país se adhiera. Entre algunos más representativos están:

1. **Combate a la corrupción:** sigue siendo un problema persistente la corrupción en muchos países de la región, lo que erosiona la confianza de la población en el gobierno y limita el progreso económico y social. América Latina en su conjunto sobresale en todos los rankings mundiales de corrupción hasta hoy.
2. **Reducción de la desigualdad económica:** la desigualdad económica sigue siendo un problema importante en la región, y los líderes políticos deben abordar este problema para lograr una sociedad más justa y equitativa. Solamente las dos grandes economías del subcontinente (Brasil y México) poseen juntas unos niveles de desigualdad reflejados año con año en el llamado “Índice de Gini”, que permite observar qué tanta es la desigualdad en los países.
3. **Mejora de la gobernanza y la democracia:** muchos países de la región enfrentan desafíos en cuanto a la gobernanza y la democracia, incluyendo la falta de transparencia y la erosión de los derechos civiles y políticos. El caso de Venezuela, Nicaragua y Cuba son emblemáticos.
4. **Fomento del crecimiento económico:** es crucial el crecimiento económico para el bienestar de la población, y los líderes políticos deben trabajar para implementar políticas que fomenten el desarrollo económico y reduzcan la pobreza. Una asignatura que sigue pendiente.

- 5. Promoción de la inclusión social:** los líderes políticos deben abordar la exclusión social y garantizar que todas las personas tengan acceso a oportunidades y recursos, independientemente de su origen o identidad.

Una variable que es fundamental y que en buena medida explica la ralentización de todos los procesos de integración en América Latina, en comparación, por ejemplo, con la Unión Europea, es la relativa al liderazgo político. Entre los principales problemas relacionados a ese factor y que pueden frenar la integración en cualquiera de sus variantes en Latinoamérica están;

Falta de confianza de la población: la falta de confianza en los líderes políticos y en el sistema político en general es un problema recurrente en muchos países de la región. Las encuestas que realiza Latinobarómetro han reflejado hasta ahora una creciente pérdida de confianza en los líderes políticos en general.

- 1. Polarización política:** la polarización política y la polarización ideológica son problemas graves que siguen limitando la capacidad de los líderes políticos para tomar decisiones y gobernar de manera efectiva.
- 2. Inestabilidad política:** la inestabilidad política y la incertidumbre económica en varias ocasiones han debilitado el liderazgo político y limitado la capacidad de los líderes políticos para implementar políticas efectivas. Los casos de Bolivia y recientemente en Perú, son muestras inequívocas de ello.
- 3. Falta de responsabilidad:** la falta de responsabilidad y la impunidad son problemas graves en muchos países de la región, lo que erosiona la confianza de la población en el sistema político y, por ende, de toda iniciativa de integración.
- 4. Limitaciones en el sistema político:** las limitaciones en el sistema político, como la falta de transparencia y la rendición de cuentas, complican el ejercicio del liderazgo político y limitan la capacidad de los líderes políticos para responder a las necesidades y demandas de la población.
- 5. Falta de participación ciudadana:** la falta de participación ciudadana y la falta de representación política del liderazgo han venido limitando la capacidad de los latinoamericanos de influir en las políticas y decisiones relacionadas a los procesos de integración económica y política.



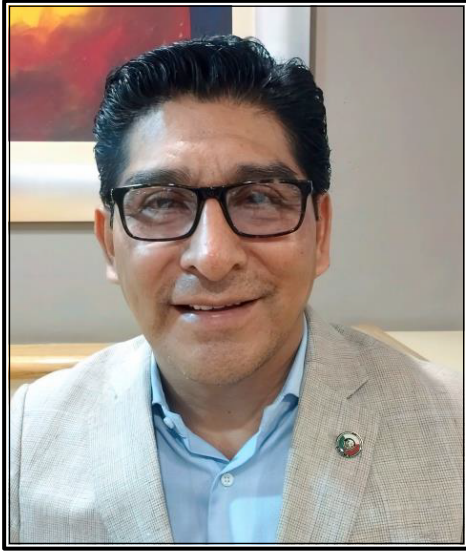
CONCLUSIÓN

Luego de analizar los avances y obstáculos, así como los aspectos inacabados de los diferentes procesos de integración que han tenido y tienen lugar en latinoamericana, podemos señalar que para lograr una integración política y económica en América Latina se requiere de un compromiso político de largo plazo, es decir, una visión en común y compartida, así como una colaboración efectiva entre los países, pero no solo entre mandatarios, grupos de interés y élites económicas, sino a través de la participación activa y consciente de las distintas sociedades de cada país.

Mientras estos elementos señalados no estén a la altura de las circunstancias y se concatenen con el grado de efectividad y continuidad necesarios, la integración pasará a formar parte del cúmulo de proyectos y objetivos no cumplidos que ha caracterizado a los países de América Latina desde su fundación.

BIBLIOGRAFÍA

- Bolívar, S. (15 de diciembre de 1812). *Manifiesto de Cartagena*. Obtenido de Sedu Coahuila: https://web.seducoahuila.gob.mx/biblioweb/upload/manifiesto_de_cartagena.pdf
- El País, D. (23 de noviembre de 2017). *Diario El País*. Obtenido de El País: https://elpais.com/internacional/2017/11/23/actualidad/1511406216_419092.html
- Ocampo, J. A. (2006). *La historia de la idea de integración en América Latina*. En VV.AA., *La integración económica en América Latina* (pp. 17-47). CEPAL.
- Sangmeister, H. (2001). *Integración económica en América Latina: aspectos teóricos y empíricos*. En Ibero-Amerikanisches Institut (Ed.), *América Latina: integración y proceso de globalización* (pp. 23-56). Ibero-Amerikanisches Institut.
- Malamud, A. (2011). *¿Integración o fragmentación regional en América Latina?* Revista CIDOB d'Afers Internacionals, (95-96), 43-60.
- Tussie, D. (2009). *América Latina: entre la fragmentación y la integración*. Nueva Sociedad, (222), 132-145.
- Bernal-Meza, R. (2010). *América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Revista Brasileira de Política Internacional, 53(spe), 25-44.
- Sanahuja, J. A. (2012). *Post-liberal regionalism in South America: the case of UNASUR*. EUI Working Papers, RSCAS 2012/05. European University Institute.
- Dabène, O. (2012). *Consolidating regional integration in Latin America: From MERCOSUR to UNASUR*. En *The international political economy of new regionalisms series* (pp. 53-70). Ashgate Publishing, Ltd.
- Gardini, G. L. (2010). *Unity and diversity in Latin American visions of regional integration*. En G. L. Gardini & P. Lambert (Eds.), *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism* (pp. 199-216). Palgrave Macmillan



 DR. JAVIER LÓPEZ SÁNCHEZ¹

Administración y gestión de políticas públicas interculturales

¹ Miembro del pueblo maya-tzeltal del Estado de Chiapas, México. Es Licenciado en Educación Primaria para el Medio Indígena por la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Maestro en Lingüística Indoamericana por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y Doctor en Educación por el Instituto Multidisciplinario de Especialización (IME). Cuenta con Diplomados sobre educación intercultural, derechos y cultura indígena, políticas públicas en educación, administración pública, liderazgo, negociación y resolución de conflictos por la Asociación Mexicana de Naciones Unidas, UNAM Universidad la Salle y la Universidad Iberoamericana. Profesor y conferencista en diversas universidades de México, Europa, Estados Unidos, Canadá y América Latina. Fue Director General del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), Director General de Educación Indígena SEP, Director General de la Cuarta Visitaduría de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Consultor de Políticas Públicas de la Organización de Estados Iberoamericanos en Paraguay y otros países de América Latina. Rector decano de Honor y Dignidad por la Junta de Rector es de la República de Argentina, condecorado con el título de Doctor Honoris Causa y Doctor en Filosofía, por la Honorable Academia Mundial de

Te bi yilel de pas at'ele, ya smuk'tes o ya sjimbey xkuxlejal te lume
“El tipo de administración y gestión de las políticas públicas, engrandece o perjudica la vida del pueblo” Javier López Sánchez, Maya Tselal, 2024.

“Por cierto, no tenemos que adaptarnos pasivamente a una sociedad y una cultura de masas detrás de las cuales se ocultan fuerzas muy reales de dominación que deben señalarse y combatirse; pero la elección que hay que hacer no es entre la defensa del orden pasado y la aceptación del orden presente; debemos concebir y construir nuevas formas de vida colectiva y personal”. Alain Touraine, 2001.

Resumen

El artículo busca discutir que, en México, las políticas públicas monoculturales, unilineales, patriarcales, racistas, clasistas, excluyentes y neoliberales han ocultado y negado su profunda diversidad, en las que los miembros de pueblos indígenas han sufrido la mayor exclusión y marginación, y con ello, la laceración de sus derechos. Por otro lado, el interés de discutir que la mala administración y la corrupción en la implementación de las políticas públicas han propiciado profundas crisis en las instituciones, y con ello, la descohesión social, el descontento y la infelicidad de las y los ciudadanos, es decir, del pueblo.

Como alternativa, buscamos explicar la relevancia de comprender a cabalidad lo que supone la administración y la gestión de políticas públicas interculturales, con el firme propósito de buscar caminos incluyentes, más humanos, que abracen la diversidad inherente a las sociedades humanas, y enderezar el rumbo desde la perspectiva intercultural, que supone comprender el servicio público como un alto acto de amor al prójimo, de servicio al pueblo. Al respecto, la filosofía Maya Tselal lo expresa del siguiente modo - Tuunel yu'un lum - “Quien sirve al pueblo”. La o el Tuunel (Gobierno-servidor público), es el mayordomo que cuida y gestiona los recursos del pueblo, y que junto con el pueblo (Gobernanza), implementa acciones públicas para satisfacer sus necesidades y aspiraciones, sin distinción de nadie. Así, la administración y las políticas públicas interculturales son transversales e interseccionales.

El Tuunel o servidor público se debe al pueblo, le sirve al pueblo con humildad y amor, manda obedeciendo. El reto, pasar de la idea de una administración estática, fría, soberbia, injusta y formal a una más dinámica destinada al cumplimiento y observancia de las leyes en aras del interés público, como un bien supremo.

Todo lo anterior, en búsqueda permanente del alto sueño Maya Tzeltal, el Slekilal Jkuxlejaltik, “Nuestro buen vivir”. La administración y gestión de las políticas públicas interculturales, busca humanizar y dignificar el servicio público, espacio tiempo en el que el Tuunel, tiene el alto honor de servirle al pueblo, de buscar la satisfacción de sus necesidades y aspiraciones materiales y espirituales, de generar cohesión, felicidad individual y colectiva, paz y sostenibilidad social.

La diversidad en el mundo y en México

Referirnos a la interculturalidad, implica reconocer primeramente y a consciencia, que una característica inherente a las sociedades humanas es la diversidad. En el mundo, se refleja en una cantidad aproximada de 7,000 lenguas habladas, por cerca de 7,000 millones de personas. Si bien la diversidad lingüística no constituye un problema, las sociedades desarrollan actitudes y visiones de temor, menosprecio y superioridad hacia otras lenguas, como el caso de las lenguas indígenas, consecuentemente, también con las personas. Establecen jerarquías y relaciones de imposición, dominación cultural, lingüística, social, económica y política que se reproducen en ámbitos nacionales, regionales y locales, generando situaciones sociales conflictivas.

México debe su riqueza cultural y su carácter distintivo como pueblo único en el mundo a la herencia formidable de sus pueblos originarios. Su rico patrimonio en lenguas, arte y cultura la convierten en una de las naciones latinoamericanas con mayor legado y población indígenas, y se reconoce en su propia Constitución Política como un país sustentado en sus pueblos originarios y caracterizado por su composición pluricultural y plurilingüe. Su diversidad cultural y lingüística se refleja en sus 364 variantes lingüísticas, provenientes de 68 agrupaciones y de 11 familias lingüísticas, de acuerdo con el *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales* (INALI, 2008). Esta diversidad sitúa a México entre las naciones del mundo con más lenguas indígenas. En América Latina, está ubicado entre los países con mayor cantidad de hablantes de lenguas indígenas.

La Declaración sobre la Diversidad Cultural, adoptada en la 31a reunión de la Conferencia General de la UNESCO el 2 de noviembre de 2001 en París, establece en el artículo 1 que la diversidad cultural:

“Se manifiesta en la originalidad y la pluralidad de las identidades que caracterizan a los grupos y las sociedades que componen la humanidad. Fuente de intercambios, de innovación y de creatividad, la diversidad

cultural es tan necesaria para el género humano como la diversidad biológica para los organismos vivos. En este sentido, constituye el patrimonio común de la humanidad y debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras”.

En el artículo 2 de dicha Declaración se dice que:

“En nuestras sociedades cada vez más diversificadas, resulta indispensable garantizar una interacción armoniosa y una voluntad de convivir de personas y grupos con identidades culturales a un tiempo plurales, variadas y dinámicas. Las políticas que favorecen la integración y la participación de todos los ciudadanos garantizan la cohesión social, la vitalidad de la sociedad civil y la paz. Definido de esta manera, el pluralismo cultural constituye la respuesta política al hecho de la diversidad cultural. Inseparable de un contexto democrático, el pluralismo cultural es propicio para los intercambios culturales y el desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública”.

En el artículo 3 se establece que:

“La diversidad cultural amplía las posibilidades de elección que se brindan a todos; es una de las fuentes del desarrollo, entendido no solamente en términos de crecimiento económico, sino también como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactorio”.

Todo muy bien hasta aquí. Indiscutiblemente, se trata de un documento de primer orden para impulsar el conocimiento, reconocimiento y valoración de la diversidad en todos los ámbitos de la vida social de las personas. Pero nos preguntamos: ¿cuántos gobiernos nacionales actúan congruentemente para honrar el documento que firmaron? Las políticas públicas que diseñan e implementan, ¿están creando realmente las condiciones para que las culturas puedan prosperar e interactuar libremente de forma mutuamente beneficiosa? ¿Cuántas personas conocen los postulados del documento? En principio, pensamos que éste y documentos similares (por ejemplo, el de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la propia UNESCO, de 2005), jurídicamente vinculantes y conceptualmente valiosos, deben difundirse ampliamente entre los miembros de las minorías culturales *minorizadas*, y sobre todo entre los grupos mayoritarios reacios a aceptar o siquiera acercarse a los valores de la diversidad.

Parafraseando a Goya, que escribió “El sueño de la razón produce monstruos” en uno de sus más célebres grabados, decimos que el sueño de una raza pura engendra monstruos. Tan aberrante como los crímenes de Oslo y la isla de Utoya en julio de 2011, es que hubiera habido políticos (en Italia, Austria y Francia, por ejemplo) que defendieran en radio y televisión al asesino por estar con sus actos en “favor de la civilización occidental y cristiana”.² La diversidad cultural no es, nunca lo ha sido, una abstracción que sucede en otras latitudes ni una amenaza al final de la calle a nuestra integridad como pueblo o individuos, es una realidad cotidiana compuesta por personas diferenciadas, sensibles, inteligentes, valiosas *per se*, a las cuales en ocasiones las vemos (o nos ven) como diferentes y los llamamos (o nos llaman) los “otros”, cuando no “culpables” del algo, de querer seguir siendo nosotros mismos, de guardar una religión, una lengua, una identidad cultural “a todas luces primitiva, irracional, inviable, necia, minoritaria...” Los descalificativos pueden ser muchos. Por otro lado, mencionamos el caso noruego por ser uno de los más terribles de los últimos años, pero existen muchos otros que debieran llamarnos a alarma. Como el del estudiante de Puebla, México, en intercambio académico en una universidad española, quien, por lo menos responsable de intolerancia religiosa al amenazar en “son de broma”, se dijo dispuesto a matar a todos aquellos que se manifestaran en contra de la visita del papa a España, en agosto de 2011.

Ahora bien, las anteriores son formas de intolerancia evidentes y fácilmente condenables por la opinión pública, pero existen otras encubiertas o disimuladas en el día a día de las personas. La intolerancia y la discriminación ocultas pueden ser más dañinas, puesto que difícilmente son denunciadas y contribuyen a “normalizar y acumular sus efectos perniciosos” (Escalante, 2009). Se manifiestan sobre todo *haciendo menos* (minorizando) o a un lado a una persona o grupo cuando, “teniendo un derecho legítimo, éste es negado, anulado o restringido debido a la condición de diferencia étnica” o a cualquier otra forma de discriminación. Otro aspecto esencial del fenómeno discriminatorio es pensar que sus efectos se reducen al grupo o la persona que lo padece, “sin entender que al rechazar y privar de derechos a un colectivo o a un individuo también se afectan negativamente los principios generales de convivencia. Es decir, la discriminación perjudica también al tejido en su conjunto, “poniendo en riesgo la armonía y los vínculos entre todos los sectores socioculturales que lo integran” (Escalante, 2009).

La pregunta que podemos hacernos respecto a lo que hemos expuesto es *¿eso es un asunto de carácter meramente social o incumbe a las políticas públicas de los gobiernos?*

² La frase la pronunció Francesco Speroni, eurodiputado y exministro italiano, según nota del diario The Guardian. Consultado el 5 de agosto de 2011 en: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jul/27/ex-berlusconi-minister-defends-breivik>

Porque a decir de las políticas educativas, de entrada, históricamente han generado escuelas homogéneas cuya diversidad no atiende ni sabe entender que a ellas acuden diversos integrantes de las familias, de comunidades, de religiones, etc.; podemos ver estos espacios como la micro sociedad. Pero *¿qué sucede en el interior de estos espacios institucionales?, ¿cómo se trata la diversidad?, ¿cuál es el rol de los maestros y la comunidad?*

Si la escuela actúa como *“dispositivo de reproducción cultural de la conducta ciudadana”*, reproduciendo el autoritarismo, la estigmatización o las jerarquías como forma natural de las relaciones sociales, también puede ser *“el ámbito propicio para expandir y ejercitar la antidiscriminación”*, (Lipszyc, 2006).

La sociedad contemporánea se caracteriza por sus contradicciones y paradojas, ya que al tiempo que está marcada por sus profundas brechas y polarizaciones, también se encuentra unida, pues las nuevas tecnologías y los medios de comunicación en el siglo XXI así lo permiten; son tiempos de la sociedad del conocimiento y de la comunicación.

Con mayor razón, hemos de decir que el asunto de la diversidad cobra relevancia tanto en los ámbitos propios de la educación como en los políticos, económicos y sociales. Por eso, Touraine propugna por una educación (*“escuela del sujeto”*) orientada *“hacia la libertad del Sujeto personal, la comunicación intercultural y la gestión democrática de la sociedad y sus cambios”*. Este tipo de educación tiene tres principios: debe formar y fortalecer la libertad del sujeto personal; atribuye una importancia central a la diversidad (histórica y cultural) y el reconocimiento del otro, y conlleva la voluntad de corregir la desigualdad de las situaciones y oportunidades, mientras que el *“modelo clásico”* de educación partía de una concepción *“general abstracta”* de la igualdad (Touraine, 2001). A la luz de estas palabras, la atención a la diversidad desde el seno educativo cobra mucha mayor relevancia. Hoy existe una legítima aspiración social a una vida inclusiva; por ende, los grupos históricamente excluidos y minorizados buscan sus propias reivindicaciones.

En más de un sentido, la diversidad somos nosotros mismos, tanto si la asumimos como si no. En la literatura universal y desde distintas perspectivas existen innumerables aportes al necesario complemento que es el *otro*, *“aquel sin el cual no puedo existir yo”*, *“sin el cual no estoy completo”*, *“mi espejo”*. Todas son válidas y complementarias. Baste citar dos ejemplos, uno de la filosofía y otro de la poesía. El filósofo judío Martin Buber (1878-1965: 1993) escribió: *“La propia percepción sólo se alcanza cuando se da la relación con los otros. La relación sólo existe en el diálogo. El diálogo involucra todo tipo de relación: la de uno mismo, la de los otros y la que se mantiene con todo lo creado”*. Por su parte, el poeta Octavio Paz dice en su poema *“Piedra de sol”* de 1957: *“Soy otro cuando soy, los actos míos / son más míos si son también de todos, / para que pueda ser / he de ser*

otro, / salir de mí, / buscarme entre los otros, / los otros que no son / si yo no existo, / los otros que me dan / plena existencia, / no soy, no hay yo, / siempre somos nosotros”.

Por eso, insistimos en la importancia de plantear políticas públicas a la altura de las realidades pluridiversas de las sociedades, considerar sus particularidades, sus necesidades y exigencias, de allí, la emergencia de acudir a aportes como los de la filosofía intercultural, que más adelante abordaremos con mayor amplitud.

Situación de los pueblos originarios

En México se autoadscriben poco más de 25 millones de personas de pueblos originarios o de origen indígena, de las cuales, hay que decirlo, solamente cerca de 7.4 millones aún hablan su lengua materna. De manera lamentable, en términos porcentuales las personas miembros de pueblos originarios junto con los afrodescendientes se encuentran mayormente en condiciones de marginación y exclusión social, en comparación con la población no indígena, y esta situación incide en la desvaloración de las culturas, las lenguas y a las personas mismas.

Todo ello constituye un enorme reto para brindar la debida atención a las necesidades de los miembros de los pueblos originarios como los afrodescendientes y a quienes se autoadscriben como indígenas, cuyos escenarios ya no sólo se desarrollan en mundos rurales sino también interactúan en distintos escenarios nacionales y globales, como los campos agrícolas, las redes sociales y las grandes ciudades. De modo que, en los tiempos del siglo XXI, podemos hablar de escenarios de diversidad en cualquier contexto de México, América Latina y el mundo. Hoy, hay nuevas configuraciones socioculturales que llamamos pluridiversidad.

Actualmente, dada la migración que generan las condiciones de pobreza y el abandono en el que se encuentra el campo, cerca del 37% de la población hablante de lengua indígena vive en localidades de más de 2,500 habitantes, y el 18% vive en localidades de más de 15 mil habitantes (INEGI, 2010). La dispersión de las personas hablantes de lenguas indígenas significan otro desafío para la utilización, la conservación, el fomento de éstas, y con ello, las políticas públicas.

Como resultado de los siglos de discriminación, exclusión y marginación, así como de las políticas públicas de homogeneización lingüística y cultural, todas las lenguas indígenas en México se encuentran amenazadas con distintos niveles de riesgo de desaparición. De las 364 variantes lingüísticas que se hablan en México, podemos afirmar que 64 variantes tienen un grado muy alto de desaparición, 43 se consideran con un grado de riesgo alto, 72 con un riesgo mediano y 185 con un riesgo no inmediato.

Los problemas para la atención adecuada de la población indígena se acentúan ante la dificultad de brindar servicios públicos en lenguas indígenas, agravados además por las diferencias culturales y económicas, por la ausencia de suficientes mediadores bilingües interculturales calificados, por la discriminación y la falta de atención con pertinencia cultural y lingüística. Así, se pueden observar las asimetrías existentes en la atención a población indígena en los servicios públicos, como los de salud, educación, justicia y desarrollo social, entre otros. Problemas derivados de los planteamientos de políticas públicas unicistas, excluyentes, neoliberales, individualistas y materialistas.

Las políticas educativas neoliberales, por ejemplo, desde el México post-independentista del siglo XIX, se propusieron para contribuir a la unificación del país y fortalecer el carácter nacionalista, científico y libre del naciente sistema educativo. En la consecución de un Estado nacional sólido, se consideraba que cualquier acción dirigida al fomento de las costumbres y las lenguas de los pueblos indígenas, o de cualquier otro grupo social que no fuera el mestizo dominante, iba en contra de los principios de libertad e igualdad individual y de la unidad del Estado-nación.

Aunque la homogeneización (incluidas las variantes de “*integración*” y de “*incorporación*”), entendida como “*la supresión de las diferencias culturales y adhesión a las creencias y valores de una cultura dominante*” (Villoro, 1998), ha dejado paulatinamente de ser un proyecto de Estado desde hace por lo menos un par de décadas, la noción se ha sedimentado entre muchos funcionarios de gobierno (servidores públicos) y en el imaginario colectivo de buena parte de la sociedad, aun entre aquellas con cierto nivel de preparación profesional, y claro, en los sectores socioeconómicos, políticos, sociales y culturales.

Hoy como antaño, aún persiste el razonamiento de unicidad, esto es, “*un solo país, una sola cultura, una sola lengua*”, a pesar de la gran diversidad cultural y lingüística que nutre a México y a pesar del reconocimiento constitucional de esa diversidad. Por desgracia, aceptar y promover la diversidad suele ser sinónimo de sembrar el divisionismo; en el mejor de los casos, se tienen visiones limitadas de ella al considerar que la diversidad sólo es cultural (tener otra lengua u otras costumbres) o racial (otro color de piel). En la actualidad existen muchos que confunden poderío económico y avances tecnológicos con la valía inherente a toda cultura; otros continúan entendiendo el concepto de “*unidad nacional*” como sinónimo de “*homogeneidad cultural*”, a otros más les asusta acercarse a conocer la diversidad que tienen a su lado, lo cual, con la nueva perspectiva del gobierno actual de la Cuarta Transformación en México, está cambiado.

Existen avances y hay que reconocerlos. En México nuevas legislaciones en torno a la defensa y reconocimiento de la diversidad de los pueblos indígenas se

han convertido en factores determinantes para el diseño de políticas explícitas de inclusión, contribuyendo a forjar una nueva realidad para los miembros de pueblos indígenas. Así, por ejemplo, en el año 2001 se dio la confirmación de la composición pluricultural y plurilingüe de la nación mexicana con la reforma del artículo 2º de la Constitución Política, donde se reconocen en México derechos diferenciados para los pueblos indígenas, en armonía con el Convenio 169 de la OIT, aunque vale decir que el gran pendiente en la narrativa jurídica mexicana y, con ello, de políticas públicas pertinentes, es que los pueblos indígenas sean considerados sujetos de derecho público y no de interés público como lo considera actualmente este artículo 2º.

De igual manera, en 2003 se promulgó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (LGDLP). Es importante señalar que con esta Ley, las lenguas indígenas de México se reconocen como lenguas nacionales al igual que el español, de manera que las lenguas originarias tienen tanta validez como el español y deben emplearse en las oficinas de gobierno en cualquier trámite, y deben difundirse a través de los diversos medios de comunicación, para su conocimiento, reconocimiento, valoración y aprecio por la sociedad mexicana, situación, que dista mucho de lo que sucede aún en la práctica del diseño e implementación de las políticas públicas.

En el año 2011, en México, se tuvo otra reforma constitucional completamente innovadora en materia de derechos humanos que, junto a la anterior ya referida en materia de derechos de los pueblos indígenas, constituyen hoy una firme plataforma para el impulso de políticas públicas que favorezcan a los pueblos originarios, las mujeres, los jóvenes, las y los niños, los adultos mayores, entre otros, en los diferentes espacios de la vida pública.

Aunque todavía estamos muy lejos de vivir en una sociedad democrática, incluyente y respetuosa de la alteridad, puede observarse que en los últimos años ha crecido el grado de sensibilización y de solidaridad hacia la diversidad lingüística y cultural en el ámbito de instituciones públicas, medios de comunicación, universidades y centros de investigación y organizaciones. La situación de los pueblos originarios junto a los afrodescendientes, hoy día, indica que aún persiste la tendencia excluyente y discriminatoria, tanto en la vida pública como en la privada. El enorme esfuerzo del Gobierno de la Cuarta Transformación por implementar una política pública de inclusión de los pueblos indígenas y de otros sectores, para dar el justo valor a su grandeza y sus aportes a México y de implementar planes de justicia, aún es insuficiente, pues el cáncer que originaron las políticas públicas neoliberales ha generado raíces cuyo saneamiento costará mucho, por lo que, sin duda, el principio de que “nadie se

quede atrás, nadie se quede fuera”, impulsado por el Presidente Andrés Manuel López Obrador, cobra gran relevancia para la justicia social, cultural, económica y política.

El reconocimiento y la afirmación de la diversidad cultural constituyen una innovación y una fortaleza en la reproducción de las comunidades de pueblos originarios, de hablantes de lenguas indígenas y no indígenas en contextos de fronteras abiertas, de flujo intenso de corrientes migratorias internas y transnacionales y en entornos de alta globalización económica. Hemos tardado en asumirlo, pero hoy se reconoce que los derechos culturales y lingüísticos son conceptos que van de la mano con los derechos sociales y económicos; la violación o el desconocimiento de estos derechos, como regla general, llevan aparejados la violación de otros derechos fundamentales. No se trata de la obtención de beneficios o privilegios por poseer una herencia cultural específica, sino del derecho de practicar libremente dichas especificidades culturales. Un país que se precie de ser democrático y no tome en cuenta su diversidad cultural no es realmente democrático. México, en su tránsito por lograr un estado plenamente democrático e intercultural, está aprendiendo a valorar su pluridiversidad.

Así, para promover una vida más igualitaria y equitativa, se deben combatir las prácticas discriminatorias, atender las demandas de autodeterminación y participación en la gestión de los pueblos indígenas mediante políticas que fomentan el equilibrio y el respeto a las expresiones irrestrictas de las diferencias específicas, con acciones de unidad que eviten la fragmentación de las soberanías nacionales. Las características del multiculturalismo y del plurilingüismo en las sociedades actuales, por tanto, obligan a repensar las políticas públicas y exigen nuevas estrategias para promover cambios socioculturales y políticos equilibrados, integrales y armónicos.

El idioma es intrínseco al hombre, su lengua es parte fundamental de su cultura, por ello es necesario contemplar que todas las políticas del lenguaje deben ser transversales, y para que surtan efecto, deben verse reflejadas en todos los ámbitos de la vida. Por lo cual es indispensable que la responsabilidad pública sobre esta situación no recaiga sólo en las instituciones públicas responsables de la atención a los pueblos indígenas o en las universidades, sino en la aplicación de normas legales y prácticas plurilingües que permitan la presencia y uso de las diversas lenguas en la educación, en la economía, el comercio, la administración, en los tres poderes de la unión y en los distintos niveles de gobierno, así como también en el arte, la recreación, la música, las nuevas tecnologías y los medios de comunicación, erradicando paulatinamente las prácticas sociales de discriminación.

La *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2022. Resultados sobre diversidad cultural* (Conapred, 2023) invita al análisis y la reflexión de un estado de cosas que sabemos de difícil aprehensión y posee múltiples aristas, muchas de ellas ancestrales, pero con impactos vigentes, ocultas, pero insidiosamente reales.

Hablamos de la discriminación de unos ciudadanos a otros por motivo de sus prácticas culturales y sus características fenotípicas (color de piel, por ejemplo), llamadas en dicha obra “discriminación étnica” y “discriminación racial”. Por ejemplo, es lamentable saber que en 2017 el 25.3% de los jóvenes indígenas de 12 años y más encuestados señalaron haber sufrido discriminación, y en 2022 el porcentaje subió a 28. En la encuesta de 2010, el 44.1% señaló que no se respetan los derechos de las personas indígenas, y 31.3% que cree que sólo en parte se respetan. En apariencia, este porcentaje cambió favorablemente en 2022: el 7% cree que no se respetan nada y el 38.5 que se respetan poco.

En muchos de esos jóvenes es en quienes más repercuten los efectos de la discriminación. Las oportunidades de educación y empleo, lo sabemos, dolorosamente no son las mismas para un joven indígena que para un no indígena; siguen pesando el tono de piel, la apariencia, entre otros factores. En la encuesta 2022, en cuanto a la población de 12 años y más a la que le fue negado alguno de sus derechos injustificadamente en los últimos cinco años, el 47.8 dice que le negaron apoyos de programas sociales, becas, por ejemplo; el 41.7% atención médica y medicamentos, y el 27.9 la atención o servicios en oficinas gubernamentales.

Es sabido que históricamente han influido negativamente en la autoestima y estabilidad emocional de las personas indígenas factores externos como los mensajes discriminatorios que ha recibido, tanto explícitamente, en el trato directo, como por parte de los medios de comunicación; así, el indígena experimenta frustración al compararse con un mundo casi siempre fuera de su alcance, cuestión que lo mueve a pensar que es diferente a los demás en un sentido negativo. Es la llamada “introyección del racismo”, un efecto de la misma discriminación que pocas veces es tomado en cuenta. Y sabemos que algo similar sucede con otros tipos de discriminación.

Hoy es otra realidad, otra normatividad nacional e internacional, otro sistema de derechos humanos, aunque aún insuficiente, y podemos decir que en México se asume con realismo y responsabilidad plural el futuro democrático, sociolingüístico y cultural propio; nos falta mucho por hacer, como ya lo describimos, pues superar décadas y décadas de abandono, exclusión y marginación no es una tarea fácil.

Administración y gestión de políticas públicas interculturales

Mirando un poco hacia atrás y el presente para seguir adelante, es fundamental reconocer las causas de la inequidad, la injusticia social y reconocer nuestros avances y dificultades. Sin duda se ha avanzado en la atención a muchas de las deficiencias; sin embargo, es menester reconocer que, en lo referente a justicia, educación y salud,

aún hay grandes retos. Por ello, he de señalar que requerimos no sólo un cambio en nuestras percepciones, sino fundamentalmente en nuestros valores.

Ante las exigencias sociales del siglo XXI, necesitamos imperiosamente de un cambio de mirada en la administración y las políticas públicas que posibiliten disminuir o, mejor, terminar con la inequidad y la injusticia en la educación, la salud, la justicia y otros servicios esenciales, lo que implica reconocer y atender a plenitud la diversidad social y propiciar las condiciones para que todos alcancen los objetivos de bienestar de manera similar.

Lo anterior significa que todos, indígenas y no indígenas, puedan expresar libremente sus valores, sus ideas, sus lenguas, y ser enseñados a aprender a reconocer, valorar y respetar las diferencias de los otros, para lo cual es esencial entender las políticas públicas de un modo distinto. Por ello, interesa en este apartado reflexionar en los conceptos básicos de administración, gestión, política pública e interculturalidad. Este último, como uno de los paradigmas que destacan por la consistencia y claridad de sus alcances para políticas públicas en contextos pluridiversos, multiculturales y multilingües, como es el caso de México, pero no exclusivamente. Mirada paradigmática que apuesta a profundidad la erradicación de la colonialidad del poder y del ser, a la descolonización del pensamiento unicista y unilineal.

Administración

Podemos decir que existen dos aspectos en el concepto de administración pública, uno dinámico y el otro estático (Jorge Fernández Ruiz, 2016). El primero define la acción del sector público en el ejercicio de la función pública administrativa, por el cual dicta y aplica las funciones destinadas al cumplimiento y observancia de las leyes en aras del interés público; en el segundo, meramente formal, la administración pública se define como la estructura integrada por las instituciones depositarias de la función pública administrativa (Fernández Ruiz), compuesta por los tres poderes (legislativo, judicial y ejecutivo), más los órganos autónomos que cumplen funciones sociales y operan con dinero público (Banco de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Nacional Electoral, etc.).

Es factible explicar la administración en su aspecto dinámico como *“una serie de etapas concatenadas y sucesivas dirigidas a obtener metas y objetivos predeterminados de un conjunto social, mediante el aprovechamiento racional de sus elementos disponibles”* (Fernández Ruiz). En una propuesta integral, otros autores (Lourdes Münch Galindo y José García Martínez, citados por Fernández Ruiz) la definen como *“Proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus*

objetivos con la máxima productividad". En ese sentido, señalan dichos autores, se le entiende como una técnica, pues implica el empleo de un acervo de procedimientos y recursos, y como una ciencia, dado que implica el empleo de un conjunto sistematizado de conocimientos sobre organización y funcionamiento de los servicios.

Es, asimismo, y esto es importante para nosotros, un arte, "*por tratarse de una virtud, disposición o habilidad de servir bien*" (Fernández Ruiz), del lado de los ordenamientos jurídicos, pero yendo incluso más allá. ¿Se puede? Claro. Por ejemplo, sin arrogancias ni favoritismos o discriminación a determinado grupo social, con sensibilidad hacia las necesidades humanas y materiales de los individuales y la colectividad. Si esta parte falla, el resto no funciona, a pesar de las técnicas más avanzadas y los doctorados de los funcionarios que manejan la administración. Por ello, nos atrevemos a afirmar que, en muchos ámbitos de la vida pública, la administración no ha sido la idónea, es más, en muchos casos, ni siquiera se lleva a cabo una eficiente y eficaz administración, no se administran bien los recursos públicos que, les llamamos aquí, "*son del pueblo para el bienestar del pueblo*". Se usan para otros fines, para enriquecimiento de unos cuantos, versus el empobrecimiento del pueblo, el despilfarro y el descuido material y espiritual del pueblo.

Gestión pública

La gestión pública, por un lado, la definimos, *grosso modo*, como la aplicación de todos los procesos e instrumentos (leyes, recursos humanos y financieros, infraestructura, etc.) propios de la administración pública para emprender y lograr los objetivos de desarrollo y bienestar que demanda la población.

Por lo tanto, y en un sentido idealista, una gestión pública eficiente conlleva la mejora constante (a partir de la evaluación y la autoevaluación) para aprovechar dichos procesos y maximizar así la calidad de los trámites y servicios que presta la administración pública, todo con el fin de satisfacer las expectativas de los ciudadanos.

Una gestión pública eficiente promueve la homologación de métodos, la adopción de buenas prácticas (convirtiéndose así en un modelo ético a seguir por los ciudadanos), la eliminación de normas que obstaculizan el propio quehacer gubernamental y el empleo de herramientas para fomentar el incremento de la efectividad y la disminución de costos de operación de las instituciones. Aunado a ello, la gestión implica también la búsqueda y ampliación de recursos para la implementación de más y mejores servicios públicos a favor del pueblo, lo que supone la buena relación a nivel local, con los gobiernos estatales y federales, así como con los internacionales, donde puede observarse la buena voluntad, la fraternidad, la cooperación y la colaboración de los pueblos para su mutuo engrandecimiento.

Política pública

Por su parte, la política pública es, en su aspecto más tangible, el instrumento directo de promoción del desarrollo; es la *acción*, la puesta en marcha, la respuesta estructurada y sostenida que el gobierno o administración pública genera para atender pertinentemente las aspiraciones del pueblo, resolver necesidades y problemas sociales. La respuesta deseable, se entiende. Esto es, que la administración participe conjuntamente con los diversos actores sociales, de manera libre, decidida, responsable e informada, y a partir de la definición de sus propias aspiraciones y necesidades, y desde la planeación, instrumentación-implementación y evaluación de los proyectos específicos para solventar tales problemas o necesidades; que se tenga, en fin, una visión conjunta, integral de la política pública en pro del *Slekilal skuxlejal jlumaltik*, esto es, “*el buen vivir de nuestro pueblo*”.

En estricto sentido, estamos hablando de una política pública desde la perspectiva de la gobernanza, que, en lenguaje matemático, diríamos que se trata de $\text{sociedad-pueblo} + \text{gobierno-servidores públicos} = \text{Gobernanza}$, que no gobernabilidad, esta se da mediada gracias a la puesta en práctica de la acción matemática del lenguaje descrito. Y así es como vamos configurando la visión de una administración y gestión de la política pública intercultural, y con ello, la sostenibilidad social.

Es un hecho que el gobierno o administración pública, como entidad administradora de los recursos y proveedora del orden, la seguridad y la base del desarrollo del conjunto de la sociedad, está obligado por la legislación a atender las aspiraciones y resolver los problemas públicos, de modo que generen consecuentemente luces de felicidad social. No obstante, sabemos que es un asunto complejo y no fácil, sujeto a sobreentendidos y malentendidos, si no es que discrecional, subordinado al albedrío y los compromisos particulares del funcionario-servidor público en turno. Ayudan mucho, por supuesto, pero no bastan la legitimidad, la buena voluntad o los conocimientos técnicos o científicos. Se requiere además la conjunción de apertura y sensibilidad, arte: el saber escuchar, acordar y cumplirles a las otras y los otros, o sea, a los miembros del pueblo, con respeto, amabilidad y en igualdad de circunstancias. Esto es: un servicio público altamente ético, afectivo, equitativo, justo, eficaz, eficiente y pertinente. El cuidado ético colectivo, es sin duda, parte fundamental de la administración y gestión de las políticas públicas interculturales.

De nuestra valorización de los conceptos anteriores (administración, gestión y política pública), podemos decir que en la era actual son asuntos medulares en el funcionamiento de los estados nacionales, y están estrechamente ligados por la cultura de libertades civiles y políticas colectivas e individuales; a mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones de la administración pública, la gestión y las

políticas públicas, mayor democracia. Y aquí es donde podemos también hacer notar que el servicio público es un alto acto de amor al prójimo, por ende, al pueblo. Así entendido, y como se mira desde la filosofía Maya Tseltal, quien está en el servicio público debe verse como un Tuunel yu'un lum, "*Quien sirve al pueblo*". Tuunel yu'un lum, "*La que sirve o el que sirve al pueblo*". Así entonces, ser servidora o servidor público es comprenderse en el honor y el poder que se confiere para ponerse humildemente al servicio del prójimo-pueblo, buscando siempre y permanentemente contribuir al alto sueño Maya Tseltal: Slekilal Jkuxlejaltik, "*Nuestro buen vivir*". Así, afirmamos que es posible la dignificación de la administración, las políticas y el servicio público.

Interculturalidad

La filosofía intercultural considera que el sujeto individual o sociocultural se relaciona desde su diferencia con los demás a través del diálogo, como medio para aprender a relativizar las tradiciones consolidadas como propias dentro de cada cultura y, ante todo, para poner en tensión su conservación y transformación, para posibilitar el conocimiento de la cultura propia y de otras culturas (López Sánchez, 2010).

La interculturalidad establece que el conocimiento de la diversidad cultural constituye un primer acercamiento a la diferencia desde una posición de apertura tanto cognitiva como ética que posibilita el reconocimiento del otro, es decir, el impacto de esa diferencia (López Sánchez, 2006).

Esta corriente filosófica es oportunidad para la justicia social y el cumplimiento de derechos, señala León Olivé; y Luis Villoro apunta que es una alternativa eficaz para repensar y organizar el orden social, porque insiste en la interacción justa entre las personas de culturas y lenguas distintas, y favorece un proceso de conocimiento, reconocimiento, valoración y aprecio de la diversidad. La noción de justicia que aquí abordo desde el paradigma de la interculturalidad no es de ninguna manera referida a la justicia retributiva, mucho menos a la vengativa, sino que se trata de una noción de justicia que gira en torno a ¿cuándo es justo que las personas se traten como iguales y cuándo es justo que se les trate de manera diferente? En estricto sentido, esta noción de justicia va de la mano con el reconocimiento hacia el otro, que tiene derecho a tener derechos, como señala Hannah Arendt ([1951] 1998). Implica también una dimensión ética, pues la ética en la interculturalidad es una herramienta en la construcción de una ciudadanía que no se base en la exclusión del otro y de lo diferente (L.E. López, 1997).

La interculturalidad, puesta en práctica, afianza la identidad, la autoestima personal, cultural y lingüística de los sujetos. Asimismo, afianza la construcción de comunidad, de espacios de relacionamiento horizontales, diálogo, solidaridad, formas de compartir y fraternidad.

Una razón de su importancia nos la proporciona el cuaderno multilingüe, inglés, francés, español, ruso, etc., de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural,³ cuyo director general de entonces, Koïchiro Matsuura, escribe en la presentación: “La Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural se aprobó por unanimidad en una coyuntura muy singular: acababan de producirse los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y la 31a reunión de la Conferencia General de la UNESCO constituía el primer gran encuentro de nivel ministerial después de aquel día aciago. Ello brindó a los Estados la ocasión de reafirmar su convicción de que el diálogo intercultural es el mejor garante de la paz, y de rechazar categóricamente la tesis que auguraba un choque ineluctable entre las culturas y civilizaciones”. Y más adelante se dice: “La Declaración aspira a preservar ese tesoro vivo, y por lo tanto renovable, que es la diversidad cultural, diversidad que no cabe entender como patrimonio estático sino como proceso que garantiza la supervivencia de la humanidad; aspira también a evitar toda tentación segregacionista y fundamentalista que, en nombre de las diferencias culturales, sacralice esas mismas diferencias y desvirtúe así el mensaje de la Declaración Universal de Derechos Humanos”.

Aún no muerta del todo, la idea de homogeneidad cultural como proyecto integrador de los Estados-naciones ha perdido vigencia en todo el mundo. Se acepta cada vez más que, desde el punto de vista ético y científico, no existen culturas mejores o peores ni pueblos puros o impuros. Si bien es posible identificar características culturales muy específicas que han perdurado durante siglos, las culturas siempre se han entremezclado, superpuesto e influido recíprocamente de una manera fecunda a corto y largo plazo. Los contactos culturales han sido inevitables, de modo que las fronteras entre una y otras no son nítidas ni infranqueables. Entonces, nada impide intentar ver el mundo como establece Luis Villoro (1998), no como una “palestra de lucha” entre Estados, sino como una “unidad de pueblos, de regiones, de etnias”. Y “en vez de subordinar la multiplicidad de culturas a una sola manifestación de la razón, comprender la razón como resultado de una pluralidad inagotable de culturas” (Villoro, 1998).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 no se habla de interculturalidad, pero se señala que en ciertos programas de atención “se dará prioridad a mujeres indígenas y afrodescendientes, a hombres indígenas y afrodescendientes, a personas que vivan en una zona de atención prioritaria y a personas que vivan en contextos de violencia”. Y sí, al parecer la atención en cuanto a apoyos económicos y servicios básicos ha aumentado en la actual administración federal para los pueblos originarios. Con todo, aún sucede que el Estado (el gobierno federal, pero sobre todo los estatales) implementa estrategias

³ Disponible en el portal de la organización: <http://www.unesco.org>

institucionales para lograr su anhelo original de homogeneizar e integrar a los grupos, *“convirtiendo con ello la ficción nacionalista en realidad nacional”* (Dietz, 2017). Esto se da sobre todo negando la demanda de los pueblos indígenas de ser sujetos de derecho a la autodeterminación, con el argumento de la nación *“indivisible”* (como antaño, un sólo país, una sola cultura, una sola lengua y, si se puede, una sola religión). Al respecto, vale acotar que los pueblos indígenas de México nunca han manifestado su deseo de separarse del Estado-nación, sólo exigen sus derechos a la libre determinación y la autonomía para ejercer libremente sus sistemas normativos internos y preservar su identidad cultural; por lo demás, se trata de derechos contenidos en convenios internacionales a los cuales México se ha adherido.

Tenemos que aclarar que, por supuesto, no pensamos ni deseamos a la interculturalidad *“como un arrullo adormecedor que sosiega los antagonismos entre Occidente y lo Otro (lo no-occidental, lo diferente) con la promesa del reconocimiento del otro, del diálogo y del respeto a la diversidad cultural, mientras el otro —respetado como inferior— sigue siendo asimilado a la cultura occidental”* (Mazorco Irueta, 2006). En nuestro enfoque, la interculturalidad exige, primero, reconocer que en contextos de diversidad hay conflictos, hay diferencias, y en segundo lugar, pide un respeto irrestricto a aquellas formas culturales de las que disentimos o que incluso consideramos perniciosas (López Sánchez: 2010); después, conocer y apreciar dichas formas, y por último, dialogar en un plano de igualdad epistemológica, por ejemplo, a partir de lo que Villoro llama *“universalismo ético”* (1998), entendido así, la interculturalidad, no implica aceptar la homogenización ni el dominio de una cultura sobre otra.

En el enfoque de la interculturalidad no se trata sólo de relativizar lo propio y *lo ajeno*. *“Sostener el valor relativo a todas las culturas desarma la justificación del dominador”*, reconoce Villoro (1998), pero añade que un relativismo coherente sostendría que *“las reglas que rigen en cada sociedad son el criterio último de comportamiento de sus miembros”*; de esta manera se justificaría *“una moral social que incluya entre sus reglas la imposición de normas hegemónicas a las demás culturas”*; tampoco, a riesgo de contradicción, puede postular la vigencia universal de la tolerancia (*op. cit.*). Entonces Villoro propone (*op. cit.*), entre los pasos en la *“comprensión de una cultura ajena”*, intentar descubrir la manera como se configura el mundo para el otro y comprenderlo a partir de sus propias creencias y actitudes básicas. *“Sólo entonces reconocemos al otro como sujeto”*. Esto es, hacer propia una cultura ajena desde una nueva visión del semejante-diverso.

En México existe un marcado contraste en la realidad que puede catalogarse como multicultural, ya que las relaciones históricas entre los grupos o culturas minoritarias y la llamada sociedad mayoritaria han sido no sólo de predominio de esta última, sino

incluso de exterminio de las consideradas minoritarias en un afán homogeneizante de la identidad nacional. La multiculturalidad es una “situación de hecho”, un término “factual” o “descriptivo”; así, los países de América Latina, con población originaria; Estados Unidos, desarrollado sobre la base de grupos inmigrantes; España o el Reino Unido, con intensos fenómenos de migración reciente, son países multiculturales, señala Olivé. Él mismo dice que, en contraste con “multiculturalidad”, “multiculturalismo” tiene un sentido *normativo*, y que es un término que ha suscitado “grandes polémicas”, principalmente por dos razones: porque no tiene un sentido unívoco, sino que adquiere diferentes significados según los modelos de sociedad con los que se asocia, y porque el término es usado en el contexto anglosajón asociado a la corriente liberal, uno de cuyos principios es la idea de que las sociedades humanas son meras asociaciones de individuos, y que los grupos no tienen derechos morales.

El mismo Olivé expone sus razones para preferir indistintamente (en la obra señalada, 2004) los términos “multiculturalismo” e “interculturalismo” para referirse a “un modelo de sociedad multicultural, democrática y justa, que aliente la interacción armoniosa y constructiva entre los pueblos y culturas de México y del mundo, con base en el derecho de cada uno a tomar decisiones por sí mismo acerca de su proyecto colectivo de desarrollo”. Para referirnos a algo similar, nosotros preferimos el término “interculturalidad”, ampliamente tratado por uno de sus principales teóricos en el contexto latinoamericano: Raúl Fornet-Betancourt, sobre todo en obras como *Filosofía intercultural* (1994) y *Transformación intercultural de la filosofía* (2001).

Es menester argumentar que en tanto reconocemos, avanzamos en el contacto cultural, lo que influye en la identidad, en el sentido de que la tradición propia ya no se piensa como la única válida y legítima para construir la realidad; se relativiza (no se hace a un lado ni se minimiza) lo propio y, por ello, se produce un conflicto, al cuestionarnos los parámetros epistemológicos y éticos donde estamos parados. “El conflicto siempre ha sido parte de nuestra historia. Pero el cambio y la diversidad lo hacen más presente. El conflicto no es negativo. Por el contrario, es lo que permite el dinamismo y la transformación. Lo que importa es que el conflicto no se convierta en violencia” (Schmelkes, 2007), por lo que tenemos que aprender a enfrentar, a manejar, a resolver y a extraer lecciones del conflicto. Al medirse con el otro, dice Villoro (2010), “el sujeto ya no se ve simplemente como diferente, sino que, al mismo tiempo que afirma su diferencia, proclama su igualdad con el oponente. Es un paso en el establecimiento posible de valores y normas comunes. Pero serían normas que no decretarían ninguna uniformidad entre los adversarios, sino abrirían la posibilidad de reconocimiento recíproco de una igualdad en la facultad de acceder a valores comunes, sin eliminar las diferencias”.

Esta disposición y apertura epistemológica y ética, al consolidarse desde marcos más incluyentes, equitativos y de justicia, allana el camino para la valoración, lo que supone resignificar la diferencia con base en una posición ético-epistemológica intercultural en que las distintas formas de construir la realidad son validadas y legitimadas desde la mirada propia al admitir la eficacia cultural que cada una de éstas tiene en la vida de las personas; en la valoración se intensifica el momento de inclusión y la exclusión de aquello que impacta la identidad, esto es, pasar al terreno de la descolonización del pensamiento y del ser.

A pesar de que existen diferencias genéticas dentro de la especie humana, estas variantes son superficiales, por lo que los humanos somos biológicamente iguales y constituimos una sola especie. Los conocimientos, las costumbres y las creencias varían por razones sociales, así como por condiciones ambientales concretas. Y esos conocimientos, costumbres y creencias deben ser entendidos y respetados. Contra la pretensión de muchos, no hay individuos ni culturas herméticamente cerradas y aisladas; la historia demuestra que soluciones “grandiosas” como la Muralla China o el Muro de Berlín no sirvieron de mucho. Y como señala Villoro (1998): “La imagen que un pueblo tiene de sí mismo no proviene sólo de su distinción frente a los demás; es resultado de un complejo proceso histórico de identificaciones con otros pueblos (sean dominantes o dominados) y de separación con ellos. No hay comunidad que se haya constituido a sí misma en el aislamiento total; no hay sociedad histórica que no haya forjado una imagen ideal de sí, mirándose en los ojos ajenos”. De este modo, “el enfrentamiento de un pueblo con otros (dominantes o dominados) suele poner en crisis, ciertamente, su identidad; obliga a modificarla, pero no tiene necesariamente que destruirla. El contacto entre distintas culturas plantea un reto: aislarse en sí mismo o transformar la imagen que se tiene de sí. La transformación será más o menos destructora según la capacidad de un pueblo para proyectar nuevas imágenes de sí mismo que sean consistentes con su nueva realidad e integren en ella su pasado” (ídem).

La interculturalidad es una verdadera ética de la alteridad, pues es, como concepto filosófico, el descubrimiento que el “yo” hace del “otro” a través de la interacción y el diálogo. Significa ser capaz de aprehender al otro en la plenitud de su dignidad, de sus derechos y sobre todo de sus diferencias de miradas, cualesquiera que éstas sean. En este sentido, el primer teórico de la ética de la alteridad, Emmanuel Lévinas señalaba: “Desde el momento en que el otro me mira yo soy responsable de él sin siquiera tener que tomar responsabilidades en relación con él; su responsabilidad me incumbe. Es una responsabilidad que va más allá de lo que hago”. Más aún, señala enseguida: “Yo soy responsable incluso de esa responsabilidad”, independientemente de si existe reciprocidad o no en el otro. Y el teórico cultural ruso Bajtín decía (1993): “Yo me conozco y llego a ser yo mismo sólo al manifestarme para el otro, a través del otro y con la ayuda del otro. Los actos más importantes que constituyen la autoconciencia se determinan por la relación a la

otra conciencia (al tú)”. La identidad de uno mismo es también la de los otros. Esta es la esencia de una ética de la alteridad, el otro como responsabilidad mía, de la cual se nutre en buena medida la interculturalidad.

Por eso, Catherine Walsh (2010) nos advierte que es necesario distinguir entre una interculturalidad que es funcional al sistema dominante, y otra concebida como proyecto político de descolonización, transformación y creación. Walsh señala, “se entiende como una estrategia, acción y proceso permanentes de relación y negociación *entre*, en condiciones de respeto, legitimidad, simetría, equidad e igualdad. Pero aún más importante es su entendimiento, construcción y posicionamiento como proyecto político, social, ético y epistémico —de saberes y conocimientos—, que afirma la necesidad de cambiar no sólo las relaciones, sino también las estructuras, condiciones y dispositivos de poder que mantienen la desigualdad, inferiorización, racialización y discriminación”. El proyecto de la interculturalidad no es simplemente reconocer, tolerar o incorporar lo diferente dentro de la matriz y estructuras establecidas. “Por el contrario, es implosionar —desde la diferencia— en las estructuras coloniales del poder como reto, propuesta, proceso y proyecto; es reconceptualizar y refundar estructuras sociales, epistémicas y de existencias que ponen en escena y en relación equitativa lógicas, prácticas y modos culturales diversos de pensar, actuar y vivir”.

Así entonces, la administración y gestión de políticas públicas interculturales debe verse para favorecer la atención digna del pueblo en la búsqueda de alternativas y acciones que propicien satisfacción a sus aspiraciones y necesidades, y con ello, su buen vivir, encaminado a la construcción de comunidad y la felicidad individual y colectiva. Lo que exige la implementación de acciones públicas para la articulación, cohesión y convivencia desde la perspectiva de la gobernanza. En las relaciones interculturales se establece una relación basada en el respeto a la diversidad y el enriquecimiento mutuo; sin embargo, no es un proceso exento de conflictos, pero estos se resuelven mediante el respeto, el diálogo de escucha mutua, en igualdad de circunstancias.

Es importante aclarar que la interculturalidad no se ocupa tan solo de la interacción que ocurre, por ejemplo, entre un chino y un boliviano, entre un indígena y un no indígena, sino además la que sucede entre un hombre y una mujer, un niño y un anciano, un rico y un pobre, un marxista y un liberal, etc. Si sugerimos que el problema de la interculturalidad es simplemente un problema de los indígenas y no problema histórico y estructural de toda la sociedad, se puede caer en fundamentalismos y etnicismos que muchas veces sirven para promover la parcelación y separación. Es también un tema fundamental de ceder, ser generoso, de cara a la necesidad de construir una propuesta civilizatoria alternativa, un nuevo tipo de estado y una profundización de la democracia realmente participativa y que compromete a todos. Esto es, construir comunidad y un mundo donde todas y todos tengamos cabida.

Así, nuestra idea de una administración y gestión de políticas públicas interculturales se centra en comprender que los fines y funciones esenciales del Estado debe ser garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas y el pueblo. Hacen falta administradores y gestores de políticas públicas interculturales, humildes, éticas y comprometidas, que sepan escuchar, dialogar y cumplir. En la tradición de los pueblos originarios de México, se escoge en asamblea a un mayordomo que coordine y saque adelante los trabajos colectivos de la comunidad para una obra material (un camino) o simbólica (una festividad), casi siempre sin remuneración ni reconocimiento más allá de su comunidad. Se elige al responsable y comprometido, al que sabe unir y no dividir, al que ha cumplido con cargos menores. Ese sería el perfil ideal de un líder en la administración y gestión pública.

El Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). Una experiencia de administración y gestión de políticas públicas interculturales.

El Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, en concordancia con el Artículo 2º de la Constitución y la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003), busca consolidar los logros alcanzados en materia de conocimiento, reconocimiento y sensibilización acerca de la amplia diversidad lingüística y cultural de México, de documentación y protección del patrimonio cultural y lingüístico, así como de preparación profesional de recursos humanos y comunitarios para impulsar la pluralización del desarrollo sociocultural, educativo y sociolingüístico del país.

Desde nuestra perspectiva de la administración y gestión de políticas públicas interculturales, nos propusimos verlas de manera transversal e interseccional, y con ello, el Instituto como un agente catalizador en seis vertientes esenciales:

1. Fomentar la revitalización, fortalecimiento y desarrollo de las lenguas indígenas nacionales en y desde la base comunitaria (Gobernanza);
2. Fomentar en los Centros e Instituciones de Educación Superior la investigación de corto y mediano plazo sobre los conocimientos y las lenguas indígenas nacionales (Gobernanza);
3. Convocar a los miembros de los pueblos indígenas a transformar en práctica habitual el uso y conservación de su lengua materna (inclusión y gobernanza);
4. Profundizar con la participación de las organizaciones de migrantes indígenas, la estrategia de defensa y promoción de sus lenguas originarias en escenarios urbanos nacionales, fronterizos y transnacionales (inclusión y gobernanza);

5. Impulsar que las lenguas indígenas nacionales sean parte de las políticas públicas de las diferentes instancias en los tres órdenes de gobierno (Inclusión y gobernanza); e,
6. Impulsar acciones con diferentes instituciones públicas de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como instancias privadas nacionales e internacionales, a fin de que las lenguas indígenas nacionales se visibilicen y escuchen en todos los ámbitos de la vida (administración y gestión).

Desde el INALI como instancia del gobierno federal-nacional, impulsamos una política intercultural del lenguaje que implica el reconocimiento jurídico de la diversidad lingüística del país y el fomento del multilingüismo, como política lingüística. Ello con el propósito de construir una política y un servicio público a fin de generar una relación distinta entre el Estado y los pueblos originarios, después de siglos de exclusión y marginación. El INALI impulsó políticas públicas en materia de lenguas indígenas nacionales desde los enfoques del multilingüismo y la interculturalidad. Estimulaba la participación de todos los agentes sociales: hombres y mujeres, pueblos indígenas, instituciones públicas y privadas, universidades, centros de investigación, expertas y expertos indígenas y no indígenas, diferentes medios de comunicación, vinculación interinstitucional y la articulación de esfuerzos con la federación, los estados y los municipios.

Entre otras acciones para promover el conocimiento, el reconocimiento, la valoración y el aprecio por las lenguas indígenas nacionales, el INALI desarrolló los trabajos de actualización del *Catálogo de lenguas indígenas nacionales* y la realización del proceso de planeación lingüística a nivel nacional con cinco ejes estratégicos:

- 1) Formalización de las lenguas indígenas nacionales (catalogación);
- 2) Normalización de la escritura de las lenguas indígenas nacionales, elaboración de gramáticas, diccionarios y léxicos especializados (planeación de corpus);
- 3) Promoción del prestigio social de las lenguas indígenas nacionales (planeación de estatus);
4. Revitalización, enseñanza y aprendizaje de las lenguas indígenas nacionales, y,
- 5) Regulación del uso de las lenguas indígenas nacionales en la vida pública y privada.

Lo anterior propiciando siempre la participación directa de los pueblos y hablantes de lenguas indígenas nacionales.

Como parte de nuestra estrategia de Formación, Acreditación y Certificación de Intérpretes en Lenguas Indígenas, el INALI se dio a la tarea de diseñar un modelo que por una parte fomentaría la profesionalización de intérpretes y traductores por rama de especialidad (salud, justicia, desarrollo y educación) y, por otra parte, que permitió aprovechar la experiencia de las personas que trabajaban por las lenguas indígenas y por los derechos lingüísticos, a través de la certificación de competencias laborales a través de estándares debidamente elaborados y aprobados por todos los agentes participantes en la tarea.

Con los traductores y los intérpretes certificados, el INALI creó el Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas (Panitli), instrumento de apoyo especializado en línea que tenía el propósito de satisfacer la demanda institucional y social de información sobre los servicios de interpretación y traducción en lenguas indígenas, especialmente para procesos judiciales.

Por otra parte, el INALI en búsqueda de fomentar el prestigio de las lenguas indígenas y la lectoescritura, coordinó la traducción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a 35 lenguas indígenas, entre otros materiales didácticos y de divulgación general. Hasta 2017, logró la consolidación y publicación de diez normas de escritura y estaban en proceso 17 normas más. Trabajo que se hacía desde las bases comunitarias y en diálogo con los usuarios de las lenguas, junto con los maestros y escritores acompañados, en discreta labor de asesoría y orientación, por lingüistas expertos en cada lengua.

El INALI también trabajó de manera coordinada en la elaboración y difusión de materiales en la lengua materna de los beneficiarios, de programas, obras y servicios dirigidos a las comunidades indígenas de México, que tienen que ver con la salud, educación, la participación ciudadana, el respeto a los derechos de las mujeres, la protección civil, seguridad, el combate a la trata de personas. Dichas acciones se realizaron con los tres poderes de la Unión, con los tres órdenes de gobierno, con organizaciones nacionales e internacionales y con instituciones académicas como las Universidades Interculturales, esto bajo el esquema de nuestra propuesta metodológica de política pública que denominamos Responsabilidad Institucional y Social Compartida (RISC), que logró involucrar en la medida de sus atribuciones y capacidades a todos los agentes sociales (sociedad-pueblo + gobierno-servidores públicos = Gobernanza).

Conscientes de que los estereotipos negativos y la discriminación se encuentran arraigados en el subconsciente colectivo, el INALI desarrolló una línea de trabajo con niños llamada “Los Guardavoces”, a través de la cual se buscaba la realización de actividades lúdicas enfocadas al conocimiento y valoración de la diversidad lingüística

y contaba también con un micrositio en Internet con juegos interactivos y videos para fomentar ese mismo reconocimiento. Los Guardavoces operaba de manera itinerante entre públicos indígenas y no indígenas y fue invitado a presentarse en Guatemala por dos años consecutivos en poblaciones indígenas.

El INALI brindó asesoría y apoyo a proyectos de revitalización de las lenguas indígenas que se encuentran en riesgo. El propósito era reactivar el uso de las lenguas indígenas en las comunidades y evitar que se dejen de hablar. Entre esos proyectos y acciones podemos enumerar algunos:

- 1) Realización de encuentros culturales y lingüísticos, con el propósito de generar la convivencia entre los hablantes y el resto de la comunidad que no habla la lengua indígena.
- 2) Atención a las iniciativas de las comunidades, autoridades y personas en proceso de revitalización lingüística.
- 3) Nidos de lengua y escuelas: acciones encaminadas a promover el aprendizaje de las lenguas indígenas con niños de las comunidades en casas o “nidos” de lengua, en donde los adultos mayores conviven con los niños en la lengua indígena y la enseñan.
- 4) Paisaje lingüístico, para promover en las comunidades con lenguas en alto riesgo que la lengua sea vista y se escuche entre la población, a fin de darle prestigio y promover su valoración, como un elemento de identidad y patrimonio cultural único y propio.
- 5) Publicación de materiales. Se llevan a cabo talleres de enseñanza de la lengua, ya sea para hablarla o escribirla; como un producto de dichos talleres, se tiene la generación de materiales didácticos: vocabularios, manuales y juegos infantiles tradicionales, todo ellos contextualizados en la cultura y diseñados especialmente para cada comunidad.

Es importante destacar que, desde nuestra perspectiva de administración y gestión de políticas públicas interculturales, en el 2013 el INALI fundó y participó, junto a otras instituciones, en el Premio de Literaturas Indígenas de América, el cual es entregado en el marco de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara y tiene como objetivo reconocer anualmente la trayectoria de escritores en lenguas indígenas de todo el Continente en poesía, novela, teatro, cuento o ensayo. Así mismo, impulsamos escritoras y escritores noveles, la formación de músicos en lenguas indígenas y la grabación de sus respectivos discos.

Así pues, nuestra mirada y experiencia en el diseño e implementación de la administración y gestión de las políticas públicas, nos lleva a decir junto con Villoro (2010) que una alternativa ante el fracaso de la racionalidad moderna, cuyo “error no estuvo en su confianza en los poderes de la razón”, sino en su “arrogancia”, es proponer no el rechazo a la razón, que es necesaria para la vida, sino reformar a la misma razón, a partir de lo que llama una “racionalidad razonable”, que es múltiple (no es igual en todos los campos abiertos al conocimiento), incierta (no confunde fundamento racional con certeza, ni pretende alcanzar una base indudable), impura (no pertenece a un reino liberado de lo empírico; en su ejercicio, se reconoce condicionada por intereses y actitudes), y es dialógica (no es obra del soliloquio del sujeto consigo mismo; al ejercerse en un contexto intersubjetivo sigue las condiciones que hacen posible un diálogo), esto es, el cambio de paradigma de una administración y gestión de políticas públicas interculturales. Y que, como señalan Aguado Odina et al. (1998), “que las diferencias culturales se utilicen como coartada para justiciar desigualdades derivadas de flagrantes injusticias sociales y a la inversa”.

Ciertamente, lograr todo esto implica esfuerzos, pero nunca demasiado arduos o extraordinarios; en el fondo tiene que ver con la voluntad, con la ética. Un paso previo en la consecución de lo anterior, siguiendo a Touraine (2001), consiste en convertirnos en actores, “sujetos”, lo que “sólo es posible a través del reconocimiento del otro como un sujeto que también trabaja, a su manera, para combinar una memoria cultural con un proyecto instrumental”; es decir, para conciliar su identidad cultural con los intereses cada día más incompatibles que impone la lógica fría y deshumanizante del mundo económico neoliberal que hoy nos azota.

Conclusiones

Te lekil Tuunele, ja sk'oplal te macha lekil pek'el ot'an ants sok winik te ya swol sok ya yilbey slekikal xkuslejal te slumale “El buen gobierno – buen servicio público - hace referencia a aquel o aquella que humildemente y con alta mirada, se pone al servicio para lograr el buen vivir de su pueblo”, (López, Javier. Maya Tseltal: 2024).

“La utopía no es el sin lugar, no es la uc-topía, lo que no tiene lugar; tampoco es la eu-topía, no es el lugar feliz. Es la tensión que permite al hombre distanciarse de sus circunstancias y no sentirse atrapado por éstas. Y para ello hay que creer en el sujeto, porque si no creemos en nosotros mismos no hay lectura del futuro posible. La lectura del futuro sólo es posible cuando se cree en uno como sujeto. De no ser así se asume lo que se le dice y se transforma en un individuo disciplinado de otros discursos. Y si no hay lectura del futuro no hay posibilidad de leer lo que nos está determinando en nuestras propias circunstancias diarias de otra manera que como se nos dice debemos leerlas. Por tanto, nos transformamos en ciudadanos muy disciplinados y obedientes. Es decir, terminamos sometiéndonos a los parámetros del discurso que, en este momento, de manera coyuntural o no, surgió como un discurso dominante”. Gómez Sollano y Hugo Zemelman (2005).

No se puede valorar lo que no se conoce, por eso reiteramos que es indispensable promover el conocimiento, reconocimiento, valoración y aprecio de la diversidad, como un valioso elemento que nos ha de permitir pensar en nuestra unidad en la diversidad. La igualdad está en reconocer nuestras diferencias.

Sin diversidad, nuestra visión de la vida se empobrece, en un símil arbóreo, crecemos torcidos. Como señala la UNESCO, la diversidad cultural y lingüística es una fuerza motriz del desarrollo, no sólo en lo que respecta al crecimiento económico, sino como medio de tener una vida intelectual, afectiva, moral y espiritual más enriquecedora. Para ello, es menester impulsar la administración y la gestión de políticas públicas interculturales, pues el ideal normativo de una sociedad homogénea no contribuye al establecimiento de una nación armónica. Más bien la armonía social depende del reconocimiento y aceptación de la diversidad mediante una política social y cultural que se base en el respeto y reconocimiento de lo diferente, del otro. No basta tener

leyes avanzadas; es necesario pasar a las acciones concretas, innovadoras y sostenidas. Las circunstancias históricas obligan a que los Estados modernos deban diseñar y promover políticas públicas que sean compatibles con los planes de desarrollo locales; esto es integralidad.

La realidad diversa de una sociedad que cambia día a día plantea nuevos retos y estrategias al sistema de administración y gestión de las políticas públicas. Una política pública para la verdadera transformación social debe contribuir a cerrarle la puerta a la exclusión y superar el racismo, la discriminación y la exclusión cultural, étnica, de idioma, de género, de edad, de religión, de ideología, de capacidades y talentos, de preferencias, de color de piel, o aquellas de orden socioeconómico. Debe también contribuir a la erradicación de la corrupción que tanto lacera al pueblo.

La diversidad es signo de la posmodernidad, los contactos culturales son inevitables y los fundamentos del conocimiento científico y de la filosofía se encuentran en crisis. Las crisis, se dice, son inmejorables coyunturas para las oportunidades; pero hay que saber diferenciar entre oportunidad verdadera, un espacio construido para reflexionar sobre lo que ha salido mal y corregirlo, y el oportunismo, que es sacar provecho ilegítimo de una situación.

Todo lo anterior ha puesto en el centro del debate los aportes de la filosofía intercultural en las políticas públicas de manera transversal e interseccional, como una alternativa que permite transitar hacia nuevos horizontes para la construcción de sociedades más democráticas, plurales, incluyentes y justas, donde prevalezca el respeto a la cultura propia y la de los otros; lograr por ejemplo una política educativa intercultural enfocada en la construcción de una sociedad en la que se vean reflejados los diversos rostros culturales de México: los distintos pueblos originarios, los afromexicanos, la sociedad mayoritaria no indígena y los grupos migrantes originarios de otras latitudes, todos con particulares visiones del mundo y muchas veces con idiomas específicos.

Transformarnos en miembros de una sociedad intercultural no es fácil, recalcamos; primero, debemos reconocer desde lo más profundo de nuestro convencimiento que no podemos ser sin los demás, que las diferencias no resultan tan importantes como las semejanzas, que tenemos puntos de encuentro con el diferente, que todos podemos aportar, que somos parte de la misma formación de un determinado núcleo cultural, inmerso a su vez en un contexto nacional cuyas leyes, lenguas, costumbres y orígenes son expresiones de un todo que nos enriquece como sociedad; después, llevar todo esto a la práctica, y ser constantes.

Los aportes de la filosofía intercultural son profundos y de largo alcance, buscan contribuir a la construcción de un proyecto social amplio para una sociedad plural,

incluyente, democrática, no patriarcal, no racista ni clasista, y altamente humana. Es un proyecto que significa no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera, es una oportunidad para trascender las pretensiones de dominio de unos pueblos sobre otros. El proceso global mediante el cual la cultura de la dominación busca engullir o devorar a las múltiples culturas populares, principalmente en virtud de la fuerza de gravitación que los patrones “nacionales” ejercen sobre las comunidades étnicas, deben cambiar.

Es menester pues pasar de la idea de una administración estática, fría, indiferente, soberbia y formal a una más dinámica para el cumplimiento de y observancia de las leyes en aras del interés público, como un interés supremo. La construcción de una administración y gestión de políticas públicas interculturales y su implementación efectiva, busca humanizar y dignificar el servicio público espacio tiempo en el que el Tuunel tiene el alto honor de servir al pueblo. Es una oportunidad para la justicia social, para el ejercicio pleno de los derechos, para la cohesión, la paz y la alta sostenibilidad social, para nuestro Slekilal Jkuxlejaltik “*Nuestro Buen Vivir*”.



Bibliografía

- Aguado Odina, Teresa, et al., 1998, Un modelo para el diagnóstico y desarrollo de actuaciones educativas en contextos escolares multiculturales, Ministerio de Educación y Cultura, Madrid.
- Arendt, Hannah, 1998, Los orígenes del totalitarismo, Taurus, Madrid.
- Bajtín, M., en A. Silvestri y G. Blanck, 1993, Bajtín y Vigotski: la organización semiótica de la conciencia, Anthropos, Barcelona.
- Buber, Martin, 1993, ¿Qué es el hombre?, FCE., México.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), 2023, Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis, 2022), Conapred, México. Disponible en: www.conapred.org.mx
- Díaz-Polanco, Héctor, 2006, Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia, Siglo XXI Editores, México.
- Dietz, Gunther, 2017, “Interculturalidad: una aproximación antropológica”. En Perfiles Educativos Núm. 156, Vol. 29, abril-junio, Ciudad de México.
- Escalante, Yuri, Derechos de los pueblos indígenas y discriminación étnica o racial, 2009, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Cuadernos de Igualdad Núm. 11, México.
- Ethnologue. Languages of the World: <http://www.ethnologue.com/17/statistics/country/>, consultado el 2 de julio de 2015.
- Fernández Ruiz, Jorge, Derecho administrativo, 2016, Secretaría de Gobernación. Disponible en:
- Chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/8.pdf
- Gómez Sollano, M., y H. Zemelman, 2005, Discurso pedagógico. Horizonte epistémico de la formación docente, Editorial Pax, México.

- INALI, Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, 2008, INALI, México, D.F. Disponible en www.inali.gob.mx
- INEGI, “Consulta interactiva de datos”: http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/ consultada el 3 de julio de 2015.
- Lévinas, Emmanuel, 2000, *Ética e infinito*, Machado Libros, Madrid.
- Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. México, Diario Oficial de la Federación 13 de marzo de 2003.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), México, Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.
- Lipszyc, Cecilia, 2006, “La discriminación en la escuela. Los iguales y los otros”. Disponible en: catedraunescodh.unam.mx
- López, Luis Enrique, 1997, “La diversidad étnica, cultural y lingüística latinoamericana y los recursos humanos que la educación requiere”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 3, Educación Bilingüe Intercultural, enero-abril de 1997, en: <http://www.oei.org.co/oeivirt/rie13.htm>, consultado el 1 de julio de 2015.
- López Sánchez, Javier, 2006, “El enfoque intercultural en la educación”, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, SEP, México.
- __, 2010, “Estados multiculturales y políticas públicas incluyentes”, Congreso Internacional, Lima, Perú.
- Mazorco Irureta, 2006, “Bases epistemológicas de la intraculturalidad-interculturalidad”. En *Alternativas a la reforma educativa recolonizadora: educación intra e intercultural*, Delgado B. y Mariscal, eds., La Paz.
- Morin, Edgar, 1999, *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, UNESCO.
- Olivé, León, 2004, *Interculturalismo y justicia social*, UNAM, México, D.F.
- Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas (Panitli), INALI. Disponible en <http://panitli.inali.gob.mx/>
- Paz, Octavio, “Piedra de sol”. Disponible en: <https://ciudadseva.com>



Mtra. MALKAH
NOBIGROT KLEINMAN¹

Integración Regional Latinoamericana y del Caribe: Una visión comparativa



¹ Periodista, Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana y Maestra en Derecho por la Universidad de Harvard, institución por la que fue becada en la que también fue investigadora invitada. Cuenta con la especialidad en gestión de proyectos por la Universidad de Georgetown, ha ocupado varios cargos en el gobierno de México y en la iniciativa privada, tanto en México como en el extranjero, laborando en temas de gobernanza, políticas públicas, desarrollo internacional, comunicación estratégica y solución de controversias. Formó parte del grupo de jóvenes profesionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en donde ocupó diversos cargos tanto en la sede de Washington, D.C. Como en su oficina especial en París, Francia. Ha trabajado como creadora de contenidos, presentadora de programas y analista de política internacional en varias estaciones de TV y en radio de México y Estados Unidos. Es consejera del Instituto Global de Políticas Públicas (GPI) con sede en Washington, D.C. Y es miembro de la Legión de Honor Nacional de México y de la Academia Nacional de Historia y Geografía, la bicentenaria Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, y es miembro honorario de la Academia Nacional de Historia de la República Dominicana.

La integración de América Latina y el Caribe ha sido uno de los ideales y propósitos fundacionales que han perdurado desde la independencia de los países de la región en el siglo XIX. Si bien el movimiento de integración regional de América Latina y el Caribe ha tenido marcados éxitos, se ha también enfrentado con dinámicas y problemas que han impedido una mayor articulación de las diferentes iniciativas existentes, materializándose en modelos más complejos y progresivos de integración. El presente ensayo tiene como objetivo explicar desde diferentes perspectivas teóricas el fenómeno de la integración regional, incluyendo desde un punto de vista comparado entre el proceso de regionalismo latinoamericano y el proceso de integración regional más exitoso - es decir, el europeo, mencionando algunos de los desafíos que han impedido escalar a peldaños más complejos de integración en la región.

Palabras claves:

- Teorías de la integración
- Regionalismo latinoamericano
- Regionalismo europeo
- Cooperación
- Desarrollo

Introducción

La integración de América Latina y el Caribe ha sido uno de los ideales y propósitos fundacionales que han perdurado desde la independencia de los países de la región en el siglo XIX. No solo se ha vislumbrado dicha integración como una solución estratégica de defensa de la paz, la soberanía e intereses de los países de la región ante la intervención de las potencias extranjeras, sino también como un mecanismo para promover el crecimiento y desarrollo económico; fomentar el libre flujo de bienes, servicios, capital, personas e ideas, y para hacer frente de manera conjunta, a problemas sociales, políticos, económicos y ambientales comunes.

Los países de la región presentan rasgos históricos, identitarios y socioeconómicos comunes, en parte derivados del proceso de conquista y colonización española y portuguesa. Comparten, entre otros elementos, una identidad cultural – derivada del

predominio de la lengua española y religión católica - aunque existe la libertad religiosa; y una diversidad étnica, con poblaciones indígenas, mulatas y mestizas, además de ser un gran centro de inmigración de otras regiones. Son países en su mayoría de renta media, con grados de industrialización y productividad relativa; con un alto grado de dependencia a la inversión y tecnología extranjera; con grandes niveles de desigualdad y pobreza – exacerbada por la pandemia de COVID-19-, una patente debilidad institucional y deficientes niveles de educación y capacitación – particularmente en vista de la revolución tecnológica. También comparten la aspiración común por tener sociedades más justas y seguras, donde persista el Estado de derecho, con más igualdad de oportunidades y calidad de vida, por nombrar algunas.

No obstante, la falta de una robusta cultura de integración; las dificultades de una efectiva conjugación de valores, intereses y prioridades que conlleva cualquier proceso político de integración; el proteccionismo económico y la rivalidad comercial entre algunos países de la región; diferendos ideológicos; y la ausencia de mecanismos efectivos para paliar las divergencias entre los países, así como la incidencia de factores geopolíticos externos a la región, han sido algunos de los elementos que han impedido una mayor y más efectiva integración en comparación con otras regiones.

El presente ensayo tiene como objetivo explicar, desde diferentes perspectivas teóricas, el fenómeno de la integración regional latinoamericana, desde un punto de vista comparado, entre el proceso de regionalismo latinoamericano y el proceso de integración europeo, haciendo referencia a algunos de los desafíos que tendrán que trabajarse para lograr modelos más complejos de integración regional.²

Marco de Referencia

A fin de entender cabalmente qué conlleva la integración regional, conviene principiar por discernir qué debemos entender por este fenómeno desde diferentes visiones teóricas, cuáles son las fuerzas y factores que la propician, y qué tipos y grados de progresividad existen en su consolidación.

² Ciertamente, los procesos de integración regional de Asia-Pacífico, de África y Medio Oriente tienen sus particularidades y dinámicas destacables. No obstante, un comparativo haciendo referencia a ellos supera los propósitos, objetivos y formato del presente artículo. Algunas publicaciones destacables sobre una visión comparativa entre el proceso de integración regional latinoamericana y de Asia-Pacífico, ver Hosono, Akio. (2017). *Asia Pacific and Latin America: Dynamics of Regional Integration and International Cooperation*. Series de la CEPAL, International Integration. www.cepal.org/fr/node/43106 ; OECD Library and the Bob Hawke Prime Ministerial Center at the University of South Australia. (2005). *Regional Integration in the Asia Pacific. Issues and Prospects*. <https://doi.org/10.1787/9789264009172-en>

En su definición tradicional, la integración regional³ es un proceso formalizado mediante el cual, los Estados establecen mecanismos de “diálogo y concertación política, cooperación, coordinación e integración para lograr un desarrollo sostenible”,⁴ fijando no solo objetivos económicos y comerciales, sino también políticos, de seguridad y/o defensa, ambientales, sociales y culturales - lo que Claar y Nölke (2010) definen como “integración profunda”-, elaborando normas y creando instituciones comunes de carácter permanente, con poder para tomar decisiones vinculantes para todos sus miembros.

Según Ernest Haas, la integración regional es un proceso mediante el cual los Estados “se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez de que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos” (Haas, 1971, 6) y, agregaría, alcanzar sus objetivos acordados. Es un “proceso que consiste en sobrellevar, de común acuerdo, los obstáculos políticos, físicos, económicos y sociales que separan a los países, y colaborar para la gestión recursos regionales compartidos, y para alcanzar: el desarrollo económico – armonizando la libre circulación de bienes, de servicios, de capitales y de personas, lo que estimula la inversión y fomenta las economías de escala; la estabilidad política – condición indispensable para el desarrollo económico; y la protección de bienes públicos regionales – superando desafíos transnacionales, tales como la seguridad alimentaria, la conservación de la biodiversidad o la lucha contra el cambio climático, por nombrar algunos.”⁵

Jean-Paul Martin y Henri Noon señalan que la integración regional es un proceso dinámico que “no puede ser reducido a una dimensión estática, a un estado de equilibrio conformado por vínculos estables. Se define por el encadenamiento de diversos mecanismos de adaptación que permiten a los (miembros) que lo componen, ajustarse entre ellos, reforzando las solidaridades internas y generando un grado más alto de unidad regional expresada en su funcionamiento...” (Martin y Noon, 1980, 34).

Existen diferentes visiones que enfatizan la importancia de algunos elementos sobre otros. Por ejemplo, existen autores que – haciendo hincapié en la multiplicidad de

³ En contraste con el término regionalización que conlleva un proceso informal por medio del cual se incrementan los intercambios entre un conjunto de países vecinos.

⁴ Haciendo eco del numeral 31 de la Declaración de Caracas, instrumento por medio del cual se estableció la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en el marco de la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y de la XXII Cumbre del Grupo de Río, reunidas los días 2 y 3 de diciembre de 2011. http://walk.sela.org/attach/258/default/Declaracion_de_Caracas.pdf

⁵ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions du 1er octobre 2008. (consultado 13 de mayo de 2023). Intégration régionale pour le développement des pays ACP. EUR-LEX - Acces to European Union Law. <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/regional-integration-for-development-in-acp-countries.html>

actores internacionales - incluyen la dimensión social en el concepto de integración. Otros incluyen varios tipos de cooperación internacional, y otros más sostienen que la presencia de intercambios con la restricción de medidas discriminatorias, aunque sean embrionarias, ya constituyen una forma de integración. En este sentido, Béla Balassa (Balassa, 2011, 174) define a la integración como el proceso dinámico que busca *abolir* la discriminación entre unidades económicas (restricción de la discriminación). Autores como Robert Allen, diferencian la cooperación de la integración en el sentido de que la primera solo busca disminuir las restricciones en tanto que la segunda busca suprimirlas (Allen, 1963).

Las tesis *funcionalistas* – que surgen después de la Segunda Guerra Mundial, periodo en el que detona el fenómeno de la integración regional en el mundo y en el que se hicieron patentes algunas de las deficiencias y limitaciones del Estado como forma de organización social -, respondiendo a las teorías realistas predominantes,⁶ tratan de explicar las causas, sobre todo políticas, que conllevan al fenómeno de integración regional. Parten de la premisa que el Estado es incapaz de resolver por sí mismo problemas globales, ya que “la sociedad internacional está dividida en un conjunto de unidades nacionales basadas en el territorio, sin tener en cuenta que las necesidades humanas han sobrepasado las fronteras estatales y conciernen al conjunto de la sociedad internacional”, (Rodríguez Manzano, 1996, 295). Por ende, consideran que, por así convenir a sus intereses vitales, es indispensable que el Estado – principal actor de en las relaciones internacionales - identifique áreas de la actividad estatal que se presten para emprender acciones conjuntas, ya sea *políticas* (que incluyen la defensa y la seguridad) y *no-políticas o tecno-socioeconómicas* (economía, comercio, comunicaciones, transportes, salud, trabajo, etc.) para hacer más eficiente su resolución. Una vez construida la cooperación en áreas técnico-socio económicas - que se prestan más fácilmente para una solución conjunta – pudiera darse un “spillover” (desbordamiento)⁷ hacia otras esferas socioculturales y políticas⁸ (aunque hay que resaltar que, en ciertas dimensiones, ambas esferas no son claramente delimitadas y son

6 Ver Morgenthau, Hans. (1967). *Politics among nations. The struggle for power and peace.* 4th Edition. New York. Alfred A. Knopf; Von Clausewitz, Carl. (2014). *De la Guerra.* México: Editorial DeVecchi.

7 La crítica que se ha esbozado en contra de los funcionalistas es que asumen que ese desbordamiento se hará de forma natural - cuando no es el caso. Otra crítica que, particularmente los neofuncionalistas les hicieron a sus predecesores, es la separación ficticia de lo político y lo técnico-socioeconómico, señalando que todos los temas tienen implicaciones en ambas dimensiones. Asimismo, los neofuncionalistas entienden que la integración regional desembocará - a diferencia de los funcionalistas - en el establecimiento de una entidad mayor a los participantes. En palabras de Ernst Haas, en la integración regional se le da más poder a un nuevo organismo central de lo que comúnmente se delega a las organizaciones internacionales, que se produce con una paulatina transferencia de la soberanía por parte de los Estados hacia una entidad supranacional. Haas, Ernst B. (1968). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957.* Indiana: University of Notre Dame Press. <https://www.perleqo.com/book/2018089/uniting-of-europe-political-social-and-economic-forces-19501957-pdf>

8 Ídem.

interdependientes). A su vez, este proceso de integración, que comprende una cesión en grado de la soberanía estatal, conllevaría a un desarrollo institucional, la formación de una burocracia, el establecimiento de mecanismos de solución de controversias, la conformación de un cuerpo de normas y políticas comunes, así como, en el caso europeo, al traspaso de competencias a organismos supranacionales.

Según los *funcionalistas* y *neo-funcionalistas*, estos mecanismos de cooperación extraterritoriales y supranacionales – “comunidades políticas supranacionales institucionalizadas”, como las denominó Ernst Haas - darían pie a la gestión común de los problemas poniendo fin a los conflictos internacionales, puesto que, en palabras de Charles Zogbibe⁹, el ámbito de cooperación crearía tal interrelación e interdependencia que todo conflicto armado entre los miembros sería inimaginable (Zogbibe, 1985).¹⁰ Esta noción constituyó la piedra angular para la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero – precursora de la Unión Europea. Después de dos guerras devastadoras - no se diga una larga historia de guerras intestinas entre los Estados europeos - con terribles consecuencias sociales, económicas y políticas, teóricos como Jean Monnet, Robert Schuman y Jacques Delors, entre otros, sostuvieron que resultaba claro que los Estados europeos no podían resolver algunos problemas por sí mismos y en aislamiento. Por tanto, al compaginar e interrelacionar íntimamente sus intereses y actividades, en particular los de Alemania y Francia, tradicionales rivales históricos, se evitaría otra guerra haciéndola “no solo impensable, sino materialmente imposible”.¹¹ En el caso latinoamericano, ciertamente se buscaba, como en el caso europeo, que la integración regional fuera un factor para mantener la paz regional y fomentar el desarrollo económico, industrial y comercial. Pero, por razones históricas, ante todo respondió al deseo de crear un frente común de defensa ante el intervencionismo de las potencias extranjeras en la región.

Desde el punto de vista de los tóricos *federalistas*, la integración regional parte de la voluntad de los Estados-nación de ceder parte de su soberanía a fin de establecer una relación de cooperación y complementariedad. El modelo supone un pacto basado en el principio de subsidiaridad – en donde las decisiones permean y se toman a su nivel correspondiente (municipios, regiones, Estados, organización supranacional) – estableciendo no obstante una autoridad supranacional que se reserve la dirección

9 Ver también, Mitrany, David. (1943). *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organizations*. The Royal Institute of International Affairs, Oxford: Oxford University Press. <https://ia801407.us.archive.org/0/items/in.ernet.dli.2015.81566/2015.81566.A-Working-Peace-System.pdf>

10 Además, para los neo-funcionalistas, la integración regional tendría como consecuencia adicional la disminución de la importancia de los nacionalismos y la posibilidad de una mayor satisfacción de los objetivos del estado de bienestar de grupos de interés. Sanajhua, José Antonio, del Arenal, Celestino. (2015). *Teorías de las Relaciones Internacionales, Concepto y Teorías de la Integración: Aproximaciones Teóricas Clásicas a la Integración*. Madrid. Editorial Tecnos.

11 Declaración del 11 de mayo de 1950 pronunciada por Robert Schuman. (1 de mayo 2011). *Cuestiones sobre Europa*, no. 204. París. Fondation Robert Schuman.

y decisión sobre ciertas materias (Héraud, 1968). Algunos autores la han adscrito a la Unión Europea ciertos atributos de una federación, por tener, por ejemplo, un documento constitucional,¹² elemento característico de las federaciones. No obstante, destacan que al tener personalidad jurídica propia y al dejar ciertos aspectos en manos de los Estados para que obren independientemente como la política exterior, la defensa, la hacienda pública y aspectos fiscales, no puede hablarse propiamente de una federación (sino que tendría quizá más parecido a una confederación).

Enriqueciéndose de la sociología, la tecnología, la psicología y la comunicación, la teoría *transaccionalista*, precursora de los movimientos de integración europea y cuyo principal exponente es Karl Deutsch, estudia a otros actores que contribuyen a la integración regional. Reconoce que el proceso integrativo tiene una *dimensión social* marcada por la formación de “comunidades de seguridad pluralistas”¹³ que, dado el aumento de sus interacciones, van paulatinamente formando un sentimiento de identificación, afinidad y pertenencia con otras comunidades (incluso fuera de las fronteras delimitadas por el Estado). También por una *dimensión política*, en la que una vez que dichas “comunidades de seguridad pluralistas” se constituyen y crean fuertes vínculos, las elites políticas incitan y demandan la actuación del Estado para la formación de instituciones supranacionales, produciendo comunidades de seguridad “amalgamadas”. Estas sociedades amalgamadas se producen con la fusión de Estados previamente independientes formando una sola entidad con un nuevo centro de autoridad (Deutsch, 1971). Deutsch, gran estudioso de los nacionalismos destructores causantes de las devastadoras Guerras Mundiales, estimaba que en la integración regional no solo bastaba el movimiento de bienes, servicios y personas entre comunidades, sino que era fundamental la creación de un sentimiento de pertenencia – el sentido sociopsicológico de “nosotros” (*we-feeling* como lo denomina Deutsch) - sobre todo para asegurar la evolución y permanencia de la integración pacífica (Deutsch, 1951). En este sentido, si bien diversos factores, muchos económicos, contribuyeron a la salida del Reino Unido de la Unión Europea (“Brexit”), uno de ellos fue el llamado “excepcionalismo británico” y su sentimiento histórico de no pertenencia a Europa (algunos llaman a la Gran Bretaña “*The Continent*”) - lo que denota la importancia de ese “we feeling” del que habla Deutsch. En el caso de integración latinoamericana, habrá preguntarse si existe un verdadero “we feeling” – más que en sus dimensiones folclóricas - y si éste es lo suficientemente fuerte para llevar a modelos de integración más complejos.

12 Resolution of the European Parliament. (12 enero 2005). The European Constitution. www.europarl.europa.eu

13 Definidas como “comunidades que mantienen su soberanía, aunque limitada por la cooperación e interdependencia, que se asocian con el propósito de cooperar y promover la paz o que han evolucionado mediante hábitos voluntarios de asimilación hasta alcanzar dicha condición.” Sánchez Sánchez, Rafael A. (2011). Karl Deutsch y su Contribución al Estudio de las Relaciones Internacionales. Relaciones Internacionales, Vol.79, No. 1, Costa Rica: Universidad Nacional. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/111>

Paralelo a un aumento en el fenómeno de integración regional, surgen tres teorías destacables a partir de la década de los 90s, que ponen como elemento central la disrupción causada por la globalización tanto en las dinámicas nacionales como internacionales. Los *neo-regionalistas*, tratan de entender el regionalismo en su relación con el fenómeno de la globalización. En particular, la respuesta de los Estados frente a variables como la mayor competencia, las dinámicas de mercado, y la incertidumbre económica y política, y su deseo por integrar sus economías a fin de lograr, entre otros factores, una mayor estabilidad económica, mayor crecimiento y desarrollo, y hacer sus economías más resilientes e integradas a las cadenas de valor mundiales. Los neo-regionalistas ¹⁴ destacan la participación de varios actores, no solo el Estado-Nación, en este nuevo y más complejo proceso de regionalización. También hacen énfasis en que la globalización ha generado experiencias de integración distintas en cada región, por lo que quizá no sea pertinente copiar los modelos exitosos en una región para implantarlos en otra.¹⁵

Por su parte, los *neo-realistas* buscan explicar el fenómeno del regionalismo y la cooperación a través del comportamiento de los Estados. El realismo político se fundamenta en una concepción agresiva y competitiva de la naturaleza humana. Asume un sistema internacional “anárquico” – que carece de autoridades o jurisdicciones supranacionales efectivas - condicionando a que los Estados, principales actores del sistema, buscan garantizar su supervivencia por medio de abogar, proteger y maximizar sus intereses propios – siendo “penalizados” si no lo hacen efectivamente (Grieco, 1988). Así, los Estados entrarán en procesos de integración solo si ello protege y maximiza sus intereses vitales y logra objetivos que no son efectivamente potenciados o protegidos de forma aislada.¹⁶

¹⁴Biörn Hettne hace un pertinente comparativo entre el viejo regionalismo y los postulados de los neo-regionalistas, señalando que “el viejo regionalismo se formó en el ámbito bipolar de la guerra fría, el nuevo apareció en un orden mundial multipolar enmarcado por la globalización. El nuevo regionalismo y la multipolaridad reciente son, desde la perspectiva del orden mundial, dos caras de la misma moneda. El viejo regionalismo se creó desde las cúpulas; el nuevo es un proceso más voluntario que nace de las regiones en formación, donde los Estados participantes y otros actores se sienten impulsados a cooperar por una urgencia de unirse con el fin de hacer frente a los nuevos desafíos mundiales. El viejo regionalismo fue, en términos económicos, proteccionista, y se orientó hacia el interior; el nuevo a menudo se considera abierto y por tanto compatible con una economía mundial interdependiente (de hecho, la economía cerrada dejó de ser una opción). El viejo regionalismo tenía objetivos específicos (algunas organizaciones estaban motivadas principalmente por la seguridad, otras por lo económico); el nuevo es resultado de un proceso social y multidimensional exhaustivo. El viejo regionalismo se ocupaba de las relaciones entre los Estados-nación; el nuevo forma parte de una transformación estructural mundial o globalización en la que también opera en distintos niveles una variedad de actores no estatales.” Hettne, Biörn. (Noviembre, 2022). El Nuevo Regionalismo y el Retorno a lo Político. México: Comercio Exterior, Vol. 52, No. 11. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/5/2/hett1102.pdf>

¹⁵Existen autores, como Dani Rodrik que ya hablan de una hiperglobalización que ha generado dinámicas distintas con respecto a la gobernanza global y su conjugación con los diferentes estamentos Estatales y organismos internacionales. Rodrik, Dani. (Marzo 9, 2023). What’s Next for Globalization? Project Syndicate. Economics. <https://www.project-syndicate.org/commentary/failure-of-hyper-globalization-creates-need-for-new-economic-narrative-by-dani-rodrik-2023-03>

¹⁶Ciertamente, la globalización, en un paradigma de perfecta racionalidad, desalienta el aislacionismo, fomenta la cooperación e integración para proteger y maximizar los intereses vitales de los Estados. No obstante, convive con su antípoda, es decir,

Finalmente, construyendo sobre las teorías anteriores, la tercera corriente, el *intergubernamentalismo liberal*¹⁷, desarrollada por Andrew Moravcsik, señala que la integración europea, dada su complejidad, “puede ser mejor entendida como una serie de elecciones racionales hechas por los líderes nacionales, que respondieron a oportunidades y limitaciones derivadas de los intereses, particularmente económicos, y el poder relativo de sus poderosos grupos de interés nacionales; del poder relativo de los Estados derivado de las asimetrías de interdependencia; y el papel de las instituciones en reforzar y ampliar la credibilidad de los compromisos interestatales” (Moravcsik y Schimmelfennig, 2019, 66). Esta teoría, inspirada en la teoría de elección racional (Rational Choice Theory) percibe a los Estados como actores racionales motivados por el autointerés – que, según los economistas ello beneficia a la totalidad del grupo – cuya decisión de buscar la integración es tomada mediante un análisis de costo-beneficio, a demanda de los protagonistas de los intercambios - principalmente actores del sector privado como multinacionales, compañías privadas y emprendedores (Moravcsik, 1998)¹⁸. Estos grupos estimulan a las autoridades nacionales o transnacionales a que adopten regulaciones y políticas que atiendan a las nuevas necesidades generadas (Malamud, 2011). Así, la integración es un proceso guiado por elecciones racionales del Estado a petición de los principales grupos de interés.

Construyendo sobre las teorías enunciadas, Béla Balassa mantiene que la integración puede ser de varios tipos y grados de evolución, conformándose, primeramente: como un área de libre comercio, una unión aduanera, un mercado común, una unión económica, para evolucionar a una integración económica completa (poniendo como ejemplo de tal integración a la Unión Europea – que sigue en evolución). Explica que, en un *área de libre comercio*, se abolen las tarifas y otras formas de restricciones cualitativas entre los países participantes, pero cada uno de ellos retiene restricciones frente a países no-miembros. Constituir una *unión aduanera* implica, además de la supresión de medidas discriminatorias en lo que toca al movimiento de materias primas (comodities), también la ecualización de tarifas comerciales con países no-

los nacionalismos, que - haciendo visibles los efectos negativos de la globalización - promueve un mayor “enconchamiento” y aislacionismo para promover esos intereses estatales vitales. A menudo los Estados se debaten en movimientos políticos pendulares ante estas tendencias.

17 Que deriva del intergubernamentalismo clásico que se formuló en la década de los 60s como respuesta al neofuncionalismo. Según el intergubernamentalismo clásico, los Estados, basados en intereses nacionales, determinan la integración regional. Analizando el proceso de conformación de la Unión Europea, esta teoría estudió el papel de los Estados en la integración regional europea, haciendo notar que estos podían parar, descarrilar o impulsar dicha integración. Stanley Hoffman, apunta a que hay fuerzas que se contraponen a la promoción de una mayor integración como la “legitimidad de su autodeterminación”, incentivos contrarios en su política interna, nacionalismos, entre otros. Hoffmann, Stanley. (1985). Raymond Aron and the theory of international relations. *International Studies Quarterly*, 29 (1), Oxford, Oxford University Press. Pp. 13-27. Hoffmann, Stanley. (1966). *Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe*. 95(3). Daedalus, Pp. 862-915.

18 Si bien coexisten diferentes intereses y comunidades políticas dentro de los Estados, estos son tratados como una unidad.

miembros. Una forma más importante de integración se plasma en la constitución de un *mercado común*, en donde se abolen las restricciones al comercio y en el movimiento de factores (es decir, movimientos de capital, trabajo y otros factores de producción que se dan mediante la migración/inmigración; transferencias de capital mediante préstamos; y la inversión extranjera directa). La *unión económica*, combina la abolición de restricciones en materias primas y factores y las disparidades causadas por sus efectos. Por último, la *integración económica* conlleva a la unificación de políticas monetarias, fiscales, sociales y de efectos contra cíclicos, lo que requiere establecer una autoridad supranacional cuyas decisiones sean vinculantes para todos sus miembros” (Balassa, 2011).¹⁹ La tipología de Balassa - que recalca la visión funcionalista que sostiene que la cooperación técnico-económica es la que antecede a otros temas - nos da pie a analizar la evolución de la experiencia de integración europea hasta la conformación de la Unión Europea – lo que muchos autores consideran es el ejemplo de mayor integración regional. También nos sirve de modelo para entender la dinámica de integración regional que se ha gestado en Latinoamérica y el Caribe, la cual, como veremos, se queda en los primeros peldaños de este modelo.

Integración Regional Europea

No es una coincidencia que Europa tenga el proceso de integración regional más desarrollado y exitoso. Aunado a diferentes acontecimientos históricos y dinámicas que conllevaron a buscar una mayor integración regional, el continente tiene amplios antecedentes y una larga tradición de fenómenos que sirvieron como base de su integración. Algunos destacables son la constitución de las ligas anfictiónicas²⁰ de las

¹⁹Balassa claramente basa su modelo en la experiencia de integración europea recalcando que la integración económica antecede a una posible integración política. En la práctica - no así en sus documentos constitutivos - muchos de los mecanismos de integración latinoamericana funcionan más como foros de diálogo político más que como mecanismos de integración atendiendo asuntos como desarrollo social, educación, ciencia, energía, democracia, etc. Ver, refiriéndose en específico a la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), Bonilla Bolaños, Andrea. (2016). A step further in the theory of regional integration: A look at the UNASUR's integration strategy. France, GATE-Lyon - Saint-Étienne. <https://shs.hal.science/halshs-01315692/document>

²⁰Las ligas de anfictionías eran confederaciones de ciudades autónomas que, en un inicio, se reunieron con propósitos religiosos a fin de velar por lo relacionado con el culto en los santuarios compartidos (por ejemplo, asegurar el libre paso de peregrinos, otorgar recompensas, erigir monumentos o tumbas, protección de ofrendas, cuidado y mantenimiento del santuario, la preservación del culto, otorgar honores y dispensar castigos) y organizar la celebración de determinados ritos y juegos deportivos, como los Juegos Píticos (del culto de la Pitia, oráculo de Delfos). Con el tiempo, dichos mecanismos de diálogo y consenso, trascendieron a lo puramente religioso, para establecer objetivos y normas comunes, adoptar atribuciones bélicas (por ejemplo, los miembros de la Liga Anfictiónica Pileo-Délfica acordaron que en tiempos de las Guerras Sagradas que no se podía restringir el flujo de agua a las ciudades sitiadas, debía de darse treguas para enterrar a los muertos, y debía de concederse el derecho de asilo a quienes se refugiaron en los templos, entre otros) y mecanismos de solución de controversias entre sus miembros y con otras polis. En la antigüedad existieron doce anfictionías que contaban con consejos de delegados, integradas por al menos dos representantes de cada polis. Las anfictionías caen en desuso con la conquista de Filipo de Macedonia (359-336 a.C.) – nombrado posteriormente Hegemon de la Anfictionía - y la pérdida de autonomía de los polis. Para más información sobre las anfictionías y las Guerras Sagradas, ver Rostovtzeff, Michael Ivanovitch. (1986). *The Social and Economic History of the Hellenistic World (Vols. I to III)*. Oxford, UK. Oxford University Press; Mayor, Adrienne. (2022). *Greek Fire, Poisson Arrows, and Scorpion Bombs: Unconventional Warfare in*

antiguas polis griegas - las que serían tomadas como modelo para sus propuestas de integración hispanoamericana por el Libertador Simón Bolívar y Francisco Miranda -; el sistema de interacción internacional que se dio bajo el Imperio Romano²¹ regulado por el *Ius Gentium*, precursor del Derecho Internacional, y la idea de pertenencia a una comunidad diversa e integrada de ciudadanos romanos; la Paz de Westfalia (1648) que construyó el cimiento del sistema de relaciones internacionales contemporáneo, sustentado en el equilibrio de poderes entre Estados-nación; y, la cooperación que se dio bajo el Tratado de la Santa Alianza (1815), en el que Austria, Prusia y Rusia se unieron para mantener la estabilidad europea, preservar el *status quo* y el absolutismo (que la Revolución Francesa había trastocado). A dicho tratado se incorporaron después Inglaterra y Francia (Cuádruple y Quíntuple Alianza, respectivamente), dando posteriormente pie a lo que se conoce como la “Europa de los Congresos”, periodo en el que se logró la consolidación de los Estados-nación (con una completa autonomía, soberanía, control poblacional y territorial) como principales actores de las relaciones internacionales y de los ideales del Derecho Internacional.

Si bien existieron propuestas de integración después de la Primera Guerra Mundial – con la creación de la Sociedad de Naciones (1920),²² precursora de la Organización de Naciones Unidas, o los Acuerdos de Locarno (1925)²³ -, el parteaguas de la integración europea tuvo lugar al concluir la Segunda Guerra Mundial. En dicho periodo se empezaron a concretar iniciativas de integración con un propósito dual: por una parte, coordinar los esfuerzos de reconstrucción y desarrollo económico de los países de la región, y, por otra, crear tal interrelación entre los Estados europeos que

the Ancient World. New Jersey. Cambridge University Press.

21 Que no podemos considerar propiamente como un esfuerzo de integración en su acepción moderna, ya que fue un modelo impuesto y no conformado por la voluntad de los pueblos. En este sentido, el *Ius Gentium* - la denominación que le daba el derecho romano a aquella parte del derecho público aplicable a su relación con otros pueblos y a los pueblos extranjeros entre sí - difiere del modelo de las *polis* griegas, en que en estas últimas se reunieron para cooperar por voluntad propia, instituyendo organizaciones supranacionales, características del fenómeno de integración.

22 La Sociedad de Naciones fue una organización internacional constituida a raíz del Tratado de Versalles de 1919, cuyo principal promotor fue el presidente de los Estados Woodrow Wilson (junto con Aristide Briand, ministro de Relaciones Exteriores de Francia, y James Eric Drummond, quien sería electo el Primer Secretario de la organización). De hecho, su constitución deriva de uno de los “Catorce Puntos de Wilson”. Como se estipula en los tres primeros puntos del mencionado documento, los objetivos de la Sociedad de Naciones fueron, además de constituir una zona de libre comercio, asegurar el desarmamiento, y prevenir cualquier conflicto armado a través de un mecanismo de seguridad colectiva y la resolución de controversias mediante la negociación. La Sociedad de Naciones resultó ineficaz para prevenir las agresiones de los Países del Eje, puesto que nunca contó con una fuerza armada y dependía de sus miembros para implementar sus resoluciones - Benito Mussolini burlescamente señalaba que “la Sociedad de las Naciones era muy eficaz cuando los gorriones cantaban, pero no cuando las águilas atacaban”. La Sociedad de las Naciones Unidas fue disuelta en 1946 y reemplazada con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

23 De esta manera se conoce a los ocho pactos - dentro de ellos el acuerdo entre Francia, Alemania y Bélgica de renunciar al uso de la violencia para cambiar sus fronteras - cuyo propósito fue reforzar la paz por medio de la cooperación entre sus estados firmantes, es decir Bélgica, Francia, Alemania; el Reino Unido e Italia (estos dos actuaron como garantes), Polonia y Checoslovaquia. Los Acuerdos de Locarno lo lograron frenar la crisis económica mundial, los nacionalismos recalcitrantes - el nazismo y el fascismo - que dieron pie a la Segunda Guerra Mundial.

una conflagración sería opuesta a los intereses vitales de cualquier Estado (como lo planteaban los funcionalistas y neo-funcionalistas).

Teniendo presente dichos ideales, Robert Schumann, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, pronunció el 9 de mayo de 1950 la Declaración que lleva su nombre en la que propuso la creación de la Comunidad Económica Europea del Carbón y el Acero (CECA).²⁴ Planteó la producción compartida del carbón y el acero – dos elementos indispensables en las guerras – entre los países signatarios del acuerdo, es decir, seis países: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo. Pensó, acertadamente, que la interrelación y los nexos que ello crearía, “cambiaría el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas.”²⁵

La creación de la CECA constituyó también el primer paso para la proyección de una mayor integración futura materializada posteriormente en una Unión Europea. En palabras de Schuman: “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho” (el “*we feeling*” que menciona Karl Deutsch), elemento crucial para la supervivencia y crecimiento de la integración regional – sobre todo después del resentimiento generado por las guerras. Continuó señalando que “la puesta en común de las producciones de carbón y acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea...”. El tratado sentó hitos concretos que tenían que lograrse para seguir con un proceso más amplio de integración futura y creó órganos supranacionales, por lo que hubo una sesión de soberanía de los Estados miembros. Se creó una “Alta Autoridad”, conformada por nueve miembros y precursora de la Comisión Europea; una Asamblea, conformada por miembros designados por los parlamentos nacionales y precursora del Parlamento Europeo; y el Consejo de Ministros, formado por ministros de los seis países integrantes y precursor del Consejo de la Unión Europea. Posteriormente, en 1952 se incorporó al acuerdo un tribunal de justicia, la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas del Carbón y el Acero, precursora de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas (se le daría su nombre actual, Corte de Justicia de la Unión Europea, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 2009).

Cabe hacer un paréntesis para señalar que en ese período destaca también la creación de dos importantes organismos internacionales – que redondean, complementan y abordan otros aspectos de la integración regional europea: la fundación el 4 de abril

²⁴ La CECA se creó mediante el Tratado de París, firmado el 18 de abril de 1951 y entró en vigor el 23 de julio de 1952, cuatro años después de haber concluido la Segunda Guerra Mundial

²⁵ Op. Cit. 11

de 1949 de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), una alianza político-militar²⁶ que crea un sistema de defensa colectiva entre sus Estados miembros, quienes se comprometieron, entre otros acuerdos, a defender a cualquiera de sus miembros que sea atacado (artículo 5 del Tratado).²⁷ En la actualidad cuenta con 31 miembros (incluyendo a dos no regionales como Estados Unidos y Canadá). A través de una declaración conjunta, firmada en julio de 2018, la OTAN y la Unión Europea, presentaron un esquema de cooperación en el que establecieron mecanismos para combatir conjuntamente las amenazas comunes a la seguridad de la región. También destaca la conformación del Consejo de Europa, establecido el 5 de mayo de 1949 con la firma del Tratado de Londres, cuya finalidad fue la promoción y protección de la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho.²⁸ Actualmente esta organización intergubernamental está constituida por 46 Estados europeos y también cuenta con instituciones supranacionales.

La CECA fue antecedente de la *Comunidad Económica Europea* (CEE), creada con el Tratado de Roma de 1957 (entrando en vigor en 1958), que integró a los seis países mencionados, logrando ascender otro peldaño de integración económica mediante: i) la conformación de un mercado común y una unión aduanera, ii) la eliminación de barreras comerciales y derechos de aduana, iii) la Constitución el Banco Europeo de Inversiones; iv) la creación de Fondo Social Europeo, v) la conformación de una política agrícola común (artículos 38 a 43), política de transportes (artículos 74 y 75) y política comercial común (artículos 110 a 113); y vi), y el establecimiento de aranceles externos comunes. La CECA, la CEE, y EUROATOM (Comunidad Europea de

²⁶ Es una alianza político-militar puesto que promueve los valores democráticos que permiten a sus miembros cooperar en temas de defensa y seguridad, a fin de resolver los problemas de manera pacífica. No obstante, si la resolución de los conflictos no puede hacerse de forma pacífica, cuenta con una fuerza militar para llevar a cabo incursiones estratégicas para garantizar la seguridad común de sus Estados miembros (invocando el artículo 5 del Tratado de Washington o mediante el mandato de la Organización de las Naciones Unidas); realizándolas solo o de forma conjunta con otros países u organizaciones internacionales. Para más información, consultar: www.nato.int

²⁷ Adicionalmente, la Unión Europea cuenta con la política exterior y de seguridad común (PESC) que tiene por objeto preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, promover la cooperación internacional y consolidar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Se estableció por el Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1993, y fue actualizada por el Tratado de Lisboa de 2009. Ver Consejo Europeo. Cooperación de la UE en Materia de Seguridad y Defensa. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/>

²⁸ Como se señala en el Tratado de Londres, el Consejo de Europa "consiste en realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y principios que constituyen su patrimonio común y favorecen el progreso económico y social (de Europa)". Una de sus primeras acciones fue la redacción en 1950 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales que entró en vigor en 1953 y ha sido pieza clave en la actuación del Consejo. Algunos de los asuntos de su marco de acción son la protección de los derechos del niño, la lucha en contra del terrorismo, promover la igualdad de género, defender las libertades y derechos de los europeos, y la garantía del cumplimiento de las normas sanitarias, entre otros. Este y otros tratados de derechos humanos son elementos esenciales del ethos de la Unión Europea Para más información sobre el Consejo de Europa, ver Consejo de Europa (2016), El Consejo de Europa: Visión General. Brochure, Ref. 161216ES. www.edoc.coe.int

Energía Atómica),²⁹ se fusionaron con la firma del Tratado de Bruselas de 1965, unificando y articulando constructivamente a sus órganos supranacionales. También iniciaron sus actividades la Corte Europea de Justicia y del Parlamento Europeo (que reemplaza la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero).³⁰

A los seis países firmantes originales del Tratado de Roma que constituyó la CCE – Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos -, en 1973 se adhirieron Dinamarca, el Reino Unido e Irlanda. También en esos años entró en vigor el acuerdo de libre comercio con Suiza, Suecia, Austria y Portugal; se estableció el fondo de Desarrollo Regional Europeo – cuya finalidad es reducir las disparidades entre los Estados miembros mediante la creación de empleos, atracción de la inversión y mejora de infraestructura; y se establecieron reglas comunes para la protección del medio ambiente – lo que detonó la proliferación de organizaciones no gubernamentales (NGO’s) en la zona euro. En 1981, Grecia se adhirió; en 1985, España y Portugal; en 1989 Austria; y en 1991, Suecia. En 1985, Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos firman el Acuerdo de Schengen, en donde acordaron gradualmente ir removiendo sus controles fronterizos e introducir la libertad de movimiento para los Estados-miembros, para algunos no signatarios y países no regionales con los que suscriben convenios especiales.

Para 1992, se asciende otro peldaño más en los esfuerzos de integración europea con la firma del Tratado de Maastricht³¹ que da vida a la Unión Europea (UE), a la cual se van a adherir, después de prolongadas negociaciones, en 1995, Finlandia; en 2004, Polonia, la República Checa, Chipre, Malta, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Eslovaquia, Hungría; y en el 2007, Bulgaria y Rumania, y finalmente en 2013, Croacia – constando actualmente de 27 Estados, considerando la salida de Gran Bretaña (“brexit”) el 31 de enero de 2020.

El Tratado al que se hace alusión introdujo la ciudadanía europea, permitiendo la libre circulación y residencia de los ciudadanos europeos en los Estados miembros. Más importante, reafirmó la noción de una identidad europea complementaria de la identidad nacional. También se fijó una cooperación estrecha en materia de seguridad y justicia. Estos elementos se percibieron como cruciales para fortalecer la noción de

²⁹También creada en el Tratado de Roma de 1957, que establece un mercado común para el comercio de materiales y tecnología atómica.

³⁰La CECA se extinguió en 2002 una vez cumplido el periodo de vigencia, 50 años desde su firma, y sus funciones y competencias quedaron integradas en la Comunidad Europea, antecedente de la actual Unión Europea, constituida en 1993 mediante el Tratado de Maastricht.

³¹El Tratado fue suscrito el 7 de febrero de 1992 por 12 países: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido.

“comunidad social”. Es decir, contrario a lo que ha sucedido con muchos fenómenos de integración regional, incluyendo en muchas instancias la latinoamericana, la integración europea no respondió a factores extrínsecos a la región ni se limitó a ser una imposición negociada desde las cúpulas gubernamentales e impuesta a sus poblaciones. Siempre se tuvo en mente una proyección a futuro de una mayor integración que pasaba por un sentimiento de pertenencia a una comunidad que complementara la identidad nacional. Este punto es trascendental ya que la Unión Europea ha hecho hincapié y ha establecido mecanismos para respetar los derechos de sus ciudadanos y tomar en cuenta – no solo de palabra sino, de hecho – la voz y voluntad de estos. Tal es así que muchas de las decisiones concernientes a la Unión Europea se toman internamente mediante procesos de referéndum en los que se consulta democráticamente la voluntad popular.

El Tratado asentó un marco institucional único, compuesto por el Consejo, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas, y estableció asimismo un Comité Económico y Social, un Comité de las Regiones - ambos con funciones consultivas -, un Sistema Europeo de Bancos Centrales y un Banco Central Europeo, que completaron la lista de instituciones financieras, sumándose a las ya existentes, a decir, el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones. Asimismo, le confirió competencias a la Unión, que se clasifican en tres “pilares”: i) el primer pilar “ conformado por las Comunidades Europeas y proporcionaba un marco que permitía a las instituciones comunitarias ejercer, en los ámbitos regulados por el Tratado, las competencias que habían sido objeto de una transferencia de soberanía por parte de los Estados miembros; ii) el segundo pilar estaba formado por la política exterior y de seguridad común prevista en el título V del Tratado; y iii) el tercer pilar estaba constituido por la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior prevista en el título VI del Tratado. Las disposiciones de los títulos V y VI establecían una cooperación de carácter intergubernamental que se servía de las instituciones comunes y estaba dotada de algunos elementos supranacionales, en particular la asociación de la Comisión Europea y la consulta del Parlamento Europeo” (Sokolka, 2023).

El Tratado también estableció las pautas para una mayor integración y cooperación económica propiciando la libre circulación de capitales entre los Estados miembros; sentando las bases para una mayor convergencia de las políticas económicas; reforzando la cooperación entre los bancos centrales nacionales; la ejecución de una política monetaria única, dirigida por el Banco Central Europeo; y la introducción gradual del Euro, una moneda única europea adoptada por una gran parte de los Estados miembros en el 2002 (criterios de Maastricht).³²

32 Aunque se eliminaron los aranceles aduanales en 1968, subsistieron muchas barreras comerciales y no comerciales que

Por su parte, con el Tratado de Ámsterdam (firmado el 2 de octubre de 1997, entrando en vigor el 1 de mayo de 1999), se dotó a la Unión Europea del marco normativo e institucional para responder a nuevos retos tales como la globalización y el impacto que generaba sobre el empleo y la economía, o bien el terrorismo y el crimen organizado, y daños al medio ambiente. El Tratado de Ámsterdam también refuerza el respeto a los derechos humanos de sus ciudadanos (se establece el principio de no discriminación y de igualdad de oportunidades y se establecen sanciones en caso de violación de los derechos humanos por parte de los Estados³³) y el carácter democrático de las instituciones y, “mientras que la construcción europea se había desarrollado históricamente en torno a objetivos económicos, a partir de ahora se hace hincapié en las responsabilidades políticas de la Unión, tanto en su interior como hacia el resto del mundo.”³⁴ Estos elementos y el respeto a la ley (creando derechos progresivos) es parte del ethos que caracteriza a la Unión Europea en la actualidad, y que la hace tan atractivo como ejemplo de una integración regional sustentada en valores e ideales a los que aspira una gran parte de la humanidad.

Con sus problemas y bemoles, podemos decir que el fenómeno de la integración europea ha sido exitoso. Parte de su éxito ha sido su proyección futura, articulación de mecanismos e iniciativas, así como de objetivos y destino. Asimismo, su éxito es resultado de su dinamismo y efecto transformador positivo sobre las poblaciones de los países miembros que lo integran.³⁵ Su capacidad de atraer a nuevos miembros, es muestra clara de su éxito – a pesar de la salida de la Gran Bretaña – que, actualmente una mayoría de británicos lamentan (Statista, mayo 2023). Su población consta de 447,7 millones (2022)³⁶ de personas y se espera la integración futura de alrededor de 10 países más (por ejemplo, Moldova, Macedonia, Montenegro, Serbia, Turquía,

no permitían el libre comercio entre los Estados miembro. En vista de ello, se formuló el Acta Única Europea que lanzó un ambicioso programa de 6 años para resolver esta problemática y crear un mercado único. El Acta Única Europea entró en vigor el 1 de julio de 1987.

33 Por ejemplo, a las que se hizo acreedora Austria en el 2000 con la elección del candidato de derecha ultranacionalista Jörg Haider. Para más sobre los mecanismos de protección a los derechos humanos dentro del marco de la Unión Europea, ver Ocaña, Juan Carlos. (2021). El Tratado de Ámsterdam (1997). La Historia de la Unión Europea. La Ciudadanía Europea. España: Instituto de Tecnologías Educativas. www.historiasiglo20.org

34 Comisión Europea. (1999). Tratado de Ámsterdam: Lo que ha cambiado en Europa. Serie: «Europa en movimiento» Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Roldán, Paula Nicole. (2021). Tratado de Ámsterdam. Economipedia.com

35 Estos efectos positivos no solo se han presentado en el ámbito económico, comercial e industrial, sino también en la ampliación y respeto de derechos, libertades e inclusión. El caso de Irlanda es un buen ejemplo. De ser una economía, mayormente agrícola, se ha transformado en una avanzada sociedad de servicios, particularmente tecnológicos. De ser una sociedad conservadora, con la entrada del derecho comunitario, tuvo que dejar de lado derechos y costumbres discriminatorias - por ejemplo, la costumbre que las mujeres renunciaran al servicio público y otros empleos al contraer matrimonio - en favor de normas y costumbres que garantizaran la igualdad de iure y de facto (y que, en caso de no cumplirse, pudieran controvertirse en instancias incluso supranacionales).

36 Unión Europea. (2022). Datos y cifras sobre la vida en la Unión Europea. https://european-union.europa.eu/index_es

Albania, entre otros), incluyendo a Ucrania con una población de 44 millones de personas. Es verdad que no todos los miembros brincan de alegría ante los prospectos de la inclusión de nuevos miembros – en particular los países que más aportan al presupuesto (Alemania, Francia, Italia, Suecia). Además, países que han causado problemas por tener regímenes con tendencias autocráticas y nacionalistas – como Polonia (ver *Político*, 15 de febrero 2023) y Hungría (ver *Fox*, 7 de abril 2023) – han mermado el apetito nuevos ingresos con valores no del todo compatibles. No obstante, los europeos han formado una identidad común y estiman que son más los aspectos y valores que los unen que aquellos que los separan; además de considerar que la calidad de sus vidas ha mejorado en la Unión Europea (ver *Euronews*, 15 de octubre 2020).

La conformación de la Unión Europea no solo ha tenido un impacto positivo en sus países miembros, creando internamente mecanismos y controles que, por una parte, garantizan la estabilidad institucional, la democracia, el Estado de derecho, el respeto por los derechos humanos con énfasis en la protección y respeto a los derechos de las minorías; y por otra, la garantía de funcionamiento y competitividad de una economía de mercado. Estos valores principios y valores directrices, que hacen eco a los llamados Criterios de Copenhague – son los mismos que deben reunir y garantizar los Estados que pretendan su adhesión a la Unión, lo que ha generado una mayor propagación de esos valores que, hasta hace poco, no eran la norma en una gran parte de la región. Es de mencionar que la misma dinámica institucional de la Unión Europea (aunada la existencia de sanciones) hace que el respeto de esos valores no sea negociable – a diferencia de lo que ocurre en Latinoamérica en los que existen en papel, pero en la práctica son poco respetados.

Pero más importante, podemos sin duda decir que la Unión Europea es un éxito, puesto que ha logrado uno de sus propósitos fundamentales y razón particular de su creación: mantener la paz y resolver una gran parte de sus diferendos de forma democrática, mediante la negociación y aplicación de la ley.

Integración Regional Latinoamericana

Los primeros antecedentes de la integración latinoamericana se remontan al siglo XIX, cuando Simón Bolívar – tomando como modelo las anfitionías griegas e inspirado en las ideas del racionalismo y liberalismo – convocó en 1826 a las recién emancipadas naciones hispanoamericanas (y a Inglaterra, que podía anteponerse a España) al Congreso Anfitionico de Panamá. Su objetivo fue el de buscar una mayor integración mediante la conformación de una confederación que asegurara la seguridad y defensa común en contra las potencias extranjeras - principalmente el imperio español, razón por la que se invitó a Inglaterra - que asechaban a las jóvenes naciones. Bolívar tenía

en mente conformar una alianza regional política, económica y militar sin que ello implicara una renuncia de la independencia de los gobiernos que la conformaran. Estimó que los factores comunes que presentaban las excolonias – idioma, religión, el estar en un proceso de independización – facilitarían el proceso de integración. Sin embargo, ello no fue suficiente. Como señaló previsoramente Bolívar en su Carta de Jamaica: “Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse; mas no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América” (Bolívar, 1815). Como lo había ya anticipado el Libertador, el Congreso Anfictiónico de Panamá - al que asistieron la Gran Colombia, México, Perú y las Provincias Unidas de Centroamérica, mas no Inglaterra, Chile o Buenos Aires – no logró sus cometidos por falta de compromiso de las partes³⁷ y, en cierta manera, por la presión que ejerció Estados Unidos al que no le convenía tener una Hispanoamérica unida (planteamiento “entre líneas” de la Doctrina Monroe de 1823).

Otros intentos de integración le siguieron al Congreso Anfictiónico de Panamá con similares resultados. Ante las amenazas de intervención de Francia y España en México, destaca la propuesta de Perú, partiendo de una idea del político, jurista y diplomático panameño Julio Arosemena, de realizar en 1864 un congreso americano - el llamado Segundo Congreso Americano de Lima – en el que se planteó, entre otras propuestas, el compromiso de resolver los problemas en forma pacífica (sobre todo los limítrofes), el establecimiento de una ciudadanía común, y obligatoriedad de los acuerdos tomados por la asamblea (De la Reza, 2018). A este esfuerzo le siguieron otros no fructíferos.

Pero fue después de la Segunda Guerra Mundial en que se detona el proceso de integración regional en el mundo, Latinoamérica no siendo la excepción. Impactada por los Acuerdos de Bretton Woods (ver Van Trotsenburg, 2019), la región inició su proceso de regionalización con la adhesión a y constitución de organismos multilaterales que se convertirían en los fundamentos del andamiaje del “sistema interamericano”. Alentados por ideas liberales de la postguerra, los países latinoamericanos se unieron a la tendencia internacional que visualizaba a la integración regional como un medio para garantizar la paz, un progreso justo, basado en derechos y libertades, y una vía para acrecentar los intercambios que unen a los países. En consecuencia, algunos de

³⁷ Si bien se había planteado originalmente la constitución de una asamblea general permanente se decidió que esta no tendría ese carácter; se concertó que las conciliaciones no tendrían el carácter obligatorio; la nacionalidad no sería común, y no se prohibió la esclavitud, pero sí el tráfico de esclavos.

los principales mecanismos que impactan la integración se empezaron a forjar en esa época, a decir:

- ▣ *Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (BIRF)*, fundado en 1946 como parte de los esfuerzos de reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial, contando con la participación de varios países latinoamericanos. Actualmente, es el mayor banco de desarrollo - parte del Grupo del Banco Mundial – conformado por 189 países cuyo propósito es el combate a la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible brindando apoyo a países de ingreso mediano y bajo. Para más información: www.bancomundial.org/es/who-we-are/ibrd

- ▣ *Organización de Estados Americanos (OEA)*, fundada en 1948, al suscribirse la *Carta de la OEA*³⁸ en Bogotá, Colombia - aunque sus bases se remontan a la Primera Conferencia Internacional Americana (1889-1890) en la que se acordó crear la Unión Internacional de Repúblicas Americanas que fueron el antecedente del sistema interamericano. Es un organismo regional que actualmente reúne a 35 Estados miembros regionales, y, como lo señala el artículo 1 de la Carta de la OEA, se constituyó a fin de lograr la paz y justicia, fomentar su solidaridad, robustecer la colaboración, y defender su soberanía, integridad territorial y su independencia de los Estados regionales. Para lograr sus más importantes propósitos, la OEA se basa en sus principales pilares que son la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo.³⁹ Actualmente, es el foro regional más importante en materia política, jurídica y social. Para más información: www.oas.org/es/

- ▣ *Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID)*, es una organización financiera internacional fundada en 1959, creada para financiar proyectos de desarrollo económico, social e institucional; promover el multilateralismo y la integración comercial regional en América Latina y el Caribe; reducir la pobreza y fomentar un crecimiento sostenible y duradero. Cuenta con 48 Estados miembros, de los cuales 26 son prestatarios y 22 no prestatarios

38 La Carta de la OEA sufrió de varias enmiendas: por el Protocolo de Buenos Aires (1967, que entró en vigor en 1970); el Protocolo de Cartagena de Indias (1985, que entró en vigor en 1988); por el Protocolo de Managua (1993, que entró en vigor en 1996) y el Protocolo de Washington (1992, que entró en vigor en 1997).

39 Recientemente, la OEA ha sido objeto de varias críticas, sobre todo provenientes de los gobiernos populistas autoritarios de izquierda, señalando al organismo como "intervencionista" y de ser una "herramienta política de los Estados Unidos". Estos gobiernos se quejan de que la OEA los critique por su poco respeto a la división de poderes, su desdén a la ley, y tendencia a cooptar y desfundar las instituciones democráticas. Sin embargo, uno de los valores fundacionales de la OEA reposa justamente - a los que se comprometieron a respetar los estados miembros - en el respeto a la democracia. Por ende, la OEA está en su justo derecho - de hacer observaciones a estas prácticas cuestionables que claramente atentan contra las democracias latinoamericanas.

(no- regionales). Su trabajo ha tenido un gran impacto en la región, sobre todo apoyando con expertos y financiando proyectos de gran envergadura de infraestructura, tecnología y materia ambiental, por nombrar algunos. Para más información: www.iadb.org

- ▣ *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), un organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas, fundado en 1948 cuyo objetivo es promover el desarrollo económico y social de la región. Su impacto ha sido una muy importante fuerza motriz de la integración regional latinoamericana y del caribe. Para más información: www.cepal.org

Es pertinente señalar que estos movimientos de integración regional, que se vieron plasmados en la constitución de los organismos señalados, surgieron en parte de manera reactiva y en respuesta a los retos que se dieron en los años 50s con la creación la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). Con la creación de un Mercado Común Europeo, los países regionales buscaron nuevas formas de inserción en los mercados internacionales para paliar su baja industrialización y desarrollo – factores que les representaban serias desventajas.

Justo en esta década y desde su origen, la CEPAL empezó a proponer diversas alternativas y visiones sobre la integración regional latinoamericana, sobre todo con dimensiones económicas, la que concebía como “una herramienta esencial para generar mercados ampliados que permitieran apuntalar la industrialización y reducir la dependencia” (Pizarro, 2008), que dígame de paso, sigue siendo uno de los fundamentales problemas de la región y que ha sido un freno a una mayor integración. Las ideas planteadas por la CEPAL se convirtieron en la visión dominante de integración regional y en el modelo para los programas nacionales de desarrollo económico e industrial.

Raúl Prebisch, economista argentino, figura clave y teórico de la integración regional latinoamericana, quien fuera secretario de la CEPAL (1950-1963), concibió a la integración como una estrategia para impulsar la región mediante la constitución de zonas de libre comercio con aranceles comunes externos, incorporando el Modelo de Sustitución de Importaciones (ISI) y de desarrollo estabilizador. Prebisch buscaba la transformación de los países de la región, de ser exportadores de principalmente de materias primas y recursos naturales, a ser competidores en los mercados internacionales con bienes de valor agregado (nótese que aún nos encontramos mayoritariamente en esa dinámica). Consideraba que era indispensable que los países de la región buscaran la industrialización y disminuyeran la dependencia externa, integrándose a segmentos de las cadenas de valor con más valor agregado, particularmente con la producción de

manufacturas (NU.CEPAL, 1987).⁴⁰ Pero señalaba que esta industrialización – puesto que la mayoría eran países en desarrollo – debía llevarse a cabo mediante la rectoría y tutela del Estado, alentando la inversión extranjera, pero con cierto proteccionismo al comercio exterior. También señalaba que debía hacerse a través de la sustitución de importaciones, en donde el Estado debía incentivar y proteger a las nuevas industrias (Prebisch, 1964). Este modelo de *regionalismo cerrado* facilitaría, según su visión, que los países regionales compitan conjuntamente para posicionarse en los mercados en contra de países industrializados.

Esta política sentó las bases para la creación en 1960 del *Mercado Común Centroamericano* (MCCA), mediante el Tratado de Integración Económica Centroamericana, cuyos países signatarios - Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, Guatemala y Honduras – acordaron crear un mercado común privilegiando así el regionalismo centroamericano sobre el latinoamericano. Asimismo, impulsada por la mencionada visión, en 1973 se creó la *Comunidad del Caribe* (CARICOM), a fin de crear un mercado común entre los países del Caribe para apoyar la producción de mercancías internacionalmente competitivas y proteger algunos sectores estratégicos como el agrícola e industrial. Actualmente cuenta con 15 miembros plenos y 5 asociados. También se constituyó en 1975 el *Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe* (SELA), un organismo intergubernamental conformado en la actualidad por 25 países, cuyo propósito es “promover un sistema de consulta y coordinación para concertar posiciones y estrategias comunes de América Latina y el Caribe, en materia económica, ante países, grupos de naciones, foros y organismos internacionales e impulsar la cooperación y la integración entre países de América Latina y el Caribe”. En 1969 se creó la *Comunidad Andina* (Pacto Andino), una organización internacional constituida con el Acuerdo de Cartagena, creada para fomentar el desarrollo integral y la cooperación entre los países andinos – inicialmente Colombia, Perú, Bolivia, Chile. Finalmente, se constituyó la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC), un organismo regional latinoamericano que existió de 1960-1980, fundado por el Tratado de Montevideo, y cuya finalidad fue crear una zona de libre comercio (estableciendo un plazo determinado), que se lograría gradualmente mediante la eliminación de los cupos, gravámenes y restricciones al comercio entre los diez Estados firmantes (entre ellos México). Esta fue la primera propuesta de integración económica de la región que buscara un desarrollo económico y comercial conjunto de los países regionales.

Si bien la creación del ALALC impactó positivamente el comercio regional, se generaron algunos problemas dada la falta de coordinación económica y la rigidez de sus plazos y

⁴⁰Paradigma en el que nos encontramos aún en estos días sin que en la mayoría de la región haya migrado a segmentos de las cadenas de valor con más plusvalía como los segmentos con tecnología de punta.

términos. Por ejemplo, se estableció que solo se permitiría el intercambio de bienes y no se incluyeron servicios, infraestructura, inversiones extranjeras, políticas agrícolas, balanza de pagos, aranceles comunes al exterior, como lo hacía el Tratado de Roma que, como ya vimos, dio origen a la Comunidad Económica Europea. A lo anterior se aunó la crisis económica, conflictos geopolíticos e inestabilidad, que la hicieron en parte inefectiva y redundante. Ante la imposibilidad de cumplir el plazo establecido para la creación de una zona de libre comercio, además de otros problemas regionales y externos, en 1980 – con la firma del Tratado de Montevideo - se decidió que los esfuerzos iniciados por la ALALC serían continuados por la *Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI). Si bien ambas organizaciones perseguían un fin común – el establecimiento de un mercado común latinoamericano – el nuevo tratado sentó las bases para establecer un nuevo ordenamiento jurídico operativo que reorientó los procesos para llegar a dicho fin. También se revisaron minuciosamente algunas de las condiciones preexistentes que creaban distorsiones y barreras al comercio intrarregional.⁴¹

La región sufrió grandes cambios políticos y económicos en los años 70-80s. A la par del remplazo de las dictaduras por democracias y la adopción de economías de mercado por un número importante de países latinoamericanos, las severas crisis económicas, obligaron a muchos países a obtener financiamiento internacional, principalmente del Fondo Monetario Institucional (FMI). Ello conllevó la imposición de fuertes políticas de ajuste (disciplina presupuestaria, estabilización macroeconómica, liberalización económica respecto al comercio, reducción del Estado y expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía interna, mantenimiento de tipos de cambio competitivos, por nombrar algunas) y cambios en materia de gobernanza (reorientación del gasto público a favor de la salud, educación e infraestructura; ampliación de las bases imponibles, garantías de derechos de propiedad y propiedad intelectual, por nombrar algunas) que tuvieron un impacto social importante.

Este paquete de reformas, mejor conocido como el Consenso de Washington (ver Casilda Béjar, 2004), dio paso a la instauración del neoliberalismo⁴² en la región y al surgimiento de una nueva tendencia en la CEPAL frente al fenómeno de regionalismo latinoamericano denominado “nuevo regionalismo” o “*regionalismo abierto*”. En el regionalismo abierto, es caracterizado por una apertura comercial que promueve las exportaciones, el acceso a nuevos mercados con costos más favorables y competitivos,

41 Para más información sobre los cambios generados, ver Asociación Latinoamericana de Integración: www.aladi.org

42 Que si bien generó algunas consecuencias positivas en la región también creó más pobreza y concentración de la riqueza; se descuidó al campo en aras de la industrialización, se causaron daños al medio ambiente y hay quienes sostienen que se precarizó el trabajo y aumentó la desigualdad. Rodríguez, Juan Pablo. (2020). The politics of neoliberalism in Latin America: dynamics of resilience and contestation. Oxford: Latin American Center, Oxford University. www.wileyonlinelibrary.com/journal/soc4; Jimenes Cabrera, Edgar. (2016). El Modelo Neoliberal en América Latina. Revista del Departamento de Sociología, No. 19(7). México: UAM <http://www.sociologiamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologia/article/view/806>

tanto para las exportaciones como para las importaciones.⁴³ También se caracteriza por la convivencia entre los acuerdos de integración intrarregional y los tratados de libre comercio con terceros países. El regionalismo abierto motivó la adhesión de casi todos los países al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), alentó también la negociación de tratados de libre comercio – destacando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado entre México, Estados Unidos y Canadá y que entró en vigor el 1 de enero de 1994 (ver Soto y Quintana, 2014). También echó a andar el proceso de integración entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, que en 1991 dio origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y que en fases posteriores incorporó a Venezuela y Bolivia. MERCOSUR pretendía armonizar las políticas macroeconómicas entre sus miembros, eliminar paulatinamente las restricciones no arancelarias y tener aranceles externos comunes. Asimismo, impulsado por el regionalismo abierto, nació la propuesta de una mayor integración regional liderada por los Estados Unidos plasmada en el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) – así como varios acuerdos bilaterales y multilaterales.

Haciendo eco de los constantes vaivenes políticos e ideologías contrapuestas de la región, como contrapropuesta al ALCA, y esgrimiendo una visión y política manifiestamente en contra del capitalismo, las medidas económicas planteadas por el Consenso de Washington, y la hegemonía de los Estados Unidos en la región, en 2004 se formula una propuesta de integración regional, promovida principalmente por el gobierno populista de Hugo Chávez en Venezuela y su aliado Fidel Castro de Cuba, para la constitución de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Muy alineada a la narrativa del Foro de San Paulo, dicha organización internacional que cuenta actualmente con 15 miembros, tiene al propósito de defender la soberanía y autodeterminación de los pueblos latinoamericanos, eliminar la dependencia a las potencias extranjeras, acabar con la pobreza y exclusión social, y fomentar la cooperación y desarrollo solidario entre los países latinoamericanos. A pesar de que se constituyó como una alternativa a las políticas neoliberales, en la actualidad funciona más es más un foro político.

43 Björn Hettne, define al nuevo regionalismo, contrastándolo con el viejo regionalismo, señalando que: “Mientras el viejo regionalismo se formó en y por el contexto de Guerra Fría bipolar, el nuevo regionalismo se está formando en un orden mundial multipolar. Mientras el viejo regionalismo fue creado “desde arriba” (por las superpotencias), el nuevo regionalismo es un proceso más espontáneo “desde adentro” y/o “desde abajo”, donde los Estados nacionales y otros actores juegan un papel importante. Mientras el viejo regionalismo se caracterizó por un proceso de integración económica con una orientación hacia adentro y proteccionista, la integración económica en el nuevo regionalismo es generalmente vista como abierta y compatible con una economía mundial interdependiente (...). Mientras el viejo regionalismo es específico en cuanto a los objetivos (algunos esquemas con objetivos en torno a la seguridad y otros con objetivos económicos), el nuevo regionalismo es un proceso multidimensional más comprehensivo. Mientras el viejo regionalismo se refería exclusivamente a Estados formalmente soberanos, el nuevo regionalismo forma parte de una transformación estructural global en la cual actores no-estatales son activos y se manifiestan en diferentes niveles del sistema global. El nuevo regionalismo se define como un concepto del “orden mundial”. Hettne, Björn (1999), *Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation*, in Björn Hettne, András Inotai and Osvaldo Sunkel (eds.), *Globalism and the New Regionalism*, London: Macmillan, Basingstoke, Pp. 7-8.

Ciertamente muchas de las reformas implementadas en la región motivadas por el regionalismo abierto y el Consenso de Washington eran necesarias, y a la larga trajeron beneficios financieros, desarrollo y estabilidad económica. No obstante, la narrativa fundacional del ALBA, si bien encuentra sus cimientos en una visión política de izquierda, pone en el centro de atención las palpables deficiencias e impactos negativos, sobre todo sociales, que las políticas neoliberales tuvieron en la región. Así también, tuvo la ambición – algunos señalarían que con poco éxito – de plantear una visión y forma de accionar económica alternativa. Esa narrativa hizo patente que algunos de los planteamientos hechos por la CEPAL y el Consenso de Washington tuvieron resultados clarososcuros. Que el mercado no fue un regulador eficiente para llegar por sí mismo a la equidad y crear condiciones óptimas de bienestar. Tampoco fue eficiente en corregir los desequilibrios en el mercado de bienes y de trabajo – que tanto daño hicieron a la región – mediante la fluctuación de precios y salarios. Resaltó que, aunado a las distorsiones creadas por la corrupción, el desdén a la ley, y el “capitalismo de cuates” (amigos), las políticas neoliberales hicieron que se sobrepusieran los intereses de grupo sobre los intereses sociales, lo que generó una concentración de la riqueza y oportunidades en pocas manos, dejando rezagadas a una gran mayoría de las poblaciones latinoamericanas, en especial a las minorías.

Otros mecanismos de promoción de la integración regional que en adelante se constituyeron son: la *Unión de Naciones Suramericanas* (UNASUR), creada en 2008, que actúa como foro político principalmente, aunque sus contribuciones a la integración regional son destacables en infraestructura, energía, defensa (destaca la Escuela de Defensa Suramericana) e innovación tecnológica; la *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (CELAC), es un mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política creado en 2011, que cuenta en la actualidad con una membresía de 33 países de América Latina y el Caribe. Ha sido un efectivo mecanismo de concertación política, no solo al interior de la región sino también con otras regiones y bloques comerciales. También ha sido un mecanismo efectivo para paliar las divergencias políticas regionales. Por su parte, la *Alianza del Pacífico* (AP), es una iniciativa de integración regional constituida en 2012, conformada por México, Colombia, Chile y Perú, algunos señalan que en contrapropuesta al ALBA (ver Aranda y Salinas, 2015), cuya finalidad es “convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico, ...construyendo, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”.⁴⁴ La Alianza ha motivado la generación de acuerdos bilaterales y multilaterales y la apertura a acuerdos comerciales y cooperación

⁴⁴ Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (consultada mayo 23, 2023). Alianza del Pacífico. <https://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/pacific-alliance>

con un número más vasto de socios. También ha logrado que sus miembros se integren a mayores y más especializadas cadenas de valor.

En síntesis, las modalidades del regionalismo latinoamericano pueden agruparse en tres categorías distintas: a) *Bloques de libre comercio y espacios de preferencias arancelarias*, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Alianza del Pacífico (AP), y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (TLCAN), y los múltiples acuerdos bilaterales existentes entre países latinoamericanos y terceros. b) *Procesos de integración regional cuyo objetivo es la conformación de una unión aduanera y la profundización en políticas comunes*, como la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o el Sistema de Integración Centroamericano (SICA); y c) *Procesos de cooperación, colaboración y complementariedad en temas de desarrollo, políticos, sociales y económicos*, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), entre otros (Caldentey del Pozo, 2014).

Por su parte, Federico Novello Urdanvia, clasifica la integración latinoamericana en base a dos corrientes. La primera que tiene como referencia “compromisos económicos, preferencias en los mercados de bienes, servicios y factores expresadas como una liberalización más rápida y profunda que la que opera globalmente,” caracterizada por la búsqueda de objetivos primordialmente económicos y descartando cuestiones sociales, culturales y de derechos. La segunda, que profundiza la integración regional involucrando compromisos económicos – “como la coordinación, armonización de políticas, incluyendo las macroeconómicas y sectoriales, con efectos jurídicos vinculantes” (Novello Urdanvia, 2001). Asimismo, establecen la persecución de valores conjuntos como la defensa de las libertades y derechos de los ciudadanos, así como un respeto a la democracia. Este último tipo de mecanismos de integración son los más holísticos y los que aportan más beneficios de coordinación e integración. No obstante, son también los más difíciles de alcanzar puesto que requieren el establecimiento de denominadores comunes y factores de equalización.

A pesar de los enormes esfuerzos de integración que se han hecho en la región, no se ha logrado subir más que los primeros peldaños de las dinámicas integrativas del modelo de Béla Balassa. Además, como se verá, no existen actualmente las condiciones para esperar una mayor progresividad dadas las circunstancias económicas, políticas y sociales que vive la región.

Desafíos de la integración regional de Latinoamérica y el Caribe

A diferencia de lo que sucedió en el proceso de integración europeo, el latinoamericano si bien ha sido en parte dinámico y ha cosechado algunos éxitos innegables, también es cierto que ha sido en ocasiones errático y desarticulado. Como se señaló anteriormente, existen múltiples iniciativas y mecanismos de integración regionales y subregionales con sus propias agendas y objetivos, en ocasiones divergentes. No existe un proyecto de integración articulado y unificado, que hable con una sola voz, y que establezca un cronograma de objetivos comunes o un andamiaje común sobre el que se pueda llevar adelante un mayor, más progresivo y complejo proceso de integración. Si bien muchos de estas organizaciones han logrado éxitos posicionando a la región en el ámbito global en temas específicos (energía y protección del medio ambiente), los mecanismos existentes son inefectivos y redundantes con un poder e impacto restringido, no habiendo establecido una verdadera integración o coordinación de políticas incluso en sus áreas de competencia.

Lo anterior se debe a diferentes factores. El primero es que no se ha logrado establecer una agenda regional que prevalezca sobre los intereses nacionales. Si bien mecanismos como el ALBA, la CELAC o la CAN, por nombrar algunos, han establecido agendas regionales en temas de interés común que son tratados con bombo y platillo en las Cumbres Presidenciales, lo que resulta a menudo son meras declaraciones retóricas de buenos propósitos que no tienen una incidencia fáctica en el terreno y que no se comprometen a pasos concretos ni recursos para alcanzarse.

Lo anterior se debe a que el vaivén de lo atractivo y “sexy” de contar con una mayor integración regional pasa a menudo por el embudo de los procesos políticos internos, los cuales responden a miras cortoplacistas cuya principal motivación es la generación de réditos electorales. Por tanto, la narrativa de una mayor integración se ha visto a menudo estancada por falta de voluntad política, o bien, se ha dejado en el cajón del olvido por tener los gobiernos en turno otras prioridades. En abono de lo anterior, muchos gobiernos nacionales no tienen un claro entendimiento de la dinámica regional y/o internacional lo que ha generado que no tengan miras para conjugar y articular – sacando réditos y beneficios – de ambas esferas en el plano nacional. Los procesos políticos también han resultado en visiones político-ideológicas que han creado divergencias entre los países de la región – y que en la actualidad se han hecho más patentes. Ello ha generado desconfianza y confrontaciones intestinas entre los líderes políticos – sin mecanismos regionales capaces de ponerles un alto o solventarlas por el intervencionismo y choques de ideologías –, y ha llevado al incumplimiento de acuerdos, la falta de transparencia e intercambio de información, aunado a la falta de aplicabilidad *de facto* de lo acordado.⁴⁵

Por otra parte, no existe una voz unísona de liderazgo que posicione estratégicamente a la región frente a otros bloques comerciales y construya el caso de la imperiosidad y las bondades de una mayor integración regional. No hemos logrado tener una voz como la de Robert Schumann o Jean Monnet que convenzan a las naciones de poner sus intereses particulares de lado en favor de un proyecto de integración regional – lo que, como hemos visto, implicaría una merma a la soberanía que, en tiempo recientes, la maniquea y trasnochada narrativa de su defensa a ultranza parece haberse avivado entre los nuevos líderes populistas latinoamericanos. Tampoco hemos tenido liderazgos que convenzan o enuncien claramente (“socialicen”, utilizando un término coloquial moderno), a todos los sectores, las ventajas de tener una mayor integración, como lo son el aprovechamiento de economías de escala, una mayor articulación productiva entre los países socios, la negociación estratégica como bloque comercial frente a otros (siguiendo la idea original de Raúl Prebisch), una variedad de productos y servicios a precios competitivos, o más eficientes procesos mediante la integración de políticas públicas en materia de salud, educación, defensa del medio ambiente, lucha conjunta en contra de la delincuencia y crimen organizado (fenómenos transnacionales), infraestructura, o transporte.

Lo anterior ha resultado también en que el elemento del que habla Karl Deutsch de crear un sentimiento de comunidad – *we feeling* – o solidaridad de hecho como la llamaría Robert Schumann, está casi ausente, incluso de entre los jugadores del sector privado que inciden en las dinámicas de poder e integración regional. No se ha trabajado en fomentar el sentimiento de una identidad común latinoamericana que trascienda a una vaga identificación de una herencia común o a un carácter meramente folclórico. En abono de lo anterior, el hacer un planteamiento pro-integración se ha complicado también porque los beneficios de los procesos integrativos de la región se han caracterizado por sus resultados clarososcuros, puesto que muchos de sus beneficios se han concentrado en pocas manos y no han permeado ni repercutido en un mayor bienestar e igualdad para una mayoría de los ciudadanos. Es por ello por lo que la parte de pertenencia a una comunidad, con derechos y valores comunes “vivientes” (no solo relegados a documentos y buenas intenciones) debe de trabajarse más en el proceso de integración latinoamericana.

Quizá también no hemos podido hacer más “apetitosa” una mayor integración regional puesto que, a diferencia de Europa, no hemos tenido los antecedentes históricos que faciliten e infundan una urgencia y la necesidad imperante de elevar a otro peldaño

45 Por ejemplo, la ocasionada por el intervencionismo de México en la política del Perú y la falta de reconocimiento - y traspaso, como corresponde, de la presidencia de la Alianza del Pacífico - por parte de su Presidente Andrés Manuel López Obrador. Esta situación ha vuelto a lanzar a la región en luchas intestinas y países tomando partido por un bando y el otro, haciendo que el sueño de una mayor integración regional parezca incluso más distante.

nuestros procesos de integración. También, en el ámbito comercial, el hecho de tener como principales socios comerciales a países extra regionales como China, Estados Unidos, los países de la Unión Europea o India – no como los países europeos que tienen un fuerte comercio interregional y sus principales socios comerciales son los países de la región – ha contribuido a crear dinámicas que ponen en un segundo plano una mayor integración regional creando fuertes dependencias (aunado al hecho de que los países de la región compiten para posicionarse frente a esos mercados e insertarse en más cadenas de valor).

Asimismo, la región sigue teniendo problemas políticos, económicos y sociales que hacen imposible una mayor materialización de la integración regional y competitividad frente a otras regiones. Por ejemplo, la terrible violencia que impera en muchos de los países de la región acentuada por graves y prevalentes problemas de narcotráfico y crimen organizado; la falta de Estado de Derecho, desdén por las normas, impunidad y corrupción en todos los niveles; severos problemas de gobernabilidad que han traído como resultado la erosión de las democracias y la proliferación de populismos autoritarios; un deterioro del medio ambiente y recursos naturales y culturales; una marcada debilidad de las instituciones; una lacerante desigualdad y deficiente calidad (y acceso) de los servicios de salud y de educación - incluyendo la capacitación laboral (ambas siguen ancladas en los modelos de los 70s para crear empleados, en vez de emprendedores, y proveer de mano de obra barata a las industrias) - por nombrar algunos. Aunado a lo anterior, el tejido social, la cohesión, y el sentido de identidad común nacional se han también resquebrajado. Ello debido en parte a los factores anteriormente señalados, pero también a los antagonismos fomentados por los nuevos líderes populistas autoritarios. Una menguante cohesión e integración nacional se traduce en menores posibilidades de una cohesión e integración regional efectiva.

En el plano económico, y en relación con lo anteriormente señalado, el hecho de que América Latina y el Caribe sigan teniendo predominantemente una canasta exportable caracterizada por productos primarios con poco valor agregado – no estando sus productos y servicios en segmentos de las cadenas con más valor en un mercado que privilegia la innovación, la creatividad y tecnologías de punta – ha relegado a la región a un segundo plano haciendo además su desarrollo inequitativo y vulnerable a factores externos (tomando en cuenta que las materias primas – principales productos de exportación de la región – han ido perdiendo valor en el mercado).⁴⁶ Por tanto, no

⁴⁶En abono de lo anterior, según datos de la CEPAL, en 2023 “la tasa de crecimiento económico de América Latina y el Caribe en 2023 será del 1,3%. Por subregiones, esto se desglosa en solo un 1% en América del Sur, un 3% en América Central y un 3,3% en el Caribe, mientras que se espera que México registre una tasa de solo el 1,1%.” Concluye que “estas tasas mediocres de crecimiento contribuirán poco a la creación de empleo, ni tampoco permitirán a los gobiernos crear el espacio fiscal que necesitan para mantener los gastos sociales y las transferencias, invertir en educación y crear un buen entorno para absorber los crecientes flujos migratorios. En consecuencia, la región se enfrenta al riesgo de experimentar episodios de malestar social junto a una creciente marea migratoria.” Salazar Xirinachs, José Manuel. (29 de marzo 2023).

se trata de unir fuerzas para exportar más, sino lograr una mayor complementariedad migrando a mejores segmentos de las cadenas con mayor valor agregado, logrando mayor competitividad en los mercados internacionales – con ello logrando a su vez una mayor competitividad de la región.⁴⁷ Para lograr lo anterior, es necesario invertir más en una educación de calidad, que responda a las necesidades de los cada vez más sofisticados mercados (lo que implica tener una mayor comunicación y no desdeñar o antagonizar al sector privado – como está ocurriendo en muchos gobiernos populistas autoritarios en la región); en mayor investigación y generación de conocimientos; en fomentar la creatividad y la innovación desde los primeros niveles educativos; en mejorar los servicios de salud y garantizar su acceso adecuado a toda la población; en asegurar una mayor equidad e inclusión; y en procurar una plena incorporación de las mujeres a la economía – y sobre todo a puestos de decisión (lo que se ha encontrado que tiene amplios réditos económicos); entre otros factores. Sólo así se podrán desarrollar y aprovechar plenamente las fortalezas y recursos de la región.

La pandemia de COVID-19 ha agravado no solo los problemas antes enumerados sino también ha multiplicado las crisis que enfrentan las instituciones internacionales y los diferentes mecanismos de cooperación regional. Es menester trabajar conjuntamente en el plano de las instituciones regionales y en lo individual en los países latinoamericanos y caribeños para superar algunos de los desafíos a los que se ha hecho referencia. No hacerlo hará que nuestra región no solo pierda competitividad frente a la consolidación de otros bloques, sino que desperdiciará el enorme potencial humano y recursos naturales de la región.

En 2023 el crecimiento será más lento en América Latina y el Caribe: Así es como se puede revertir el ciclo. Columna de Opinión. Desarrollo Económico. www. <https://www.cepal.org/es/articulos/2023-2023-crecimiento-sera-mas-lento-america-latina-caribe-asi-es-como-se-puede-revertir>

47 Esa dinámica se logró en la Unión Europea. Si bien es cierto que, a diferencia de América Latina el comercio intrarregional es muy fuerte, el mercado orientó a los países a concentrarse en ofrecer al mercado extra e intrarregional productos en los que fueran competitivos como región. Eso mejoró las ineficiencias y calidad de los productos y orientó a los países que no fueran competitivos a relegar ciertos productos a quienes sí lo fueran - ejemplo de ello es la producción de aceite de olivo y vino.

Bibliografía

- Allen, Robert. L. (1963). *Review of the theory of economic integration*, by Bela Balassa. Economic Development and Cultural Change 11 (4), Chicago: University of Chicago Press, Pp. 449-454.
- Alfred A. Knopf; Von Clausewitz, Carl. (2014). *De la Guerra*. México: Editorial DeVecchi.
- Aranda, Gilberto, Salinas, Sergio. (2015). ALBA y Alianza del Pacífico: ¿Choque de Integraciones? *Universum (TALCA)*, Vol. 30, No. 1. Chile: Revista Humanidades y Ciencias Sociales. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-23762015000100002
- Balassa, Bela A. (2011). *The Theory of Economic Integration*. London: Routledge. Pp. 174. <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203805183/theory-economic-integration-routledge-revivals-bela-balassa>
- Bolívar, Simón. *Carta de Jamaica (1815)*. México, Coordinación de Humanidades, Centro de Estudios Latinoamericanos, Facultad de Filosofía y Letras, México: UNAM. http://ru.ffyl.unam.mx/bitstream/handle/10391/2945/01_CCLat_1978_Bolivar.pdf?sequence=1
- Bonilla Bolaños, Andrea. (2016). *A step further in the theory of regional integration: A look at the UNASUR's integration strategy*. France: GATE-Lyon – Saint-Étienne. <https://shs.hal.science/halshs-01315692/document>
- Caldentey del Pozo, Pedro, Santos Carillo, Francisco. (2014). *Las Implicaciones para América Latina de la Renovación de Paradigmas sobre Regionalismo e Integración*. España: Universidad de Huelva. http://www.uhu.es/IICIED/pdf/7_9_regiona.pdf
- Casilda Béjar, Ramón. (26 de abril – 2 de mayo 2004). *América Latina y el Consenso de Washington*. España: Boletín Económico de ICE, No. 2803. [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington%20(1).pdf)
- Claar, Simone., Noelke Andreas. (2010). *Deep Integration*. D+C, 2010/03, pp. 114-117. <https://www.dandc.eu/en/article/even-though-deep-integration-could-serve-developing-countries-strategy-politically>

- Centro de Documentación Europea. (7 de septiembre 2022). *Eurobarómetro: Aumenta la confianza de los ciudadanos europeos en la UE*. España: Universidad de Granada. <https://cde.ugr.es/index.php/union-europea/noticias-ue/1441-eurobarometro-aumenta-la-confianza-de-los-ciudadanos-europeos-en-la-union-europea>
- Consejo de Europa (2016), *El Consejo de Europa: Visión General*. Brochure, Ref. 161216ES. www.edoc.coe.int
- Consejo Europeo. *Cooperación de la UE en Materia de Seguridad y Defensa*. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/>
- Comisión Europea. (1999). *Tratado de Ámsterdam: Lo que ha cambiado en Europa*. Serie: «Europa en movimiento» Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions du 1er octobre 2008. (consultado 13 de mayo de 2023). *Intégration régionale pour le développement des pays ACP*. EUR-LEX – Acces to European Union Law. <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/regional-integration-for-development-in-acp-countries.html>
- *Declaración del 11 de mayo de 1950 pronunciada por Robert Schuman*. (1 de mayo 2011). Cuestiones sobre Europa, no. 204. Paris. Fondation Robert Schuman.
- Declaración de Caracas, III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y de la XXII Cumbre del Grupo de Río, reunidas los días 2 y 3 de diciembre de 2011. http://walk.sela.org/attach/258/default/Declaracion_de_Caracas.pdf
- De la Reza, Germán A. (2018). *Un capítulo inadvertido del americanismo: el Segundo Congreso Americano de Lima y el liderazgo de Justo Arosemena (1864-1865)*. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, vol. 21, núm. 41, Sevilla: Universidad de Sevilla. Pp. 537-552.
- Deutsch, Karl. (1971). *El Nacionalismo y sus Alternativas*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Deutsch, Karl et al. (1957) *Political Community and the North Atlantic Area; International Organizations in the Light of Historical Experience*. Nueva Jersey. New Jersey: Princeton University Press.

- Euronews (15 de octubre 2020). *Euronews pregunta a ciudadanos europeos su opinión sobre la UE en plena crisis económica y sanitaria*. <https://es.euronews.com/2020/10/15/franceses-italianos-y-alemanes-opinan-sobre-la-union-europea>
- Fox, Benjamin. (7 de abril 2023). *15 governments join the EU lawsuit against Orbán's anti-LGBT law*. Euractiv.com
- Grieco, Joseph M. (1988). *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism*. International Organization, Vol. 42, Issue 3. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 485-507. <https://www.jstor.org/stable/2706787>
- Haas, Ernst B. (1971). *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*. pp. 3-44 en Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold (eds.), *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Haas, Ernst B. (1968). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press. <https://www.perlego.com/book/2018089/uniting-of-europe-political-social-and-economic-forces-19501957-pdf>
- Héraud, Guy. (1968). *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*. Contribution à la théorie juridique du fédéralisme. Paris. Presses d'Europe.
- Hettne, Björn. (Noviembre, 2022). *El Nuevo Regionalismo y el Retorno a lo Político*. México: Comercio Exterior, Vol. 52, No. 11. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/5/2/hett1102.pdf>
- Hettne, Björn (1999), *Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation*, in Björn Hettne, András Inotai and Osvaldo Sunkel (eds.), *Globalism and the New Regionalism*, London: Macmillan, Basingstoke, Pp. 7-8.
- Hoffmann, Stanley. (1966). *Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe*.95(3). Daedalus, Pp. 862-915.
- Hoffmann, Stanley. (1985). *Raymond Aron and the theory of international relations*. International Studies Quarterly, 29 (1), Oxford: Oxford University Press. Pp. 13-27.

- Hosono, Akio. (2017). *Asia Pacific and Latin America: Dynamics of Regional Integration and International Cooperation*. Santiago: Series de la CEPAL, International Integration. www.cepal.org/fr/node/43106
- Jenkins, Simon. (13 enero 2023). *Voters know that Brexit was a mistake, so when will our politicians admit it?* UK: The Guardian. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/jan/13/brexit-mistake-northern-ireland-protocol>
- Jimenes Cabrera, Edgar. (2016). *El Modelo Neoliberal en América Latina*. Revista del Departamento de Sociología, No. 19(7). México. Universidad Autónoma Metropolitana. <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/806>
- Malamud, Andrés. (julio/diciembre 2011). *Conceptos, Debates y Teorías de la Integración Regional*. Norteamérica, Vol. 6. No. 2. México: Instituto de Ciencias Sociales. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200008
- Martin, Jean-Paul., Nonn, Henri. (1980). *La Notion d'Intégration Régionale*. Analyse régionale. Réflexions critiques, concepts, techniques, études de cas. Vol. 41-41. Paris. Pp. 34. https://www.persee.fr/doc/tigr_0048-7163_1980_num_41_1_1080
- Martínez Rangel, Rubí, Soto Reyes Garmendia, Ernesto. (enero 2012). *El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*. México: Política y Cultura, No. 37. <https://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf>
- Mayor, Adrienne. (2022). *Greek Fire, Poisson Arrows, and Scorpion Bombs: Unconventional Warfare in the Ancient World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mitrany, David. (1943). *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organizations*. London: The Royal Institute of International Affairs. Oxford University Press. <https://ia801407.us.archive.org/0/items/in.ernet.dli.2015.81566/2015.81566.A-Working-Peace-System.pdf>
- Moravcsik, Andrew. (1998). *The Choice for Europe: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach*. Journal of Common Market Studies, Vol.31, No. 4. John Wiley & Sons. Pp. 473-523. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>

- Moravcsik, Andrew., Schimmelfennig, Frank. (2019). *Chapter 4: Liberal Intergovernmentalism, European Integration Theory*, 3rd Edition, Oxford: Oxford University Press. Pp. 66.
- Morgenthau, Hans. (1967). *Politics among nations. The struggle for power and peace*. 4th Edition. New York.
- Novello Urdanivia, Francisco. (2001) *Un recorrido por las teorías de la integración regional*. México: Red Análisis Económico, Segundo Semestre, 136, Pp.2006.
- NU.CEPAL. (1987). Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento. Libros de la CEPAL, No. 13. Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2564>
- Ocaña, Juan Carlos. (2021). *El Tratado de Ámsterdam (1997)*. La Historia de la Unión Europea. La Ciudadanía Europea. España: Instituto de Tecnologías Educativas. www.historiasiglo20.org
- OECD Library and the Bob Hawke Prime Ministerial Center at the University of South Australia. (2005). *Regional Integration in the Asia Pacific. Issues and Prospects*. Australia. <https://doi.org/10.1787/9789264009172-en>
- Pizarro, Roberto. (marzo-abril 2008). *El difícil camino de la integración regional*. Aportes- Nueva Sociedad NUSO, No. 2014. <https://nuso.org/autor/roberto-pizarro/>
- Politico. (15 de febrero de 2023). *European Commission sues Poland over EU law violations by top court. Brussels says constitutional court 'no longer meets the requirements of an independent and impartial tribunal*.Politico.com
- Prebisch, Raúl. (1964). *Una nueva política comercial para el desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Resolution of the European Parliament. (12 enero 2005). *The European Constitution*. www.europarl.europa.eu
- Rodrik, Dani. (Marzo 9, 2023). *What's Next for Globalization?* Project Syndicate. Economics. <https://www.project-syndicate.org/commentary/failure-of-hyper-globalization-creates-need-for-new-economic-narrative-by-dani-rodrik-2023-03>
- Rodríguez, Juan Pablo. (2020). *The politics of neoliberalism in Latin America: dynamics of resilience and contestation*. Oxford: Latin American Center, Oxford University. www.wileyonlinelibrary.com/journal/soc4

- Rodríguez Manzano, Irene. (1996). *Funcionalismo, Neofuncionalismo y Relaciones Internacionales*. Dos Contribuciones Doctrinales al Estudio de la Organización Internacional. Revista Derecho, Vol. 5, no. España, Universidad de Santiago de Compostela. Pp. 295. https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/2257/pg_291-306_dereito5-1.pdf?sequence=1
- Roldán, Paula Nicole. (2021). *Tratado de Ámsterdam*. Economipedia.com
- Rostovtzeff, Michael Ivanovitch. (1986). *The Social and Economic History of the Hellenistic World* (Vols. I to III). Oxford: Oxford University Press.
- RTVE. (27 de noviembre 2017). *Ocho de cada diez españoles están contento de vivir en la UE, según el último Eurobarómetro*. <https://www.rtve.es/noticias/20171127/ocho-cada-diez-espanoles-esta-contento-vivir-ue-segun-ultimo-eurobarometro/1638882.shtml>
- Salazar Xirinachs, José Manuel. (29 de marzo 2023). *En 2023 el crecimiento será más lento en América Latina y el Caribe: Así es como se puede revertir el ciclo*. Columna de Opinión. Desarrollo Económico. Santiago: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/articulos/2023-2023-crecimiento-sera-mas-lento-america-latina-caribe-asi-es-como-se-puede-revertir>
- Sanajhua, José Antonio., del Arenal, Celestino. (2015). *Teorías de las Relaciones Internacionales, Concepto y Teorías de la Integración: Aproximaciones Teóricas Clásicas a la Integración*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Sánchez Sánchez, Rafael A. (2011). *Karl Deutsch y su Contribución al Estudio de las Relaciones Internacionales*. Relaciones Internacionales, Vol.79, No. 1, Costa Rica: Universidad Nacional. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/111>
- Sokolska, Ina. (2023). *Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam*. Fichas Temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo. www.europarl.europa.eu
- Soto, Roberto, Quintana, Aderak. (Septiembre- Diciembre 2014). *Ola Financiera*, no. 19. México: UNAM. http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/19/pdfs/Soto-QuintanaOlaFinanciera19.pdf
- Statista. (Mayo 2023). *In hindsight, do you think Britain was right or wrong to vote to leave the EU?* <https://www.statista.com/statistics/987347/brexit-opinion-poll/>
- Unión Europea. (2022). *Datos y cifras sobre la vida en la Unión Europea*. https://european-union.europa.eu/index_es

- Van Trotsenburg, Axel. (Julio 12, 2019). *Bretton Woods: 75 Years of Solidarity with Latin America and the Caribbean*. Washington DC: World Bank, <https://www.worldbank.org/en/news/opinion/2019/07/15/bretton-woods-75>
- Zorgbibe, Charles. (1985). *Les Relations Internationales*. Paris: Presses Universitaires de France (PUF) Themis.



LIC. ANTONIO
HERNÁNDEZ SÁNCHEZ¹

Participación política y representación indígena y afrodescendiente en México



¹ Secretario Ejecutivo del Observatorio Latinoamericano de Sistemas Normativos Indígenas. Licenciado en Derecho, egresado de la Facultad de Derecho y C.S. de la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca. Especialista en las materias Civil, Municipal, Derechos Humanos y Electoral. En la Carrera Judicial, ha desempeñado los cargos de Actuario adscrito al juzgado 3° de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal; Actuario y Secretario de Estudio y Cuenta adscrito al Juzgado 11° de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal; Actuario adscrito a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Carrera Judicial); Secretario de Estudio y Cuenta; Coordinador de Ponencia; y encargado de despacho de la Secretaría General de Acuerdos del

Abstract.

This article examines the political participation of the indigenous peoples and the Afromexicans of Mexico from a historical, social and legal perspective, starting from a constitutional recognition of the cultural diversity of the nation of Mexico, reflecting on its history not only as part of the past, but as a continuous process in time and space which also includes the present. All this to conceive a suitable proposal to encourage the participation of these groups taking into account some parallels in other towns in Latin America.

Keywords:

- Democracy,
- Political participation,
- Indigenous people in Mexico, and Afromexican representation in Mexico.

Resumen:

El artículo analiza desde una perspectiva histórico-socio-jurídica la participación política y representación indígena y afromexicana, a partir del reconocimiento constitucional de la pluriculturalidad de la Nación Mexicana, pensando en la historia, no solamente como pasado, sino, como un proceso continuo, en el tiempo y en el espacio, que se prolonga hasta nuestro presente, para así, concebir una propuesta apta para el debate pendiente sobre la materia en estudio, sin dejar de observar algunos paralelismos con otros pueblos del mundo en América Latina.

Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. En el Servicio Público ha desempeñado el cargo de Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca; Asesor Parlamentario en la LXIII Legislatura, del H. Congreso de la Unión; y Director de Seguridad Social y Vivienda de la Cuarta Visitaduría General de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Por su labor en la defensa y protección de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos; así como el fortalecimiento, preservación y desarrollo de la cultura y las lenguas indígenas, ha sido galardonado por la Comisión de Asuntos Indígenas en la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. "Magister Supreme" por el Claustro Académico Universitario; el Claustro Doctoral Mexicano; el Consejo Nacional de Organizaciones A.P.N., y la Confederación de Colegios y Asociaciones de Abogados de México A.C.; y Doctorado Honoris Causa "Magnus Páter Patriae" por la Conferencia Internacional de la Comunidad Universitaria, Claustro Doctoral Global y Claustro Académico Universitario.

Palabras claves:

- Democracia
- Participación política
- Representación indígena y afromexicana

Introducción

En el diseño constitucional de la democracia “representativa” de la Nación Mexicana, una de las asignaturas pendientes, ha sido dar cabida al ejercicio efectivo de los derechos político-electorales y de representación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

A dos siglos de doctrina constitucional, y tres normas constitucionales, en 1824, la que dio forma al Estado mexicano creado después de declarada la Independencia de la Nueva España; la de 1857, fruto del Plan de Ayutla, que consolidó las bases de la República; y la que actualmente nos rige de 1917, que representó la culminación de la revolución social mexicana; las cuales respondieron a contextos y necesidades diversas de la vida independiente de México, en ninguna se previó un postulado o principio que reconociera expresamente los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, a pesar de que estos pueblos, han sido actores y partícipes decisivos en los movimientos históricos que han definido nuestros regímenes constitucionales.²

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 aún vigente, no contempló en su texto original a los indígenas y afromexicanos, mucho menos hizo una diferencia de estos con los demás ciudadanos, solo señaló en el texto original del Artículo 1º “[que] ...todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”, vislumbrando un enfoque homogéneo y hegemónico de la sociedad y el derecho, resabio propio de las constituciones decimonónicas.

² En los albores de nuestro país como Estado independiente, la población de México era de seis y medio millones de personas, de los cuales el 60 % pertenecía a alguno de los pueblos indígenas que habían sobrevivido al periodo colonial, un 22 % de la población pertenecía a las castas, es decir, a las distintas mezclas raciales de españoles, negros, mestizos y mulatos; había 17.5 % compuesto por criollos y españoles; y la población negra ocupaba el 5 % restante. (Notas sobre México, Joel R. Poinsett, 1824).

No obstante, en México, durante las últimas cuatro décadas, producto del movimiento indigenista; la toma de conciencia de la situación de marginación y opresión económica, social y política, de los pueblos indígenas y afromexicanos; así como de una serie sucesiva e ininterrumpida de reformas constitucionales y legales, se ha ido modificando el andamiaje jurídico y los diseños institucionales, pero sobre todo, también ha ido cambiando la actitud y el comportamiento de los actores políticos, para la incorporación de los indígenas y afromexicanos en la discusión de los asuntos públicos.

Bajo estas premisas, el artículo se propone hacer un análisis desde una perspectiva histórico-socio-jurídica de la participación política y representación indígena y afromexicana, a partir del reconocimiento constitucional de la pluriculturalidad de la Nación Mexicana, para concebir una propuesta apta para el debate pendiente sobre la materia en estudio, sin dejar de observar algunos paralelismos con otros pueblos del mundo en América Latina.

Delimitación del objeto de estudio

El derecho a la libre determinación indígena, como derecho matriz de derechos, tiene a los derechos *político-electoral*es como una de sus principales disciplinas. Entendida la *libre determinación* como la facultad de ejercer su autodeterminación al interior del Sistema Normativo Interno, es decir, cómo los indígenas y afromexicanos deciden sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. En tanto que, la *autonomía*, conforme al pacto federal, es la forma en que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ejercen su derecho a la libre determinación, a saber, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

En ese contexto, los derechos *político-electoral*es tienen a su vez dos ámbitos de aplicación uno *interno* y otro *externo* (González Galván, 2008, p.1), en el ámbito *interno* los citados derechos consisten en la forma de ejercer libremente su autonomía y autodeterminación al interior del sistema normativo interno, mientras que, en el ámbito *externo* los derechos político electoral de los indígenas y afromexicanos consisten en la forma de ejercer su participación en el Estado, en sus distintos niveles de gobierno.

Sentado lo anterior, el presente estudio analizará los derechos políticos y de representación de los pueblos indígenas y afromexicanos, en su ámbito *externo*, ya

que los sistemas normativos internos, sus instituciones, su autogobierno, así como el correspondiente ejercicio de su jurisdicción (ámbito *interno*), son materia de otro especial estudio.

Referencias conceptuales

Antes de abordar el objeto de estudio, vale la pena, precisar algunos términos, conceptos y definiciones, para una mejor comprensión del tema.

El término “*democracia*” proviene del griego antiguo y fue acuñado en Atenas en el Siglo V a. C., a partir de los vocablos “*demos*” que significa “pueblo” y “*krátos*” que se traduce como “poder” o “gobierno”, en el antiguo régimen ateniense, la democracia se caracterizó por incluir en la toma de decisiones a todos sus ciudadanos, quienes en asambleas discutían y decidían sobre lo público, práctica democrática conocida como *representación directa*.

Para los filósofos griegos Platón y Aristóteles la democracia Ateniense no era considerada una buena forma de gobierno, ya que, por principio, era demasiado incluyente y se corría el riesgo de que se opinara y se votara irracionalmente (sin virtud) sobre determinados problemas que requerían conocimiento de causa para ser resueltos – decía Aristóteles – “el derecho a la participación política es la igualdad, no con relación al mérito, sino según el número”.

A pesar de lo milenario del término “democracia”, lo cierto es, que constituye en esencia el origen de la actual concepción de la democracia, y se encuentra presente en la doctrina constitucional, cuya acepción contemporánea y generalizada se significa con la expresión: “el poder del pueblo”. Entre la gama de “*democracias alternativas*” (directa, representativa, participativa o deliberativa), la diferencia esencial entre una *democracia directa* y una *democracia representativa* es que, en esta última, el ciudadano solo decide quién decidirá por él, es decir, quién le representará, mientras que en la primera es el propio ciudadano el que decide las cuestiones, no elige a quien debe decidir, sino que es el decisor. Mientras que la *democracia participativa* a través del referéndum, plebiscito u otros instrumentos participativos de la ciudadanía, sirven solo para complementar y no para trastocar el funcionamiento democrático del Estado. En tanto que la *democracia deliberativa* busca que las decisiones y las políticas sean justificadas en un proceso de discusión entre ciudadanos libre e iguales o entre

sus representantes, quienes se deben recíprocamente justificaciones de las leyes que colectivamente se imponen. (Carbonell Miguel, 2005 p. 1-183).

Montesquieu, en el *Espíritu de las leyes*, para defender precisamente las virtudes de la democracia representativa - decía - “que la gran ventaja de los representantes es que tienen la capacidad para discutir los asuntos públicos” (libro XI, Capítulo VI). Representación que, armonizada con una efectiva participación, constituyen los pilares fundamentales de todo régimen constitucional democrático y representativo, sobre todo si tomamos en consideración que, en todo parlamento democrático y representativo, existe el derecho a que la proporcionalidad social se vea reflejado.

El Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Laica y Federal, compuesta por Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, así como la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de la ley fundamental.

De los conceptos que prevé el citado precepto, es el de República la noción vertebral y en torno al cual los conceptos restantes definen las características de la Nación Mexicana, es decir: Representativa, Democrática, Laica y Federal.

Entendiéndose por “Representativa” a la forma en que el pueblo puede ejercer su Soberanía, y que la teoría ha definido de dos formas, representación directa e indirecta. En la primera, el pueblo reunido en asamblea para discutir y decidir sobre lo público toma por sí mismo las decisiones estatales, es decir, pueblo y gobierno son la misma cosa. Mientras que la representación indirecta o representativa, consiste en la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, pero por medio de sus representantes. En cuanto a la característica “Democrática” de la República Mexicana, el Constituyente la definió en el Artículo 3º Constitucional, no solo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. “Laica”, por su independencia a toda influencia religiosa o eclesiástica. Y “Federal”, por la existencia de sus órdenes jurídicos: el del Gobierno de la Federación y el de los Estados, ambos subordinados a la Constitución Federal

Y “Federal”, por la existencia de sus órdenes jurídicos: el del Gobierno de la Federación y el de los Estados, ambos subordinados a la Constitución Federal.

En defensa de la “representación política”, Giovanni Sartori, profesor emérito de las Universidades de Columbia, Florencia y Stanford, en Estados Unidos, y uno de los más reconocidos expertos en temas de democracia en el mundo - sostiene - “que todas

las democracias modernas son sin duda y en la práctica, democracias representativas, es decir, sistemas políticos democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder”. De ahí su importancia y necesidad para la generación de espacios de deliberación pública representativa.

Finalmente, un significado generalizado de la palabra “representación” es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Cuyas características definitorias del concepto son, por una parte, una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra; y por la otra, la condición de hacerlo en interés del representado. Definición que es aplicable válidamente tanto al concepto de representación jurídica como al de representación política.

Conceptos que si bien, no son los únicos que se incluirán, se consideran los más relevantes para comenzar a abordar el tema, además de los andamiajes jurídicos e instrumentos legales que se deben tener en consideración para el desarrollo del presente artículo.

Reconocimiento constitucional en materia indígena y afroamericana

Un primer antecedente Constitucional relevante, para la participación política y representación indígena y afroamericana, se dio el 28 de enero de 1992, con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del Decreto a través del cual el Constituyente permanente adicionó un primer párrafo al Artículo 4º Constitucional, a fin de reconocer la naturaleza pluricultural de la Nación Mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas.³

Artículo 4.-

“La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.” [...] (CPEUM).

³ Guatemala en 1985, Nicaragua en 1987 y Brasil en 1988, adoptaron nuevas Constituciones Políticas en las que se reconoció y protegió la diversidad cultural indígena, además, que confirieron a los pueblos indígenas derechos sobre la tierra y en el caso de Nicaragua, formas de autonomía política en los territorios que habitan.

En virtud de la citada reforma, aquel principio de igualdad formal y material ante la Ley, que consideran a las personas en lo individual como único y absoluto sujeto de derechos, fue superado en México. A partir de entonces, la aplicación de la Ley ya no será homogénea, y para hacer efectivo *el derecho humano a la igualdad jurídica* se tendrán que tomar en cuenta las especificidades culturales de los indígenas, en sus relaciones jurídicas, sociales y políticas. Así, la pretendida homogeneidad a que aspiraba el Estado moderno cambió su paradigma, en tanto que hay quienes reclaman para sí el reconocimiento de su diversidad, iniciando con ello, un movimiento indígena que busca explícitamente la reivindicación de sus derechos frente al Estado. Pluriculturalidad, que debe ser interpretada no solo como sinónimo de pluralismo cultural, sino también como sinónimo de pluralismo lingüístico, político y jurídico.

No obstante, ha sido esencialmente la toma de conciencia de su situación de marginación y opresión económica, social y política, lo que ha llevado a los pueblos indígenas y afrodescendientes, a partir de la década de los 80, al desarrollo de procesos organizativos,⁴ de movilización y lucha. Lo que ha sido determinante para la transformación jurídica y política en la mayoría de los Estados de América Latina y el Caribe.

En el caso de Bolivia, la movilización indígena impulsada en la década de 1990 hizo posible una creciente participación en los organismos electivos del Estado, fue así como por medio de sus propias instancias políticas o en alianzas con otros sectores, un indígena, Víctor Hugo Cárdenas, fue elegido Vicepresidente de la República en 1993. Y más tarde, en 2005, Evo Morales fue elegido Presidente de la República, a través de la Ley No. 2650 se permitió que las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas pudieran participar como sujetos electorales en igualdad de condiciones con los partidos políticos, rompiendo así el monopolio de la representación, en ese mismo año, los indígenas representados en el Congreso llegaron a 24, cifra equivalente a 15.28% del total de congresistas. En el proceso constituyente de 2009, el 35% de los representantes elegidos para la Asamblea Constituyente fueron indígenas; se creó el Órgano Electoral Plurinacional responsable de organizar y administrar los procesos electorales, integrado por 7 miembros, de los cuales 2 fueron integrantes de pueblos indígena originarios campesinos. Con el fortalecimiento de la participación política electoral indígena en Bolivia, en 2010, el número de parlamentarios indígenas elegidos subió a 38 (32 diputados y 6 senadores). En suma, la participación electoral de los pueblos indígenas se encuentra garantizada tanto en la Constitución Política del

⁴ Ejemplos son la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONIE); la Unión de Nacionalidades Indígenas (UNI) de Brasil; y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, creadas en el ámbito estatal en la década de 1980, así como la Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA) en 1995, y la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas que agrupa a pueblos indígenas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile instituida en 2006.

Estado, como en la Ley 026 del Régimen Electoral, en donde se definen sus derechos políticos fundamentales, así como las circunscripciones especiales indígenas (7), cuya postulación de candidatas y candidatos se efectúa a través de las organizaciones de naciones o pueblos indígena originario campesinos o las organizaciones políticas, debidamente registradas ante el Órgano Electoral Plurinacional.⁵

En Colombia, la Constitución Política de 1991, fue la primera en América Latina en establecer derechos de participación política a los pueblos indígenas, al garantizar una cuota de participación del 15% (3 curules de 166 para las comunidades indígenas y negras en la Cámara de Representantes y 2 senadores indígenas de 102 para el Congreso de la República). En 2003, la Alianza Social Indígena (ASI) logró 6 alcaldías, 140 concejales y 3 diputados departamentales; mientras que el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) un gobernador (departamento de Guainía), 3 alcaldías, 68 concejales y 4 diputados. En 2022, a través de las circunscripciones especiales se eligieron a 2 Senadores por comunidades indígenas, y 4 Representantes a la Cámara de representantes: 2 para las comunidades afrodescendientes y 2 para las comunidades indígenas. Sin embargo, la representación especial indígena tanto en el Senado, como en la Cámara de Representantes no es proporcional a su población, si se toma en cuenta que conforme al Departamento Administrativo de Estadística (DANE), el volumen de la población indígena aumentó de 1.5% en 1991 a 3.40% en 2022, lo cual no se refleja, ni en la modificación del % de la cuota que fijó la Constitución de 1991, ni en la proporcionalidad de la integración de sus órganos legislativos.⁶

En Guatemala, uno de los acontecimientos sociales que marcaron la segunda mitad del siglo XX fue la irrupción del Pueblo Maya como sujeto social y político en el escenario del país, con la firma en 1995 del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), suscrito entre el gobierno de Guatemala y la comandancia de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, que marcó el inicio de un cambio de actitud de la sociedad guatemalteca hacia los pueblos mayas, además del Acuerdo de Paz Firme y Duradera que puso fin al conflicto armado interno en 1996, y la Ley Marco de los citados acuerdos de 2005, que estableció el compromiso del Estado de cumplir con las obligaciones que se encuentran pendientes con los indígenas guatemaltecos y su incorporación a la estructura política. Derivado de ello, en las elecciones de 1985 los indígenas ocuparon 8 curules de 100 en el Congreso de la República; en 1990, 6 curules de 116; en 1995, 6 curules de 80; en 2000, 13 curules de 113; en 2003, 15 curules de 158; en 2005, 13 curules de 158; y en 2012,

5 Véase Aylwin Oyarzún, J. (2014). Derechos políticos de los pueblos indígenas en Latinoamérica. Avances y desafíos. P. 23-27.

6 Véase Departamento Administrativo de Estadística (DANE). [<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos>].

21 curules de 158. No obstante, la proporción demográfica de la población indígena en Guatemala (43.7 % de la población) y que es muy alta su votación incluso en las áreas urbanas, sigue siendo muy baja su representación política en el Congreso de la República.⁷

En Perú, fue hasta 1980 cuando se instauró el sufragio universal que incluyó a los jóvenes mayores de 18 años y a los analfabetos, excluidos de este derecho desde 1896. Con la Ley 27680, promulgada en 2002, la cuota electoral obliga a los partidos políticos peruanos a reservar 15% de espacios en sus listas de candidatos para que los indígenas puedan acceder a los consejos regionales y provinciales. Sin embargo, lo paradójico de la cuota electoral en Perú para los indígenas, es que dicha inclusión es limitada, pues no se contempla para cargos de representación en el Congreso Nacional, en donde se lograría proponer iniciativas de ley a su favor, por lo que permanece como una preocupación la ausencia de mecanismos que garanticen la representación indígena a nivel nacional. En las elecciones legislativas en Perú de 2001, 2006, 2011 y 2016 se ha logrado incluir a por lo menos 1 indígena en el Congreso Nacional de Perú. En los comicios de 2006 se eligió a 3 indígenas en la Cámara de Diputados, 2.5% de los entonces 120 congresistas; en 2011 fueron 2 de 130, 1.5%. En ese sentido, si bien en los últimos años, ciudadanos indígenas han accedido al Parlamento, su participación a través de la cuota del 15% vía partidos políticos aún no refleja sus expectativas y todavía se encuentra lejos de poder considerarla representativa.⁸

En el caso de México, el 1 de enero de 1994, el pueblo indígena maya encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se levantó en armas, en el Estado de Chiapas, que entre otras peticiones, demandó la reivindicación de los derechos indígenas, logrando que el 16 de febrero de 1996, con el propósito de alcanzar una paz justa y digna, el gobierno federal y el denominado EZLN, suscribieran en el Municipio de San Andrés Larraínzar, Chiapas, los “Acuerdos de San Andrés”, sobre derechos y cultura indígena, que significaron los primeros acuerdos sobre derechos indígenas en México.

En dichos acuerdos, las partes reconocieron que “los pueblos indígenas han sido objeto de formas de subordinación, desigualdad y discriminación que les han determinado una situación estructural de pobreza, explotación y exclusión política”, y que “para superar esa realidad se requieren nuevas acciones profundas, sistemáticas, participativas y convergentes de parte del gobierno y de la sociedad, incluidos, ante

7 Véase Sáenz de Tejada, R. (2005). Elecciones, participación política y pueblo maya en Guatemala. P. 1-325.

8 Véase Cedillo Delgado, R (2018). Inclusión política indígena en el Perú del siglo XXI. P. 9-44. 8 Los Acuerdos de San Andrés Larraínzar en el contexto de la declaración de los derechos de los pueblos Americanos. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/1/12.pdf>

todo, los propios pueblos indígenas”. Asimismo, se estableció que “se requiere la participación de los pueblos indígenas, para que sean actores fundamentales de las decisiones que afectan su vida, y reafirmen su condición de mexicanos con pleno uso de derechos que por su papel en la edificación de México tienen ganada por derecho propio”, y que “esa nueva relación debe superar la tesis del integracionismo cultural para reconocer a los pueblos indígenas como nuevos sujetos de derecho, en atención a su origen histórico, a sus demandas, a la pluriculturalidad de la nación mexicana y a compromisos internacionales suscritos por el Estado Mexicano, en particular el Convenio 169 de la OIT”.⁸

Otro avance significativo, en materia constitucional, para el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se dio mediante la llamada **Reforma Constitucional en materia Indígena**, que adicionó un segundo y tercer párrafo al Artículo 1º; derogó el primer párrafo del Artículo 4º; reformó el Artículo 2º; adicionó un sexto párrafo al Artículo 18; adicionó un último párrafo a la fracción III del Artículo 115; y agregó un Artículo Tercero Transitorio, todos de la CPEUM, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de agosto de 2001.

Artículo 1.- [...]

“Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”. (CPEUM).

Artículo 2.-

“La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. *Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. [...]

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso, las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. [...]

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas. [...]

B. *La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.⁹*

⁹ A nivel federal se han aprobado tres leyes reglamentarias de la reforma indígena: la Ley General de los Derechos

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: [...]

V. *Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria. [...]*

IX. *Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.*

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley. (CPEUM).

Artículo 18.- [...]

“Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social”. (CPEUM).

Artículo 115.-

“III. [...] Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”. (CPEUM).

Lingüísticos de los Pueblos Indígenas publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 2003; la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003; y la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2018 (antes Comisión Nacional de Desarrollo para los Pueblos Indígenas, antes Instituto Nacional Indigenista).

“ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO. - Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política”. (CPEUM).

Como resultado de la aludida reforma, al artículo 2º Constitucional se estableció en sus primeros cinco párrafos: la composición pluricultural de la Nación Mexicana; el criterio de identidad indígena; definió a los pueblos y comunidades indígenas; y señaló las formas de ejercicio de la libre determinación y autonomía indígena.¹⁰

Además, agregó los apartados A y B, consignando en el apartado A, ocho fracciones, destinadas a garantizar la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas; mientras que el apartado B, a través de nueve fracciones, estableció las medidas que deberán tomar la Federación, los Estados y los Municipios, con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades, la eliminación de la discriminación y el establecimiento de instituciones y políticas públicas para el respeto de los derechos de los indígenas y la promoción de su desarrollo integral.

En materia de participación política y representación, se garantizó: a). - La autonomía para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales; b). - El acceso y desempeño de los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados; y c). - Elegir, en los municipios con población indígena, a representantes ante los Ayuntamientos. Todo, en el entendido de que debe garantizarse la participación política de las mujeres en condiciones de equidad y paridad frente a los varones.

Destacando la redacción del Artículo Tercero Transitorio que instituyó por primera vez en el Sistema Electoral Mexicano, que para establecer la demarcación de los distritos electorales uninominales debía tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, para propiciar su participación política.

No obstante, la muy significativa adición a la Constitución, en tanto que estableció una serie de derechos programáticos en materia de derechos indígenas, es decir, un conjunto de postulados que debían irse desarrollando por los poderes públicos en la medida en que así lo dictara el sentido de la política y hubiera recursos para ello, es oportuno hacer notar, que ante la carencia por sí mismos de reglamentación o políticas públicas que obliguen a las autoridades federales, locales o municipales, para su realización, su eficacia, en la mayoría de los casos ha sido nugatoria.

¹⁰En noviembre de 2007, Bolivia fue el primer país en aprobar en ley (No. 3760) la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la convirtió en ley interna, la cual, como se señala, reconoce el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas y su derecho a la autonomía en asuntos internos y local.

Otra reforma importante se suscitó el 10 de junio de 2011, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la **Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos**¹¹, a través de la cual, entre otros preceptos, se reformó el Artículo 1 de la CPEUM, que estableció nuevos fundamentos relacionados a la tutela y protección de los derechos humanos frente al ejercicio del poder público, además modificó el Artículo 133 a efecto de considerar explícitamente a todos los tratados internacionales suscritos por México en materia de derechos humanos como Ley Suprema de toda la Unión, junto con la propia Constitución y las Leyes Federales promulgadas por el Poder Legislativo.

Título Primero

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 1.-

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”. [...] (CPEUM).

Artículo 133.-

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema

¹¹ Otras constituciones políticas de la región (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Bolivia) incorporan de diversas maneras los derechos humanos de tratados internacionales en sus ordenamientos jurídicos, en la mayoría de los casos con un ámbito jerárquico superior.

de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas”. (CPEUM).

El punto de partida de estos cambios se materializa con la propia denominación del Título Primero, Capítulo I, de la CPEUM, al pasar de “*Garantías individuales*” a “*De los Derechos Humanos y sus Garantías*”, lo cual implicó además de una reformulación de algunos preceptos esenciales del texto constitucional, realizar una nueva concepción a cerca de la manera de interpretar y aplicar las normas constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos.

Consagrando que ahora todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, además, de establecer que todas las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El espíritu de la citada reforma concibe a la dignidad como un ingrediente fundamental de los derechos humanos y a la persona como fuente de los mismos. Se incorpora el concepto de “*persona*” en sustitución del término “*individuo*”, instaura el principio *pro persona* e instituye el control de convencionalidad de naturaleza difusa *ex officio*.

En cuanto al principio *pro persona* (también conocido como *pro homine*), éste fue conceptualizado por primera vez por el Juez Rodolfo E. Pisa Escalante, en uno de sus votos adjuntos a una decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva oc-7/86 del 29 de agosto de 1986, al señalar que es: “[Un] criterio fundamental [que] impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente a las que los limitan o restringen.” Dicho de otra forma, el aludido principio tiene como finalidad ampliar o ensanchar lo más posible la protección de un derecho humano, a través de la aplicación de normas que favorezcan y brinden una mayor protección a las personas y así evitar su vulneración; o en su caso inaplicar o expulsar una norma por encontrarse inconstitucional o inconvencional.

Con relación al control de convencionalidad de naturaleza difusa *ex officio*, es oportuno aludir a grandes rasgos que ésta tiene como fin limitar el ejercicio del poder estatal por medio de órganos autónomos u otro tipo de autoridad competente, particularmente por los jueces y las juezas, en sede interna, con independencia de que sea invocado o no por las partes en un juicio, de ahí que toda autoridad que ejerce una función formal y materialmente jurisdiccional del aparato estatal adquiere

la obligación de no aplicar o inaplicar una norma jurídica que resulte incompatible o sea contraria a la Constitución, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o algún otro instrumento internacional, en materia de derechos humanos.

Otra reforma destacada, sucedió el 9 de agosto de 2019, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Reforma Constitucional que reconoce a las comunidades *afromexicanas* como parte integrante de la composición pluricultural de la Nación Mexicana.

Artículo 2.- [...]

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

Con la adición de un apartado C al artículo 2º Constitucional, se estableció que los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su auto denominación tendrán en lo conducente, los derechos señalados en los apartados A y B del mismo precepto, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social, como parte del bloque de derechos reconocidos por el Estado mexicano. E incorporó a los afromexicanos al régimen de derechos humanos establecido en la norma fundamental, a nivel institucional, y en su estructura orgánica.¹²

Instrumentos internacionales

México ha incorporado al Sistema Jurídico Nacional una serie de instrumentos internacionales para la protección de Derechos Humanos, que pertenecen tanto al Sistema Universal como al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y que son de observancia obligatoria para las autoridades mexicanas.

¹²El 30 de diciembre de 2013, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la resolución 68/237, que establece la celebración del Decenio Internacional de los Afrodescendientes, del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2024, citando la necesidad de fortalecer la cooperación nacional, regional e internacional para el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de las personas de ascendencia africana, y su plena e igualitaria participación en todos los aspectos de la sociedad.

Entre estos, destacan para la materia político-electoral: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1953); El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza (1989)¹³; y La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en Nueva York (2007).¹⁴

Aquí resulta oportuno hacer notar, que el Artículo 1, apartado 1, de los *Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, así como Económicos, Sociales y Culturales*, han establecido que: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”, disposición que se reitera en el Artículo 3 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

Adicionalmente, no se pueden dejar de mencionar que los Artículos 19, 21, 22 y 25 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, así como los Artículos 13, 15, 16 y 23 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, también conocida como Pacto de San José de Costa Rica, garantizan: la libertad de opinión y de expresión; el derecho de reunión y de petición; el derecho de asociación política y de libre afiliación; el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; el derecho de acceder, en condiciones de igualdad, a la función pública; y el derecho de votar y ser elegido.

13 CNDH. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. 2018. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Folleto-Convenio-169-OIT.pdf>

14 ONU. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Disponible en https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

Derechos políticos en México

En México son considerados ciudadanos de la República, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, además hayan cumplido 18 años de edad y tengan un modo honesto de vivir.¹⁵

Inherente a esa calidad, el Artículo 35 de la CPEUM, reconoce a la ciudadanía los siguientes derechos y prerrogativas: **I.** *Votar en las elecciones populares;* **II.** *Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;* **III.** *Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;* **IV.** *Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;* **V.** *Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.* **VI.** *Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;* **VII.** *Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley;* **VIII.** *Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, [...];* **IX.** *Participar en los procesos de revocación de mandato. [...].*

Para determinar con claridad cuáles de esos derechos y prerrogativas pueden ser calificados como políticos, resulta oportuno acudir nuevamente a la Norma Suprema del Estado, cuyas disposiciones ofrecen una respuesta para tal fin, al determinar la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como la máxima autoridad jurisdiccional-especializada en la materia electoral, que entre otras cuestiones, resuelve:

“[...] Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. [...]” (Artículo 99, base V, de la CPEUM 2023).

¹⁵ Artículo 34, fracción I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Acorde a lo anterior, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) prevé que:

“[...] el juicio para la protección de los derechos político-electorales sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. [...]” (Artículo 79, párrafo 1, de la LGSMIME 2023).

En esa tesitura, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia 29/2002, ha interpretado que “los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme a lo dispuesto en el Artículo 40 de la norma suprema, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática”.¹⁶

En el contexto Internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) también conocida como Pacto de San José de Costa Rica y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) prevén no sólo a respetar los derechos y libertades reconocidos en ellos y a garantizar su más pleno y libre ejercicio (CADH, Artículo 1, apartado 1, 1969; PIDCP, Artículo 2, apartado 1, 1966), sino también a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos (CADH, Artículo 2, 1969; PIDCP, Artículo 2, apartado 2, 1966).

Adicionalmente, no se pueden dejar de mencionar las disposiciones del PIDCP (Artículos 19, 21, 22, 25, 1966) y de la CADH (Artículos 13, 15, 16, 23, 1969), que garantizan la libertad de opinión y de expresión; el derecho de reunión y de petición; el derecho de asociación política y de libre afiliación; el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos; el derecho de acceder, en condiciones de igualdad, a la función pública, y el derecho de votar y ser elegido.

Los derechos y prerrogativas políticas en México solo podrán ser suspendidos: *.I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36 de*

¹⁶Véase la Jurisprudencia 29/2002, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.

la CPEUM. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley; **II.** Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; **III.** Durante la extinción de una pena corporal; **IV.** Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes; **V.** Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; **VI.** Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión; **VII.** Por tener sentencia firme por la comisión intencional de delitos contra la vida y la integridad corporal; contra la libertad y seguridad sexuales, el normal desarrollo psicosexual; por violencia familiar, violencia familiar equiparada o doméstica, violación a la intimidad sexual; por violencia política contra las mujeres en razón de género, en cualquiera de sus modalidades y tipos. Por ser declarada como persona deudora alimentaria morosa. [...]” (Artículo 38 de la CPEUM 2023).

Acciones afirmativas

Ante la falta de un andamiaje jurídico en el sistema electoral mexicano para hacer efectiva la participación política y “representación” indígena y afroamericana en la integración de los órganos legislativos a nivel Federal y Local, así como elegir, en los municipios con población indígena, a representantes ante los Ayuntamientos. El Instituto Nacional Electoral (INE), en sede administrativa, autoridad encargada de preparar y organizar los comicios electorales, con facultades para emitir reglas que le permitan el cumplimiento del principio Constitucional de paridad y el aseguramiento de los derechos político-electorales de las mujeres, así como de las personas indígenas y afroamericanas; y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en sede jurisdiccional, organismo especializado en materia electoral, para la defensa y protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, han hecho uso de lo que algunos autores como José Rubio Carracedo, llaman “*discriminación inversa*” o “*acción positiva*”, también conocidas como *Acciones Afirmativas*, las cuales, “constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.”¹⁷

En ese sentido, las *Acciones Afirmativas* indígenas en el ámbito político-electoral permiten a estos grupos tener la oportunidad de acceder a cargos de elección popular, sin que ello implique una discriminación en contra de la mayoría, al tratarse de

¹⁷ Véase la Jurisprudencia 30/2014, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.

“medidas temporales, proporcionales, razonables y objetivas, orientadas a la igualdad material”¹⁸, que garantizan la participación de integrantes de comunidades indígenas a cargos de elección popular, lo que implica generar un escenario de igualdad entre grupos indígenas y el resto de la población, consecuentemente, a través de estas acciones se busca aumentar la representación indígena.

Sin embargo, dada la naturaleza instrumental de las *Acciones Afirmativas*, es decir, que se tratan de medidas temporales compensatorias y no de normas promulgadas por un poder legítimo, con las características propias de la Ley, así como la falta de una ruta de atención institucional y orgánica que brinde certeza para hacer efectivas las medidas adoptadas, pero sobre todo por sus limitados alcances para que la población indígena y afromexicana se encuentre legítimamente representada en los órganos legislativos a nivel Federal y Local, así como elegir, en los Municipios con población indígena, a representantes ante los Ayuntamientos, además que nada se ha hecho para enmendar su falta de representatividad en el Senado de la República. Se hace **necesaria y urgente, una reforma constitucional y legal** desde una perspectiva de potenciación de derechos político-electorales que garantice su acceso a la representatividad política, con base al “*parámetro demográfico*” que emplea el Sistema Electoral Mexicano, para determinar los distritos electorales uninominales, previsto en el Artículo 53 de la CPEUM¹⁹, **solo que ahora, aplicable a los parámetros de la población indígena y afromexicana en los distritos uninominales Federales o Locales a representar, así como en el Senado de la República y los Municipios con población indígena.**

Propuesta

Si bien resulta comprensible la dificultad socio-político-jurídica que plantea el reciente reconocimiento de la *pluriculturalidad de la Nación Mexicana*, sobre todo si tomamos en cuenta el devenir histórico de México, en donde por más de dos siglos, a partir de su nacimiento como Estado Nación, el principio de la uniformidad socio-cultural fue esbozado institucional y orgánicamente en sus textos constitucionales y legales.

¹⁸Véase la Jurisprudencia 11/2015, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.

¹⁹Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados o diputadas de mayoría. [...]. (CPEUM 2023).

Conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la tesis jurisprudencial 1a./J. 125/2017 (10a.), ha sostenido que *el derecho humano a la igualdad jurídica* ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley. El primer principio obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación, salvo cuando se considere que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. En cuanto al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional.

En esa tesitura, el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

Consecuentemente, **así como ha sido reconocida y hecho efectivo de forma constitucional y legal la “representatividad” paritaria en favor de las mujeres**, habría que conceder también el mismo derecho humano a la igualdad sustantiva o de hecho, en favor de otros colectivos o grupos “infra-representados”, como los pueblos indígenas y afroamericanos, tomando en cuenta que, en todo parlamento democrático y representativo, existe el derecho a que la proporcionalidad social se vea reflejado.

En ese sentido, si bien con motivo de la *Reforma Constitucional en materia Indígena* de 2001, se mandató al Sistema Electoral Mexicano, tomar en consideración la ubicación geográfica de los pueblos y comunidades indígenas en la demarcación territorial de los Distritos uninominales, a fin de propiciar su participación política.

Una primera aplicación de dicha reforma constitucional se dio en las elecciones del 2 de julio de 2006, cuando el entonces Instituto Federal Electoral (IFE), aprobó mediante acuerdo CG104/2004²⁰ del Consejo General, la redistribución electoral, estableciendo que de los 300 Distritos uninominales 28 contaban con el **40%** o más de población indígena, medida administrativa que pretendía que se eligieran al menos a **28** Diputados Federales al Honorable Congreso de la Unión.

²⁰Acuerdo CG104/2004 del Consejo General del IFE del 15 de julio de 2004, “por el que se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en 300 distritos electorales federales uninominales, así como la creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distribución”. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de agosto de 2004.

Con motivo de la redistribución de 2004, la representación indígena en el Congreso de la Unión pasó de **7** diputados indígenas elegidos en 2003, a **18** en 2006 y **16** en 2009.²¹

En el proceso electoral federal (2017-2018), mediante sentencia SUP-RAP-726/2017 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se ordenó al Instituto Nacional Electoral (INE) que en al menos **13** Distritos uninominales de los 28 con población indígena, los partidos políticos debían postular candidaturas indígenas, bajo el argumento que solo en 13 de los 28 Distritos uninominales existía una concentración indígena que superaba el **60%** de la población total, además de ordenar que, en el respectivo registro de las candidaturas indígenas, no se debían postular en más de **7** distritos, a personas del mismo género.

En el año 2021, esta cuota aumentó a **30** Diputaciones Federales, **21** por el sistema de Mayoría Relativa y **9** por el Sistema de Representación Proporcional.

En el proceso electoral (2023-2024), se mantuvo la cuota de **30** Diputaciones Federales, solo que ahora serán **18** por el sistema de Mayoría Relativa y **12** por el Sistema de Representación Proporcional.

Sin embargo, ante la falta de evidencias que demuestren un impacto favorable en la participación política y representación indígena, a partir de la implementación del *Artículo Tercero Transitorio* de la Reforma Constitucional de 2001, en principio porque en las redistribuciones electorales realizadas por la autoridad electoral administrativa a partir de 2004, **nunca se ha tomado en cuenta al 100% de la población indígena y afroamericana**, aunado a que siempre se ha privilegiado más las condiciones técnicas para su realización que las especificidades culturales y demográficas de los indígenas y afrodescendientes.

Como se hizo manifiesto en párrafos que anteceden, ante la insuficiencia de las medidas implementadas en materia indígena y afroamericana (*acciones afirmativas*), por sus limitaciones en el diseño institucional así como la falta de obligatoriedad expresa en la Constitución Política y sus leyes electorales reglamentarias, para que los partidos políticos incluyan en sus postulaciones a indígenas, lo que propicia que la representación de éstos en la Cámara de Diputados se vea restringida, no se diga en el Senado de la República y en los Municipios con población indígena, **se hace necesaria y urgente una reforma constitucional y legal** a fin de que este sector de la población tenga condiciones reales de participación política y el acceso a cargos de

²¹Véase Sonnleitner, W. (2013). La representación legislativa de los indígenas en México: De la representatividad descriptiva, a una representación de mejor calidad. p. 34.

elección popular en los Distritos uninominales Federales o Locales a representar, así como en el Senado de la República y los Municipios con población indígena, con base al “*parámetro demográfico*” que emplea el Sistema Electoral Mexicano, para determinar los distritos electorales uninominales, previsto en el Artículo 53 de la CPEUM, **solo que ahora aplicable a los parámetros de la población indígena y afroamericana, tomando en cuenta al 100% de su población.**

México es el país con la mayor población indígena en el Continente Americano, de un total de 2,458 Municipios, incluidas las 16 Alcaldías de la Ciudad de México, 803 son considerados indígenas. (LXIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 2019). Pero aún más, conforme al último Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2020), la República Mexicana tiene una población total de 126 millones 14 024 personas, de las cuales 23.2 millones de personas se autoadscriben como indígenas, lo que representa el 18.4 % de la población total, y el 2% de la población total 2 576 213 personas se autoreconoce como afroamericana.

De modo que, si tomáramos en cuenta el más alto parámetro histórico de representación indígena en la Cámara de Diputados Federal (proceso electoral 2021), con 30 diputados indígenas de 500, aceptando sin conceder, que todos fueran indígenas o afroamericanos, pronunciamiento que se realiza por la alta usurpación que de esos escaños realizan los partidos políticos, dicha representatividad atañe únicamente al 6 % del total de integrantes de ese órgano legislativo, lo que demuestra la infra o sub representación legislativa de esos sectores de la población mexicana, máxime si tomamos en cuenta que las personas que se autoadscriben como personas indígenas y afroamericanas representan el 20.4 % de la población total.

A ese respecto, es oportuno aludir que como se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en la Jurisprudencia 1a./J. 85/2017, que el principio de progresividad previsto en el Artículo 1o. Constitucional ordena ampliar el alcance y protección de los derechos fundamentales en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los Tratados Internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).

Conforme al estudio realizado en este trabajo, se ha podido constar recurrentemente que en los Estados de la región de América Latina; los pueblos indígenas no cuentan con una representación política en las instancias legislativas que sea acorde con su peso

demográfico, y México no es la excepción, por ende, en tanto no se modifiquen los andamiajes jurídicos existentes y se cuente con una normativa específica sobre la materia para hacer efectiva participación política y representación indígena y afrodescendiente la figura de la infra o sub representación seguirá prevaleciendo en franca oposición *al derecho humano a la igualdad jurídica*, que evita realizar diferenciaciones de *facto* o de *jure* sin justificación constitucional o convencional, máxime que en todo parlamento democrático y representativo, existe el derecho a que la proporcionalidad social se vea reflejado.

En ese sentido, se propone que para integrar la Cámara de Diputados Federal, la cual se integra de **500** Diputados (300 Diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa y 200 Diputados que son electos según el principio de representación proporcional); **a)** Se tome en cuenta al 100 % de la población indígena y afromexicana; y **b)** Conforme al “*parámetro demográfico*” que emplea el Sistema Electoral Mexicano, para determinar los distritos electorales uninominales, previsto en el Artículo 53 de la CPEUM, se asignen las 500 curules. En ese sentido, si se toma en cuenta que las personas que se autoadscriben como personas indígenas y afromexicanas representan el 20.4 % de la población total, por tanto, correspondería asignar **102 curules para diputados indígenas y afromexicanos**, las cuales se distribuirán proporcionalmente conforme al sector de la población (indígena y afromexicana), así como en ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional).²²

Mientras que, para integrar el Senado de la República, el cual se integra de **128** Senadores (96 Senadores electos según el principio de votación de mayoría relativa y 32 Senadores que son electos según el principio de representación proporcional); **a)** Se tome en cuenta al 100 % de la población indígena y afromexicana; y **b)** Conforme al “*parámetro demográfico*” que emplea el Sistema Electoral Mexicano, para determinar los distritos electorales uninominales, previsto en el Artículo 53 de la CPEUM, se asignen las 128 curules. En ese sentido, si se toma en cuenta que las personas que se autoadscriben como personas indígenas y afromexicanas representan el 20.4 % de la población total, por tanto, correspondería asignar **26 curules para Senadores indígenas y afromexicanos**, las cuales se distribuirán proporcionalmente conforme al sector de la población (indígena y afromexicana), así como en ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional).

En tanto que, para integrar los Municipios con población indígena, partiendo de una perspectiva de potenciación de derechos político-electorales, objetiva y progresista que garantice la representatividad indígena en el ámbito municipal, se propone que en todos aquellos Ayuntamientos donde la población indígena cuente con un **10% de**

²² El mismo criterio deberá utilizarse para asignación de las curules en los Congresos Locales.

la población total, se elija a un **Regidor Indígena y/o Afromexicano** en el cabildo municipal.

Incremento en la representatividad indígena y afromexicana, que no solo debe apreciarse en forma cuantitativa sino en la calidad y en la sustancialidad de la representatividad política, representatividad que además de ser deseable, resulta indispensable para incluir a dichas minorías en el concierto de voces y de votos que definen las leyes y los destinos de la nación.

Finalmente, es oportuno hacer notar, que tal y como lo señala la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Artículo 4), los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, **así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas**. Sin embargo, las experiencias aquí analizadas indican que la dimensión financiera de la autonomía indígena tampoco ha sido adecuadamente considerada por los Estados de la región.

La anterior propuesta, tiene su sustento en la interpretación armónica, sistemática y conforme de los Artículos 1º, 2º, 40, 115 y 133 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, con relación a los Artículos 1, apartado 1, 19, 21, 22 y 25 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*; Artículo 1, apartado 1 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*; Artículos 13, 15, 16 y 23 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, y el Artículo 3º de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, **conforme a los cuales, los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, así como sus integrantes tienen el derecho de participar sin discriminación alguna, si así lo deciden, en la toma de decisiones a todos los niveles de gobierno del Estado Mexicano.**

Lo cual es acorde, al criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el diverso juicio para la protección de los derechos políticoelectorales del ciudadano con la clave de expediente SUP-JDC-13/2002, en sesión de cinco de junio de dos mil dos, **cuando sostuvo** que de una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones contenidas en el Artículo 2, apartado A de la Constitución General, en conexión con el sistema democrático implementado en la Carta Magna y con el sistema de garantías individuales y sociales tuteladas por la misma, desarrollados, entre otros, en los Artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 24, 25, 26, 27, 35, 39, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 123 de la Ley Fundamental, **los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, así como a sus integrantes, no constituyen meras concreciones normativas derivadas del valor intrínseco que el Poder Revisor**

de la Constitución confiere a diversas expresiones de la idiosincrasia indígena como vértice del carácter pluricultural que distingue a la Nación Mexicana, sino que cumplen una función complementadora del reconocimiento igualitario de un sistema de derechos al que una sociedad mínimamente justa no puede renunciar.

Conclusión

Conforme al estudio realizado en este trabajo, se ha podido constatar que en los Estados de la región de América Latina los pueblos indígenas y afrodescendientes no cuentan con una representación política en las instancias legislativas que sea acorde con su peso demográfico, y México no es la excepción.

En el caso de México, producto del movimiento indigenista; la toma de conciencia de la situación de marginación y opresión económica, social y política, de los pueblos indígenas y afromexicanos; así como de una serie sucesiva e ininterrumpida de reformas constitucionales y legales, se ha ido modificando el andamiaje jurídico y los diseños institucionales, pero sobre todo, también ha ido cambiando la actitud y el comportamiento de los actores políticos, para la incorporación de los indígenas y afromexicanos en la discusión de los asuntos públicos.

No obstante, ha sido esencialmente la toma de conciencia de su situación de marginación y opresión económica, social y política, lo que ha llevado a los pueblos indígenas y afromexicanos, al desarrollo de procesos organizativos, de movilización y lucha, lo que ha sido determinante para la transformación política y modificación del andamiaje jurídico.

Si bien resulta comprensible la dificultad socio-político-jurídica que plantea el reciente reconocimiento de la *pluriculturalidad de la Nación Mexicana*, sobre todo si tomamos en cuenta el devenir histórico de México, en donde por más de dos siglos, a partir de su nacimiento como Estado Nación, el principio de la uniformidad socio-cultural fue esbozado institucional y orgánicamente en sus textos constitucionales y legales.

A pesar de las muy significativas reformas constitucionales en materia indígena de 2001 y afromexicana de 2019, por tratarse de normas programáticas, es decir, un conjunto de postulados que carecen por sí mismos de reglamentación o políticas públicas que obliguen a las autoridades federales, locales o municipales, para su realización, su eficacia, a fin de favorecer la participación política y representación indígena y afromexicana en la mayoría de los casos ha sido insuficiente o nugatoria.

En ese sentido, ante la falta de evidencias en el parlamento mexicano que demuestren la participación política y representación indígena y afromexicana, así como la insuficiencia de las *acciones afirmativas*, para que los partidos políticos los incluyan en

sus postulaciones, **se hace necesaria y urgente una reforma constitucional y legal** a fin de que estos sectores de la población tengan condiciones reales de participación política y el acceso a cargos de elección popular en los Distritos uninominales Federales o Locales a representar, así como en el Senado de la República y los Municipios con población indígena, conforme al “*parámetro demográfico*” que emplea el Sistema Electoral Mexicano, previsto en el Artículo 53 de la CPEUM, **solo que ahora aplicable a los parámetros de la población indígena y afromexicana, tomando en cuenta al 100% de su población.**

Incremento en la representatividad indígena y afromexicana, que no solo debe apreciarse en forma cuantitativa sino en la calidad y en la sustancialidad de la representatividad política, representatividad que además de ser deseable, resulta indispensable para incluir a dichas minorías en el concierto de voces y de votos que definen las leyes y los destinos de la Nación Mexicana.

Pero, sobre todo, porque en todo parlamento *democrático y representativo*, existe el derecho a que la proporcionalidad social se vea reflejado.



Bibliografía

- Aylwin Oyarzún, J. (2014). Derechos políticos de los pueblos indígenas en Latinoamérica. Avances y desafíos. (Cuadernos de divulgación de la justicia electoral; 25). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (Primera ed.) México, D.F.
- Ansaldi, W.; Brito, A.; Caetano, G.; Carrera Damas, G.; Curzio, Leonardo.; De Tournon, L.S.; Del Alcázar Garrido, J.; Ferrer, A.; Fontes, V.; Giordano, V.; Mazzei, L.; Paz y Miño Cepeda.; Puccisrelli, A.R.; Rilla, J.; Rocha, P.; Soler, L.; Torres Rivas, E.; Velasco, J. L.; Vivallos, C. (2007). La democracia en América Latina, un barco a la deriva. Fondo de Cultura Económica. (Primera ed.) Ciudad de México.
- Carrasco Daza, C. y Luna Ramos, J.A. (2014). Declaración de Oaxaca. Sentencias relevantes en materia de control de convencionalidad. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (Primera ed.) México, D.F.
- Ceballos Daza, J. L.; Jiménez Reyes, R.; López Muños, R.I.; Oliver Cervantes, O.; Ornelas Gutiérrez, G.; Pastor Badilla, C.; y Ramírez Barrios, F. (2014). Sistemas normativos indígenas en la sentencia del TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (Primera ed.) México, D.F.
- Cedillo Delgado, R. (2018). Inclusión política indígena en el Perú del siglo XXI. Instituto Electoral del Estado de México, apuntes electorales año VII - núm. 59. México, D.F.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2015). Los Problemas del Derecho Indígena en México (Tercera ed.) México, D.F.: Compilador José Ramón Cossío Díaz.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019). Derechos Indígenas en México 2001-2019 (Primera ed.) México, D.F.: CENADEH. Compilador Moisés Jaime Bailón Corres.
- De Tocqueville, A. (2019). La democracia en América. Fondo de Cultura Económica. (Primera ed.) Ciudad de México.

- Durand Alcántara, C.; Gómez González, G.: y Sámano R., Miguel Ángel (2001). Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en el contexto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Americanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Versión On-line. México, D.F.
- Fondo de Cultura Económica (2007). Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. (Tercera ed.) México, D.F.: Compiladores Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, y José Thompon.
- Garzón Valdés, E. (2010). Los derechos electorales de los pueblos indígenas en México. (Temas selectos de Derecho Electoral; 15). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (Primera ed.) México, D.F.
- González, G. (2008). La Redistribución Electoral y la Participación Política de los Pueblos Indígenas en México: balance y perspectivas (2006-2009), Boletín mexicano de derecho comparado, versión On-line, Vol.41 no.121. México, D.F.
- Hernández Abogado, A. (2022). Acciones afirmativas en relación a la participación política de personas indígenas y afromexicanas en cargos de elección popular. Fundación Konrad Adenauer (KAS). (Primera ed.) Ciudad de México.
- LXIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados (2017). 200 años de Doctrina Constitucional. (Primera ed.) México D.F.: Impresos Tega, S.A. de C.V.
- LXIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados (2019). 500 años del Municipio en México. (Primera ed.) México D.F.: Impresos Tega, S.A. de C.V.
- Orozco Henríquez, J. J. (2014). Control de la Convencionalidad en Materia Electoral. (Cuadernos de divulgación de la justicia electoral; 29). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (Primera ed.) México, D.F.
- Sáenz de Tejada, R. (2005). Elecciones, participación política y pueblo maya en Guatemala. INGEPI, Instituto de Investigaciones y Gerencia Política. (Primera ed.). Guatemala.
- Senado de la República, LXV Legislatura (2022). Constitución del Pueblo de México: su actualidad y trayectoria 1917-2022, (Primera ed.). México. Editores Libreros.

- Sonnleitner, W. (2013) La representación legislativa de los indígenas en México: De la representatividad descriptiva, a una representación de mejor calidad. (Temas selectos de Derecho Electoral; 32). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (Primera ed.) México, D.F
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2005). Democracia y representación: un debate contemporáneo. (Primera ed.) México, D.F.: Carbonell, Miguel (compilador).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014). Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano. (Primera ed.) México, D.F.: Coordinadores Luis Carlos Ugalde Ramírez y Gustavo Rivera Loret de Mola.
- Valeria Rascioni, N. (2014). Suspensión de los Derechos Políticos del Ciudadano. Casos en México y Argentina. (Cuadernos de divulgación de la justicia electoral; 24). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (Primera ed.) México, D.F.



DRA. VICTORIA ALVA LUGO¹



Transformación
tecnológica
imprescindible
para las
autoridades
locales de
América Latina
y el Caribe

El propósito de este estudio es identificar y examinar los conceptos de “*administración electrónica*” y “*administración eficiente*”, con el fin de explorar y proponer una solución para modernizar la atención ciudadana mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación, así como la computación en la nube. Se busca mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios ofrecidos por los gobiernos locales en América Latina y el Caribe.

El desarrollo de las tecnologías digitales fueron el detonador de la llegada de la Cuarta Revolución Industrial transformando a la sociedad, alterando la forma en que interactuamos y llevándonos a la era digital con sistemas tecnológicos interconectados, también conocidos como “tecnología inteligente”. Este cambio tecnológico promueve la inmediatez, la omnipresencia y la optimización de la actividad humana en la era posmoderna.

Por lo tanto, la Cuarta Revolución industrial cambió la forma en que la sociedad se desarrolla, hoy es imperativo que los gobiernos locales se adapten y utilicen las tecnologías de la información para mejorar y optimizar los recursos disponibles para la ciudadanía. Proponemos examinar estrategias y técnicas de implementación aplicadas a la gestión administrativa de los gobiernos con el uso y aprovechamiento de tecnología “*digital*” e “*inteligente*” como es el caso del desarrollo de la Inteligencia Artificial, que puedan servir como directrices para el desarrollo de políticas públicas y procedimientos y gestiones administrativas. Estas medidas pueden orientar a los gobiernos locales en América Latina hacia la solución de las necesidades posmodernas, con el objetivo de mejorar la eficiencia, la transparencia y la calidad de los servicios locales, todo ello en consonancia con la protección de los derechos humanos en la era digital.

¹ Doctora en Derecho y Globalización por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Certificada en Comercio Internacional por la Pace Law University de Nueva York. Ha realizado diversas estancias de investigación en la Universidad Pompeu Fabra en Barcelona, España; The John Marshall Law School en Chicago, EUA; Unidroit en Roma, Italia. Ha participado como observador de la Moot Alumni Association (MAA) en la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) en las sesiones 56 en Nueva York 2018, 57 en Viena 2018, 61 Nueva York en Viena 2021 y 62 en Viena 2021. Catedrática en la Universidad La Salle México en Programas de Licenciatura y Posgrado Nacional e Internacional. Ponente Nacional e Internacional. Se ha desarrollado en la Iniciativa Privada como Abogado Corporativo y Auditoría Interna. Litigante en Procesos Constitucionales y Amparo. Servidora Pública Federal, Municipal y en Órgano Constitucional de Defensa de Derechos Humanos. En 2024, obtuvo el reconocimiento por su destacada trayectoria profesional. por el Senador Alejandro Armenta, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República LXV Legislatura.

Palabras Claves:

- Administración Electrónica
- Administración Eficiente
- Gobierno Local
- Transformación
- Transparencia

Justificación

El choque entre dos eventos en la última década ha desencadenado un cambio significativo en la humanidad: la revolución tecnológica y la necesidad de distanciamiento social. La revolución tecnológica se gestó en los años 60's con el desarrollo del Internet y la Inteligencia Artificial, se aplicó mundialmente en los 90's con el uso del Internet. Hoy en día, el uso de Internet y la Inteligencia Artificial, se encuentra presente todas las esferas de la sociedad dependen de herramientas tecnológicas, este avance ha alterado las reglas y la dinámica de las actividades humanas de manera considerable.

Sin embargo, su aplicación y desarrollo mundial a todos los campos de la sociedad tuvo su auge a raíz del distanciamiento social que fuera instaurado en 2020, como respuesta a la pandemia de COVID-19², siguiendo las directrices de la Organización Mundial de la Salud. Este acontecimiento imprevisto obligó a la sociedad a adaptarse al trabajo remoto para salvaguardar la salud, con los gobiernos locales encargados de hacer cumplir el confinamiento obligatorio.

La Pandemia de COVID-19, aceleró a escala mundial la adopción de las Tecnologías de la Información y Comunicación, así como la estrategia de transformación digital a todas las escalas para dar continuidad a la actividad de la sociedad. Estos dos fenómenos han transformado de manera abrupta y sin precedentes el curso de la humanidad, llevándolo hacia la desmaterialización y la omnipresencia en el proceso de gobierno local. Ya no es posible tener encuentros personales ni procesar documentos en papel;

2 World Organization Heald (WOH). "Novel Coronavirus 2019-nCVO". Recuperado: 30.01.20. <https://acortar.link/RiSRNY>.

la sociedad, los gobiernos locales, desde lo local hasta lo global, se ha volcado hacia lo remoto y lo electrónico. Es importante mencionar que también se acompaña de una gran brecha digital, ya que, en las localidades más marginadas y rurales, es nula la presencia de estas tecnologías por lo cual es importante advertir que no todos los gobiernos locales se encuentran en el mismo nivel de implementación.

Este proceso implica la migración de información, documentos y procesos del formato físico al digital, así como la implementación de políticas y directrices para la gestión y protección de documentos electrónicos, conocido como digitalización o transformación digital. Aunque este proceso había comenzado hace décadas, en los últimos años la desmaterialización de documentos y la integración de tecnologías de la información y comunicación en los procesos gubernamentales se ha vuelto una necesidad ineludible debido al cierre total provocado por la emergencia sanitaria del COVID-19.

La interconexión entre diversos sistemas tecnológicos ha sido facilitada de manera rápida mediante la capacidad de interoperabilidad, esta implementación se clasifica de la siguiente forma: 1) usuarios e instituciones, 2) empresas o compañías, 3) aplicaciones, 4) herramientas y utilidades, 5) intermediarios, 6) almacenes de datos, 7) computación distribuida y 8) red.³ Esta capacidad permite que los sistemas informáticos se conecten e interactúen, lo que se conoce como “*internet de las cosas*” (IoT) o “*dispositivos inteligentes*”⁴. Esto posibilita un intercambio sin precedentes de datos e información, creando así una red de servicios y conexiones entre sistemas que pueden ser accesibles, legibles, escritos y procesados.

La interoperabilidad se presenta en varios niveles, principalmente dos: semántico y técnico. La interoperabilidad semántica se refiere a la capacidad de los sistemas para comunicarse e intercambiar metadatos sin importar su implementación técnica. Por otro lado, la interoperabilidad técnica se enfoca en la implementación de requisitos técnicos, como el software que regula las operaciones, para permitir la lectura y escritura en formatos de archivo similares y el uso de los mismos protocolos, lo que garantiza procesos sin interrupciones técnicas. Esta capacidad permite el intercambio eficiente de información, documentos y recursos entre organizaciones de manera uniforme y efectiva, sin enfrentar obstáculos técnicos.

En cuanto a los servicios en la nube, también conocidos como “*computación en la nube*” o “*cloud computing*”, representan una de las innovaciones más disruptivas.

³ Modelo de Interoperabilidad Basado en Metadatos (MIBM). M.A. Manso, MÁ Manso Callejo, et. Alt. 2008. Recuperado de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://idee.es/resources/presentaciones/JIDEE08/ARTICULOS_JIDEE2008/articulo36.pdf, 4.03.24.

⁴ Organization of United Nations (ONU). “Conference on “Internet of Things (IoT)”. Recuperado de: <https://acortar.link/1aH5ee>, 24.04.18.

Estos servicios se ofrecen a través de la conectividad y la escala masiva de Internet. Hay una variedad de servicios disponibles, como infraestructura como servicio (IaaS), plataforma como servicio (PaaS) y distintos modelos de despliegue (público, compartido, privado o híbrido), así como diferentes condiciones de pago (con o sin remuneración)⁵.

La tecnología del “*cloud computing*” brinda la posibilidad de acceder y almacenar grandes volúmenes de datos de manera remota, lo que facilita su disponibilidad, agiliza los procesos y permite el análisis automatizado. Esta capacidad de almacenamiento masivo de información se complementa con el concepto de “big data”, que busca democratizar el acceso a la inteligencia de los datos. Para poder analizar cantidades enormes de información, se requiere una infraestructura de almacenamiento adecuada, y es aquí donde la tecnología en la nube proporciona los recursos necesarios. Este avance se sitúa en el corazón de la Cuarta Revolución Industrial y la era digital, marcando un cambio significativo en el panorama tecnológico moderno.

El intercambio, procesamiento y análisis de grandes volúmenes de datos son características esenciales para el desarrollo del “Big Data”. Este término se refiere a conjuntos de datos masivos, tanto estructurados como no estructurados, que son difíciles de procesar utilizando métodos tradicionales de bases de datos y software. En términos generales, el “Big Data” se caracteriza por los llamados “3 V’s”: volumen, variedad y velocidad⁶ crecientes.

Esta capacidad de procesamiento masivo de datos sienta las bases para disciplinas como la ciencia de datos, el aprendizaje profundo (deep learning) y el aprendizaje automático (machine learning), en las que se analiza y procesa la información recopilada para aplicarla a procesos específicos y generar conocimiento. Se considera que estamos apenas en los albores de la aplicación de esta tecnología, cuyo impacto se espera que se intensifique en la próxima década, con nuevas y mayores disrupciones en diversos ámbitos.

Los gobiernos locales de América Latina deben emprender una transformación digital para adaptarse e implementar las tecnologías disponibles, lo que les permitirá desarrollar políticas públicas y mejorar los procesos administrativos. Esto no solo modernizará la comunicación y la democracia en los ámbitos locales, sino que también contribuirá a atender de manera más eficiente las necesidades de la comunidad. Un

5 United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL). “Notes of Main Issues of Cloud Computing Contracts. (prepared by the UNCITRAL secretariat, 2019)”, United Nations, New York, 2019.

6 Organization of the United Nations. Data Privacy, Ethics and Protection, Guidance Note on Big data For Achievement of the 2030 Agenda. 2017. New York. United Nations Development Group (UNDG). Pág. 9.

aspecto crucial en esta transformación es garantizar la protección de los derechos humanos, especialmente en lo que respecta a la privacidad de los datos personales, que debe ser una prioridad en la era digital.

Generales

Promover la implementación de tecnología digital e inteligente en los gobiernos locales de América Latina y el Caribe es fundamental para adaptarse al vertiginoso cambio tecnológico y avanzar hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Esta agenda, compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), busca mejorar la calidad de vida de las personas, proteger el medio ambiente y crear condiciones propicias para el desarrollo económico, la paz y el acceso a la justicia.

La adopción de políticas públicas en los gobiernos locales, orientadas a fomentar una cultura digital y a integrar tecnologías en la prestación de servicios, fortalece las instituciones y promueve la participación democrática en las comunidades locales. El objetivo 16 de los ODS se centra en abordar los desafíos relacionados con los conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia, que representan una amenaza significativa para el desarrollo sostenible⁷.

El propósito es optimizar, agilizar y transparentar la calidad de los servicios gubernamentales, garantizando al mismo tiempo el respeto de los derechos humanos en el manejo masivo de datos característico de la era digital. Es fundamental procurar la protección de los datos personales en manos de los gobiernos locales, asegurando así la privacidad y seguridad de los ciudadanos en este entorno digital en constante evolución.

⁷ Organización de las Naciones Unidas (ONU). Objetivos de Desarrollo Sostenible. 2015. ONU. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>, 12.06.23.

Referente

El siguiente informe surge de un exhaustivo análisis sobre la revolución digital y el impacto disruptivo de las tecnologías, resaltando la urgente necesidad de que los gobiernos locales en América Latina se adapten al avance tecnológico en sus operaciones, en consonancia con la evolución de la sociedad y la integración de tecnologías en todos los aspectos de la vida cotidiana. Se propone trazar una hoja de ruta que habilite a los gobiernos locales para adoptar y preparar la transformación de sus servicios mediante el uso de herramientas tecnológicas y la promoción de una cultura digital, respaldada por políticas públicas que mejoren la prestación de servicios y contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁸.

La tecnología, vista como un medio para la optimización, ofrecerá a los gobiernos locales la oportunidad de fortalecer el cumplimiento del ODS 16⁹: *“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”*. Dado el contexto actual de desafíos económicos, políticos y de equidad en América Latina, es esencial que las autoridades locales aprovechen el potencial de la tecnología para promover la justicia, la paz y el fortalecimiento institucional.

La adopción de la era digital por parte de los gobiernos locales ampliará considerablemente el acceso a la interacción entre gobernados y agencias gubernamentales, permitiendo a la población acceder a través de internet sin la necesidad de desplazarse a las oficinas gubernamentales. Esto es especialmente relevante para las personas vulnerables, que a menudo encuentran obstáculos para acceder a servicios vitales como actas de nacimiento o documentos de identidad debido a la falta de acceso físico a las oficinas gubernamentales.

Certificación de Identidad: Confirmación legal de la identidad y visibilidad de un individuo.

En América Latina y el Caribe, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que residen en los hogares más desfavorecidos, especialmente en áreas rurales y marginadas, a menudo carecen de acceso a servicios de registro civil completamente funcionales. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se ha propuesto como objetivo registrar a todos los niños para el año 2023. Sin embargo, un estudio realizado en

8 Ídem.

9 Ídem.

2019 reveló que aproximadamente el 30% (alrededor de 40 millones) de los niños no habían sido registrados antes del primer año de edad¹⁰. Esta carencia de servicios adecuados de registro civil por parte de las autoridades locales representa un obstáculo significativo para alcanzar sociedades pacíficas, justas e inclusivas, tal como se estipula en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 para el año 2030.

Millones de personas se ven privadas de sus derechos fundamentales y de acceso a condiciones básicas de vida, como seguridad, igualdad e identidad, simplemente porque carecen de un documento de identidad. Esta falta de acceso no solo afecta la implementación efectiva de políticas públicas y la transparencia en la rendición de cuentas, sino que también dificulta la capacidad de reacción ante emergencias, como la pandemia de COVID-19. La falta de datos confiables y sistemas de información coordinados contribuye a la ineficacia de las autoridades locales y obstaculiza su capacidad para cumplir con sus responsabilidades esenciales para el desarrollo y el bienestar de la comunidad.

UNICEF enfatiza que el registro de nacimiento: *“no solo es un derecho humano fundamental, sino que también es crucial para garantizar otros derechos de los niños, como protección contra la violencia y acceso a servicios esenciales, incluida la atención médica y la justicia. La información recopilada a través del registro de nacimientos también ayuda a los gobiernos a asignar recursos de manera más efectiva y a identificar las áreas prioritarias para programas de desarrollo, como educación e inmunización”*¹¹.

En medio del desafío de la pandemia de COVID-19 y la necesidad de una respuesta efectiva, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *“insta a la región a invertir en un enfoque sostenible de desarrollo, diversificando su estructura económica e impulsando la integración productiva y comercial. Reconoce la importancia de avanzar en un camino hacia el desarrollo sostenible que permita superar las deficiencias de los modelos anteriores que han limitado la capacidad de respuesta ante crisis sanitarias y humanitarias”*¹².

La convergencia de la Cuarta Revolución Industrial y la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la necesidad urgente de que los gobiernos locales de América Latina y el Caribe incorporen tecnologías en sus procesos y servicios para abordar los desafíos actuales y mejorar las condiciones de vida de la población local.

¹⁰United Nations Children's Fund (UNICEF). United Nations Children's Fund, Birth Registration for Every Child by 2030: Are we on track?. New York, USA. UNICEF. Pág.16.

¹¹UNICEF. ¿Qué es el registro del nacimiento y por qué es importante? 2019. UNICEF. <https://acortar.link/htfjJl>. Consultado 19.09.23.

¹²Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis (LC/PUB.2020/5). 2020. Santiago CEPAL. Pág. 54.

Desde los primeros momentos de la vida, como el nacimiento y el registro civil adecuado, la preservación de los datos personales se vuelve esencial para garantizar el acceso a los derechos fundamentales y facilitar la prestación de servicios básicos a la población. Es crucial reconocer la importancia de integrar las tecnologías de la información y la comunicación en todas las esferas de la sociedad y fomentar una cultura digital.

La sociedad ha experimentado un cambio drástico debido a la pandemia de COVID-19, que ha impulsado la necesidad de llevar a cabo todas las actividades de forma remota, siguiendo las recomendaciones de distanciamiento social emitidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Sin embargo, los gobiernos locales aún carecen de un plan estratégico para adaptarse a este cambio y alinear sus acciones con las demandas de la sociedad.

En este contexto, se ha evaluado las capacidades y responsabilidades de los gobiernos locales, dentro del marco constitucional del Estado, con el fin de comprender mejor la labor de estas entidades en la región. Es evidente la necesidad urgente de que las autoridades municipales inviertan en innovación tecnológica y promuevan una cultura digital para fortalecer la inclusión y participación de la sociedad civil, organizaciones, instituciones, universidades y el sector privado.

Con base en estas reflexiones, se plantea la hipótesis: TRANSFORMACIÓN TECNOLÓGICA IMPRESCINDIBLE PARA LAS AUTORIDADES LOCALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Esto les permitiría mejorar la eficiencia, la transparencia y la calidad de los servicios gubernamentales ofrecidos a los ciudadanos, todo ello garantizando el respeto y protección de los derechos humanos en la era digital, con un enfoque particular en la seguridad de los datos personales.

Transformación tecnológica imprescindible para las autoridades locales de América Latina y el Caribe

“En un mundo donde las funciones públicas esenciales, la comunicación social y la información personal migran a plataformas digitales, los gobiernos, en colaboración con la sociedad civil y las empresas, necesitan crear las reglas, los controles y los equilibrios necesarios para mantener la justicia, la competitividad, la equidad e incluso la propiedad intelectual, la seguridad y la fiabilidad”¹³
Schwab, Klaus.

La formación de los Estados surge de la necesidad de estructurar y organizar la sociedad en un tiempo y lugar específicos, estableciendo un marco jurídico-político que regule la conducta de los individuos. Este proceso se fundamenta en el pacto social, con el objetivo de promover el desarrollo máximo de los ciudadanos. Originado en el contexto de los movimientos sociales de la Revolución Francesa y la Revolución Estadounidense a finales del siglo XVIII, que buscaron limitar el poder y abolir las monarquías basadas en el derecho divino, en favor de un sistema basado en reglas generales que garantizan la igualdad entre los individuos.

El principio de la división de poderes políticos, propuesto por Montesquieu: “La igualdad en las democracias, no quiere decir igualdad absoluta y de siguiente quimérica; sino aquel equilibrio afortunado que hace a todos los ciudadanos igualmente sumisos a las leyes, e interesados en guardarlas... En la constitución de cada Estado hay dos especies de potestad; la legislativa y la ejecutiva y esta última tiene dos objetos, lo interior del estado y lo exterior. De la legítima distribución, y conveniente repartición de estas especies de potestades, depende la mayor perfección de libertad política, respecto a la constitución”¹⁴.

Es crucial en democracias, buscar un equilibrio que haga que todos los ciudadanos estén sujetos por igual a las leyes y tengan interés en cumplirlas. Este principio, plasmado en las constituciones, tiene como objetivo establecer un sistema de contrapesos que prevenga la corrupción y asegure un ejercicio adecuado del poder. A lo largo de los siglos XIX y XX, estas estructuras se han perfeccionado y adaptado a las necesidades específicas de cada sociedad, lugar y tiempo, articulando y especializando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en el gobierno republicano.

¹³ Schwab, Klaus. La Cuarta Revolución Industrial. 2017. Ciudad de México. Debate. Pág. 69 y 70.

¹⁴ Montesquieu. Charles Louis de Secondat. Del Espíritu de las Leyes. 1820. Imprenta de Villalpando. Madrid España. Pág. 58 y 64.

En el continente americano, esta forma de organización política tiene sus raíces en el establecimiento del primer ayuntamiento por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519, en lo que luego se convertiría en parte del territorio de México; en su momento denominado la Villa Rica de la Vera-Cruz (actualmente el Estado de Veracruz)¹⁵. Posteriormente, a finales del siglo XVIII y principios del XIX, se logró la independencia de los estados de la Corona española y portuguesa en América Latina, lo que marcó el inicio del desarrollo de las estructuras político-jurídicas en el continente.

Aunque estas estructuras han evolucionado y adaptado características especiales a lo largo del tiempo, no se debe asumir que todas las autoridades de América Latina y el Caribe funcionan de la misma manera en cuanto a estructura y facultades. En el caso específico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 115 reconoce al municipio como una entidad representativa y popular, que sirve como base para la división territorial, organización política y administrativa. Los municipios son gobernados por un ayuntamiento integrado por un presidente municipal, síndicos y regidores, según lo establecido por la ley local, sin que haya autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el estado.

Es importante destacar que, independientemente de la estructura constitucional de las autoridades locales, el siglo XXI ha traído consigo tres fenómenos que han transformado radicalmente las estructuras sociales y políticas del continente americano: la globalización, la Cuarta Revolución Industrial y la pandemia del COVID-19.

La globalización ha permitido que los ciudadanos de cualquier parte del mundo puedan conectarse y realizar actividades sin tener que salir de sus localidades y también ha tenido un impacto en la estructura de los Gobiernos de la región, al respecto la CEPAL menciona:

*“Uno de los componentes más visibles del cambio en las políticas regionales de los países de América Latina y el Caribe es el relacionado con la modificación de las relaciones políticas, financieras y administrativas entre los diversos niveles territoriales de gobierno, conocidos generalmente como procesos de descentralización. Como resultado de estos procesos, muchas de las reglas básicas de la gestión pública y del acceso a los recursos de gasto e inversiones estatales sufrieron profundas modificaciones, con serios impactos sobre la distribución de oportunidades de desarrollo territorial”.*¹⁶

¹⁵Gobierno de México. Se conmemoran 499 años de la fundación del primer asentamiento en la Nueva España: Villa Rica de la Vera Cruz. 2018. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. <https://acortar.link/AombsR>. 19.06.2023.

¹⁶CUERVO, Luis Mauricio. CEPAL- SERIE Gestión pública. N° 56, Globalización y Territorio. 2006. NACIONES UNIDAS, Santiago de Chile. Pág. 44.

La Cuarta Revolución Industrial ha facilitado esta interconexión a través del intercambio de información y la conectividad de sistemas, lo que ha posibilitado realizar actividades de forma remota. La pandemia del COVID-19, con su énfasis en el distanciamiento social, ha acelerado esta tendencia, llevando a una digitalización sin precedentes de todas las actividades humanas para salvaguardar la salud pública.

Transforma la estructura estática y centralizada del Estado, que tuvo su origen en el siglo XIX, basada en la territorialidad y la supremacía estatal, en un modelo más fluido. En el siglo XXI, los ciudadanos pueden residir en diferentes estados sin que ello afecte su ejercicio de los derechos políticos y electorales, lo que amplía la participación democrática y la toma de decisiones. Sin embargo, es crucial fortalecer las funciones de las autoridades locales para lograr un desarrollo inclusivo y sostenible, en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, que busca promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.

Los conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia continúan siendo una seria amenaza para el desarrollo sostenible. El fortalecimiento de las autoridades locales es esencial para este fin. *¿Cómo lograrlo?* A través de la inclusión de la sociedad, organizaciones civiles, universidades, empresas privadas y la implementación de tecnología en los servicios y procesos de las autoridades locales.

El gobierno local debe avanzar hacia la gobernanza para satisfacer las necesidades de una sociedad interconectada que requiere regulación. Conceptos como acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y la adopción de tecnologías de la información y comunicación para ofrecer servicios locales y proteger datos, son fundamentales para iniciar la transición hacia un Gobierno Digital. Sin embargo, muchos de estos temas aún están fuera del alcance de la mayoría de las autoridades locales, por lo que es necesario abordar estrategias para lograr este objetivo.

Marco Constitucional en México: Los Municipios

Este trabajo se basa en la normativa fundamental de los Estados Unidos Mexicanos. Es importante destacar que, como resultado de la reforma en materia de Derechos Humanos que se reflejó en el artículo 1 de la Constitución, se otorga la máxima protección a todas las personas y se promueve la optimización de la protección de los derechos humanos. Esta reforma establece en el primer artículo de la Constitución, se establece el principio pro homine de protección y cito: *“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las*

*garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”*¹⁷.

Ahora bien, para que esta protección sea efectiva se estableció la obligación de cumplimiento a todas las autoridades de la siguiente forma; *“todas las autoridades, dentro de su ámbito de competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”*¹⁸. [Art. 1, P.II] Después de más de una década de esta reforma, las autoridades locales deben armonizar su estructura y funcionamiento para cumplir con este mandato.

En cuanto a las funciones asignadas a los gobiernos locales en América Latina, se tomará como referencia el marco constitucional mexicano, por cuanto lo que establece la Constitución Federal en las fracciones I y II, del artículo 115, que establece:

*“Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta Municipal y el número de regidores y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.”*¹⁹ [Art. 1. P.I]

Los municipios poseerán personalidad jurídica y administrarán su patrimonio de acuerdo con la ley. Los concejos municipales tendrán la autoridad para aprobar, conforme a las leyes municipales establecidas por las legislaturas estatales, los bandos de policía y gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de aplicación general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Estas normativas organizarán la administración pública local, regularán los asuntos, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y promoverán la participación ciudadana y vecinal.

De lo anterior se infiere que, en México, la autoridad municipal es la entidad de gobierno local que se distingue por su autonomía y es elegida directa y popularmente por la población residente en la localidad. La Constitución reconoce su autonomía y representación directa, convirtiéndola en la autoridad primordial del Estado con capacidad jurídica y patrimonio independiente. Así lo establece las fracciones I y II del artículo 115 de la Carta Magna de México, que a la letra cito:

¹⁷ México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917. <https://acortar.link/48Va8y>. Consultado 19.09.23.

¹⁸ Ídem

¹⁹ Ídem.

*“Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.”*²⁰ [Art. 1. P.1]

Se destaca su compromiso con la participación ciudadana y vecinal. Asimismo, tiene la facultad de emitir su propia legislación, que abarca los “bandos de policía y buen gobierno”, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de aplicación general dentro de sus límites territoriales. En el territorio nacional, hay 31 estados y la Ciudad de México, que se dividen en 2,471 municipios; el estado de Oaxaca cuenta con la mayor cantidad, con 570, mientras que Baja California Sur tiene solo 5.

Basándose en este modelo de autoridad local libre y autónoma, se organiza y capacita con personalidad jurídica y patrimonio independiente para cumplir con las funciones que les corresponden a las Autoridades Municipales, que se citan a continuación:

*“Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios siguientes: a.- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b.- Alumbrado público; c.- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d.- Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f).- Rastro; g).- Calles, parques y jardines y su equipamiento; h).- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”*²¹. (Art. 115, Fracc. III)

La Constitución establece que a las autoridades locales les corresponde la gestión de funciones y servicios esenciales para el desarrollo sostenible, como el suministro y distribución de agua potable, el tratamiento y gestión de aguas residuales, la iluminación pública y el manejo de desechos. Estos servicios tienen una conexión directa con el logro del ODS 16, ya que garantizan el acceso al agua potable y una gestión adecuada de los residuos, ambos fundamentales para un desarrollo sostenible. Asimismo, el alumbrado público, las calles, los parques y la seguridad pública, incluyendo la vigilancia municipal y el tránsito, contribuyen a promover la justicia y prevenir la delincuencia.

²⁰ Ídem.

²¹ Ídem.

En cuanto a las contribuciones, se establece lo siguiente: “a) *Los municipios tendrán la facultad de recaudar impuestos, incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, su subdivisión, fusión, transferencia y mejora, así como aquellos basados en cambios de valor en los inmuebles. En cuanto a los fondos federales, se establece lo siguiente:* b) *El gobierno federal proporcionará a los municipios participaciones federales, de acuerdo con las condiciones y montos que sean determinados anualmente por las legislaturas estatales*” ²² (Artículo 115, Fracción IV).

Desde una perspectiva económica, las autoridades locales deben ser capaces de generar ingresos para poder invertir en innovación y tecnología que mejoren sus funciones y procesos. Esta inversión puede recuperarse a través de las contribuciones que están autorizadas a recaudar. Por ejemplo, durante la pandemia de COVID-19, si las autoridades locales hubieran contado con tecnología y sistemas digitales para el registro de nacimientos y defunciones, estos servicios habrían seguido funcionando sin interrupción, garantizando los derechos fundamentales de los ciudadanos en un momento crítico de emergencia sanitaria.

La capacidad de inversión de las autoridades locales debe ser fortalecida por los gobiernos estatales y federales para garantizar su autonomía económica y la prestación efectiva de servicios incluso en situaciones de crisis. Además, la posibilidad de acceder a un documento de identidad en cualquier momento y lugar beneficiaría a las personas en movilidad, migración y reubicación. Para ilustrar la dimensión económica de las autoridades locales, se presenta un resumen de los ingresos brutos de los municipios a nivel nacional, según datos del INEGI en 2021.

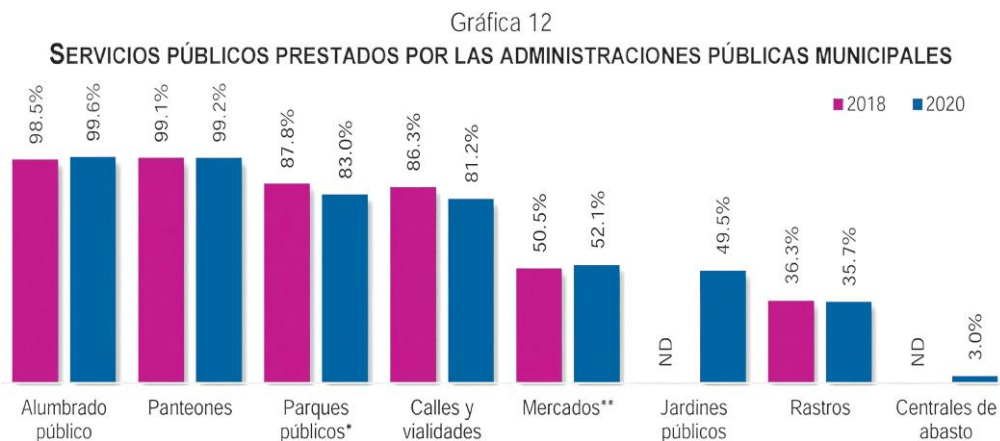
De acuerdo con el INEGI, de los “2,455 municipios en México, que están distribuidos en 32 entidades federativas, los ingresos totales ascienden a 565,875,107,018 millones de pesos mexicanos, con una contribución integrada por 2,471 autoridades locales en todo el país” ²³, incluidas las 16 Alcaldías recientemente creadas en la Ciudad de México, donde residen los Poderes de la Unión. Estos ingresos se desglosan en diversas contribuciones y recaudaciones, lo que proporciona un contexto económico al marco constitucional.

La autonomía económica de las autoridades locales debe estar en consonancia con su capacidad para generar ingresos propios, lo que les permitirá reinvertir de manera óptima y estratégica en sus funciones y procesos. De los servicios públicos que proporcionan los municipios en México, “el 99% corresponde al alumbrado público, el 99.2% a panteones y cementerios, el 83% a parques públicos, el 81.2% a calles y

²² División Territorial. Cuéntame de México. INEGI. <https://n9.cl/f93qgo>. Consultado 12.01.24.

²³ INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. P/ Cifras preliminares. Tercera actualización. Contempla información de 2,224 Gobiernos Municipales en 2021, y 2,177 para 2022. <https://n9.cl/objsm> consultado 13.01.24

vialidades, el 52.1% a mercados, el 49.5% a jardines públicos, el 35.7% a rastros y el 3% a centrales de abasto”²⁴. Esto refleja la importancia de las autoridades municipales en el país en términos de ingresos brutos, como se muestra en la siguiente tabla:



* Para 2018, la categoría *parques* incluye jardines públicos.

**Para 2018, la categoría *mercados* incluye centrales de abasto.

Nota: Para 2018 la distribución porcentual se realizó considerando 2,467 municipios censados. Para 2020, la distribución porcentual se realizó considerando 2,468 municipios censados.

ND: No disponible.

Es esencial resaltar que los municipios desempeñan un papel político, económico y social crucial para alcanzar el objetivo 16 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. En el caso específico de México, las funciones asignadas por la Constitución Federal a las autoridades locales implican estar en la primera línea para abordar, resolver y proponer soluciones a los problemas locales, siempre con la inclusión y participación activa de la población local. Este enfoque genera una legitimidad social en las soluciones adoptadas, fomentando la participación ciudadana y contribuyendo a una cultura de paz.

Las autoridades locales, dotadas de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, son elementos fundamentales para la formulación de políticas públicas que integren esfuerzos interdisciplinarios y transdisciplinarios. Esto es crucial para garantizar derechos como el acceso a la información, la transparencia y la protección de datos en la era digital.

²⁴ INEGI. CENSO NACIONAL DE GOBIERNOS MUNICIPALES Y DEMARCACIONES TERRITORIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO (CNGMD), 2021. Pág. 9. <https://acortar.link/O7UzNR> Consultado 13.01.24.

Transformación e innovación para los gobiernos locales con estrategias digitales, dos aspectos fundamentales destacan: digitalización e innovación para la evolución de un gobierno inteligente.

La transformación digital, si bien ofrece oportunidades para mejorar la calidad de vida y promover el desarrollo económico y la sostenibilidad, también plantea desafíos para las sociedades democráticas y los derechos fundamentales. Es esencial garantizar que esta transformación no comprometa derechos como la inclusión, la accesibilidad, la solidaridad y la seguridad, tanto en línea como fuera de línea.

El acceso a la tecnología y a la información es un derecho fundamental reconocido por la Carta Magna, que establece la obligación del Estado de garantizar dicho acceso a la información y dice: *“Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”* ²⁵ (Art. 6 P.2). De igual forma, establece la obligación a cargo del Estado y cito: *“El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicación, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la presentación de dichos servicios”* ²⁶ (Art. 6 P.3). Además, se reconoce la importancia de proteger los datos personales, asegurando el control individual sobre la privacidad y la toma de decisiones informadas.

Para cumplir con estas obligaciones, se han promulgado dos legislaciones: la Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de Particulares y la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados. Ambas leyes tienen como objetivo regular el uso legítimo y controlado de los datos personales, garantizando la privacidad y el derecho de las personas a determinar qué información sobre ellas se divulga. La protección, se encuentra consagrada en el artículo 16 Constitucional que dice: *“Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud*

²⁵ México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917. <https://acortar.link/48Va8y>. Consultado 19.09.23.

²⁶ Ídem.

públicas o para proteger los derechos de terceros” ²⁷ (Art. 16 P. 2) De lo anterior, podemos advertir que además de reconocer la protección a los datos personales, se establece el ejercicio de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición) para que sea ejercido por los titulares para su debida protección.

Los datos personales, definidos como cualquier información relacionada con una persona física identificada o identificable, incluyen elementos como nombres, apellidos, domicilios y características físicas. Es fundamental que las autoridades en México cumplan con el acceso a las tecnologías de la comunicación y la protección adecuada de los datos personales, permitiendo el ejercicio de los derechos ARCO (acceso, rectificación y oposición) por parte de los ciudadanos. Los datos personales, se definen como: *“Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información”* ²⁸ (Art. 3 Frac. IX) todos aquellos datos identifican como es su nombre, apellidos, domicilio, características físicas, etc.

Los datos sensibles constituyen una categoría especial de información personal que requiere una protección más rigurosa debido a su capacidad para afectar la esfera íntima del individuo o generar riesgos significativos, incluyendo la discriminación. *“Aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual”* ²⁹ (Art. 3 Frac. IV). Estos datos pueden revelar aspectos como origen étnico, estado de salud, información genética, creencias religiosas, opiniones políticas y preferencias sexuales.

La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados es de aplicación pública en todo el territorio nacional y se extiende a una amplia gama de entidades, incluyendo autoridades de los tres niveles de gobierno, partidos políticos, sindicatos y cualquier persona física o moral que reciba fondos públicos o ejerza actos de autoridad *“en el ámbito federal, estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos,*

²⁷ Ídem.

²⁸ México. Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados. H. Congreso de la Unión. Diario Oficial de la Federación, 26 de enero de 2017. <https://acortar.link/tw2TIU>. Consultado 15.01.24

²⁹ Ídem.

partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos” ³⁰ (Art. 1, P. 5). Esta legislación busca garantizar el derecho fundamental a la protección de datos personales, estableciendo principios y procedimientos claros para su manejo adecuado.

La obligación de protección a los datos personales, no se restrictiva a los gobiernos y también será aplicable a: *“Los sindicatos y cualquier otra persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal serán responsables de los datos personales, de conformidad con la normatividad aplicable para la protección de datos personales en posesión de los particulares”* ³¹ (Art. 1, P. 6). Con lo cual resulta aplicable, a los particulares que apliquen y reciban fondos públicos, la autoridad local garantizará y cumplirá con los principios y procedimientos para garantizar el derecho fundamental que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de los sujetos obligados.

El concepto de Gobierno Digital se basa en el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para mejorar la eficiencia, transparencia y calidad de los servicios públicos ofrecidos por las dependencias y entidades gubernamentales. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, el Gobierno Digital desempeña un papel crucial en el desarrollo sostenible al utilizar las TIC para promover el desarrollo social y económico, así como la participación ciudadana.

Al respecto, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas menciona que: *“El gobierno electrónico surte efectos directamente en el desarrollo sostenible mediante el uso de las TIC en los programas de desarrollo social y económico del sector público. En este contexto, la exigencia inexcusable que en la actualidad surge es reconsiderar el desarrollo del gobierno electrónico, a fin de comprender cómo las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías promueven el desarrollo para el pueblo y su participación integral. Es necesario evaluar la forma y el grado en que los gobiernos del mundo emplean el gobierno electrónico, el que impulsa mayor eficacia y eficiencia en la sostenibilidad en este sentido enfocado específicamente en el pueblo”* ³².

La evolución hacia una sociedad digital requiere que los gobiernos locales adapten sus estructuras y procesos en áreas como legislación, política, educación, salud, finanzas y bienestar social. Además, la rápida evolución de las tecnologías emergentes plantea desafíos y oportunidades que deben ser abordados mediante la colaboración entre gobiernos, empresas, academia y sociedad civil.

³⁰ Ídem.

³¹ Ídem.

³² Naciones Unidas. Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, 2012 Gobierno electrónico para el pueblo. 2012. Nueva York. Pág. 43. <https://acortar.link/Ka1jp3> Consultado 13.01.24.

Es fundamental que los países en desarrollo aborden esta transformación digital para mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios gubernamentales. *“Este año, tres países han sido considerados como líderes de los servicios en línea: República de Corea, Singapur y Estados Unidos de América... Entre los primeros 20 países de 2012, se encuentran muchos países en desarrollo que están en el mismo nivel de algunas de las economías de ingreso alto, como Baréin y Emiratos Árabes Unidos, que se ubican en el mismo nivel de Australia y Japón; Colombia, está en el mismo nivel de Suecia”*³³ Los avances en este ámbito pueden equiparar el nivel de servicios en línea ofrecidos por países desarrollados, como lo demuestran los ejemplos de países como Corea del Sur, Singapur y Estados Unidos, así como otros países en desarrollo que han logrado niveles similares a economías de ingresos altos.

Estrategias Tecnológicas e Innovación para los Gobiernos Locales. Digitalización del gobierno local, disrupción del gobierno digital al gobierno inteligente.

La modernización y la innovación en los gobiernos locales deben ser procesos cuidadosamente planificados que incluyan la actualización de normativas, políticas públicas y la promoción de una cultura digital. En el siglo XXI, se espera que las autoridades locales sean transparentes y responsables ante la sociedad, abriendo canales de comunicación y rindiendo cuentas de sus acciones. Esto implica una transformación profunda que abarca desde la estructura organizativa hasta la capacitación del personal en tecnología y la gestión de riesgos.

La inversión de recursos es fundamental para esta transformación, ya que la tecnología puede ser costosa y los gobiernos locales necesitarán apoyo financiero para llevar a cabo esta transición. *“Se elaboraron y aplicaron normas, se interconectaron departamentos y se integraron los sistemas de gestión de la información. Se rediseñó y modificó el portal del Gobierno Nacional de la Federación Rusa ([http:// government.ru](http://government.ru)), y hoy día luce muy sólido y representativo, con enlaces a todos los ministerios y organismos, y con abundantes funciones técnicas. El portal presenta un único punto de acceso a todas las referencias sobre los servicios estatales y municipales disponibles vía Internet y les da a los ciudadanos y a las organizaciones la oportunidad de recibir estos servicios electrónicamente [énfasis*

³³Naciones Unidas. Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, 2012 Gobierno electrónico para el pueblo. 2012. Nueva York. Pág. 46 y 47. <https://acortar.link/Ka1jp3> Consultado 13.01.24

*añadido]. El número de visitas mensuales de los usuarios del portal de servicios públicos es entre 200.000 y 700.000. Por ejemplo, ahora los ciudadanos pueden obtener o renovar la licencia de conducir utilizando este portal”*³⁴ En este sentido, es crucial involucrar a diversos actores, como la sociedad civil, las universidades, el sector privado y las organizaciones internacionales, para asegurar el éxito de estos esfuerzos.

Un ejemplo inspirador de esta transformación es el caso de Rusia, que implementó un programa de gobierno electrónico para mejorar la eficiencia administrativa y los servicios públicos. Este programa incluyó la creación de un portal gubernamental que ofrece una amplia gama de servicios en línea, desde la renovación de licencias de conducir hasta la presentación de documentos oficiales. La implementación de estrategias de gobierno digital requiere un enfoque integral que aborde tres áreas clave: la participación ciudadana y el gobierno abierto, la gobernanza coherente y la capacidad institucional. En el caso de América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha proporcionado recomendaciones específicas para impulsar el gobierno digital en la región.

En cuanto a la participación ciudadana y el gobierno abierto, es crucial reformular el papel del gobierno local para fomentar la transparencia y la participación de la sociedad. Esto implica crear canales de comunicación abiertos y transparentes que permitan a los ciudadanos acceder a la información y participar en la toma de decisiones. Es importante destacar que la ciudadanía no se limita solo a los residentes locales, sino que también incluye a la industria, las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos interesados en el desarrollo de la comunidad. Todos estos actores deben ser incluidos en el proceso de toma de decisiones y tener acceso a la información relevante.

Además, es fundamental garantizar la protección de los datos personales y sensibles en el contexto del gobierno digital. Esto implica establecer mecanismos sólidos de seguridad y privacidad para proteger la información de los ciudadanos y promover la confianza en las instituciones gubernamentales. En resumen, la transformación del gobierno local a digital representa un cambio fundamental en la forma en que se prestan los servicios públicos y se interactúa con la ciudadanía. Este proceso debe ser guiado por una visión clara y contar con el apoyo de diversos actores para garantizar su éxito y contribuir al desarrollo sostenible de la comunidad.

En lo que respecta al segundo aspecto, la adopción de enfoques de gobernanza coherentes para ofrecer valor público en todo el ámbito gubernamental se evidencia

³⁴ Naciones Unidas. Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, 2012 Gobierno electrónico para el pueblo. 2012. Nueva York. Pág. 47. <https://acortar.link/Ka1jp3> Consultado 13.01.24.

su complementariedad con la primera parte. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) representan una valiosa fuente de recursos para fomentar la inclusión, la interoperabilidad y la alineación de procesos entre los diferentes niveles de gobierno. Además, tienen el potencial de ser transversales e interdisciplinarias, abarcando incluso la colaboración con entidades privadas, ONG y otros actores. La coherencia en los servicios estatales requiere necesariamente la participación activa de la ciudadanía.

La implementación de las TIC para la digitalización de procesos gubernamentales implica la adecuación legislativa necesaria para garantizar la equivalencia funcional entre los trámites realizados de manera presencial y en formato digital. Esta equiparación asegura que ambos métodos tengan el mismo valor legal, proporcionando certeza y seguridad a los ciudadanos. Además, la digitalización de los procesos mejora la calidad y la eficiencia de los servicios, al tiempo que contribuye a la preservación del medio ambiente al reducir el uso de papel.

La cooperación es un elemento esencial en la gobernanza digital, que debe promoverse a través de la articulación de acciones entre autoridades locales, estatales, internacionales y supranacionales. También es fundamental la participación de instituciones privadas, organizaciones sin fines de lucro, universidades e industrias en el desarrollo de plataformas y dispositivos que garanticen la seguridad de los datos personales.

Para justificar la inversión de capital en proyectos de gobierno digital, es necesario comunicar claramente los beneficios obtenidos a través de medios digitales y asegurarse de que estos sean verificables y estén disponibles para la sociedad. Se requiere un modelo de negocio progresivo que incluya elementos cuantitativos y cualitativos para evaluar el impacto de manera efectiva. La inversión de recursos debe ser diversificada, abarcando la infraestructura tecnológica, las medidas de seguridad y la educación digital. La capacitación y la gestión de riesgos son aspectos fundamentales que deben acompañar cualquier proceso de digitalización para evitar vulnerabilidades y garantizar la seguridad tanto para las autoridades como para los ciudadanos.

La inclusión digital debe ser una prioridad para asegurar la participación de todos los sectores de la sociedad, evitando la ampliación de la brecha digital y garantizando que los servicios sean accesibles para todos, incluidos los adultos mayores y las personas con discapacidades. Es necesario desarrollar soluciones digitales que sean amigables e inclusivas para que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de ellas.

Es importante adaptar los ejes propuestos por la CEPAL a las necesidades y prioridades de cada país, asegurando su alineación con los Planes Nacionales de

Desarrollo. La implementación gradual y la continuidad en los cambios de gobierno son fundamentales para garantizar el éxito a largo plazo de las estrategias digitales “*para que en las sucesiones sea obligatorio dar continuidad a la implementación del gobierno digital. Sin embargo, también existen coincidencia entre la implementación de los ejes propuestos en los Estados de América Latina; el siguiente cuadro elaborado por la CEPAL refiere a los ejes de acción de las estrategias digitales vigentes, y disponibles en línea, de los países de la región con base en la ILPES-CEPAL del último trimestre del 2021*”.³⁵

Diagrama 2
Recomendaciones sobre estrategias de gobierno digital

I. Participación de la ciudadanía y gobierno abierto para preservar la confianza pública	II. Adoptar enfoques de gobernanza coherentes para ofrecer valor público a través de todo el gobierno	III. Fortalecer la capacidad gubernamental para garantizar el rendimiento de las inversiones en tecnologías de la información
1. Garantizar mayor transparencia, apertura e integración de los procesos y operaciones gubernamentales.	5. Asegurar el liderazgo y el compromiso político para con la estrategia.	9. Disponer de modelos de negocio claros que garanticen la sostenibilidad de las inversiones en la implementación de proyectos de tecnologías digitales.
2. Fomentar el compromiso y la participación de las partes interesadas públicas, privadas y de la sociedad civil en la formulación de políticas y el diseño y suministro de servicios públicos.	6. Garantizar un uso coherente de las tecnologías digitales en las distintas áreas políticas y niveles de gobierno.	10. Reforzar las capacidades institucionales para gestionar y supervisar la implementación de los proyectos.
3. Crear una cultura orientada a datos en el sector público.	7. Establecer marcos efectivos de organización y gobernanza para coordinar la implementación de la estrategia digital dentro de cada nivel de gobierno y entre todos ellos.	11. Adquirir tecnologías digitales basándose en la evaluación de los activos existentes.
4. Reflejar un enfoque de gestión de riesgos para resolver problemas de privacidad y seguridad digital, incluida la adopción de medidas de seguridad efectivas y apropiadas.	8. Afianzar la cooperación internacional con otros gobiernos.	12. Garantizar que los marcos legales y reglamentarios generales y específicos de un sector permiten aprovechar oportunidades digitales.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Recommendation of the Council on Digital Government Strategies", 2014 [en línea] www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf.

Se evidencia que la mayoría de los Estados de América Latina han avanzado significativamente hacia el gobierno digital, con un enfoque particular en la conectividad y el acceso, el gobierno abierto, la ciberseguridad y otras áreas clave. Sin embargo, aspectos fundamentales como el marco regulatorio aún presentan desafíos en aproximadamente el 60% de los Estados. Mientras Uruguay lidera este cambio disruptivo, Ecuador apenas ha logrado progresar en tres de los doce aspectos mencionados en la gráfica.

35A. Naser (coord.). Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/80) Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. 2014. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021. Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Santiago de Chile. Pág. 16. www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digitalgovernment-strategies.pdf. Consultado el 14.01.24

Es imperativo que todos los Estados se comprometan con los doce puntos delineados para lograr los objetivos regionales y aprovechar el potencial transformador de las TIC en la lucha contra la corrupción, la brecha digital, la desigualdad y la falta de seguridad jurídica. Es crucial que las autoridades locales ocupen un lugar central en estos esfuerzos y no sean marginadas en la inversión tecnológica, pues necesitan herramientas para abordar los problemas desde el ámbito local, fortaleciendo así el papel de los gobiernos locales en la región.

El concepto de gobierno abierto representa un cambio de paradigma en la gestión pública, poniendo el foco en la relación entre el gobierno y la ciudadanía, promoviendo la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. “El gobierno abierto refiere a un cambio de paradigma de gestión pública que atraviesa a las instituciones de todos los poderes del Estado, en tanto que el mismo sostiene que la relación con la ciudadanía debe ser el centro del accionar de la toma de decisiones del quehacer público”³⁶ “El gobierno abierto aboga por un aumento significativo de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, lo cual, a la luz de la pandemia del COVID-19, es crucial para garantizar que los recursos destinados a la respuesta y recuperación se usen de manera eficiente y eficaz”³⁷ “Es un diálogo político-valórico permanente con la ciudadanía que centrado en la transparencia, la participación y la colaboración, construye honor social y valor público”³⁸ En un contexto marcado por la pandemia de COVID-19, estas características son esenciales para garantizar una respuesta y recuperación eficientes y efectivas.

La transición del gobierno digital al gobierno inteligente implica una distinción importante entre lo digital y lo inteligente. La digitalización implica la transformación de los procesos de papel a formatos digitales, mientras que la inteligencia implica la adaptación del marco normativo para garantizar la equivalencia funcional y la no discriminación en la implementación de servicios gubernamentales. Es esencial que la legislación evolucione para abordar la rápida evolución tecnológica y garantizar la neutralidad tecnológica, permitiendo que los documentos digitales tengan el mismo valor jurídico que sus contrapartes en papel.

La aplicación de principios como el equivalente funcional, la no discriminación y la neutralidad tecnológica garantiza que los documentos digitales sean legalmente válidos y ejecutables, sin importar el formato en el que se presenten. Estos principios

36 Observatorio Regional de Planificación Para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. Notas de Planificación para el Desarrollo N° 12. Pág. 2. <https://acortar.link/cpHB6v> Consultado 14.01.24.

37 Estado Abierto en América Latina y el Caribe. <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/acerca-del-estado-abierto>. Consultado el 14.01.24.

38 Ídem.

son fundamentales para facilitar la transición hacia la digitalización y la adopción de procesos inteligentes en la administración pública. El criterio del equivalente funcional, “*basado en un análisis de los objetivos y funciones del requisito tradicional de la presentación de un escrito consignado sobre papel con miras a determinar la manera de satisfacer sus objetivos y funciones con técnicas del llamado comercio electrónico. Por ejemplo, ese documento de papel cumple funciones como las siguientes: proporcionar un documento legible para todos; asegurar la inalterabilidad de un documento a lo largo del tiempo; permitir la reproducción de un documento a fin de que cada una de las partes disponga de un ejemplar del mismo escrito; permitir la autenticación de los datos consignados suscribiéndolos con una firma; y proporcionar una forma aceptable para la presentación de un escrito ante las autoridades públicas y los tribunales*”.³⁹

Por su parte el criterio de no discriminación, “*permite que las reglas internas aplicables a la incorporación por remisión con soporte de papel sean igualmente aplicables a la incorporación por remisión con fines de comercio electrónico. Por ejemplo, en una serie de jurisdicciones, las normas de derecho imperativo existentes sólo reconocen la incorporación por remisión si se cumplen las tres condiciones siguientes: a) la cláusula de remisión se inserta en el mensaje de datos; b) el documento de referencia, y concretamente sus condiciones generales, son conocidos realmente por la parte contra la que pueda esgrimirse el documento de referencia, y c) el documento de referencia es aceptado, además de ser conocido, por dicha parte*”⁴⁰.

Por último, la neutralidad tecnológica refiere que “*al incorporar a su derecho interno los procedimientos prescritos por la Ley Modelo para todo supuesto en el que las partes opten por emplear medios electrónicos de comunicación, un Estado estará creando un entorno legal neutro para todo medio técnicamente viable de comunicación comercial*”⁴¹.

La aplicación de estos principios asegura que no se denegará a un documento digital sus efectos jurídicos, su validez o su ejecutabilidad por la única razón de que figure en un formato electrónico. La neutralidad respecto de los medios técnicos obliga a adoptar disposiciones cuyo contenido sea neutral respecto de la tecnología empleada, ante la rápida evolución tecnológica, el objetivo de las reglas neutrales es dar cabida a toda novedad que se produzca en el futuro sin necesidad de emprender una labor legislativa. Estableciendo los criterios conforme a los cuales las comunicaciones electrónicas pueden equipararse a las comunicaciones sobre papel. En particular, los

³⁹Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico Guía para su incorporación al derecho interno con la 1996 con el nuevo artículo 5 aprobado en 1998 bis. Pág.28.

⁴⁰ Ibidem. Pág. 36

⁴¹ Ibidem. Pág. 24

requisitos concretos que deben cumplir las comunicaciones electrónicas para realizar los mismos fines y desempeñar las mismas funciones que se persiguen en el sistema tradicional basado en el papel con determinados conceptos, como los de “escrito”, “original”, “firma”, y “documento” necesarios para la transición a la digitalización y la disrupción a los procesos inteligentes.

La evolución del gobierno digital hacia el gobierno inteligente implica la interoperabilidad de los sistemas, marcando una ruptura abrupta con los paradigmas anteriores. Según la Real Academia Española (RAE), “disrupción” significa una ruptura o interrupción repentina.

Este cambio radical se fundamenta en la Digitalización, pilar de la 4a Revolución Industrial, donde la convergencia del internet de las cosas, la computación en la nube, la coordinación digital, los sistemas ciberfísicos y la robótica facilita la automatización de procesos, permitiendo la interoperabilidad y el intercambio de datos entre sistemas. A diferencia de la 3a Revolución Industrial, que se centró en la informatización de procesos, en la 4a Revolución, estos procesos informatizados pueden interactuar entre sí gracias a la conectividad a internet, el almacenamiento en la nube, la coordinación digital y la presencia de aplicaciones ciberfísicas y robóticas.

Carlos Jiménez, responsable mundial del IEEE e-Government, define el gobierno inteligente como *“Un gobierno inteligente es aquel cuyo modelo de gobernanza se caracteriza por el uso intensivo e inteligente de las TIC, por la maximización de los resultados positivos asociados al Gobierno Abierto y donde, además, se incorporan otros elementos de forma generalizada, como la interoperabilidad o la innovación abierta”*⁴². aquel que aprovecha de manera intensiva e inteligente las TIC, maximizando los resultados positivos del Gobierno Abierto y adoptando elementos como la interoperabilidad y la innovación abierta. La disrupción, como se ha mencionado, es consecuencia de la digitalización, que implica la transición del papel a lo digital mediante dispositivos electrónicos, ópticos o magnéticos.

En la Declaración de Santo Domingo, aprobada en 2006 por la Asamblea General de la OEA, *“fomentar y promover el desarrollo colaborativo, las plataformas interoperativas y el software de código abierto y libre, de manera que refleje las posibilidades de los diferentes modelos de software principalmente para programas educativos, científicos y de inclusión digital”*⁴³ (Art.15). De destaca la importancia de fomentar la colaboración,

⁴²Ceguerra. Susana. ¿Un Gobierno Inteligente?, entrevista a Carlos E. Jiménez. 2015. <https://u-gob.com/un-gobierno-inteligente-entrevista-a-carlos-e-jimenez/> Consultado 14.01.24.

⁴³ Cumbre Mundial Sobre la Sociedad de la Información. Compromiso de Túnez. 2006. <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/7-es.html>. 14.01.24.

las plataformas interoperativas y el software de código abierto, especialmente en programas educativos, científicos y de inclusión digital. *“Los cambios disruptivos traídos por la cuarta revolución industrial está redefiniendo la forma de operar de las instituciones y organizaciones públicas. En particular, obligan a los gobiernos, en los planos regional, nacional y local, a adaptarse, reinventarse y encontrar nuevas formas de colaboración con sus ciudadanos y el sector privado. También afectan al modo en que los países y los gobiernos se relacionan entre sí”*⁴⁴. Este proceso disruptivo afecta a todos los sectores de la sociedad y a todos los niveles gubernamentales, obligando a los gobiernos a adaptarse, reinventarse y colaborar con ciudadanos y el sector privado.

Las transformaciones sociales y políticas que conlleva este cambio son necesarias para abordar los problemas de manera coordinada entre el Estado, la ciudadanía, la industria, las ONG, entre otros. Es un proceso gradual que requiere planificación y diálogo constante con la ciudadanía para identificar objetivos comunes y promover la colaboración entre todos los actores involucrados. Es importante destacar que los procesos disruptivos son progresivos y deben ser implementados gradualmente, priorizando la optimización y la eficiencia. El gobierno digital implica cambios organizacionales significativos, por lo que es fundamental identificar los procesos que pueden beneficiarse de la tecnología de manera significativa. Por ejemplo, migrar información de papel a formato digital para preservarla de manera más efectiva y asegurar su integridad a largo plazo mediante el almacenamiento en la nube.

Para llevar a cabo una transformación organizacional exitosa, es necesario seguir tres líneas estratégicas: digitalización, transformación digital incremental y transformación digital disruptiva.

La digitalización se refiere al proceso de identificar los procesos susceptibles de transformación y determinar las herramientas tecnológicas más adecuadas para mejorar su eficiencia, transparencia y rendimiento. Por ejemplo, migrar información de papel a formato digital para mejorar su resguardo y facilitar su compartición en la nube, preparándose así para futuras etapas de transformación digital incremental.

La transición del gobierno digital al gobierno inteligente implica una integración cada vez mayor de los sistemas, *“Al evaluar el impacto de la cuarta revolución industrial sobre los gobiernos, el uso más intenso e innovador de las tecnologías de Red puede ayudar a las administraciones públicas a modernizar sus estructuras y funciones para mejorar el rendimiento general, desde fortalecer los procesos del <<e-gobierno>> hasta fomentar una mayor transparencia, responsabilidad y compromiso entre el gobierno y sus ciudadanos. Los gobiernos también deben adaptarse al hecho de que el poder está desplazándose, del Estado*

44 Schwab. Klaus. La cuarta Revolución Industrial. Editorial Debate. España. 2016. Pág. 66.

a los agentes no estatales y de instituciones establecidas a redes independientes. Las nuevas tecnologías, las agrupaciones sociales y las interacciones que estas fomentan, permiten que prácticamente cualquier persona pueda ejercer influencia de una manera que habría sido inconcebible hace unos pocos años” ⁴⁵ una transformación que se puede entender a través del concepto de “*disrupción*”. Según la Real Academia Española (RAE), la disrupción significa una ruptura o interrupción abrupta.

Este cambio se fundamenta en la Digitalización, proceso mediante el cual convergen el Internet de las cosas, la computación en la nube, la coordinación digital, los sistemas ciberfísicos y la robótica para automatizar procesos, permitiendo la interoperabilidad y la compartición de información entre sistemas. Mientras que la tercera Revolución Industrial se centró en la informatización de procesos, la cuarta Revolución Industrial lleva esto un paso más allá al permitir la interacción entre sistemas informatizados, gracias a la conectividad a Internet, el almacenamiento en la nube y la aplicación de tecnologías ciberfísicas y robóticas.

Carlos Jiménez, responsable mundial del IEEE e-Government, define un gobierno inteligente como aquel que utiliza de manera intensiva y eficaz las TIC, maximizando los resultados positivos del Gobierno Abierto e incorporando elementos como la interoperabilidad y la innovación abierta. La transformación digital incremental se centra en mejorar la tecnología existente en un proceso, sustituyéndola o integrándola con otros procesos para optimizar su funcionamiento. Por ejemplo, una base de datos en la nube puede ser procesada con Inteligencia Artificial para permitir su análisis y consulta según los requerimientos específicos de la organización, lo que maximiza su utilidad y accesibilidad.

En contraste, la transformación digital disruptiva implica una inclusión tecnológica tan profunda en el proceso que se vuelve altamente automatizado, e incluso en algunos casos totalmente automatizado. Por ejemplo, la impresión en 3D permite la fabricación de objetos tanto a nivel industrial como personal, con todos los procesos, desde el diseño hasta la generación del producto, realizados de manera digital para facilitar la impresión en 3D. Independientemente de la estrategia adoptada, la transformación cultural es esencial para alcanzar una verdadera Cultura Digital. Esto implica una adaptación en la cultura organizacional que abarca aspectos como la inteligencia organizacional, el trabajo en equipo, la comunidad y la sociabilidad, entre otros.

En el ámbito sociopolítico, es crucial que las organizaciones comprendan y aborden las necesidades de la ciudadanía, colaborando con diversos actores como la iniciativa privada, las universidades, las ONG y la sociedad en general para promover una

⁴⁵ Ibidem. Pág. 67.

cultura digital que permita cambios disruptivos en la prestación de servicios públicos y que estén alineados con el desarrollo tecnológico. Además, es necesario actualizar la legislación y la formación jurídica para adaptarse a la era digital, adoptando el principio de equivalencia funcional entre los documentos en papel y los documentos digitales, así como capacitando a los operadores jurídicos en técnicas informáticas para validar y reconocer el alcance jurídico de los documentos digitales *“Los cambios disruptivos traídos por la cuarta revolución industrial está redefiniendo la forma de operar de las instituciones y organizaciones públicas. En particular, obligan a los gobiernos, en los planos regional, nacional y local, a adaptarse, reinventarse y encontrar nuevas formas de colaboración con sus ciudadanos y el sector privado. También afectan al modo en que los países y los gobiernos se relacionan entre sí”*⁴⁶.

La disrupción debe conducir a una sociedad más inclusiva y humanizada, fomentando la colaboración entre diferentes sectores para abordar los desafíos regionales, industriales y culturales. La cooperación entre fronteras académicas, sociales, políticas, nacionales e industriales es fundamental para crear narrativas positivas y llenas de esperanza que permitan a individuos y grupos de todo el mundo participar y beneficiarse de las transformaciones actuales.

46 Ibidem. 66.

CONCLUSIONES

En resumen, el camino hacia el Gobierno Digital en América Latina implica enfrentar importantes desafíos económicos y tecnológicos, pero es una necesidad imperativa que debe liderar la agenda en las próximas décadas para cumplir con los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Mediante la implementación de un gobierno en línea, es posible reducir la desigualdad, promover ciudades y comunidades sostenibles, fortalecer las instituciones y construir un mundo en el que cada individuo pueda vivir una vida plena y con aspiraciones.

El desarrollo e implementación de tecnologías, empodera cada vez más la participación de los ciudadanos y les proporcionará una nueva forma de expresar sus opiniones; coordinar esfuerzos con otros actores de la sociedad como la industria, las Universidades, los grupos organizados, etc., para resolver las problemáticas locales y supervisar el actuar gubernamental.

Es necesario, restringir el uso de tecnologías de vigilancia, datos personales y datos personales sensibles, que den origen a autoridades públicas demasiado poderosas. La capacidad de las autoridades locales debe adaptarse y adoptar tecnología digital, para asegurar capacidad de resiliencia en las funciones asignadas y la prestación de servicios de los que están a cargo. Las estructuras de autoridad más cercanas a la población para transparentar y eficientar los servicios, para mantener su ventaja competitiva que incrementará el valor y la justicia y el empoderamiento de las instituciones.

La era de la información, implica que las funciones públicas esenciales, la comunicación social y la información de los gobiernos locales y los servicios que presta se aniden en plataformas digitales. Es necesaria una estrecha colaboración entre los gobiernos, las empresas y la sociedad civil; con el fin de diseñar las transformaciones necesarias en los planos global, regional y local. Que promueva y desarrolle sociedades pacíficas e inclusivas que sean terreno fértil para el desarrollo sostenible, en donde se facilite el acceso a la justicia inclusiva y fortalecer a todos los niveles las instituciones; para que sean eficaces, inclusivas y rindan cuenta a la sociedad que gobiernan. Con el apoyo de reglas, controles y equilibrios necesarios para alcanzar la justicia, la competitividad, la equidad y la seguridad garantizando un desarrollo que mantenga en el centro el mayor bien de ciudadanía en todas las decisiones.

Lo que implica significativos retos económicos y tecnológicos para los gobiernos de la región, lo que es una necesidad y no un lujo que debe de liderar la agenda

en las próximas décadas en los Planes Nacionales de Desarrollo si se pretende dar cumplimiento a los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. A través, de la implementación de un gobierno en línea, es posible reducir la desigualdad, crear ciudades y comunidades sustentables, la justicia y fortalecimiento de las instituciones; con el fin de mantener la paz en el continente y crear entornos de desarrollo favorables, en el que cada individuo se siente capaz de vivir una vida plena y con aspiraciones.

Fuentes de Consulta

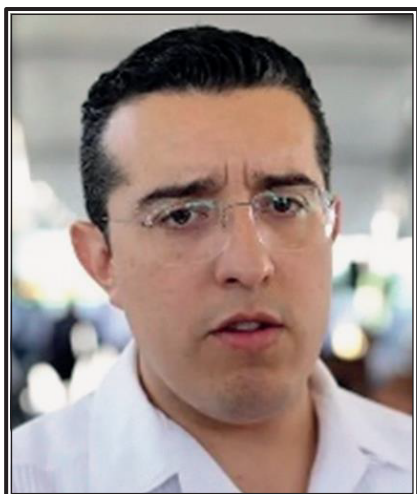
- Cegerra, S. (15 de junio de 2015). UGOB. Obtenido de ¿Un Gobierno Inteligente?, entrevista a Carlos E. Jiménez: <https://u-gob.com/un-gobierno-inteligente-entrevista-a-carlos-e-jimenez/>
- CEPAL. (2020). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis. Santiago: Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- LFPDPP. (2010). Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. México: Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- LGPDPPSO. (2017). Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. México. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- CPEUM. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Querétaro; Querétaro: Congreso Constituyente.
- INEGI. (2016). Síntesis metodológica de la estadística de finanzas públicas estatales y municipales: Julio 2016. Ciudad de México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI. (2020). Marco Geoestadístico. Ciudad de México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
- INEGI. (2021). Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales 2020, Información definitiva 2020. Ciudad de México: Instituto Nacional de Economía y Geografía.
- INEGI. (16 de 12 de 2022). Cuéntame de México. Obtenido de Cuéntame. [inegi.org.mx: https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T](https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T)
- Nasser, C. C. (2021). Gobernanza Digital e Interoperabilidad Gubernamental: una guía para su implementación”. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- ODS. (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- OEA. (2006). DECLARACIÓN DE SANTO DOMINGO: GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO. Santo Domingo: Organización de los Estados Americanos.
- ONU-CEPAL. (22 de 12 de 2022). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Obtenido de Biblioguías - Biblioteca de la CEPAL: <https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/gobierno-inteligente-estrategias>
- ONU. (1999). Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico con la guía para su incorporación al derecho interno 1996 con el nuevo artículo 5 bis aprobado en 1998. Nueva York: PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.
- ONU. (2019). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- ONU. (21 de 12 de 2022). Naciones Unidas. Obtenido de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: <https://www.un.org/es/desa/e-government-tanzania>
- RAE. (22 de 12 de 2022). Real Academia de La Lengua Española. Obtenido de DLE: <https://dle.rae.es/disruptivo>
- Schaw, K. (2017). La Cuarta Revolución Industrial. Mexico: El Debate.



DR. JOSÉ HUMBERTO TREJO
CATALÁN¹

ORCID 0000-0003-3344-8445



MTRO. EDUARDO CAMPOS MARTÍNEZ²



DRA. EMMA YOLANDA ESCOBAR
FLORES³

ORCID 0000-0002-5117-8488



La reforma de la educación en América Latina 1980-2011

La educación participa en la vida y el crecimiento de la sociedad, así en su destino exterior como en su estructuración interna y en su desarrollo espiritual (...) la historia de la educación se halla esencialmente condicionada por el cambio de los valores válidos para la sociedad, (Jaeger, W. 2006:3-4)

ORCID 0009-0005-2956-7216

- 1 Dr. en Ciencias Políticas y Sociales; Mtro. en Políticas Públicas Comparadas y Mtro. en Comunicación y Tecnología Educativa; Esp. en Política Educativa y Esp. en Políticas Públicas para la Igualdad por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, Nivel I y del Sistema Estatal de Investigadores de Chiapas Nivel VI. Ha publicado: Políticas para la Profesionalización del Magisterio en Contextos de Transición Democrática: Argentina, Brasil, Chile y México (2015) y ha coordinado, entre otros, los siguientes libros: Formación Docente y Pensamiento Crítico en Paulo Freire (2018); Apuntes para Una Nueva Reforma Educativa (2019); y Políticas Educativas en América Latina: Notas para la Educación en El Siglo XXI (2019). Es autor y coautor de numerosos Capítulos de Libros y Artículos. Fue Director General de Formación Continua para Maestros en Servicio de Secretaría de Educación Pública y Rector fundador del Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa para el Sureste, con sede en Chiapas. Actualmente es investigador asociado al Instituto de Ciencia Tecnología e Innovación del Gobierno de Chiapas
- 2 Es Licenciado en Relaciones Internacionales por el Instituto de Estudios Profesionales de Chiapas y Mtro. en Estudios Políticos y Sociales. Ocupó diversos cargos en la Secretaría de Educación en Chiapas; en 2012 es nombrado Coordinador Ejecutivo; al año siguiente es nombrado Coordinador de Asesores; para el 2014, fungió como Subsecretario de Planeación Educativa y posteriormente Subsecretario de Educación Estatal. En 2015 es nombrado Subsecretario de Educación Federalizada y en 2018 Secretario de Educación del Estado, convirtiéndose, en el Secretario de Educación más joven que ha ocupado dicho cargo. Del 2019 al 2020 fungió como Director de Delegaciones a nivel federal del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), donde impulsó los Centros Integrales de Aprendizaje Comunitario, ubicados en las comunidades de alta y muy alta marginación del país. En 2021 fungió como Rector de la Universidad Plan Puebla -Panamá de formación policial. Actualmente es el Coordinador de Educación Estatal del Partido Verde Ecologista de México en Chiapas. Ha participado en diversas publicaciones científicas y de opinión tanto nacionales como estatales.
- 3 Es Doctora en Sistemas y Ambientes Educativos por la Universidad de Guadalajara, Doctorante en Educación y Mtra. en Administración de la Educación Superior por el Instituto de Estudios Superiores de Chiapas. Lic. en Ciencias Naturales por la Escuela Normal Superior de Chiapas, docente de Educación Telesecundaria y miembro del Sistema Estatal de Investigadores del Estado de Chiapas. Coordinadora diversas publicaciones entre las que destaca la Colección de Guías para la Educación Inclusiva, autora y coautora de capítulos de libros y artículos académicos. Fundó y preside la Red de Inclusión Educativa Río -Chiapas A.C. Fue reconocida con el Premio Docentes Extraordinarios 2021 por la National Teacher Price México 2021 que otorga el Movimiento STEAM. Actualmente es investigadora asociada al Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación de Chiapas.

Durante los últimos años del siglo XX y la primera década del XXI, Latinoamérica ha vivido transiciones de diverso orden, dentro de las cuales se cuenta, muy señaladamente, las de sus sistemas educativos. El presente trabajo revisa este proceso en el ámbito de la educación básica, también llamada elemental o fundamental en distintos países, desde el análisis de sus arreglos Constitucionales y Legislativos, su relación con la desigualdad y el reto de la profesionalización de las y los docentes, así como en la valoración y resultados del proceso educativo.

Esta revisión comprende del inicio de la transición democrática, en la década de los años 80's del siglo XX, hasta la segunda década del siglo XXI. Durante este periodo se desarrollaron procesos sociales y políticos que resultaron de trascendencia para la transformación de la visión de la educación y su institucionalización, a través de los elementos que conforman los Sistemas Educativos Nacionales (SEN) de la región, a saber: el currículo, los materiales y métodos, las tecnologías y las prácticas docentes, entre otros.

Durante este periodo, la educación y sus procesos se adecuaron para acompañar a las sociedades latinoamericanas en su transición política, económica y cultural, como un factor indispensable para acompañar, o detonar incluso, nuevas políticas para el desarrollo económico, político y social de la región. De manera que la visión de la educación, sus fines, valores y procesos, tomaron nota y se adecuaron a acontecimientos tan importantes, como los siguientes: i) la Tercera Ola de la Democracia (Huntington, S. 1994) que incluyó transición a la democracia en América Latina; ii) el impacto de la apertura comercial y la globalización de las cadenas productivas en América Latina (CEPAL, 2002); iii) el fin de la bipolaridad y la Guerra Fría tras la disolución de la Unión Soviética en 1991 (Almarza, A, 2001); iv) la reconversión económica y social de China (Jenkins, R. 2009); v) el desarrollo de nuevas tecnologías digitales para la información y la comunicación (tic's), el empoderamiento y la participación (tep's), y el aprendizaje y el conocimiento (tac's) (Latorre, E. et al 2018), y, vi) el fin de las certezas asociadas a los modelos políticos, sociales y culturales, prevalecieron en la segunda mitad del siglo XX (Bauman, Z. 2010).

Si bien el impacto de estos procesos y sus tendencias iniciales han presentado giros notorios, incluso dramáticos en la última década –la presidencia de Donald Trump de 2017 a 2021 en Estados Unidos podría servir como referencia de este viraje-, el cambio en los sistemas educativos de la región durante el periodo analizado continúa desarrollándose dada la complejidad y el largo ciclo en que se desarrollan los ajustes a los sistemas educativos.

De manera que los giros de las políticas educativas impulsados durante la segunda y la tercera década del presente siglo aún carecen de evidencia y permanecerán así al menos

por una década. Entender esta dinámica, permitiría ajustar con mayor congruencia las políticas y programas educativos, entendiendo que son acciones que requieren ciclos educativos completos para valorarlas objetivamente. Lo cual no suele ocurrir en los SEN de la región, sujetos a los tiempos, ritmos y presiones de las contiendas políticas.

Esta diferencia entre la dinámica del cambio educativo frente a la dinámica de los cambios en otras esferas (política, económica, social y cultural) en ocasiones ha propiciado una enorme confusión en la visión y la gestión de los sistemas educativos⁴. Los cambios en la educación y los sistemas educativos, para adecuarse a las nuevas necesidades y contextos, en muchas ocasiones no alcanzan a gestionarse adecuadamente y terminan traslapándose, descalificándose y desacreditando el valor de la educación, especialmente entre los estudiantes de menores ingresos y sus familias.

Por ello, consideramos pertinente revisar los esfuerzos realizados en el subcontinente latinoamericano durante la última década del siglo pasado y la primera del presente para fortalecer la educación y los sistemas educativos, a la luz de sus propósitos y sus resultados.

Reformas Educativas en las Constituciones de América Latina

Las Reformas Educativas en América Latina (RE) durante el periodo analizado, transformaron los Sistemas Educativos Nacionales (SEN) principalmente en los siguientes aspectos: i) trasladar la exigencia de la cobertura hacia la calidad; ii) redefinir los parámetros de calidad para la educación pública; iii) diversificar los espacios para el diseño, definición, ejecución, divulgación y evaluación de las políticas educativas para la educación básica; iv) incrementar la participación e influencia de diversos actores en la definición, ejecución y evaluación de la política educativa; v) profesionalizar al magisterio y la docencia.

Esta visión se expresó en una valoración distinta de la educación, como detonante y soporte de los cambios que requerían los países de la región para adecuarse a las nuevas circunstancias y avanzar en la construcción de relaciones políticas cada vez más abiertas y democráticas, economías más productivas y competitivas, y sociedades más inclusivas e igualitarias. Con esta determinación, se decidió adecuar los fines y valores

⁴ Tomemos por ejemplo el caso del Sistema Educativo Mexicano, que durante los primeros dos tercios de la administración federal del presidente López Obrador (2018-2024) mantuvo en operación tres diferentes Planes de Estudio para la Educación Básica: el de 2011, el de 2013 y el de 2022, que –al menos en sus narrativas– se ostentaban como contradictorios.

de los SEN de la región, como expresión de un nuevo consenso sobre la importancia de la educación pública y su relevancia social.

Bajo esta perspectiva, en la mayoría de los países se comprendió que la educación no concierne sólo a quién se educa, sino a toda la población; determina la calidad de la convivencia social, favorece como ningún otro elemento la productividad, la creatividad, la satisfacción, el grado de empatía y hasta el sentido de autorrealización de cada individuo, como también el sentido de identidad y pertenencia del conjunto social. Para cumplir estos objetivos se llevaron a cabo en los últimos lustros del siglo XX y la primera década del XXI, un conjunto de reformas alineadas con los propósitos y valores que podrían hacerlos posibles.

En el Cuadro 1, se identifican los principios y valores presentes en los artículos relativos la definición de la educación y el derecho a la misma, en las Constituciones de algunos países Latinoamericanos al iniciar el presente siglo. Únicamente se señala si los valores o derechos relacionados con el ideal de la democracia, la inclusión, la equidad y la igualdad, están referidos en los artículos de las constituciones consultadas.

Cuadro 1:
AXIOLOGÍA EDUCATIVA EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

VALOR	México	Argentina	Brasil	Bolivia	Colombia	Cuba	Chile	Ecuador	Panamá	Perú	Uruguay	Venezuela
Democracia	X	X	X	X	X			X	X			X
Gratuidad	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Obligatoriedad	X		X	X	X	X	X		X	X	X	X
Equidad		X									X	
Laicismo	X							X	X			
Libertad de enseñanza	X		X	X	X		X	X		X	X	
Desarrollo de la persona	X		X				X	X	X*	X		X
Igualdad			X									
Identidad nacional	X	X			X	X		X				X
Pluralidad cultural		X						X				
Derecho de los padres a escoger o participar en la educación de sus hijos					X		X	X	X	X	X	**
Igualdad de oportunidades					X			X				

*Considera también el desarrollo de la familia

**Considera también el derecho de los padres a elegir maestros e instituciones para sus hijos [-Art. 68]

Elaboración propia. Fuente Cisneros Farías, G. 2002: 63-70

Como puede observarse, el principal foco de atención de estas reformas se ubica en la dimensión operacional que organiza las bases de un sistema educativo nacional, como son los principios de gratuidad, obligatoriedad y universalidad; y, en segundo lugar, en la regulación de aspectos propiamente educativos como la libertad de enseñanza, el desarrollo de la persona y el derecho de los padres a escoger o participar en la educación de sus hijos.

El siguiente rubro en importancia, se relaciona con el papel de la educación en la construcción de la identidad nacional. De manera que, durante el periodo analizado, prevaleció la visión tradicional del sistema educativo como precursor de socialización y consensos para apuntalar las relaciones hegemónicas económicas, sociales y culturales, resulta dominante en los SEN de la región.

La novedad es que elementos socialmente disruptivos, como la equidad, la pluralidad cultural, el laicismo y la igualdad de oportunidades, comenzaron a aparecer entre los valores deseables de los sistemas educativos que se alinearon con los procesos de apertura democrática y económica impulsados en la mayoría de los países latinoamericanos durante el periodo analizado.

Así, la dinámica del cambio democrático detonada en el América Latina al iniciar el siglo XXI terminó por consolidar un referente más amplio para el sistema educativo, a fin de conciliar la educación como formación de ciudadanía, capital humano e identidad, con los valores de la democracia, cuyo propósito cobró un sentido innovador: *“el desarrollo de la capacidad para enfrentar la vida”* (Woldemberg, J. 2007:60) a partir de sus facultades de juicio, discreción, ponderación, imaginación y responsabilidad; igualmente, se orientó a capacitar a los futuros ciudadanos para el ejercicio pleno de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones cívicas y políticas.

Se buscaba formar, desde las aulas, una nueva generación de ciudadanos responsables y éticos con una axiología liberal y democrática, para dar un sentido integral y profundo a la transición política, económica, social, cultural y tecnológica que se había detonado. Para avanzar en este propósito, los países de la región impulsaron una serie de Reformas Educativas, capaces de convertir en políticas y programas, la deontología educativa expresada en las reformas de los textos constitucionales.

De este modo, en el último cuarto del siglo XX y la primera década del XXI, la mayor parte de los países de América Latina reconfiguraron sus sistemas políticos y su vocación económica, lo que necesariamente tuvo impacto en sus estructuras sociales y en los acuerdos internos e internacionales con relación a la educación y sus sistemas educativos.

Para el caso de Argentina, Brasil, Chile y México, por sólo citar estos ejemplos, en todos estos países, con excepción de México, las reformas institucionales no se limitaron a las legislaciones secundarias ni a políticas específicas, sino que comprendieron la aprobación de nuevas Constituciones, como se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 2.
REFORMAS CONSTITUCIONALES Y EDUCATIVAS (1980-2011)

	Reforma Política	Año	Reforma Educativa	Año
Argentina	Nueva Constitución Nacional	1994	Ley N° 24.195, llamada Ley Federal de Educación	1993
Brasil	Nueva Constitución Federal	1988	Ley N° 9.394. Directrices y bases del Sistema Educativo Nacional	1996
Chile	Nueva Constitución Política Fin de la dictadura e inicio de la concertación	1980 1989	Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) Ley de Calidad y equidad	1990 2011
México	Reforma electoral (Art. 41 Constitucional)	1990	Ley General de Educación	1993

Elaboración propia, con base en las fuentes normativas mencionadas en el propio cuadro.

Como podemos observar, las reformas políticas de gran calado que redefinieron los acuerdos fundamentales en cada uno de estos países detonaron procesos de transición hacia la democracia, donde la transformación de los sistemas educativos claramente alcanzó un papel fundamental.

De hecho, la sincronía entre las reformas políticas y las reformas educativas, así como la necesaria imbricación del debate educativo con debate político y social confirió un protagonismo inusitado a la educación y participación política del magisterio en estas reformas: “Educar es gobernar”, declaraba en un informe de la ONU Hernando Gómez (2008) -.

El objetivo de las reformas políticas era superar los resabios oligárquicos y sentar las bases institucionales para la transición y consolidación de las democracias en la región, como también los cimientos de economías competitivas y culturas más abiertas a la globalización. Para ello, resultaba imprescindible formar desde las aulas, un nuevo perfil de ciudadano: cívico, democrático y competitivo laboral y económicamente.

Hacia un Nuevo Paradigma Educativo

De ahí que, en el campo educativo, las reformas se dirigieron a la construcción de una pedagogía orientada a atender las necesidades que se preveían para el siglo XXI: i) el desarrollo de competencias, ii) el pensamiento crítico, iii) los procesos superiores del pensamiento, iv) la solución de problemas, v) la autonomía moral, vi) el conocimiento y cuidado de sí mismo, y vii) la autorregulación.

Una síntesis del propósito de estas reformas se expresó con toda claridad en la siguiente afirmación:

Las innovaciones encaradas (...) por Perú, Chile y Ecuador se inscriben dentro de las iniciativas reformistas características del nuevo siglo [XXI]. Cada una de ellas ha persistido en la expansión de derechos educativos a través de diferentes políticas dirigidas a ampliar el acceso a todos los niveles [educativos], enfatizando las acciones dirigidas al [nivel] inicial y al secundario. Dichas reformas, además, han actuado manifiestamente en favor de la mejora de la calidad y la equidad educativas, mediante propuestas destinadas al reconocimiento de los derechos de poblaciones excluidas y marginadas, transformaciones curriculares, y evaluaciones estandarizadas y de desempeño, entre otras medidas destacables (Cevallos, P. y N. López, 2018:15)

En el Cuadro 3 enunciamos las características generales de las reformas que se realizaron a las principales leyes educativas de América Latina, durante la última década del siglo XX y la primera del XXI, en la medida que las reformas constitucionales hicieron necesario modificar la operación de los sistemas educativos nacionales, sus valores, principios y procesos. Así, por ejemplo, en todos los países de la región se desarrollaron sistemas de evaluación de los aprendizajes, del desempeño docente y, directa o indirectamente, del sistema educativo en su conjunto, como parte de las estrategias para “Mejorar la Calidad”; en este punto también fueron ampliamente desarrolladas diversas políticas y programas de capacitación, actualización y superación profesional para el magisterio.

Aumentar la Pertinencia, fue el segundo objetivo más atendido por las reformas educativas, a partir de dos estrategias, principalmente: reformas curriculares (contenidos, materiales, métodos y procesos de evaluación) y la valoración positiva de la diversidad (44%).

El tercer rubro en cuanto a la atención de las reformas fue la mejora de la gestión educativa, mientras que el menos atendido fue la Promoción de la Equidad, a pesar

de que la desigualdad ha sido durante décadas el mayor desafío para el desarrollo económico, social y educativo de América Latina.

Cuadro 3.

ESTRUCTURA DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

Criterios	Prioridades	Porcentaje de países que adoptaron las medidas
Aumentar la Pertinencia	Transformaciones curriculares	66
	Respeto a la diversidad	44
Mejorar la Calidad	Sistemas de evaluación	100
	Programas de Mejoramiento	33
	Capacitación docente	72
Promoción de la Equidad	Atención a los niños en pobreza	38
	Programas de focalización	38
	Necesidades educativas especiales	38
	Educación Intercultural bilingüe	33
Mejoramiento de la Gestión	Descentralización	44
	Autonomía escolar	33
	Participación social en la gestión	44

Tomado de: Machado, Ana Luiza. Informe Subregional de América Latina. Evaluación de educación para todos en el año 2000. Unesco/Orealc. 2000. P. 23.

Los desafíos de la Educación en América Latina

El sentido de estas reformas fue superar el rezago educativo de la región en el contexto global, así como cerrar las brechas de rezago y abandono internas. Para ello, advierte el análisis de la Comisión Económica para América Latina,) resultaba indispensable “aplicar tres estrategias simultáneas: el reconocimiento del derecho universal a la educación, el fortalecimiento de la continuidad de los alumnos en el sistema, y la adecuación institucional y pedagógica a los cambios culturales y tecnológicos” (CEPAL, 2002:338). En realidad, el esfuerzo por acercar los servicios educativos a toda la población se venía realizando con relativo éxito desde la segunda mitad del siglo XX, en el marco del proceso de industrialización y urbanización que cambió el perfil sociodemográfico de Latinoamérica.

América Latina enfrenta desafíos educativos elementales, como la limitación de la oferta en el nivel básico y la dificultad de acceso y permanencia entre los sectores sociales más vulnerables; así como desafíos complejos, como la atención a la diversidad, la incorporación de las nuevas tecnologías digitales en los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como la comprensión y el dominio de estas herramientas.

El desafío de garantizar las condiciones mínimas suficientes para acceder a los ciclos escolares básicos y transitar con éxito por ellos, garantizando la salud, nutrición, acceso a materiales y recursos educativos a todas y todos los infantes y adolescentes en edad de estudiar. Pero también, y no es un desafío menor, hacerlo con calidad, equidad, inclusión y valores democráticos. Así de amplio y así de complejo es la expectativa que deben cumplir los SEN Latinoamericanos.

Por ello, advierte la CEPAL, es necesario que la educación se perciba con una utilidad inmediata, que cambie para bien el destino de los más vulnerados, que propicie su salud, su productividad, sus posibilidades de participar en la sociedad y de lograr vidas más justas y plenas.

Se debe avanzar en materia de pertinencia curricular —adecuar contenidos, prácticas e instituciones educativas a las especificidades sociales, culturales, lingüísticas, territoriales— y utilizar masivamente recursos tecnológicos de información y comunicaciones que permitan potenciar los aprendizajes y socializar herramientas básicas de la sociedad del conocimiento (CEPAL, 2002:340).

El cambio tecnológico hacia la digitalización no sólo transformó las relaciones productivas, sino también las relaciones sociales y la cultura. La manera de comunicarnos, de relacionarnos, de conocer, de entender y recrear el mundo. Esto implica, desde luego, la necesidad de un profundo giro en la educación, donde el objetivo no puede ser más aprender pasiva y acríticamente, sino aprender a aprender, aprender a transformar, aprender a ser en un mundo que cambia vertiginosamente, y aprender a entender y ser en una dimensión virtual, cada vez más presente y relevante. De hecho, advierte CEPAL:

La inclusión social pasa hoy necesariamente por el acceso al conocimiento, la participación en redes y el uso de tecnologías actualizadas de información y comunicación, que deben ser difundidos desde el sistema de educación formal. La equidad y la calidad educativas también son metas relacionadas con la globalización comunicacional e informativa y el nuevo patrón productivo (CEPAL, 2002:341).

Otra condición que comparten la mayoría de estos SEN de América Latina es una relación compleja y ambigua frente a las pautas que señalan los organismos internacionales para reformar la educación, con cuyos argumentos y narrativas suelen estar rápidamente de acuerdo, pero sin alcanzar avances efectivos en su implementación. Esto ocurre en políticas de alto impacto presupuestal, como el financiamiento de la educación, las remuneraciones a los docentes y el equipamiento de las escuelas, entre otras; pero también en políticas con bajo o nulo impacto, como las relativas a la inclusión educativa, la práctica docente y la interacción de las comunidades educativas.

Sin duda una de las ideas más potentes de la nueva visión de la educación para el siglo XXI es su dimensión humanística y axiológica que implica la inclusión educativa, bajo el imperativo de que todas y todos: niñas, niños y adolescentes; tienen el derecho de acceder a una educación pertinente, significativa, útil, respetuosa de sus diferencias, abierta a la comprensión de culturas y realidades diversas, humanista, afectuosa, efectiva, cálida, eficaz y eficiente. Por ello, en la última década, la narrativa sobre la necesidad de practicar una educación inclusiva ha ganado cada vez más presencia en las políticas, planes y programas de la educación pública nacional⁵.

Toda reforma educativa busca acrecentar y legitimar el poder político de quien la promueve. Sea el gobierno, los grupos de interés o el Estado, en su conjunto. Durante los últimos años, la disputa por la educación se ha desarrollado principalmente en el terreno de la *politics*, es decir, de la lucha política; para determinar desde ahí la *policy*, es decir, las políticas públicas. Esto no sería problema, excepto porque los SEN de América Latina carecen una *polity*, es decir de una política de estado que guíe en el largo plazo y de manera consistente el proyecto educativo de la nación.

De acuerdo con Jaeger (2006) el sentido de una reforma educativa, idealmente, sería poner al día los valores, fines y prácticas de la educación con los de una sociedad en constante cambio, tanto en su contexto como en sus valores y principios. De manera que la sociedad pueda crecer con el crecimiento educativo (intelectual, emocional, actitudinal, productivo y cívico) de sus individuos, lo que sea que esto signifique. Si bien los valores y prioridades son cambiantes, no son necesariamente arbitrarios, coinciden en la búsqueda de crecer en bienestar, en libertades, en conocimientos, en democracia, en cultura de la paz, en competitividad económica y, desde luego, en valores como la equidad, la igualdad y la inclusión educativa.

5 De hecho, **la reforma educativa aprobada en México en 2019 incorporó este concepto** como uno de los principios del derecho educativo mexicano en el texto del Artículo Tercero Constitucional, convirtiéndolo así en un mandato fundamental para el sistema educativo mexicano

Un nuevo Paradigma Educativo

En este sentido, se propuso para América Latina “un nuevo paradigma de la educación para el siglo XXI”, capaz de impulsar la renovación de los sistemas educativos nacionales en tres niveles: i) político-ideológico, ii) técnico-pedagógico y iii) organizacional (Aguerrondo, I. 1999).

- En el primer caso se alude a la relación entre la sociedad, su cultura y economía con la educación lo que implica alinear el esfuerzo educativo para fortalecer el consenso social (identidad); la cohesión, gobernabilidad y gobernanza (valores y actitudes); y su sostenibilidad a partir de la capacidad técnica y productiva (competencias).
- Para lograr estos objetivos, el papel del magisterio, su formación y re-profesionalización, resultan fundamentales, de ahí la importancia de transformar también el nivel técnico-pedagógico y redefinir “qué se entiende por conocimiento, qué se entiende por aprendizaje y qué se entiende por contenido de la educación”, (Aguerrondo, I. 1999:s.p.).
- En consecuencia, se propuso transitar: a) de un saber enciclopédico y abstracto, a otro aplicado y contextualizado, útil y pertinente, b) de un aprendizaje pasivo a otro activo, protagonizado por cada estudiante y c) de contenidos conceptuales a procedimentales, prácticos y críticos, principalmente. En palabras de Delors (1996) “aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser”.
- El nuevo paradigma educativo propuesto por Inés Aguerrondo implicaba realizar reformas educativas de fondo, procesos efectivos de transformación en los procesos educativos –desde el aula hasta el diseño de las políticas- para llevar a la realidad los objetivos educativos básicos consensuados en los foros internacionales y asumidos como directrices por los sistemas educativos de la región:
 - a.)** Educación para todos, superando los desafíos de la cobertura, la deserción y la repetición, ampliando “la cantidad de educación que la sociedad necesita que todos tengan”, (Aguerrondo, I. 1999:s.p.);
 - b.)** Calidad, entendida como el logro de altas competencias en “los lenguajes de la modernidad” (lecto-escritura, razonamiento lógico y matemático, competencias cívicas y éticas alineadas a los valores democráticos, pensamiento crítico, trabajo en equipo, así como análisis y uso de la información);

- c.)** Equidad, entendida como una política transversal en todos los niveles y procesos de los sistemas educativos para reconocer las diferencias (económicas, sociales, culturales, étnicas, físicas, cognitivas, conductuales); compensar las que implican desventajas; valorar las que significan diversidad y adaptar los objetivos, procesos y métodos a las características, intereses, posibilidades y oportunidades de cada estudiante y comunidad educativa;
- d.)** Eficiencia, para lograr la sostenibilidad y mejora continua de los sistemas educativos, reconociendo la diversidad de las necesidades que presentan tipos diferentes de estudiantes y comunidades educativas, así como formas diferentes de apoyarles en sus procesos educativos a través de becas, programas compensatorios, programas integrales y contextualizados de desarrollo comunitario y social.

Educación y Desigualdad en América Latina

Una manera de valorar la pertinencia de las reformas educativas realizadas durante el periodo que se analiza es interrogándose sobre su compromiso para contribuir a reducir la desigualdad económica y social, que son condiciones que limitan gravemente el desarrollo educativo de la región. Para ello, recuperamos el análisis de Carlos Muñoz Izquierdo y Manuel Ulloa (1992) sobre las explicaciones de la desigualdad educativa, desde los siguientes paradigmas “Funcional” y “Dialéctico”, con sus respectivas variables.

En el caso del Paradigma Funcional, los autores identifican cuatro tesis, la primera de ellas (Tesis A) propone que *“Las desigualdades educativas son originadas por un conjunto de factores externos a los sistemas educativos”* (Muñoz, C y F. Ulloa, 1992: p.13), de manera que los contextos condicionan la educación, se reflejan y reproducen en ella. Como puede evidenciarse en: a) los recursos de las escuelas, b) el ambiente escolar y del aula, y c) las características del contexto cultural en el que se lleva a cabo el proceso de enseñanza-aprendizaje, (Muñoz, C y F. Ulloa, 1992: p.13).

Una simple observación corrobora, de manera palmaria, que la infraestructura escolar y su equipamiento, son más deficientes en proporción directa con la pobreza y marginación de las comunidades que atienden. Igualmente, los esfuerzos por incentivar la adscripción de los mejores docentes a las escuelas que se ubican en comunidades rurales, indígenas, afro-latinoamericanas y en general vulnerables, han sido poco o nada exitosos y, finalmente, la ausencia de enfoques inclusivos, interculturales y plurilingüísticos en el aula, continúa haciendo de la diversidad una desventaja.

Una segunda tesis (Tesis B) explica la desigualdad educativa a partir de lo siguiente:

Las desigualdades educativas se originan en el hecho de que la educación que se ofrece a los estratos sociales de menores recursos está pauperizada, no es administrada de acuerdo con los intereses de esos sectores y, por ende, refuerza las desigualdades sociales preexistentes, (Muñoz, C y F. Ulloa, 1992: p. 17).

En este caso, no es el contexto lo que determina la desigualdad, sino el diseño y la operación de modelos educativos diferenciados para atender a distintas poblaciones de acuerdo a las expectativas generadas por sus respectivos contextos: una educación apenas funcional para los más pobres, dado que carecen de los recursos culturales y materiales indispensables que requiere el proceso de escolarización, dado que...

Los recursos —maestros, escuelas, apoyos administrativos, etc. — asignados a los sectores más pobres han sido de menor calidad que los de los grupos socioeconómicamente más favorecidos, en lugar de reunir las características necesarias para enfrentar la problemática educativa de los primeros [...] por lo que La educación que reciben los sectores de menores recursos refuerza las desigualdades preexistentes entre los niveles de vida de la población, (Muñoz, C. y F. Ulloa, 1992: p. 19).

Así, desde la propuesta de esta tesis, las políticas de desarrollo educativo pueden contribuir a reducir o a ampliar las desigualdades preexistentes en la sociedad, “aunque los efectos de dichas políticas también pueden ser independientes del comportamiento de las desigualdades mencionadas”, (Muñoz, C y F. Ulloa, 1992: p. 20).

Una tercera tesis (Tesis C) sobre la relación entre desigualdad social y educativa, que asume una falta de pertinencia entre la oferta educativa y las necesidades del desarrollo, es la siguiente:

Las desigualdades educativas se originan en el hecho de que los currículos (habiendo sido diseñados de acuerdo con las características culturales y las necesidades sociales de los países económicamente dominantes), no son relevantes para los sectores sociales de los países dependientes que no comparten las características culturales de los sectores hacia los que dichos currículos están dirigidos, (Muñoz, C y F. Ulloa, 1992: p. 23)

Este fenómeno también se presentaría en los casos donde la centralización de la planificación educativa invisibiliza diferencias regionales, étnicas, urbano-rurales, etc. Lo que resulta especialmente sensible para los grandes países de la región y particularmente para México o Perú, donde a las grandes magnitudes territoriales y poblacionales, debe sumarse la diversidad étnica, lingüística y la desigualdad social.

Sin duda, la pertinencia cultural de los modelos educativos generó una deuda histórica entre los sectores socialmente marginados de todo el subcontinente, que pasaron por procesos de aculturación, exclusión y discriminación durante el desarrollo de sus respectivos sistemas educativos. Pero es igualmente cierto que la maduración de dichos sistemas y el desarrollo de propuestas educativas propias, con mejores herramientas pedagógicas, sociológicas, de planificación y políticas, ha contribuido a superar, al menos parcialmente, este desfase en algunos países de la región.

Una variante de la posición descrita en el párrafo anterior es la tesis que alude a la falta de pertinencia cultural cuando los currículos son diseñados para responder única o principalmente al interés de algún sector en particular de la sociedad, desconociendo las tradiciones culturales, valores y prácticas de otros (Tesis D). Ejemplo de ello, es la imposición de la educación en una única lengua, a pesar de que haya comunidades lingüísticamente minoritarias, o bien con visiones culturalmente hegemónicas y excluyentes, por ejemplo, ante culturas originarias, afrodescendientes o suburbanas.

La (re) Profesionalización del magisterio y la Inclusión Educativa

La lista de asignaturas pendientes para los sistemas educativos de América Latina, podría ser inagotable. Por ejemplo, la cobertura desde la educación inicial (de cero a tres años) hasta la educación técnica superior o superior, tiene enormes huecos, sobre todo en los extremos. Se avanza con relativa rapidez en la educación básica, (de 6 a 15 años) y se identifica a la educación Media Superior (de 16 a 19 años) como la tarea inmediata, y ciertamente se está trabajando con resultados favorables en ella, por ejemplo, en los casos de Brasil y México, donde se ha establecido como derecho universal, por sólo citar estos ejemplos.

En todo caso, más allá de la cobertura y la equidad, que resultan tareas obvias en las que se avanza cotidianamente, aunque no con la celeridad deseable, existen otros pendientes para el desarrollo de los sistemas educativos, que interesa hacer patentes. Es el caso de la confianza y la credibilidad del magisterio, lo que implica fortalecer su profesionalización y revalorar su función social.

El cambio de modelo educativo puso en evidencia una ruptura en las creencias y certezas de la sociedad. Lo cual resultó especialmente crítico para la función del maestro, cuya primera condición de éxito es generar confianza. Confianza en lo que sabe, en el valor de lo que pretende enseñar y en su capacidad para lograrlo. La crisis de la educación en el final del siglo XX ocurrió en un aspecto central para los sistemas educativos: la credibilidad y la confianza.

Si bien la idea prevaleciente entre los investigadores educativos es que la calidad de los procesos y resultados de la educación está determinada –al menos- por: i) la práctica docente, ii) la organización escolar, y iii) el contexto de los alumnos; existen estudios donde se afirma que las diferencias en la calidad del desempeño docente son “*el principal impulsor de las variaciones en el aprendizaje escolar*” (Barber y Mourshed , 2008: 12), al grado que estos investigadores afirman lo siguiente:

Los mejores sistemas educativos hacen tres cosas bien: I. Consiguen a las personas más aptas para ejercer la docencia; II. Desarrollan a estas personas para convertirlas en instructores efectivos; y, III. Garantizan que todos los niños puedan aprovechar una instrucción excelente, (Barber y Mourshed, 2008:14).

De manera que, avanzar en la profesionalización del magisterio, equivale a provocar cambios importantes al menos en estas variables, mismas que constituyen ámbitos de política pública fundamentales para determinar, diseñar, gestionar y evaluar el desarrollo de los sistemas educativos nacionales de América Latina y su capacidad de instalar procesos que favorezcan la calidad educativa.

La necesidad de contar con maestros capaces de responder a los altos niveles de exigencia requeridos actualmente en la educación básica obliga a pensar en sistemas de profesionalización continua que vinculen el desarrollo de competencias profesionales con logros laborales tangibles que se reflejen, entre otras cosas, en reconocimiento social y oportunidades de mejorar sus condiciones laborales.

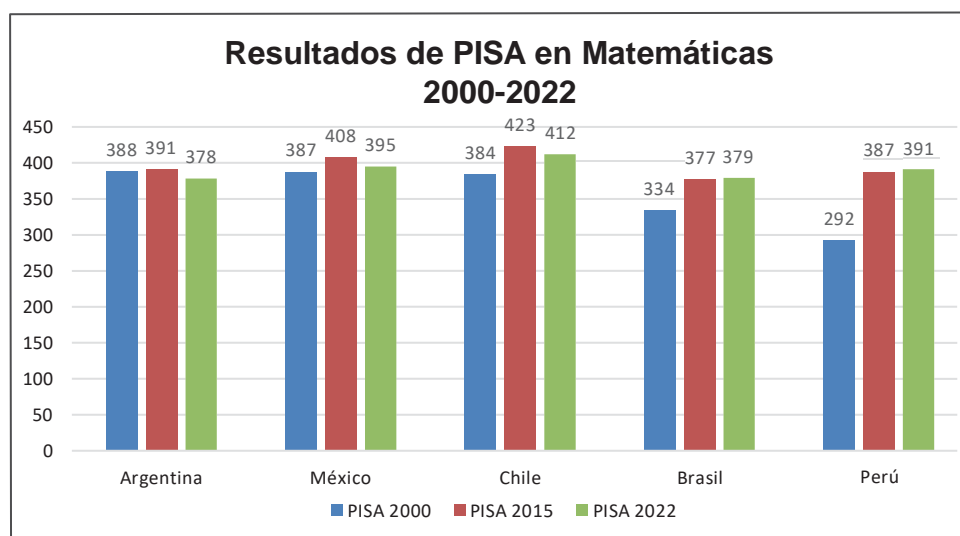
Un desafío inmediato para la profesión docente será modificar la percepción generalizada sobre la holgura como característica de esta actividad –se trabaja pocas horas cada día y pocos días en el año- para comenzar a entender –y, sobre todo a llevarlo al terreno de los hechos y las evidencias-, que se trabaja “mucho fuera del salón de clase” y que dicho trabajo debe ser notorio y relevante en sus resultados: lograr el propósito de que todos los alumnos aprendan lo que deben aprender en el ciclo escolar que les corresponde. Asimismo, profesionalizar implica generar procesos de evaluación objetivos, sistemáticos e integrales, cuyos resultados estén conectados con los procesos de mejora del sistema.

La sociedad y la economía del conocimiento en las que estamos inmersos, demandan cambios profundos en el modelo educativo, para lo cual deberá generarse una transformación profunda en los procesos de formación inicial y continua del magisterio. El reto ahora no consiste sólo en educar más, ni siquiera en educar mejor, sino en educar desde un enfoque distinto para la apropiación de competencias, habilidades y valores significativos y relevantes para saber más, sobre todo, para acceder a una mejor y más plena calidad de vida.

Desempeño de los SEN Latinoamericanos

A pesar de las críticas que rodean a la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por sus siglas en inglés), desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), PISA resulta un referente útil para comparar, sobre todo, el desarrollo de los sistemas educativos nacionales y regionales frente a sí mismos. El ritmo de sus avances y retrocesos tiene como referentes al resto de los sistemas educativos, pero en última instancia lo que nos permite esta comparativa es saber cómo se desarrolla cada sistema en sí mismo.

Por ejemplo, en el Gráfico 1 se observa que, en el año 2000, el resultado de Argentina en Matemáticas (388) superaba en un punto al de México (387), en cuatro el del Chile (384), en 54 al de Brasil (334) y en 96 al de Perú (292).



Fuente: <http://www.oecd.org/docserver/download/9601141e.pdf?expires=1497889076&id=id&accname=guest&checksum=4F01539A9F9E506171CE3E8D72EEB6BC> pág. 71
<https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf> página 5.

Mientras que, en los resultados del 2015, también considerando sólo el resultado en Matemáticas, observamos i) que Argentina incluyó únicamente a su Capital Federal Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, por lo que deja de ser útil como referente en el análisis y sus resultados no fueron incluidos en el reporte oficial de PISA; ii) que Chile se ubicó con un puntaje superior al de México por 15 unidades; iii) que Perú superó a Brasil por 10 puntos. En 2022, a pesar de la pandemia, Brasil incrementó en 2 puntos su logro educativo en Matemáticas y Perú en 4. Aunque el horizonte de este trabajo se limita al tercer lustro del presente siglo, es claro que las reformas emprendidas por Brasil y Perú durante el periodo de análisis generaron una inercia

favorable al desarrollo educativo que tuvo la capacidad de soportar y aún de lograr progresos durante el episodio más dramático que han enfrentado los SEN de América Latina en los últimos cien años.

Juan Carlos Palafox (2022) realizó un análisis de estas variables considerando, además el índice de Desarrollo Humano (IDH) encontrando que, entre PISA 2000 y PISA 2015:

Por lo que toca a los países latinoamericanos, como resultado de su mayor participación, -ahora 9 en lugar de 5 de 2000-, se observa qué si bien ya no son los que tienen los puntajes menores como en 2000, si obtienen puntajes por debajo de la mitad de la distribución, pertenezcan o no a la OECD y 6 de ellos están ubicados en el último cuartil de la distribución (Palafox, J.C. 2022:7)

Asimismo, encuentra que, entre ambas aplicaciones, México incrementó en 21 puntos sus resultados, por lo que se ubicó como el sexto país con mayor incremento en ese periodo. Perú tuvo un incremento aún más relevante, al avanzar 50 puntos. A pesar de estos logros, de acuerdo a un factor de predicción construido por Palafox con base en el IDH, los países latinoamericanos obtienen resultados por debajo de lo esperado, de acuerdo con este indicador.

Pero advierte también que, en algunos casos, como el de México, la diferencia entre los resultados obtenidos y los esperables, se redujo significativamente en este periodo. A diferencia de Chile, donde a pesar de sus avances en IDH y PISA, por lo que señala que estos comportamientos

... pudieran ser reflejo de estancamiento en el peor de los casos, o pudiera interpretarse con la ley de rendimientos decrecientes, que daría cuenta de un “efecto techo”, donde a más alto IDH corresponde mayor dificultad para crecer, hipótesis cuestionable, ya que en esa misma condición debería de estar Noruega (0.007) y Suiza (0.011) (Palafox, J.C. 2022:17)

La pandemia y cambios en los proyectos políticos de distintos países de la región han interrumpido y quizás agotado el ciclo de reformas correspondiente al periodo que se analizó en este trabajo. Seguramente habrá que analizar el saldo de lo realizado para obtener lecciones que ofrezcan respuestas para fortalecer los sistemas educativos de la región, su eficacia y pertinencia, en aras de brindar a los latinoamericanos del siglo XXI las oportunidades que merecen para lograr una vida mejor y el protagonismo que pueden alcanzar como agentes de cambio hacia un mundo mejor.

Palabras finales

El siglo XXI es y será el siglo de la educación. No el de la industria, no el del petróleo, no el de la lucha por el agua o por los alimentos, o ninguna otra de las catástrofes o fortunas anunciadas; sino el de la educación, porque a través de ella se podrá compensar cualquier carencia, resolver la mayor parte de los desafíos, hacer del futuro un horizonte cierto y luminoso. Sin ella, huelga decirlo, estaremos condenados a padecer los peores escenarios.

La prosperidad que vemos hoy en naciones con magros recursos naturales, escasa población y climas adversos, representa una buena prueba de lo que sistemas educativos exitosos pueden lograr, de la misma forma que la pobreza de muchos pueblos que habitan algunas de las regiones mejor dotadas del planeta, son prueba, entre otras evidencias, de que la naturaleza no aporta lo suficiente para progresar: hace falta el conocimiento, la sabiduría y la decisión para aplicarlo en la solución de situaciones concretas y, en esta materia, la educación hace la mayor diferencia.

Desde luego la historia y sus determinantes juegan un papel decisivo para la conformación de tal o cual realidad económica y social, sin embargo, el presente demuestra cada vez más ostensiblemente que la educación puede detonar procesos de cambio que, en relativamente poco tiempo, logran potenciar las oportunidades de desarrollo y la calidad de vida de sociedades enteras. Sabemos bien que la educación no es suficiente, que no lo puede todo, pero que sin una apuesta amplia y seria a favor de la educación, cualquier avance es difícil y, a la larga, insostenible.

La educación no es más un tema marginal, no es asunto sólo de los infantes y jóvenes en formación, ni sólo de ellos y sus familias y, si se quiere de los docentes; es un tema que compete a todos porque ahora, la edad en que las personas deben concluir sus estudios simplemente no existe. La educación se concibe ahora como un proceso continuo que se desarrolla a lo largo de la vida, a partir de las competencias para aprender que cada cual haya logrado desarrollar desde su educación básica.

De igual forma, la educación no concierne sólo a quién se educa, sino a toda la población. La educación determina la calidad de la convivencia social, favorece como ningún otro elemento la productividad, la creatividad, la satisfacción, el grado de empatía y hasta el sentido de autorrealización de cada individuo y el sentido de identidad y pertenencia del conjunto social. De manera que la educación en el siglo XXI es importante: pero no cualquier educación, sino una educación de calidad.

Referencias

- Aguerro, Inés (1999) El Nuevo Paradigma de la Educación para el siglo XXI. OEI. <<http://www.oei.es/administracion/aguerro.htm>>
- Barber, Michael y Mona Mourshed (2008). INFORME McKinsey. Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. PREAL. N° 41, Julio.
- Bauman, Zygmunt. (2010) La vida líquida. Paidós, Barcelona.
- Cevallos E., Pablo y Néstor López (2019) “La política educativa de México en el contexto de América Latina”. Bitácora. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México Año 4, núm. 12 / noviembre 2018 - febrero 2019.
- Cisneros Farías, G. (2002). Axiología educativa constitucional vigente en los países iberoamericanos. En, Valencia, Carmona S. (Coordinador) Educación, Ciencia y Cultura. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica. No. 9. UNAM, pp. 63-70 <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/341/6.pdf>>
- Constitucional Comisión Económica para América Latina, CEPAL (2002). Globalización y Desarrollo. Ocampo, José Antonio (coordinador). Vigésimonoveno período de sesiones Brasilia, Brasil. Capítulo 10.IV.1 “La superación de las brechas educativas” 338-341 <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/454c4451-448a-4087-b41e-4ac0b3776d40/content>>
- Delors, Jacques, et.al (1996) La educación encierra un tesoro. Santillana-UNESCO, España <www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF>
- Gómez Buendía, Hernando, Coordinador (2008). Educación: la agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano. ONU-PNUD. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Huntington, Samuel (1994). La tercera ola: democratización a finales del siglo XX. Paidós, Barcelona.

- Jaeger, W. (2006) *Paideia: los ideales de la cultura griega*. Fondo de Cultura Económica. México. 18va. Reimpresión.
- Jenkins, R. (2009) “El impacto de China en América Latina”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 85-86. file:///C:/Users/HP/Downloads/jenkins_85-86.pdf
- Latorre, E. et. al (2018). *Las TIC, las TAC y las TEP: innovación educativa en la era conceptual*. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá.
- Machado, Ana Luiza, Coordinadora (2000) *Informe Subregional de América Latina. Evaluación de Educación para Todos en el año 2000*. UNESCO-OREALC, 2000.
- Muñoz Izquierdo, Carlos y Manuel Ulloa (1992) “Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas: una reflexión apoyada en el caso de México”. *Revista latinoamericana de estudios Educativos*. Centro de estudios Educativos. México. <<https://biblat.unam.mx/es/revista/revista-latinoamericana-de-estudios-educativos/articulo/cuatro-tesis-sobre-el-origen-de-las-desigualdades-educativas-una-reflexion-apoyada-en-el-caso-de-mexico006>>
- Palafox, Juan Carlos (2022) *PISA. Análisis comparado 2000 a 2015. Indicios esperanzadores*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Educación, Oaxaca, México.
- Sepúlveda Almarza, A. (2001) “El fin de la guerra fría y el nuevo orden mundial”. *Academia Diplomática de Chile. Relaciones Internacionales*, 10(21).
- <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1646/1586>
- Sheinvar, Estela *El derecho a la educación en Brasil*. Buenos Aires. Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2007. E-Book (Libros FLAPE 4) <www.foro-latino.org>
- Trejo Catalán, José Humberto (2015) *Políticas para la profesionalización del magisterio en contextos de transición democrática: Argentina, Brasil, Chile y México*. Secretaría de Educación de Chiapas, México.
- <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/cresur/20161005114835/politicas.pdf>
- (2020) “La participación de las organizaciones de profesores en los procesos de reforma educativa en América Latina (1990-2010)” *Cadernos Prolam/USP-*

Brazilian Journal of Latin American Studies, v. 19, n. 36, p. 89-114, jan./jun.
 <<https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/161717>>

- Venanzi, Augusto De (2003) Las sociologías de las profesiones y la sociología como profesión: un estudio del papel ocupacional del sociólogo en la administración pública nacional. Caracas, UCV, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- <http://books.google.com/books?id=wpQSH6FAig0C&printsec=front-cover&dq=venanzi,+augusto&hl=es&ei=V520TbKYKM2jtgfowDpD-g&sa=X&oi=book_result&ct=book-thumbnail&resnum=2&ved=0CC-4Q6wEwAQ#v=onepage&q&f=false>
- Woldenberg, José (2007) El cambio democrático y la educación cívica en México. México, Cal y Arena.

Leyes

Argentina	(1993) Ley N° 24.195, llamada Ley Federal de Educación
	(1994) Nueva Constitución Nacional
Brasil	(1986) Ley 9.394. Directrices y bases del sistema educativo nacional
	(1988) Nueva Constitución Federal
Chile	(1980) Nueva Constitución Política
	(1990) Ley n.º 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)
	(2011) Ley de Calidad y equidad
México	(1991) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
	(1993) Ley General de Educación



Mtra. ALICIA VIRGINIA
TÉLLEZ SÁNCHEZ¹

Integración Regional y Desarrollo Económico en América Latina

La integración regional ha sido una de las estrategias que han adoptado los gobiernos hacia el interior y el exterior de sus límites geográficos, en aras de encontrar caminos que resuelvan su problemática de desarrollo y con ello erradicar la pobreza y la desigualdad de sus naciones.

En la publicación de la CEPAL denominada “La Integración Regional”. “Hacia una estrategia de cadenas

de valor inclusivas” publicada en 2014, se dice que esta “es un proceso multidimensional cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales”.

Dicha publicación se centra en la observación y análisis de las fortalezas y debilidades en materia económica, política y social de las potencialidades productivas de cada zona, país y/o región de su desarrollo económico, de su comercio exterior y su impacto en el comercio mundial, de su situación financiera y sus niveles de industrialización, de sus fortalezas y debilidades en materia tecnológica, etc., y en ese sentido plantea como la integración puede contribuir a un cambio estructural para la igualdad que la CEPAL viene planteando desde 2010.

La razón de este escrito es precisamente hacer un eco de este planteamiento que históricamente viene difundiendo y planteando la CEPAL en el tema de Integración regional, con un aderezo desde nuestra visión, que es la incorporación en esta estrategia de una fuerza productiva no atendida como quisiéramos, que son los sectores económicos conformados por las pequeñas y medianas empresas, es decir aquellos que forman parte de la economía social y en estas las conformadas fundamentalmente por mujeres, lo cual nos lleva a comentar que ese será el orden de nuestro análisis

También queremos enfatizar la gran importancia que en el marco de la globalización se ha transformado el mundo, en donde el tema de la integración regional ha generado macrorregiones, ha consolidado economías como las asiáticas y de Norteamérica, provocadas sobre todo por el acelerado cambio tecnológico, por la creación de cadenas

¹ Directora Capítulo México del Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina, ha sido Diputada Federal en el H. Cámara de Diputados y Diputada Local en el Congreso de la Ciudad de México y Servidora Pública en importantes cargos de Dirección dentro de la Administración Pública Federal. Licenciada en Economía por la UNAM, Maestría en Políticas Públicas y Género por FLACSO, Especialidad en Economía Laboral en American University en Washington, D.C., Especialidad en Métodos Cuantitativos y Estadística, en CIENES en Santiago de Chile, Servidora Pública en 5 diferentes Secretarías del Gobierno Federal en cargos de nivel medio y superior: Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Gobierno de la Ciudad de México y Secretaría de Agricultura, Recursos Naturales y Pesca, Delegada Federal en la CDMX, en el Instituto Nacional de la Economía Social, dependiente de Secretaría de Desarrollo Social, Diputada Federal LVII Legislatura, Diputada Asamblea Legislativa en el Distrito Federal en la II y V Legislaturas, Dirigente del Organismo Nacional de Mujeres del PRI en la CDMX, Secretaría de Finanzas del Comité Ejecutivo Nacional del ONMPRI y Subdirectora Académica de la Escuela de Cuadros del CEN PRI hoy Instituto Reyes Heróles, Candidata a Delegada en Iztacalco CDMX (2003), Candidata a Diputada Local dto. 15 en CDMX (2006), Candidata a Diputada Federal distrito 13 (2012). Articulista en el Periódico “la Crónica” (2006 - 2012), Periódico “Publimetro” (2009-2012), Coautora de tres libros: Por los caminos de la igualdad, caleidoscopio, Descentralización y Desarrollo Municipal en el Marco de la Agenda 2030 para América Latina. Académica y profesora de tiempo completo en el Instituto Politécnico Nacional, desde hace 34 años en la Escuela Superior de Economía y en la UPIICSA, ex presidenta del Colegio de Economistas Metropolitanos de la CDMX.

de valor que en muchos casos generan más desigualdades y dependencias económicas y en ese sentido analizar y debatir qué pasa con el rol que en materia de integración deberían tener América Latina y el Caribe y que no lo ha podido lograr.

La desigualdad es uno de los aspectos más característicos de la región, así como la inestabilidad política y la presencia de algunos indicadores financieros que hacen difícil dar equilibrio a la incorporación plena a una integración regional total; sin embargo si nos remitimos a lo establecido desde el punto de vista teórico se puede avanzar en la conformación de bloques regionales, que han surgido a partir de lo que conocemos como el proceso de integración o de unión total y que en América Latina y el Caribe ya se tiene amplia experiencia. Al respecto, es recomendable hacer un paréntesis para mencionar a grandes rasgos lo que dicho proceso considera: las etapas van desde las puramente económicas: a) cooperación económica, b) zonas de preferencia arancelaria, c) áreas de libre comercio, d) uniones aduaneras, e) mercados comunes y f) uniones económicas y monetarias y que, cuando se proyectan al ámbito de lo social y de lo político, se traducen en la así denominada integración o unión total.

Para la región de América Latina y el Caribe siempre ha sido una barrera el tema de la desigualdad y eso es lo que ha retrasado cualquier buena intención de integración, ya que se antepone en el contexto de la desigualdad, la baja productividad, la falta de empleos, los bajos salarios, los niveles educativos, etc., por lo que se recomienda dejar de lado la promoción de la igualdad y explorar fortalezas por sectores y por zonas económicas que potencialmente puedan brindar posibilidades de integración en los niveles primarios que dicta la teoría. Tratándose de un desafío sistémico, no parece viable abordarlo de acuerdo a las condiciones que ha nivel macroeconómico presente cada nación y no mezclar de forma definitiva la política social, o la situación política de cada una de las naciones, al respecto y como un ejemplo a priori, sería importante analizar, los convenios que muchas ciudades de diferentes países firman para hermanarse en temas sobre todo turísticos y/o culturales y que económicamente les ha redituado. Un primer paso podrían ser acuerdos de integración entre una o dos actividades productivas, donde participaran una o más pequeñas y medianas empresas, apoyando su participación en el mercado de exportación, generando valor agregado y /o estableciendo una cadena productiva en igualdad de condiciones en términos de desarrollo tecnológico y económico, esto sí podría ir logrando un avance que contribuya a reducir las desigualdades, ya que se generarían más y mejores empleos productivos y una mayor presencia de las PYMES, de las manufacturas y de los servicios en las exportaciones. Por lo tanto, existiría un vínculo directo en una estrategia de crecimiento con igualdad como se propone, con un avance paulatino por sector, actividad y zona económica en el marco de una estrategia hacia la integración económica de la región. Paralelamente las propias necesidades de inversión con una

visión productiva podrán, retomar el impulso a la industrialización, ampliando el espectro hacia otros mercados que diversifiquen las exportaciones e incrementen su contenido de conocimiento y valor agregado, esto conduciría prontamente a un mayor compromiso con la integración regional. Este rumbo pondría énfasis en la integración regional y facilitaría que América Latina y el Caribe pueda contar con una voz unificada en los principales temas de la agenda mundial.

Sin embargo es importante señalar que una estrategia de esta naturaleza tiene un alto grado de dificultad, si su diseño no está bien calculado y no parte del conocimiento claro del comportamiento de sus indicadores económicos, la integración económica no será la respuesta y no es la llave que conduzca al desarrollo de cada nación; corriendo el riesgo de que los países menos desarrollados sufran las grandes diferencias de sus asimetrías y que en el proceso formativo de el o los bloques económicos no logren compensar dichas asimetrías, los costos serían altamente negativos para la población participante en esta estrategia al enfrentarse a economías mayores o más estables. Por lo que las reglas y los acuerdos establecidos entre naciones, como por ejemplo los temas de aranceles, las preferencias aduaneras, los subsidios, etc., deben ser ampliamente revisados y acordados y que brinden oportunidades para que las naciones participantes puedan homologar sus oportunidades.

Cuando los procesos de integración se desarrollan adecuadamente y la estrategia fue planeada con una visión de largo plazo, una vez que se da la homologación entre naciones y se compensan las desigualdades las economías tienden a ser menos dependientes y vulnerables con respecto de las más desarrolladas de la región y eso les permite capitalizarse y poder avanzar en este mismo sentido con otras naciones o con la misma, pero con otros actores participantes.

De acuerdo a la experiencia en relación a la integración económica, las economías de Asia, África y América Latina y el Caribe han iniciado sus procesos, basándose en acuerdos entorno a actividades productivas y de consumo, lo cual les ha permitido en un corto plazo intercambios en los mercados de exportación e importación, en donde la eliminación de aranceles y otras barreras comerciales les ha facilitado tal ejercicio de integración, generando también economías de escala, creación de riqueza, cadenas de valor, baja en los precios de los productos y servicios, en general un buen aprendizaje, lo cual no sucede en algún otro tipo de bienes como los de capital, o manufactureros; sus acuerdos generalmente no han sido duraderos, son de corto y mediano plazo, lo que provoca que están sujetos a cambios en la propia política económica de las naciones y en sus marcos jurídicos, teniendo que empezar siempre cuando retoman la posibilidad de integrarse.

Este es el panorama que presenta la región, hemos conocido muy buenas experiencias de integración que han permitido a muchas naciones lograr la complementariedad para seguir desarrollándose y permanecer como naciones hegemónicas del mundo, como la Unión Europea e incluso la experiencia del TLC hoy T-Mec fue un gran impulso sobre todo para la economía de México, que en su momento tuvo mucho en contra y que actualmente algunas asimetrías no consideradas en dicho convenio no resultaron como se esperaba, pero en términos generales fueron compensadas para participar en el mercado internacional un intercambio de bienes y servicios que beneficiaron a nuestro país.

En este orden de ideas, y sabiendo los retos a los que se deben enfrentar las naciones que ven como una oportunidad participar como economías emergentes en procesos de integración, presentamos ¿qué debemos hacer para lograr el desarrollo de estas y brincar el fenómeno de las asimetrías económicas que nos alejan de esta posibilidad?



Desarrollo Económico

El desarrollo económico a nivel nacional se puede definir como “un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región (Vázquez Barquero, 2000).

La noción sobre desarrollo constituye la alternativa para lograr el bienestar de un país; durante los años cincuenta y sesenta, el desarrollo se apoyaría en los procesos de industrialización y concentración de la actividad productiva que nos llevaría a la capitalización a través de las grandes industrias situadas en algunos centros urbanos, y el mercado favorecería el desarrollo de las zonas periféricas. Por otro lado, también se concebía el desarrollo a través del fomento a la actividad productiva gracias a la utilización eficiente del potencial económico local, derivado de la intervención gubernamental por medio de su marco institucional y de sus mecanismos de regulación y normatividad de su geografía. La organización productiva, las estructuras familiares y tradiciones locales, la estructura social y cultural y los códigos de conducta de la población eran el elemento sociocultural que abonaba a los procesos de desarrollo local y le daban rumbo al desarrollo de las ciudades, comarcas y regiones. En suma, la mezcla de estas variables y factores en donde la población, las instituciones, el patrimonio nacional y la participación del sector público y privado le daban forma y perfilaban el desarrollo de una nación.

En el marco de un proceso de globalización como en el que estamos inmersos y los nuevos enfoques teóricos del pensamiento económico, el desarrollo económico tiene más amplios alcances que no solo son, el crecimiento, la estabilidad financiera y/o macroeconómica, así como la plena observancia a todos los derechos que demanda la humanidad, la sustentabilidad y sostenibilidad y la preservación de la seguridad del territorio.

Hoy también es una aspiración de las naciones erradicar de forma definitiva las desigualdades, alcanzar mayores niveles de competitividad, le apuestan a la innovación, a la generación de empleos de alta especialización y de alcanzar mejores niveles de vida, para ello las naciones deben implementar políticas públicas que intervengan para alcanzar mejores estadios de bienestar, es decir un desarrollo económico real.

Economía Social y Solidaria

La Economía Social y Solidaria se refiere al conjunto de realidades socio-económicas e institucionales, junto con el diseño de prácticas empresariales y asociativas, que desde el último cuarto del siglo XX vienen desarrollando una forma diferente de entender el papel de la economía, los procesos económicos y su especial forma de participar en el mercado, han creado formas de vida y de generación de riqueza en las sociedades contemporáneas. Por lo tanto, se puede decir que la Economía Social y Solidaria es un fenómeno complejo con diferentes facetas: económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales, que se constituyen en un proyecto de vida diferente.

Alguna de las definiciones más relevantes que hay de la Economía Social y Solidaria está la de José Luis Coraggio: “Es el sistema de procesos de producción, distribución, circulación y consumo que, a través de principios, instituciones y prácticas, que en cada momento histórico, organizan las comunidades y sociedades para obtener las bases materiales de resolución de necesidades y deseos legítimos de todos sus miembros, actuales y de generaciones futuras, de modo, que permitan la reproducción y desarrollo de la vida, sosteniendo los equilibrios psíquicos, interpersonales, entre comunidades y con la naturaleza”.

Es decir, la Economía Social y Solidaria, responde a una nueva cultura que engloba principios éticos que aspiran a ser normativos en el desarrollo de las prácticas y en el impulso de las políticas económicas

La Economía Social y Solidaria traducida en una pequeña y mediana empresa se ha convertido en una solución viable que permite responder al desarrollo, confección y producción de bienes y servicios a resolver necesidades, sociales y familiares, conjuntamente con la práctica de una serie de objetivos que tienen que ver con respuestas a derechos laborales legítimos, a prácticas comunitarias solidarias a reparto de riqueza de forma equitativa y ha sido en estas épocas de inestabilidad económica, la que ha cubierto las deficiencias de nuestro actual sistema de desarrollo, encontrando aunque no en toda su magnitud un paradigma de desarrollo alternativo o complementario. La economía social y solidaria es una solución viable para reequilibrar los objetivos económicos, sociales y medioambientales.

La economía social y solidaria cuenta con una serie de activos que nacen de la experiencia y creatividad de quienes la practican, ya que en muchos de los casos los participantes crean sus propios acervos de maquinaria y equipo, cultivan sus propios insumos y diseñan sus propias formas de comercialización y difusión de sus bienes y servicios. Asimismo, elaboran sus propios reglamentos de organización y se capacitan entre ellos para lograr mayores niveles de productividad.

En este contexto, las iniciativas económicas comunitarias basadas en la solidaridad han creado alternativas para hacer frente a la situación, recobran prácticas arraigadas en la cultura, las renuevan y las adaptan al contexto actual a través de nuevas tecnologías y otros recursos regenerativos y resilientes.

La práctica de la economía social y solidaria es muy joven, en su participación en el mercado, su experiencia se remite más a los mercados locales y regionales que atienden, por lo que es importante apoyar un mayor acceso de estas en los mercados internacionales, por ello los acuerdos en el marco de la integración y hacia otras regiones, debe ser paulatino, pero seguro, porque su mayor cualidad es su actuación de acuerdo a sus principios y valores que se pueden encontrar en todo el mundo, con los que cuentan y que es una conducta muy arraigada entre ellos, en los últimos años está surgiendo un movimiento mundial de la ESS, una alternativa a la economía de mercado del capitalismo, dirigida a la transformación, ciudadana y de rápido crecimiento, que aspira a un cambio y a construir una economía y una sociedad al servicio de la gente.

Finalmente, para concluir sobre las bondades de la economía social, estas organizaciones sorprenden, no sólo por su número y la rapidez con la que se crean, sino también por las áreas de actuación a las que consiguen llegar, se encuentran prácticamente en todas las actividades económicas a nivel de manufactura, aún no penetran muchos ámbitos de alta tecnología, pero se pueden encontrar en cualquier pueblo, ciudad o

municipio desempeñando actividades económicas típicas de la región, desempeñando múltiples servicios, cultivando infinidad de alimentos, criando todo tipo de animales comestibles, etc., de las que difícilmente podrían responsabilizarse grandes empresas y/o el gobierno. En particular, es especialmente relevante la contribución de algunas entidades de la economía social al logro de un mayor grado de cohesión social y a la mejora de la integración socio-laboral de muchos colectivos de personas marginadas o en riesgo de exclusión (discapacitados, inmigrantes, etc.).

La economía Social y Solidaria según José Luis Coraggio



La gestión democrática y participativa: en lugar del modelo organizativo jerárquico en que unas cuantas personas controlan, gestionan y deciden sobre los recursos, el patrimonio, la información y el futuro de la mayoría, la economía social y solidaria introduce la democracia en la economía y en la empresa.

La orientación a las necesidades humanas: la economía social y solidaria trata de recuperar la función originaria de la economía poniéndola al servicio de las personas para gestionar los recursos equitativamente y explotarlos de forma sostenible, así como crear un modelo de producción que convierta el trabajo en un instrumento de satisfacción de las necesidades humanas.

El compromiso con la comunidad: las organizaciones de la economía social y solidaria contribuyen a mejorar la sociedad mediante la creación de empleo, la prestación de servicios, la vinculación al territorio, el apoyo a causas sociales, la financiación de iniciativas de solidaridad, capaces de interactuar con integrantes de otras naciones en el intercambio de bienes y servicios.

Encontramos iniciativas de economía social y solidaria presentes en todos los sectores de la actividad económica, desde la energía hasta la cultura o la alimentación.

Economía Social y Solidaria y el Género

La Economía Social y Solidaria, en sus múltiples concepciones, desde las experiencias en Europa hasta las diversas corrientes de América Latina, contempla en sus principios una serie de elementos como son la solidaridad, lo colectivo, la sostenibilidad, la distribución equitativa de la riqueza generada que cuestionan las actuales leyes del mercado y a sus protagonistas, con valores asociados a lo masculino: competitivo, y autosuficiente, la economía social ha adoptado una visión crítica de estas actuaciones y cuestionamientos, ya que tienen un fuerte sesgo de género, aunque se presentan como imparciales y de aplicación universal.

Las mujeres juegan un papel fundamental en la economía social y solidaria. De hecho, sin ellas y las actividades que realizan no se habría alcanzado el nivel que esta tiene en el mundo y el papel que juega en el ámbito económico y social. No obstante, no podemos decir que se estén cumpliendo todos los valores que las economías sociales plantean: existen muchas diferencias que alejan a las mujeres de la sociedad y es el mismo mercado o economía quienes hacen que no funcionen de forma equitativa sobre todo porque aun cargan con las responsabilidades familiares ellas solas, ya que en su mayoría las que participan en la economía social pertenecen a estructuras económicas dependientes de un trabajo asalariado y no todas tienen las prestaciones establecidas en la ley.

Es el caso del poco acceso que tienen a puestos de alta responsabilidad, las brechas salariales que hay entre diferentes puestos y la forma en la que se selecciona nuevos integrantes para una empresa. Estos actos hacen que una economía no sea ni sostenible ni justa y, por tanto, no pueda llevarse a cabo una economía social de una manera justa.

En el ámbito de la economía social las mujeres tienen un papel importante, pero su poco avance se debe a que se necesitan cada vez más recursos y herramientas que permitan la formación y aprendizaje para ser más justos en las oportunidades para todos. Hay que evitar que solo algunos sean los beneficiados en la sociedad y existan formas de buscar soluciones para mirar con perspectiva de género el desarrollo de las mujeres en el mundo de la economía social y solidaria. El empoderamiento de las mujeres ayudará a llevar a cabo políticas de economía solidaria más efectivas.

En resumidas cuentas, podemos destacar los aspectos a mejorar para que la mujer tenga igualdad de condiciones en una economía social en los siguientes puntos:

- ☐ Crear oportunidades y espacios de reflexión, promoción y fortalecer el papel de la mujer en las economía social y solidaria.
- ☐ Empoderar el papel que desempeñan las mujeres con actividades, formación y otros mecanismos de visibilidad. No se trata de algo nuevo, sino de algo que se ha demandado desde hace muchos años.
- ☐ Accesibilidad al mundo laboral y a la sociedad de aquellas mujeres más discriminadas por su raza, país o zona en la que vive.
- ☐ Acceso al financiamiento por parte de estos grupos de mujeres en los que les es más difícil debido a su género, condiciones de trabajo o precariedad laboral, entre otros.
- ☐ Impulsar el emprendimiento social y solidario con proyección de género, donde sean las mujeres las encargadas de ser las líderes de aquello en lo que emprendan.

Se ha afirmado muchas veces por ONU Mujeres, que si todas las mujeres pertenecientes a la población económicamente activa trabajarán en el ámbito laboral el Producto Interno Bruto duplicaría su porcentaje, para ello se les tiene que dotar de una serie de servicios que les permitan delegar sus responsabilidades domésticas para que ellas se desempeñen como trabajadoras y que además se encuentren tranquilas de que sus hijos y su hogar estén bien.

Aquí hemos comentado de las bondades de la economía social y solidaria, pero otro beneficio más en este sector, es que las mujeres se desempeñarían más eficientemente porque los principios y valores que tiene el ejercicio de esta forma de producir bienes y servicios, se adecua mucho más a darle respuesta a las necesidades que requieren las mujeres, por lo que en el diseño de esquemas de integración regional y compromisos entre naciones, la importancia de actuar en estos mercados internacionales, que demandan alta eficiencia y compromiso, la profesionalización y responsabilidad de las mujeres en el marco de la economía social garantizaría el desarrollo y avance exitoso de estos acuerdos.



DRA. LIZA ROMINA PINZÓN¹



Eje partidos
políticos,
democracia y
participación
ciudadana:
el parlamento
abierto y la
participación
de la mujer

Resumen

“América Latina y el Caribe están llevando a cabo una profunda modernización de la gestión pública para lograr gobiernos más efectivos, eficientes y abiertos, para el beneficio de los ciudadanos. Un gobierno abierto se caracteriza por ser transparente y promover participación y esquemas de colaboración, con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos”².

Para alcanzar las metas propuestas en la gestión gubernamental bajo la modernización requerida en nuestros gobiernos, se hace de igual forma necesario el compromiso de los partidos políticos en contar un “parlamento abierto”, como foco principal en la “promoción del acceso y a la difusión adecuada de la información, con la activa participación de la ciudadanía en las tomas de decisiones”.

Una propuesta a esta accesibilidad es posible mediante el uso adecuado de la tecnología de la información y comunicaciones, es decir, contando con “plataformas digitales, que nos permiten poder establecer “puntos de encuentros” o de “espacios de diálogo”; en la observancia de una gestión transparente en la administración pública”³.

Por su parte, el fortalecimiento del vínculo entre la ciudadanía y los poderes legislativos es posible al contar con estrategias propias, articuladas y medibles, enmarcadas en el concepto de “puertas abiertas” en los parlamentos latinoamericanos; el cual permitiría

1 Presidenta del Colegio de Diplomáticos de Panamá. Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de Panamá, y obtuvo su Maestría en Negociación, Mediación y Arbitraje en Comercio Internacional, en la Universidad Latinoamericana de Comercio Exterior (ULACEX) de Panamá, la cual cuenta con doble titulación con la Universidad de Santiago de Chile, Chile. Además, posee un Post Grado en Comercio Internacional y Diplomado en Negociación, Tratados y Arbitraje en Comercio Internacional, ambas también de la ULACEX. De igual forma, cuento con estudios en negociación bajo los modelos de la Universidad de California Berkeley, y de la Universidad de Harvard de Estados Unidos; en Negociación Comercial Internacional del Instituto Centroamericano de Administración Pública - ICAP, de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y de Convivencia Pacífica, éste último organizado por el CAF. Y sobre el Marco Lógico para el Diseño de Proyectos de la Organización Internacional de Energía Atómica - OIEA. Recientemente, realizó cursos tales como: Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas, Edición #38, (virtual) de la Organización de Estados Americanos - OEA, mayo 2022. Datos para la efectividad de las políticas públicas del Banco Interamericano de Desarrollo (virtual) 31 diciembre de 2020. Curso Cátedra de Integración Convenio Andrés Bello “Políticas Públicas y Movilidad Humana”, diciembre 2020. Y, en el 2021, el Humanitarian Assistance & Disaster Relief Seminar, ofrecido por el William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies de los Estados Unidos, abril 2021. Participé de la Capacitación Regional para Medir el ODS16 en Latinoamérica y el Caribe, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, por la UNODC y Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, junio 2021. Coordinadora de Proyectos, del Programa de Estímulos en Ciencia, Tecnología e Innovación de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología de Panamá - SENACT. Analista de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación de la República de Panamá. Directora de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación de la República de Panamá, y siendo directora, ostenté el cargo de Secretaria General de la Comisión Nacional Panameña de Cooperación con la UNESCO (NATCOM- PANAMÁ) y Secretaria Nacional del Convenio Andrés Bello, período 2015-2017, y 2019 a diciembre 2020.

2 [Gobierno abierto | Comisión Económica para América Latina y el Caribe \(cepal.org\)](#)

3 Trabajo final: El Parlamento Abierto, Liza Romina Pinzón M. Curso Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas Ed.#38, Organización de Estados Americanos.

la adecuada articulación con grupos de la sociedad civil, a miras de poder en conjunto, lograr solventar las problemáticas sociales existentes.

Un parlamento abierto contribuye de igual forma a contar con una mayor presencia en participación de la mujer; al generar los espacios de discusión, promoviendo el liderazgo en la creación de una generación de féminas que impulsen acciones legislativas, con el entendimiento de lo que demanda la sociedad civil.

La construcción de estas participaciones, de la cooperación entre el gobierno y la ciudadanía, no ha sido fácil. Los retos son cada día mayores y que se agudizaron con la llegada de la pandemia a causa del COVID-19 en el 2020.

La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL) “promueve mejores prácticas de transparencia y apertura legislativa”⁴, a través del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (ILTL), quien “califica a los cuerpos legislativos de los países evaluados de acuerdo a un puntaje de 0 (no transparente - cerrado) y 100 (transparente-abierto), a través de una medición basada en los estándares de parlamento abierto”⁵, en el cual de unos 13 países de la región dio “como resultado una media regional de 39,6%, siendo Chile el país mejor evaluado con un puntaje de 59,6% y Venezuela el peor evaluado con un puntaje de 16,3%”; demostrando que se requiere mejorar los estándares en cuanto a la transparencia, la participación ciudadana, acrecentar la activa participación de la mujer en los espacios parlamentarios.

Veamos el caso de Bolivia, por ejemplo, cuyos resultados electorales en el año 2020, arrojaron una “cuasi paridad” tal como lo muestra el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, donde un “total de las candidatas electas con 50,29%”; existiendo un mayor número de mujeres en Senadores y una relación próxima a la paridad en la Cámara de Diputados. En las circunscripciones uninominales de 63 escaños, 36 fueron elegidos hombres (57,14%) y en 27 (42.88%) mujeres⁶.

Con la llegada de la pandemia del COVID-19 en el 2020, se impulsaron acciones, que conllevaron a la utilización adecuada de las tecnologías de la información; de tal forma que el “parlamento abierto” fuera tanto accesible como eficaz, en la participación de la sociedad civil, y dar una mayor visibilidad a la participación de la mujer, ampliando la paridad de género en las asambleas.

⁴ [Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa](#)

⁵ [Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa - ILTL+ 2020 «Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa](#)

El Entorno Parlamentario

PARLATINO

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño, o Parlatino, “es un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los parlamentos nacionales de los países soberanos e independientes de América Latina y el Caribe, elegidos democráticamente mediante sufragio popular, cuyos países suscribieron el correspondiente Tratado de Institucionalización el 16 de noviembre de 1987, en Lima – Perú”⁷.

En su Reglamento, mismo que fue aprobado en Junta Directiva el pasado 10 de febrero de 2022, describe en su Título III, Artículo 9 que “**es deber de quienes integran una delegación o grupo parlamentario nacional miembro del Parlamento Latinoamericano y Caribeño** ante sus... **exponer** ante sus respectivos Parlamentos y en toda otra tribuna pública pertinente, los acuerdos, **recomendaciones**, declaraciones o resoluciones que hubiera adoptado la Organización respecto de algún asunto, materia o iniciativa de preocupación o de interés regional, de conformidad a sus propósitos contenidos en el Artículo 3 del Estatuto”.

Y en el Artículo 47, del mismo Reglamento, referente a las competencias de las comisiones, señala muy puntualmente en la referida “Comisión de Igualdad de Género, Niñez y Juventud”, que “deliberará **sobre la necesidad de lograr plena participación de la mujer** y en la vida de los pueblos, en igualdad de oportunidades y derechos. **Abarca consecuentemente, aspectos tales** como mujer y trabajo; **mujer y política (toma de decisiones, participación en el poder)**⁸.

Lo anterior se fundamenta en la “Resolución sobre la Participación Política de las Mujeres” de la XXIX Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano, celebrado en la República de Panamá en octubre del 2013, Resolución: AO/2013/12; donde se ratifica “los compromisos asumidos en las Conferencias Regionales de la Mujer de América Latina y el Caribe - en particular, a través de los Consensos de Quito (2007) y de Brasilia (2010), que han supuesto significativos avances en los derechos políticos de las mujeres, como es el reconocimiento de la paridad entre mujeres y hombres como uno de los propulsores de la democracia”⁹.

7 [Historia y Objetivos - Parlamento Latinoamericano y Caribeño \(parlatino.org\)](#)

8 [Microsoft Word - REGLAMENTO XXXVI 2022\[43\].doc \(parlatino.org\)](#).

9 [Microsoft Word - resolucion-participacion-mujeres.doc \(parlatino.org\)](#)

Esta Resolución marca un hilo conductor hacia el fortalecimiento de las políticas en los Estados, de tal forma se garantice “el respeto, la protección y el cumplimiento de todos los derechos humanos de las mujeres”, reafirmando el compromiso con la igualdad sustantiva de las mujeres y los hombres, y que se traduce a una propuesta de **Ley Marco sobre la participación política de las mujeres**, delegando este esfuerzo a la Comisión de igualdad de género, niñez y juventud, **tarea que aún está pendiente**, de las 109 Leyes Modelos aprobadas por el Parlatino aún no se cuenta con una “ley modelo”, orientada específicamente sobre este tema. ¹⁰.

Con el objetivo de contribuir a la transparencia, a la rendición de cuentas, el Organismo diseñó y ejecutó un “Plan de difusión institucional por medio de comunicados de prensa, emisiones periódicas del Boletín Informativo y el rediseño del portal oficial del PARLATINO” ¹¹ en la concepción de un “Parlamento Abierto”, todo lo anterior con acceso público a través de su portal, mismo que fuera incluido en el Informe de gestión de la Organización en el período 2015-2017, el Eje 4 “Red Latinoamericana de Medios de Comunicación.

La Red, en ese momento, propuso al PARLATINO su incorporación a la “nueva tendencia” del parlamento abierto, con el propósito de “dotar a los parlamentarios de instrumentos que faciliten la realización de estudios de derecho comparado, y les proporcionen información estadística sobre técnica jurídica y de teoría de la legislación” ¹².

Y es que hoy día no se puede concebir el mundo sin la conexión virtual, las tecnologías de la información, de las nuevas tecnologías sociales; abriendo una ventana de comunicación globalizada, de transparencia, de rendición de cuentas, para que de esta forma se logre exponenciar la cooperación interparlamentaria enmarcada en la Diplomacia parlamentaria. Prueba de esto, es la concepción de la “*Ley Modelo para garantizar el Derecho Humano al acceso a las Tecnologías de la información y la comunicación e Internet y eliminar la Brecha Digital*”, elaborada por la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación en febrero del 2022; donde, se plasma “declarar el acceso a Internet un derecho humano”.

La transparencia legislativa ha sido foco de discusión, en los espacios multilaterales, tanto en las Cumbres de las Américas, como también en las Naciones Unidas. Y es que este escenario, el propicio para así intercambiar experiencias y conocimientos

10 Leyes Modelo aprobadas por el PARLATINO - Parlamento Latinoamericano y Caribeño

11 informe-2015-2017.pdf (parlatino.org)

12 informe-2015-2017.pdf (parlatino.org) página 12

legislativos, donde se articulan los compromisos nacionales y regionales en materia de transparencia, innovación parlamentaria, participación de la mujer, entre otros temas de la agenda internacional.

En el “Encuentro Parlamentario en el Marco de la VII Cumbre de las Américas del 2015, incluyó en la agenda el panel 2: Ética parlamentaria Perspectivas Parlamentaria de la Región, los parlamentarios tuvieron la oportunidad de intercambiar sus experiencias, incluyéndose la “agenda del parlamento abierto, ética y transparencia”.¹³

PARLAMÉRICAS

Es un foro independiente que promueve la diplomacia parlamentaria en el sistema interamericano; definiendo al Parlamento Abierto como “una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y la probidad parlamentarias”¹⁴.

Bajo esta premisa, el foro creó el grupo de trabajo permanente “Red de Parlamento Abierto”, con la finalidad de promover “la apertura legislativa entre los parlamentos miembros de la organización”, ésta, como resultado del “Seminario Internacional sobre Transparencia y Probidad en el Congreso Nacional y el Sistema de Partidos Políticos, realizado en Santiago, Chile, en 2012”; en donde se firma la Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos.

De las acciones desarrolladas, que concluyen con la creación de este grupo permanente de trabajo, se genera una hoja de ruta legislativa, que:

Ofrece un marco de apoyo para que los parlamentos elaboren sus propios planes de acción y/o iniciativas hacia la apertura legislativa en el ámbito nacional.

Promueve medidas específicas que accionen los principios vertidos en la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria y la Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos.¹⁵

13 Parlatino-ParlAmericas Transparencia Legislativa.pdf)

14 Brochure - Que es parlamento abierto.pdf (parlamericas.org)

15 Brochure - Que es parlamento abierto.pdf (parlamericas.org)

En términos generales, el planteamiento propuesto es fomentar la apertura política-parlamentaria (sociedad civil, colectivos sociales, etc), que contribuya al equilibrio de poderes (ejercicios de oposición, de funciones públicas, etc), el derecho y acceso a la información.

Para el 2015, la conocida “Red Parlamentaria Interamericana sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Probidad”, se transforma a “Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas”, en el cual se da inicio a la realización de talleres, seminarios, es facilitador en la interrelación de entre pares, produciendo las herramientas pertinentes para los parlamentarios; todo esto con el objetivo fundamental de transparencia, acentuar la confianza pública, etc.

Desde el 2019, el ParlAmericas ha realizado acciones bajo esta Red, tal como lo fue Primera reunión de la Red de funcionarios de parlamento abierto; siendo su propósito principal el de generar “un espacio dedicado para el intercambio de experiencias y buenas prácticas que implementan en sus parlamentos en favor de la apertura legislativa”.¹⁶

Este grupo de trabajo, en el precitado documento de “Hoja de Ruta hacia la Apertura Legislativa (parlAmericas.org)”;

concluye definiendo el Parlamento Abierto, como “una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura y transparencia de los parlamentos, con el fin de garantizar el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y altos estándares de ética y probidad en la labor parlamentaria”¹⁷.

De la misma forma, en esta Hoja de Ruta, puntualiza lo referido a la “igualdad de género”, exponiendo a lo concerniente a la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres; sin embargo, en el documento, **no precisa de la participación de las féminas en el ámbito político-partidista**, y sí respalda los enunciados de la Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos del 13 de enero del 2012.

Por otra parte, también en el 2019, en la ciudad de Panamá, se realizó el lanzamiento de la Red de Funcionarias y Funcionarios de Parlamento Abierto. Este foro permitió a representantes de 10 países latinoamericanos presentar e intercambiar sus experiencias de las iniciativas a favor de la apertura legislativa: sobre transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, el fortalecimiento de capacidades, etc.

En su cuarta reunión, efectuada en 2022 bajo el formato virtual, que convocó a

¹⁶ [1st OPN Staff Gathering Report SPA.pdf \(parlAmericas.org\)](#)

¹⁷ ParlAmericas y Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, 2016

parlamentarias, parlamentarios, funcionarios parlamentarios y actores de la sociedad civil; se reflexionó en criterios que se centraron en: los avances de la región en relación a la apertura legislativa, el diálogo sobre las experiencias y lecciones aprendidas con sus pares de parlamentos de países amigos.

De las conclusiones de esta reunión, podemos indicar que los mismos en términos generales, se centraron en el fortalecimiento y la necesidad de la capacitación en materia de la apertura legislativa, el involucrar a otras instancias internas de los congresos, parlamento y asambleas; y mostró “que las buenas prácticas demuestran la importancia de transversalizar enfoques de género en los planes de cocreación y vincular a organizaciones de mujeres (Cámara de Diputados de Argentina)”.¹⁸

PARLACEN

El Parlamento Centroamericano es un foro regional permanente de representación política del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); es el órgano de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común, con el fin de lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa, en el pluralismo y en el respeto a las legislaciones nacionales y al derecho Internacional.¹⁹

En 2020, en la sesión inaugural de la Conferencia Regional, la entonces Presidenta del PARLACEN, Nadia de León Torres, aseguraba que esta actividad buscaba conocer de primera mano los programas de la institucionalidad regional para “trazar una línea de trabajo entre el PARLACEN y las instituciones del SICA para redactar las leyes, marcos y reglamentos técnicos que sean necesarios para la implementación de esos planes”, añadió, además, que el PARLACEN se “ha transformado en un Parlamento más abierto y más digital, lo cual les ha permitido tener más acercamiento con los demás organismos de la institucionalidad regional y con la sociedad civil”.

Sin embargo, pese a los esfuerzos que han estado realizado, es importante indicar en este punto que en el informe de los “Avances Logrados de conformidad a su mandato”, no se plasma el esfuerzo de la Región Centroamericana, de esa transformación de tener un “Parlamento más abierto”, y que estos avances, están definidos por los sucesos de la pandemia del COVID-19 y que en ese entorno se concretizaron esfuerzos para resolver estos problemas comunes en la Región.

¹⁸ [ActivityReport_4thStaffMeeting_sp.pdf \(parlAmericas.org\)](#)

¹⁹ [oas_memoria2015_20170303.pdf](#)

Cabe destacar, que el PARLACEN ha sido un aliado al respaldar a la organización de los Foros Nacionales de Mujeres de Partidos Políticos, a través de su Comisión de Mujer, Niñez, Juventud y Familia, tal como lo indica en su Memoria de Labores 2020-2021; donde la misma **“promueven el incremento de la participación política de las mujeres libre de violencia, pero resaltando que aún persisten importantes brechas en el goce y ejercicio pleno de sus derechos políticos, en igualdad y sin ningún tipo de discriminación,** ya que el espacio público continua siendo un ámbito predominantemente masculino, donde se excluye a las mujeres y aún más si ellas son indígenas o afrodescendientes”²⁰.

Un dato curioso presentado en esta Memoria es que de entre todos los parlamentos del mundo, los hombres representan el 89,0% y las mujeres solo el 11,0%.

Congresos, Asambleas Nacionales y Parlamentos, avances del Parlamento Abierto y el rol de la mujer.

A nivel de la Región, mediante los espacios de diálogos de las reuniones, de las asambleas y conferencias realizadas en los organismos parlamentarios, se plasma el común interés en la agenda internacional en poder contar con un Parlamento Abierto, e impulsar las acciones pertinentes orientadas en la más activa participación de la mujer; sin embargo, a nivel interno de los países, observamos que estas acciones aún no están muy definidas, tanto para el parlamento abierto como en la paridad de género; pese a los compromisos adquiridos en la Alianza para el Gobierno Abierto, “iniciativa multilateral que busca asegurar compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, capacitar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad”.²¹

Veamos el comportamiento de algunos de estos parlamentos, tanto en sus avances, acciones, compromisos: Panamá, Costa Rica y Colombia.

La Asamblea Nacional de la República de Panamá

Tiene como misión “ser el Órgano del Estado responsable de crear las leyes necesarias que permitan buscar el equilibrio entre todos los intereses legítimos de nuestra sociedad, factores elementales para que nuestro país avance al pleno desarrollo político, económico y social, cumpliendo con sus objetivos estratégicos”. Y su visión es ser una

²⁰ [parliament-docs/Memoria de labores PARLACEN 2020 - 2021 Editada 19022022.pdf \(firebasestorage.googleapis.com\)](#)

²¹ [Open Government Partnership El | Comprometidos a hacer que los gobiernos sean más abiertos, responsables y receptivos a los ciudadanos \(opengovpartnership.org\)](#)

Asamblea “independiente, moderna, eficiente, transparente que goce de la credibilidad y represente los intereses de la sociedad, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los panameños, con capacidad para promover cambios que viabilicen el cumplimiento de las aspiraciones de la sociedad, representada como garantía y sustento de la democracia”.²²

“La Asamblea Nacional ejerce la función legislativa del Estado Panameño, la cual consiste en la elaboración de proyectos de ley, dirige sus esfuerzos para mantener la política de puertas abiertas, contribuyendo a la satisfacción de las necesidades de las partes interesadas en los diferentes sectores de la vida ciudadana, manteniendo la transparencia, la igualdad, la ética, la justicia, la sensatez, el balance de poderes para las transformaciones sociales”.²³

Bajo esta premisa, y tomando como punto de partida que en el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2017-2019 se desarrollaron 5 ejes, resaltando el de “transparencia parlamentaria, se crea “la Unidad de Promoción de la Participación Ciudadana”, con el objetivo principal “de estimular la iniciativa popular en materia de legislación y fiscalización de la gestión gubernamental, así como con el propósito de captar las opiniones directamente de los ciudadanos en cuanto a los temas de interés nacional”.

Impulsa, además, la implementación de una política de “sistema de gestión de calidad”, con la finalidad de aportar acceso a la información de manera transparente en el proceso de la aprobación, discusión de los anteproyectos y de los proyectos de ley, con el uso de una plataforma accesible ante la digitalización de estos y el seguimiento que desde ésta se puede realizar.

Por otra parte, acorde al Resumen Estadístico del periodo 2014-2019, hubo un significativo incremento de la participación de la mujer en los partidos políticos, por ejemplo, como lo es en el partido mayoritario de los curules legislativos, el Partido Democrático Revolucionario PRD, un 34% fueron hombres y un 46% mujeres.²⁴ Y en el 2021, durante la participación del Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP), la diputada Kayra Harding, en su calidad de vicepresidenta de la Comisión de la Mujer, la Niñez, La Juventud, y la Familia, de ese período; manifestó de la relevancia de dar mayor participación a las mujeres en las elecciones.

²² Misión y Visión | Asamblea Nacional de Panamá

²³ OBJETIVOS DE CALIDAD (asamblea.gob.pa)

²⁴ 2019_01_31_RESUMEN_ESTADISTICO.pdf (asamblea.gob.pa)

La Fundación para la Participación Ciudadana, en la segunda fase del proyecto “Diagnóstico de barreras y oportunidades sobre la participación política de mujeres en Panamá”, la cual consistió en la aplicación de una encuesta a nivel nacional (provincias y comarcas) durante los meses de septiembre-octubre de 2021; nos indicó que en cuanto a la capacidad política “el 93% de la población encuestada considera que las mujeres están suficientemente preparadas para ejercer posiciones de elección popular”.

El Índice Global de la Brechas de Género del 2022, (WEF – Gender Gap Index Report 2022), coloca a Panamá, en cuanto al “empoderamiento político” en el lugar 54 de 146 países; mientras que a nivel de la Región Latinoamericana y el Caribe, se ubica en el ranking 9, mientras que a nivel global en el 40 del Índice.

La Asamblea Legislativa República de Costa Rica

También conocido como el Parlamento Nacional o el Congreso de los Diputados, es el poder legislativo en Costa Rica y el órgano unicameral encargado de la aprobación de las leyes. Está compuesta por 57 legisladores, quienes son elegidos por voto popular, de acuerdo con la proporción de la población en las provincias.

Su misión es “ejercer el mandato conferido por el pueblo, representándolo en el proceso de formación de la ley, de las normas constitucionales y la aprobación de convenios y tratados internacionales, mediante la discusión y participación de los diferentes actores de la sociedad civil, así como la fiscalización del accionar de los órganos que conforman el Estado costarricense, con el fin de establecer las condiciones que propicien el desarrollo humano sostenible con justicia social”. Mientras que su visión, “ser un parlamento que coadyuve al desarrollo humano sostenible del país, por medio de la elaboración de leyes que respondan a criterios técnicos, a un ejercicio oportuno del control político y a la participación activa de los diferentes actores de la sociedad en sus decisiones”.²⁵

Por otro lado, en cuanto a la participación de la mujer en los aspectos de la legislatura, su Unidad Técnica para la Igualdad y equidad de Género (UTIEG), cuenta con una política definida, en la ejecución, implementación y colaboración que articula “la modernización del área-Técnica-Administrativa-Legislativa de la Asamblea Legislativa mediante la una planificación institucional que incorpore la perspectiva de género en todos los procesos de la Asamblea Legislativa”.²⁶

25 Conozca la Asamblea - Misión y visión de la Asamblea Legislativa.

26 Misión, Visión, Política, Valores y Objetivos - Predeterminada (asamblea.go.cr)

Es propicio citar, que acorde a los medios de comunicación costarricense, calificaron como “histórica” que, en la Asamblea Legislativa electa en los comicios del 6 de febrero del año pasado, 27 de las 57 curules del Hemiciclo son ocupadas por mujeres. Siendo ésta, la cifra más alta de mujeres con investidura legislativa en la historia del país costarricense, y que ésta activa participación femenina se traduce como un modelo a seguir en la construcción de un espacio de equidad política en nuestros países.

Lo anterior fue posible gracias a que en el año de 1996 Costa Rica reformó el Código Electoral para así introducir una cuota de un 40% para mujeres, y pese a que no se constituyó un mecanismo de aplicación para la cuota, lograron modificar el Código, cuyos avances significativos fueron relevantes y que me permito citar dos puntualmente:

1. En general se transversalizó género en todo el Código y se utilizó lenguaje inclusivo.
2. Definieron de forma precisa “los principios que regirá la participación política de las mujeres:

*“La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación”.*²⁷

Estas acciones coadyuvan a entender que las mejores prácticas en el desarrollo de políticas públicas, la buena voluntad y el esfuerzo constante hacia el logro de los propósitos propuestos que ha demostrado el país vecino; le han permitido lograr un avance significativo en la muy necesitada participación de la mujer en la política y que, a su vez, ha podido trasladar ese interés en las generaciones de jóvenes lideresas que buscan accionar desde los espacios en la sociedad civil.

Aunado a lo anterior, en lo que respecta al Parlamento Abierto, Costa Rica ha puesto en marcha un plan de trabajo, definiendo lo que para ellos debe ser, éste *“responde a una cultura política a favor del derecho de participación activa en la construcción y dirección de las decisiones donde la información, rendición de cuentas, la interacción y la cocreación son la pauta transversal en la gestión parlamentaria”.*²⁸

Este esfuerzo ha generado elementos fundamentales: compromisos, transparencia, rendición de cuentas y la creación de la Comisión Institucional de Parlamento

²⁷ Participación política de las mujeres en Costa Rica (mujeresenred.net)

²⁸ Parlamento abierto - Inicio (asamblea.go.cr)

Abierto (CIPA). En cuanto los compromisos que ha adquirido, consideramos que la creación de una “*Política Institucional de Parlamento Abierto 2019*”²⁹, en el cual “*se establece la **orientación** en la que **debe seguir la Asamblea** en la ejecución de los procesos institucionales para fortalecer la democracia costarricense*”; premisa fundamental en la cocreación y coparticipación ciudadana. Importante señalar que, en la elaboración de esta Política, **se analizaron** las experiencias de otros parlamentos y fue sometida a consulta pública.

El diseño de la página web de la Asamblea, maximiza el espacio cibernético, utilizando elementos que permiten al ciudadano acceder a la información, ítem que destaca en el acceso y que fundamenta además el Parlamento Abierto.

Con esta Política Institucional de Parlamento Abierto “*se cumple con el primer compromiso adquirido por la Asamblea Legislativa en el Convenio Marco para Promover un Estado Abierto de la República de Costa Rica, suscrito entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, el 21 de marzo de 2017 y con el compromiso N.º 8 del III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, presentado por Costa Rica ante la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), en octubre de 2017*”.³⁰

Por otra parte, en tanto al Índice Global de Brecha de Género del 2022, ubica a Costa Rica en el ranking 12, mientras que en cuanto al empoderamiento político en el lugar 6 de los 146 países de ese documento.

El Senado de la República de Colombia

La misión del Senado de la República, “*en representación del pueblo colombiano, ejerce las funciones constitucionales y legales, para promover el bien común y el desarrollo de la sociedad*”. Y describe su visión para el 2021-2024, siendo que el Senado “*es reconocido por la sociedad, como una corporación moderna, transparente, eficiente y conectada con las necesidades de los ciudadanos*”.³¹ Y sus valores, se fundamentan en puntos claves: diligencia, respeto, honestidad, **compromiso y justicia** (el resaltado es nuestro).

En el año 2012, el gobierno de la República de Colombia se adhiere a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), iniciada como un compromiso solo del Ejecutivo; y que al transcurrir de los años se hizo más que evidente de la importancia de involucrar a

29 Política_Institucional_de_Parlamento_Abierto_2019.pdf (asamblea.go.cr)

30 Política_Institucional_de_Parlamento_Abierto_2019.pdf (asamblea.go.cr)

31 Misión y Visión (senado.gov.co)

las otras dos ramas del poder público; esto, con el propósito de contar eventualmente con un Estado Abierto.

“A finales de 2013 se creó el Grupo de Trabajo sobre Apertura Legislativa (GTAL) de la Alianza para el Gobierno Abierto, liderado por el Congreso Nacional de Chile y el Instituto Nacional Demócrata. El propósito de este grupo es trabajar con los Congresos, organizaciones de la sociedad civil (OSC), y grupos de interés para contribuir a que los ciudadanos se involucren con mayor eficiencia y transparencia en el proceso legislativo; aporten a la formulación de compromisos concretos; generen mayor participación logrando mejorar relación entre ciudadanos y congresistas, reconstruyendo la confianza y credibilidad en la rama legislativa”.³²

Las acciones del Parlamento Abierto en Colombia, a partir de ese momento, toman un impulso en la cocreación de planes en conjunto con la sociedad civil, permitiendo el inicio de una serie de transformaciones, y que hoy día se traduce a la elaboración, ejecución e implementación de cinco (5) planes de acción que contemplan ese compromiso adquirido de la ciudadanía en aportar y participar, en ese acercamiento con el Senado colombiano.

Tal como lo expresó en el 2021 Oscar Mass, funcionario de la Presidencia del Senado de la República de Colombia, es un “compromiso que tiene la rama legislativa del poder público en socializar, visibilizar y sensibilizar la práctica legislativa”, sumándose a las iniciativas parlamentarias que se realizan en los espacios de diálogos en materia de Gobierno Abierto. Y es que el Congreso colombiano, busca “fortalecer el rol de la ciudadanía como garante y veedora de las instituciones democráticas y su legitimidad en la prestación de los servicios a la sociedad.”

En ese orden de ideas, el esfuerzo del Senado colombiano, mismo que estuvo centrado tanto en la transparencia legislativa, como en la participación activa de la ciudadanía en las actividades del Parlamento; creó la aplicación “Mi Senado”, convirtiéndose en una plataforma pionera en su tipo en la región suramericana. Y es que, uno de los compromisos que refleja el Congreso colombiano, a partir de su III Plan, reconoce que se debía desarrollar una serie de estrategias, esto con la sola finalidad de promover, tanto el acceso a la información como la participación ciudadana, de tal forma que los ciudadanos pudieran influir en la toma de decisiones legislativas.

“Mi Senado”, plataforma lanzada por el Estado en 2017, tenía entre sus objetivos; el poder permitir a sus usuarios conocer de los proyectos de ley que se discuten en el pleno, conocer el aforo de los senadores en estas sesiones; así como también permitía

³² Congreso Abierto (senado.gov.co).

ejerger voto en tiempo real, tal como lo realizan los senadores al interior del recinto parlamentario.³³

Esta innovadora plataforma ofrece realizar el registro con información personal, sin embargo, se puede acceder a la información sin la necesidad de registrarse. La diferencia fundamental de la misma es que al realizar el acceso y al registrarse el usuario, éste puede seleccionar a los senadores por los cuales tiene un interés particular, y a partir de ello, la aplicación concentra la información de contacto y las actividades que desarrollan dichos senadores.

La aplicación (app), cuenta con un apartado de “Senado abierto”, donde incluye el Plan de Acción de Congreso Abierto y Transparente, así como también la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; elementos claves en un Parlamento Abierto. Y es que ésta buena práctica, implementada por el Gobierno de Colombia, representa un importante hito en el desarrollo y en el cumplimiento de la transparencia, la participación ciudadana y en el uso de las nuevas tecnologías definiendo lo que implica el Parlamento abierto.³⁴

Este significativo avance en la cocreación para el Parlamento Abierto por parte del Senado de Colombia no refleja en los apartados de la app Mi Senado, uno específico que cuente con información propia referente a la participación de la mujer en el Senado; es decir, en el ítem clasificado como “Participación” si tiene uno que describe cómo Senado Joven y otro como Congreso para Niños.

Mientras que de las Comisiones que conforman el Senado, damos una mirada a la Comisión Legal para la equidad de la mujer, el cual nos dice que “tendrá carácter interparlamentario, está integrada conforme a la Ley 1434 de 2011, modificada por la Ley 1921 de 2018 y la Ley 2267 de 2022 por veintitrés (23) congresistas, de los cuales trece (13) por la Cámara de Representantes, y diez (10) por el Senado de la República, quienes sesionarán, previa convocatoria de la Mesa Directiva. Esta Comisión se creó con el fin de **fomentar y promover** la consolidación de una política de Estado que permita el mejoramiento en las condiciones y situación de la mujer en la sociedad, para lograr eliminar cualquier situación de desigualdad y discriminación que se presente en el ejercicio de su ciudadanía.” Y entre sus funciones, cito muy puntualmente el numeral 3 de esta Comisión: “Promover la participación de las mujeres en los cargos de elección popular y en las instancias de dirección y decisión dentro de las diferentes

³³ Inicio (senado.gov.co)

³⁴ III. Buenas Prácticas de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en América Latina. Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv> Libro completo en: <https://tinyurl.com/xw44hc9m> 5.pdf (unam.mx)

Ramas del Poder Público, órganos de la estructura del Estado, partidos y movimientos políticos.”³⁵

Entonces, hacemos una reflexión de lo que, hasta aquí presentado, mi pregunta ¿cuánto es el porcentaje de la participación de la mujer en el Senado colombiano? ¿Qué hay de la viabilidad para la mujer en la política?

De acuerdo con el Índice Global de la Brechas de Género del 2022, (WEF – Gender Gap Index Report 2022), tiene una brecha del 71%, colocándolo en el puesto 75 en el ranking del Índice, y en cuanto a la brecha del empoderamiento político de la mujer: el país ocupa el puesto 70 de 146 países. Por su parte, en el contexto regional suramericano en este mismo ítem, tiene un 26,2% de un promedio total de 62,3%, en el contexto general.

Es importante señalar que, en cuanto al liderazgo y participación política, la ONU Mujeres, señala que el “Estado colombiano cuenta con un marco normativo progresista al respecto: el artículo 43 de la Constitución nacional señala la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, y el artículo 13 señala el deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y se adopten medidas a favor de los grupos discriminados o marginados. Así mismo la Ley 581 de 2000 y la Ley 1475 de 2011 establecen medidas explícitas para promover una mayor participación de las mujeres colombianas en los espacios de toma de decisiones políticas, la primera en los cargos de designación y la segunda en los de elección popular”.³⁶

En su reciente elecciones, de acuerdo con el Informe de Participación Política de las Mujeres en el Congreso de la República: Elecciones 2021, se observa de los aspectos relevantes de este ejercicio en el documento; de estos, resalto el de los “efectos de las acciones afirmativas como la cuota de género” en el país vecino y de los resultados finales que se dieron en esas elecciones. Cita el informe, que “sólo en 2014, cuando por primera vez se aplica la cuota de género del 30%, la participación de las mujeres aumenta 6% para finalmente lograr el 20% de las curules del Congreso”³⁷ siendo un avance significativo en la participación política de la mujer en el parlamento colombiano.

³⁵ Equidad de la Mujer (senado.gov.co)

³⁶ Cómo trabajamos: Liderazgo y participación política | UN Women - Colombia

³⁷ Informe-candidaturas-mujeres-Congreso-2022-MOE-1.pdf

Apreciaciones finales

Con la participación de 76 países y 106 gobiernos locales y posterior firma de la Declaración de Gobierno Abierto de la Alianza para el Gobierno Abierto, los gobiernos se comprometen a trabajar junto con la sociedad civil en la cocreación de los mecanismos, herramientas para generar un plan de acción que coadyuve a beneficios tangibles con los ciudadanos.

Una de estas, es el “Parlamento Abierto”, el cual hace un llamado a la transparencia en los procesos parlamentarios, a la rendición de cuentas, el derecho a la información, género; pero sobre todo, se aboca a la participación activa de la sociedad civil en esa cocreación de los planes de acción nacionales de gobierno abierto, constituyéndose en un elemento central de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Estos planes de acción deben desdoblarse en el establecimiento de compromisos transformadores en temas como la transparencia, participación y la colaboración, que a su vez deben estar alineados tanto sus prioridades nacionales como en la Agenda 2030.

Por cuanto, a la transparencia, en términos generales, se hace imprescindible dirigir aún más los esfuerzos al fortalecimiento de esta transparencia en los procesos legislativos, de los servicios parlamentarios a la ciudadanía y a la creación de capacidades para garantizar el derecho de acceso a la información. En tanto a la participación se refiere, ésta debe estar orientada en la generación de condiciones favorables para la participación de la sociedad civil; así como debe fomentar una cultura de integridad. Sumado a esto, es fundamental la colaboración, y que se genera a través de un fortalecimiento en mesas de trabajo intersectoriales, de las organizaciones multilaterales, interparlamentarias, con los grupos de trabajo de la sociedad civil organizada.

Ante lo expuesto, concluimos lo siguiente:

1. En cuanto a la implementación de un Parlamento Abierto se refiere, es importante indicar que han sido significativos los avances a nivel de los organismos parlamentarios de la Región. Tal como así lo demuestran las diversas reuniones, asambleas, la conformación de los grupos de trabajo, siendo incluido en las agendas legislativas en la búsqueda de un entendimiento que abogue al fortalecimiento, en la transparencia y acceso a la información

pública, de la gestión parlamentaria. Sin embargo, consideramos que aún falta por superar algunos vacíos y que en los planes de trabajo propuestos, como resultado de las acciones arriba descrito; deberían estar más articuladas las hojas de rutas y éstas orientadas hacia en promoción de la plataforma de Gobierno Abierto.

2. Coincidimos con unas de las recomendaciones presentadas, en cuanto a la “acción legislativa del Gobierno Abierto” se refiere, muy puntualmente, con el apartado que expresa que se debe “mejorar legislación que asegure el acceso público a la información del Parlamento”. Nuestra recomendación se basa, que en el ejercicio de revisar algunas de las plataformas de las páginas webs en los países, éstas no estaban actualizadas, no eran de “fácil acceso” o bien, no se podía ubicar la información de una forma sencilla y eficaz.
3. En cuanto a la recomendación referida a “mejorar las formas en que la sociedad civil y los ciudadanos pueden proporcionar aportes a lo largo de la redacción y revisión legislativa al exigir comentarios públicos y/o oportunidades de consulta en puntos fijos del proceso”, observamos que, en este punto, aún se presentan dificultades en poder hacer los aportes respectivos desde las plataformas que cuentan actualmente.
4. Por su parte, en lo que se refiere al diseño del Plan de Acción de Gobierno Abierto, dónde está incluido o debe estar incluida la temática de Parlamento Abierto; entendiendo que ésta tiene como objetivo el de sumar a los diputados, asambleístas, congresistas, partiendo desde una declaración de parlamento abierto, misma en la que se deben asumir una serie de compromisos para trabajar en esa dirección; sin embargo, actualmente, aún no se concretiza como uno de los compromisos del Plan en algunos de los países.
5. En lo que respecta a la participación de la mujer en la política, podemos indicar, que aún con una evolución positiva en los países, reflejado en las cuotas de partidos, de igual forma, aún está pendiente el desarrollo más activo de éstas, en la gestión, ejecución de acciones más fuertes para así motivar a las jóvenes en esta área.
6. Pudimos identificar de igual forma que, dado al incremento de la violencia en la política en la mujer, éste se convierte en el mayor obstáculo para el ejercicio de la participación de la mujer; y, sobre todo, para la permanencia de las mujeres en los espacios de liderazgo, representación y decisión política. Y es que la violencia, no solo se define en el entendimiento tradicional; sino

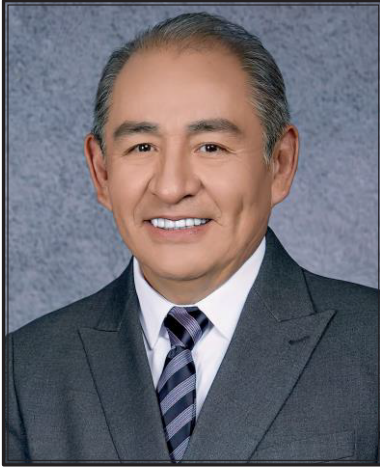
también, a la “violencia en línea”: el ciberacoso, ciber violencia, es cada día más elevado incluyendo a las parlamentarias.

Ante lo previamente descrito, se hace de igual forma necesario, que los países diseñen e implementen acciones más severas para así lograr la tan ansiada erradicación de la violencia en la mujer, en todo contexto, y que permita un marco de actuación sin violencia, con un compromiso además de la sociedad civil y todos los actores necesarios para lograr alcanzar este propósito.

Bibliografía

1. Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa – ILTL+ 2020. Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.
2. Informe final ILTL+20, página 54.
3. Historia y Objetivos - Parlamento Latinoamericano y Caribeño (parlatino.org).
4. Microsoft Word - REGLAMENTO XXXVI 2022[43].doc (parlatino.org).
5. Microsoft Word - resolucion-participacion-mujeres.doc (parlatino.org).
6. Leyes Modelo aprobadas por el PARLATINO - Parlamento Latinoamericano y Caribeño.
7. Informe-2015-2017.pdf (parlatino.org).
8. Parlatino-ParlAmericas Transparencia Legislativa.pdf.
9. <https://parlamericas.org/uploads/documents/Brochure%20-%20Que%20es%20parlamento%20abierto.pdf>.
10. https://parlamericas.org/uploads/documents/1st_OPN_Staff_Gathering_Report_SPA.pdf.
11. <http://parlamericas.org/uploads/documents/%C3%8Dndice%20Latinoamericano%20de%20Transparencia%20Legislativa%202016,%20Octavio%20Del%20Favero,%20Ciudadano%20Inteligente.pdf>.
12. ActivityReport_4thStaffMeeting_sp.pdf (parlamericas.org).
13. Oas_memoria2015_20170303.pdf.
14. Parliament-docs/Memoria de labores PARLACEN 2020 - 2021 Editada19022022.pdf (firebasestorage.googleapis.com).
15. Open Government Partnership El | Comprometidos a hacer que los gobiernos sean más abiertos, responsables y receptivos a los ciudadanos (opengovpartnership.org).

16. Misión y Visión | Asamblea Nacional de Panamá.
17. OBJETIVOS DE CALIDAD (asamblea.gob.pa).
18. 2019_01_31_RESUMEN_ESTADISTICO.pdf (asamblea.gob.pa).
19. Misión, Visión, Política, Valores y Objetivos - Predeterminada (asamblea.go.cr).
20. Participación política de las mujeres en Costa Rica (mujeresenred.net).
21. Parlamento abierto - Inicio (asamblea.go.cr).
22. <https://www.cepal.org/es/subtemas/gobierno-abierto>.
23. Trabajo final: El Parlamento Abierto, Liza Romina Pinzón M. Curso Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas Ed.#38, Organización de Estados Americanos.
24. <https://www.transparencialegislativa.org/>.
25. Política_Institucional_de_Parlamento_Abierto_2019.pdf (asamblea.go.cr).
26. Misión y Visión (senado.gov.co).
27. Congreso Abierto (senado.gov.co).
28. Inicio (senado.gov.co).
29. III. Buenas Prácticas de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en América Latina. Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv> Libro completo en: <https://tinyurl.com/xw44hc9m> 5.pdf (unam.mx).
30. Equidad de la Mujer (senado.gov.co).
31. Cómo trabajamos: Liderazgo y participación política | UN Women – Colombia.
32. Informe-candidaturas-mujeres-Congreso-2022-MOE-1.pdf.



DR. JUAN DE DIOS
PINEDA GUADARRAMA¹



MTRO. JULIO MEJÍA GÓMEZ²



Crisis y dependencia económica, los retos por superar en Latinoamérica

¹ El Dr. Juan de Dios Pineda recibió el “Doctor Honoris Causa” de la Universidad de Estudios Extranjeros de Tianjin, China, por sus contribuciones en el área de Educación Superior. Asimismo, la Universidad de Santander le otorgó al Dr. Pineda el título de “Doctor Honoris Causa” por sus investigaciones en el área de Políticas Públicas. Posee un doctorado, y tiene un Programa Post-doctoral de Formación Avanzada en Administración en Instituciones de Educación Superior de América Latina en la University of New Mexico. El Dr. Pineda ha sido presidente de 10 ediciones anuales de Programas Postdoctorales en Gobierno, Políticas Públicas y Educación Superior. Su investigación sobre la profesionalización de los empleados

Retos de la Educación Superior

Resumen

En este ensayo tendremos la oportunidad de analizar los últimos cambios en la Educación Superior en México, así como la manera en la que impacta en el factor económico y los retos a los que se enfrenta el entorno en el que se desarrolla.

Abstract

In this paper we will have the opportunity to analyze the latest changes in Higher Education in Mexico, as well as the way in which it impacts the economic factor and the challenges faced by the environment in which it develops.

Palabras Clave

- Educación Superior
- Retos
- Calidad
- Financiamiento
- Autonomía

keywords

- Higher Education
- Challenges
- Quality
- Financing
- Autonomy

del sector público, las políticas públicas, las ciencias políticas, la educación, a nivel internacional y local en los Estados Unidos, México y América Latina se ha publicado, entre otros, en The Journal of International Culture and Education (Alemania), Journal of Latino Education, así como en otras revistas. Es miembro de varios consejos editoriales, como State and Local Government Review y The Journal of Public Affairs Education, ambos con sede en Estados Unidos, así como de una Revista Académica en Educación Superior en China. Es autor o editor principal de 23 publicaciones. En los últimos 5 años han sido traducidos al chino tres publicaciones, dos de ellas como autor y otra más como editor. El Dr. Pineda es profesor afiliado en The School of Public Administration at the University of New Mexico, y profesor de Política Públicas y Ciencias de Políticas en New Mexico Tech, Jefe de Iniciativas Especiales Latinoamericanas, y Vicepresidente Asociado de Investigación en la misma universidad. En 2019, la Universidad de Santander inauguró la "Cátedra Juan de Dios Pineda en Ciencias de Políticas y Políticas Públicas". Finalmente, en el área de liderazgo es el Presidente de The Americas Conference of Universities, la institución que coordina esta Conferencia, así como CEO de The Americas Conference of Mayors. Recientemente, ha sido nombrado Presidente y CEO de The US-Mexico & Latin America Chamber of Commerce en Estados Unidos.



Introducción

La educación superior en el mundo es un ámbito de profundas transformaciones, con repercusiones en los planos económico, social, político y cultural. Muchos países están reformando sus sistemas educativos porque avizoran que lo que suceda hoy en las aulas marcará la trayectoria de su futuro.³

La educación representa un elemento esencial en las sociedades que se encuentra en continuo cambio para su adaptación. El aumento a la matrícula responde la diversificación de las alternativas educativas, de acuerdo con las particularidades de cada zona.

Por ello, la función de las Instituciones es tanto proporcionar educación de calidad acorde a los requerimientos de la sociedad

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO “La misión de la educación superior está orientada a contribuir al desarrollo sostenible y al mejoramiento de la sociedad como un todo, a través de la formación de profesionales; la creación y difusión del conocimiento; la interpretación, conservación y promoción de las culturas; el ofrecimiento de oportunidades de aprendizaje superior durante toda la vida; la protección y el fortalecimiento de la sociedad civil mediante la capacitación de los jóvenes, y el aporte de perspectivas críticas e independientes sobre las opciones estratégicas a las que se enfrentan las sociedades”.

En el ámbito de la Educación Superior hay una enorme inquietud sobre la función de los sistemas universitarios y de sus instituciones para contestar correcta y exitosamente a la creciente demanda de Formación, Investigación y transferencia que necesita la sociedad, en el actual escenario económico y social. Este escenario se caracteriza por su globalidad, la búsqueda de la competitividad que es fundamental para el incremento y desarrollo sostenibles, por una competencia creciente, por cambios rápidos y

2 El Dr. Julio Mejía Gómez posee un Post Doctorado en investigación aplicada para Organizaciones Públicas sin fines de lucro y Sector Educativo por la Universidad de Nuevo México, Doctorante en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, recibió la condecoración “Doctor Honoris Causa” por del Instituto Mexicano de Líderes de Excelencia de la Ciudad de México; Doctorante en Educación, Maestro en Economía, Licenciado en Derecho y Licenciado en Actuaría, con más de 20 años de experiencia en el sector público, privado y académico, se ha desempeñado como Contralor Interno en 4 diferentes Instituciones de Educación Superior en el Estado de México, Catedrático de la UAEMex desde el año 2004, revisor, expositor y capacitador, actualmente ocupa el cargo de Coordinador de las 35 Unidades de Unidades de Estudios Superiores adscritas a la Universidad Mexiquense del Bicentenario.

3 Dr. Rodolfo Tuirán, Subsecretario de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública (SEP), La educación superior en México: avances, rezagos y retos.

constantes, y por una disponibilidad de recursos limitados que tienen que utilizarse de forma efectiva y eficiente, y, además, en los últimos años en un entorno de crisis de carácter universal, aunque con distinto efecto en las diversas zonas geográficas del mundo.

El factor población ha tenido un fuerte impacto en las IES, por la alta y sostenida tasa de nacimientos y el predominio de niños y jóvenes, así como la concentración en las capitales de los Estados y en la capital federal. “La población comprendida en el grupo de edades entre los 20 y 24 años (demanda teórica) de la que surge la demanda de estudios de licenciatura (demanda real), pasó de 6.1 millones en 1980 a 7.8 en 1990. Se prevé que el año 2000 alcance 9.9 millones” (Taborga y Hanel, 1995, p. 11).

El crecimiento poblacional combinado con la cada vez mayor satisfacción de la demanda educativa en los niveles básico y medio, permitieron que entre 1977 y 1994 la matrícula de licenciatura creciera en un 45%, pasando de 579 372 alumnos a un millón ciento ochenta y tres mil ciento cincuentiuno (Taborga y Hanel, 1995, p. 11).

El sistema de IES está conformado “por tres subsistemas dispares y distintos en sus objetivos de creación, finalidades, organización, líneas de dependencia, cobertura y ámbito de sus funciones. Estos subsistemas corresponden a las universidades, a los tecnológicos y a las normales, que a su vez se subdividen en públicos y en privados...” (Taborga y Hanel 1995, p. 17).⁴

De modo que el principal problema que enfrentan las instituciones de Educación Superior es la deserción escolar y el nivel académico con el que culminan su trayectoria académica los egresados, de estos mismos se desprenden una serie de problemáticas más complejas que analizaremos.

Justificación

Día a día, la necesidad de los habitantes de acceder a un nivel educativo superior crece derivado del contexto internacional, por ello la importancia de atender los Retos a los que se enfrenta la Educación Superior con sus particularidades.

⁴ Hanel del Valle, J. & Taborga Torrico, H. (1995). Elementos analíticos de la evaluación del sistema de educación superior en México. En Elementos analíticos de la evaluación del sistema de educación superior en México (2da ed.).

Objetivos

Identificar los retos a los que se enfrentan la Educación Superior en México actualmente, analizar los últimos cambios en el entorno, y su impacto en la matrícula.

Referente Teórico

El entorno social, económico y cultural de un país impacta directa e indirectamente en el desarrollo de las naciones, los principales retos a los que se enfrenta la educación es la deserción escolar y el nivel académico con el que culminan su trayectoria académica los egresados, de estos mismos se desprenden una serie de problemáticas más complejas detrás como el desarrollo económico del país y con este la administración de los recursos contemplando que las instituciones de carácter público dependen en total o cierta medida de la distribución de recursos federales y estatales.

Desarrollo

La UNESCO (1998),⁵ en la “Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI”, declara que una transformación y expansión sustancial de la educación superior, la mejora de su calidad y su pertinencia, y la manera de resolver las principales dificultades que la acechan, exigen la firme participación, no solo de gobiernos e instituciones de educación superior, sino también de todas las partes interesadas, comprendidas los estudiantes y su familia, los profesores, el mundo de los negocios y la industria, los sectores públicos y privados de la economía. Los gobiernos, los medios de comunicación, las asociaciones de expertos y la sociedad generalmente, exigen que las IES asuman más grandes responsabilidades para con la sociedad y rindan cuentas sobre la implementación de recursos públicos y privados, nacionales en contextos Nacionales e Internacionales.

Asimismo, subrayan que los sistemas de Educación Superior tienen que incrementar su capacidad para vivir a lo extenso de la incertidumbre, convertirse y ocasionar el cambio, atender las necesidades sociales e impulsar la solidaridad y la estabilidad, mantener y ejercer el rigor y la originalidad con espíritu imparcial, por ser este un requisito decisivo, para conseguir y conservar un grado imprescindible de calidad, y

5 UNESCO. (2019). DECLARACIÓN MUNDIAL SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL SIGLO XXI: VISIÓN y ACCIÓN. Revista Educación Superior Y Sociedad (ESS), 9(2), 97-113. Recuperado a partir de <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/171>

poner a los alumnos en el primer plano de sus preocupaciones en el punto de vista de una enseñanza durante su historia, con el objetivo de que logren integrarse plenamente en la sociedad mundial del entendimiento del siguiente siglo.

Marco jurídico de la educación en México

En la declaración de los Derechos Humanos, la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana, el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos para favorecer la comprensión y la tolerancia entre todas las naciones, sin olvidar a todos los grupos étnicos o religiosos que también deberán de promover el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas. “Los padres podrán contar con el derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”, (Cisternas, 2000).

Según el INEE, la educación es un derecho humano esencial que posibilita el ejercicio de los demás derechos. La educación promueve la libertad y la autonomía personal. Gracias a ella, es posible mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de un país. Está demostrado que el incremento de la escolaridad de la población se asocia con el mejoramiento de la productividad, la movilidad social, la reducción de la pobreza, la construcción de la ciudadanía y la identidad y, en definitiva, con el fortalecimiento de la cohesión social.

El Estado mexicano tiene la obligación de garantizar condiciones suficientes para asegurar, sin discriminación alguna, el derecho de todas las personas a recibir una educación de calidad. Esto significa, al menos, que asistan de manera regular a la escuela, permanezcan en ella hasta concluir la escolaridad obligatoria y, en ese tránsito, logren aprendizajes relevantes para la vida.

El proceso educativo se realiza a lo largo de toda la vida de una persona, teniendo como primordiales fines: el desarrollo de personalidad, capacidad de la mente y física, el inculcar al estudiante el respeto a los derechos humanos, el respeto, el respeto a su identidad cultural, de sus lenguaje y valores de su territorio de procedencia y culturas diferentes a la suya, elabora al alumno para una vida responsable en sociedad y con espíritu de comprensión, tranquilidad, tolerancia, equidad de sexo y amistad entre sociedades y sin olvidar el respeto al medio ambiente natural.

El derecho a la educación es materia de políticas públicas, abre el camino hacia una revisión en el manejo del sistema Educativo, para que exista una adecuada aplicación del derecho a la enseñanza, por consiguiente, el marco jurídico mundial posibilita llegar a la finalidad de visualizar la educación como derecho humano, donde los

ordenamientos jurídico-internos contemplan acciones constitucionales, legales y/o administrativas por medio de las cuales tienen la posibilidad de disminuir la vulneración del derecho a la educación.

Las posibilidades constitucionales y legales deben de ser utilizadas para hacer efectiva la justiciabilidad de derecho a la educación y el contenido contribuye a ser la sustancia de dicho derecho, con un impacto en el sistema educativo, global y en la solidez de un Estado de derecho. Podemos decir que la justiciabilidad se refiere a la posibilidad de exigir a través de un mecanismo jurídico, el cumplimiento o restitución de un derecho, que en este caso es en el ámbito educativo.

La exigibilidad jurídica está condicionada por la realidad de una legislación que garantice el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de un derecho y estas garantías son la probabilidad de denunciar un recurso jurídico ante un tribunal que, para asegurar, respetar y defender el cumplimiento de los derechos, se requieren leyes que creen mecanismos que garanticen la reparación en caso de violación a este derecho.

Es importante entender que la exigibilidad tiene que ser además política, no solo jurídica, los ciudadanos tienen la posibilidad de ejercer presión y reclamar que las cumplan, por esa razón es fundamental que los habitantes conozcan sus derechos, la legislación que los salvaguarda, así como las políticas públicas y planes de acción que tienen en el ámbito nacional, estatal o local, considerando el nacional como punto de partida.



Educación Superior

La educación superior constituye en la actualidad uno de los instrumentos principales con que cuentan los poderes públicos en su intento de asegurar el desarrollo de sus países. El gasto público destinado a esta finalidad es considerado, por consiguiente, una inversión de futuro.⁶

La oportunidad que supone la educación en general, y la educación superior en concreto, para consolidar el crecimiento y posterior desarrollo, no es ajena a los países iberoamericanos. En este sentido resulta relevante analizar las diferentes estrategias que los países de la región han llevado a cabo en las últimas décadas, con el objetivo de capacitar a la población para hacer frente a la revolución tecnológica y científica

a la que se asiste en las últimas décadas en un contexto internacional cada vez más globalizado.

En esta comunicación se expondrán las tendencias mostradas, en materia de educación superior, por los países de América Latina a lo largo de las últimas décadas, así como algunos datos ilustrativos de la situación actual. Es también el lugar donde se lleva a cabo la producción científica y tecnológica y se establecen relaciones internacionales; además es un usuario que amenaza escasamente el espacio urbano y, por el contrario, contribuye a su vitalidad sociocultural y a la educación permanente de sus habitantes.

Desde el punto de vista de los organismos implicados en el desarrollo, su trabajo consiste en movilizar a la universidad para que ésta tome parte en los proyectos a favor del crecimiento regional.

En lo que se refiere a los intereses que en la universidad tienen las empresas industriales y comerciales, para éstas el atractivo consiste en aprovechar las conexiones internacionales que la universidad tiene establecidas por la naturaleza propia de sus funciones docente e investigadora.

Por su parte, la universidad también tiene motivaciones propias a la hora de elegir sus enclaves; sus objetivos se orientan cada vez más hacia el ámbito local para encontrar nuevos estudiantes, contratos de investigación y captar socios comanditarios para sus proyectos de expansión.

Dados los problemas de financiación a los que se enfrentan actualmente las universidades públicas, la convergencia de intereses de los diferentes agentes públicos y privados que acabamos de analizar, es sin duda un elemento de reflexión a la hora de hacerlos partícipes, en su justa medida, del mantenimiento del servicio público de la educación superior y más teniendo en cuenta los recursos cada vez más crecientes que necesitan estas instituciones, para poder mantenerse al nivel puntero que el conjunto de la sociedad les exige y al que además contribuye económicamente.

Algunas de las actividades más comúnmente realizadas en conjunto por universidades y entidades locales son el acceso a las instalaciones universitarias, la prestación de servicios a la colectividad y el soporte a los organismos locales, así como la contribución a la vida cultural de la región. En general, las universidades con más tradición, por el tipo de ubicación y las características de los edificios históricos que suelen albergarlas, están mejor equipadas para la prestación de servicios culturales, como: teatros, museos, galerías de arte, conciertos.

Otro campo de interacción muy importante es el de los servicios sanitarios. En general, todas las facultades de medicina han estado presentes en las universidades

desde el momento de su fundación, con lo cual mantienen estrechos vínculos con la administración y con los servicios de la sanidad pública.

Las bibliotecas, pistas deportivas, salas de concierto, edificios históricos y museos, los campus, los parques y los jardines de la universidad representan sin duda fuentes de ocio para la comunidad. Para ello, por supuesto, desde la institución universitaria deben ponerse en práctica las políticas de acceso a sus instalaciones, dar a conocer a la colectividad los múltiples servicios y transmitir el atractivo que ello tiene.

De esta manera, algunas de las facilidades son el acceso gratuito a las bibliotecas, el acceso a sus instalaciones deportivas fijando en todo caso, un precio público; dar a conocer las actividades lúdicas y culturales y orientarlas a colectivos específicos, apertura de sus espacios como jardines y parques.

También cabe pensar en fórmulas como poner a disposición de los servicios locales o regionales algunas de las instalaciones enumeradas, con el fin de hacerlas más rentables (acoger conferencias, congresos o encuentros de ámbito local o regional). De esta manera, la Universidad y sus instalaciones son percibidas por la comunidad a la cual pertenecen como parte integrante del conjunto de servicios de que disponen sus habitantes.

En definitiva, se trata de ofrecer un centro suplementario a la vida cultural y profesional de su región y contribuir así a su desarrollo.

Educación Superior y su entorno

Es necesario analizar la posibilidad de que la prestación de determinados servicios públicos, entre los que se hallaba la educación, puedan ser prestados desde un nivel de gobierno más cercano al ciudadano, como puede ser el gobierno regional o el local.

Los poderes públicos locales o regionales se transforman en uno de los agentes con los que la universidad interacciona, como pasa con los agentes privados (empresas). La finalidad es garantizar el desarrollo de la región en el que dichos agentes se localizan.

Alrededor de la universidad se crean una secuencia de servicios (comedores, bancos, transportes, casa, librerías) a los que se debe juntar los servicios que nuestra universidad presta al ámbito en el cual se instala (biblioteca, espacio público, exposiciones, jardines, conciertos, teatro).

Las externalidades positivas que se derivan de la localización de uno o diversos centros universitarios en un lugar definido tienen la posibilidad de llegar a cambiar un

lugar urbano en la situación que se instale en una metrópoli, o el ámbito inmediato poblacional seleccionada.

Lo que genera una relación entre universidad y territorio, cuya consecuencia final es un beneficio para la sociedad. La instalación de un definido centro universitario por su carácter intrínseco no suele involucrar males en su instalación como podrían ser los inconvenientes más comunes asociados a la instalación de un centro de producción (ruido, polución, regiones de carga y descarga) o el carácter impersonal de las instalaciones destinadas a servicios con el costo agregado de que también, en esta situación su finalidad es prestar un servicio público.

Las relaciones son realmente complejas. Por una parte, como ya se indicó la que existe entre la Universidad y los responsables del desarrollo regional para quien la Universidad es fundamento importante para explotar en el desarrollo de cada región para que el producto ofrecido sea mano de obra perfeccionada y enfocada a los sectores productivos de la región.

Es, además, el sitio donde se desarrolla la producción científica y tecnológica y se establecen relaciones internacionales; además es un cliente que amenaza escasamente el espacio urbano y, por otro lado, coopera a su vitalidad sociocultural y a la enseñanza persistente de sus pobladores.

La perspectiva de los organismos involucrados, parte de su tarea es movilizar a las Universidades para que estas tomen parte de los proyectos a favor del crecimiento regional.

Por otro lado, también influyen los intereses que tienen las empresas comerciales e industriales que consiste en aprovechar la mano de obra especializada.

Asimismo, la universidad tiene objetivos al elegir su ubicación, los que se orientan cada vez más al ámbito local para llegar a más estudiantes, tener acceso a contratos de investigación y encontrar aliados comanditarios para sus proyectos de extensión.

Dados los inconvenientes de financiamiento a los que se combaten en la actualidad las universidades públicas, la convergencia de intereses de los diferentes agentes públicos y privados que acabamos de examinar, es sin lugar a dudas un componente de meditación en el momento de hacerlos partícipes, en su justa medida, del mantenimiento del servicio público de la enseñanza preeminente y más teniendo presente los recursos cada vez más crecientes que requieren estas instituciones para lograr seguir estando al grado puntero que el grupo de la sociedad les pide y al que también auxilia económicamente.

Varias de las ocupaciones más tradicionalmente llevadas a cabo en general por universidades y entidades locales son el acceso a las instalaciones universitarias, la prestación de servicios a la colectividad y el soporte a los organismos locales así como la contribución a la vida cultural del territorio. Generalmente, las universidades con más tradición, por el tipo de localización y las propiedades de los inmuebles históricos que acostumbran a albergarlas, permanecen mejor equipadas para la prestación de servicios culturales como: teatros, museos, galerías de arte, conciertos.

Otro campo de relación relevante es el de los servicios del sector salud, generalmente cada una de las facultades de medicina estuvieron presentes en las universidades a partir del instante de su fundación, con lo que mantienen estrechos vínculos con la gestión y con los servicios de la sanidad pública.

Las bibliotecas, pistas deportivas, aulas de concierto, inmuebles históricos y museos, los campus, los parques y los jardines de la universidad representan sin lugar a dudas fuentes de descanso para la sociedad. Para eso, obviamente, a partir de la organización universitaria tienen que ponerse en práctica las políticas de ingreso a sus instalaciones, difundir a la colectividad los diversos servicios y transmitir el llamativo que ello tiene.

Así que varias de las facilidades son la entrada gratuita a las bibliotecas, la entrada a sus instalaciones deportivas fijando en todo caso, un costo público; difundir las ocupaciones lúdicas y culturales y orientarlas a colectivos específicos, apertura de sus espacios como jardines y parques.

Además, cabe pensar en fórmulas como situar a disposición de los servicios locales o regionales varias de las instalaciones enumeradas con el objeto de hacerlas más rentables (acoger conferencias, congresos o encuentros de entorno local o regional). Tal cual, la Universidad y sus instalaciones son percibidas por la sociedad a la cual pertenecen como parte miembro del grupo de servicios de que disponen sus pobladores.

Al fin y al cabo, hablamos de dar un centro suplementario a la vida cultural y profesional de su zona y contribuir de esta forma a su desarrollo.

Vulnerabilidad en la población escolar de la Educación Superior

La vulnerabilidad puede definirse como la capacidad disminuida de una persona o un conjunto de individuos para anticiparse, afrontar y tolerar a los efectos de un riesgo natural o provocado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos. Es

un criterio relativo y dinámico. La vulnerabilidad casi constantemente se asocia con la pobreza, sin embargo, además son vulnerables los individuos que viven en retiro, inseguridad e indefensos ante peligros, traumas o presiones.

La exposición de los individuos a peligros cambia en funcionalidad de su conjunto social, sexo, origen étnico u otra identidad, edad y otros componentes. ej., puede ser en que las casas no logren tolerar a un movimiento sísmico o huracán, y la carencia de preparación puede ofrecer sitio a una contestación más lenta al desastre, y con ello a más muertes o a un sufrimiento más prolongado.

Por otro lado, se encuentra la capacidad, que puede describirse como los recursos de que disponen los individuos, familias y sociedades para encarar a una amenaza o aguantar a los efectos de un riesgo. Dichos recursos tienen la posibilidad de ser físicos o materiales, pero además tienen la posibilidad de hallarse en la manera en que está estructurada una sociedad o en las capacidades o atributos de los individuos y/o las empresas de la misma.

Para determinar la vulnerabilidad de las personas es necesario plantearse dos preguntas:

¿a qué amenaza o peligro son vulnerables las personas?

¿qué les hace vulnerables a la amenaza o el peligro?

Para contrarrestar la vulnerabilidad se necesita:

Minimizar en el tamaño de lo viable los efectos del propio riesgo (mediante mitigación, profecía y alerta, y preparación);

Robustecer la capacidad para soportar y encarar a los riesgos;

Abordar las razones subyacentes a la vulnerabilidad, como la pobreza, el mal régimen, la discriminación, la diferencia y la entrada insuficiente a recursos y medios de permanencia.

El nivel de vulnerabilidad de los individuos y el alcance de su capacidad para tolerar y afrontar a los riesgos y recuperarse de los desastres están sujetas a componentes físicos, económicos, sociales y políticos. Por supuesto, la pobreza ayuda de forma fundamental a la vulnerabilidad. Es más posible que los individuos pobres vivan y trabajen en regiones expuestas a riesgos potenciales y menos posible que dispongan de los recursos necesarios para afrontar a un desastre.

Comúnmente, en las naciones menos pobres, los individuos tienen una capacidad más grande para soportar a los efectos de un riesgo. Acostumbran a estar mejor

protegidas ante los riesgos y contar con sistemas de preparación. Además, la solidez de los medios de permanencia y las ganancias más grandes aumentan la resiliencia de los individuos y les permiten recuperarse más inmediatamente de un desastre.

Los desastres y/o contingencias peligran los logros del desarrollo. Igualmente, las acciones de desarrollo por las que optan las personas, las familias, las sociedades y los gobiernos aumentan o disminuyen el peligro de desastres.

Caso Práctico

Con la finalidad identificar las problemáticas a las que se enfrentan los alumnos y como impacta en la deserción escolar se tomó como muestra a 300 estudiantes de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México, y mediante una matriz de lado a lado de análisis de datos se desarrolló el siguiente cuestionario:

Cuestionario

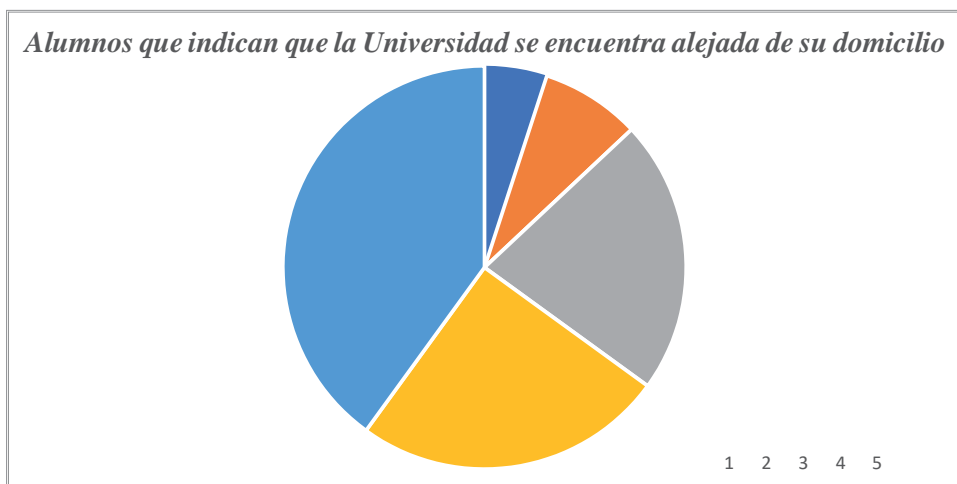
Instrucciones indica en cada pregunta el nivel o grado de impacto en tu decisión de continuar con tu formación (inscribirte en el siguiente semestre) un número del 1 al 5 en el cual 1 es poco impacto y 5 mucho impacto.

No me impacta <input type="checkbox"/>	Me impacta mucho <input type="checkbox"/>				
	1	2	3	4	5
1.- La ubicación de la Universidad está muy alejada de mi domicilio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.- El transporte es escaso de mi Domicilio a mi Universidad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.- No cuento con equipo electrónico necesario	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4.- Ir a la Universidad es un reto para mí, ya que tengo hijos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5.- Para continuar estudiando necesito trabajar, situación que complica mi desempeño académico	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6.- El total de los gastos por material educativo es muy elevado para mi situación económica	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Conclusiones:

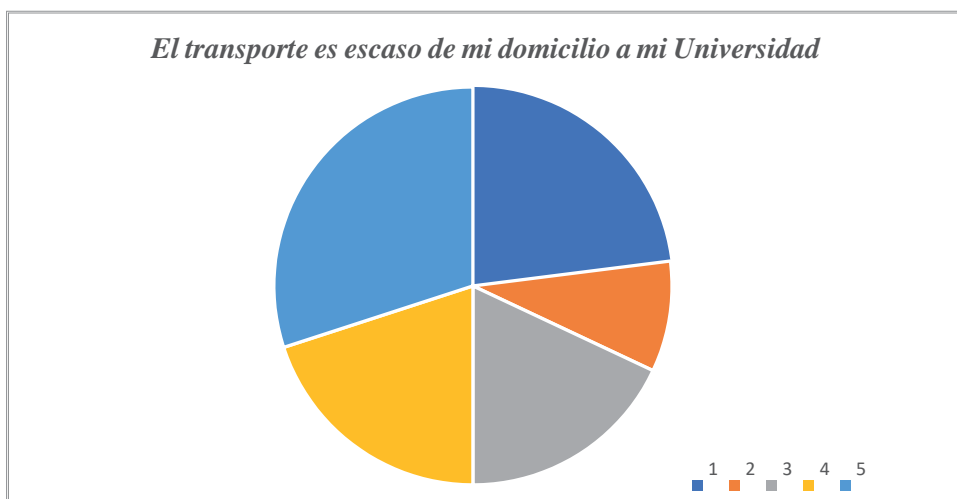
De un total de 300 alumnos, donde 1 significa poco impacto y 5 mucho impacto, 10 indicaron mucho impacto en la pregunta “La ubicación de la Universidad está muy alejada de mi domicilio”

1.- La ubicación de la Universidad está muy alejada de mi domicilio

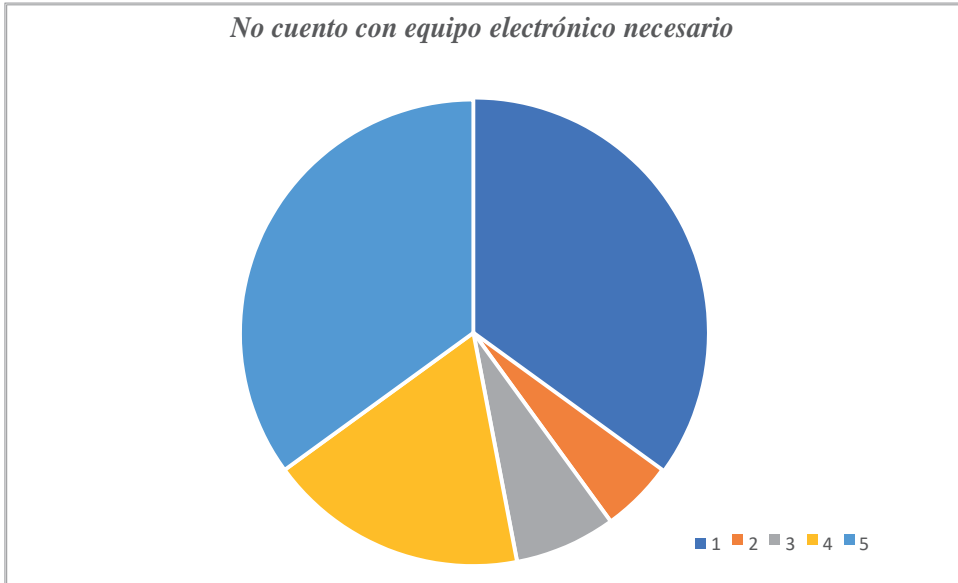


2.- El transporte es escaso de mi domicilio a mi Universidad.

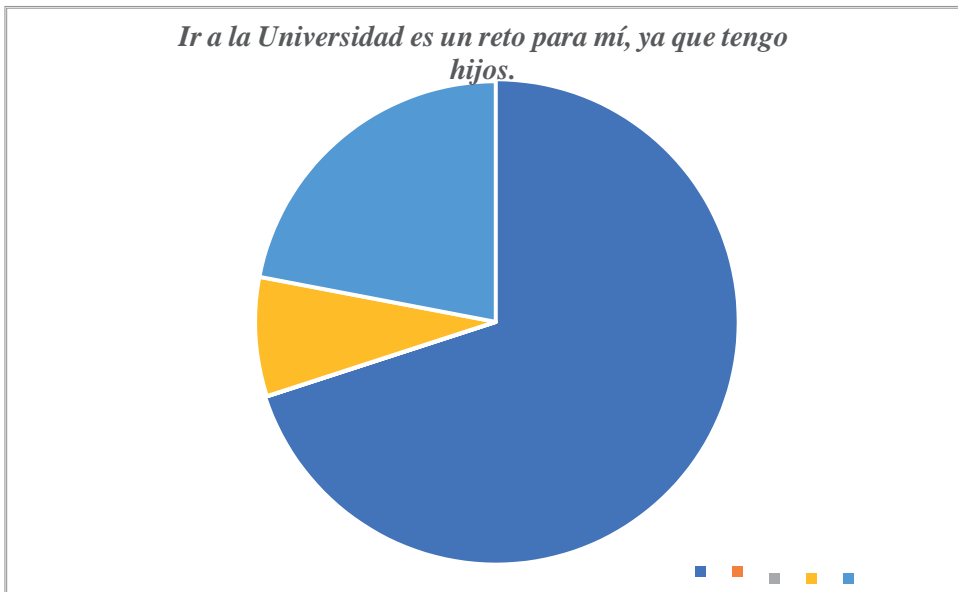
De un total de 300 alumnos, donde 1 significa poco impacto y 5 mucho impacto, 90 indicaron mucho impacto en la pregunta “El transporte es escaso de mi domicilio a mi Universidad”.



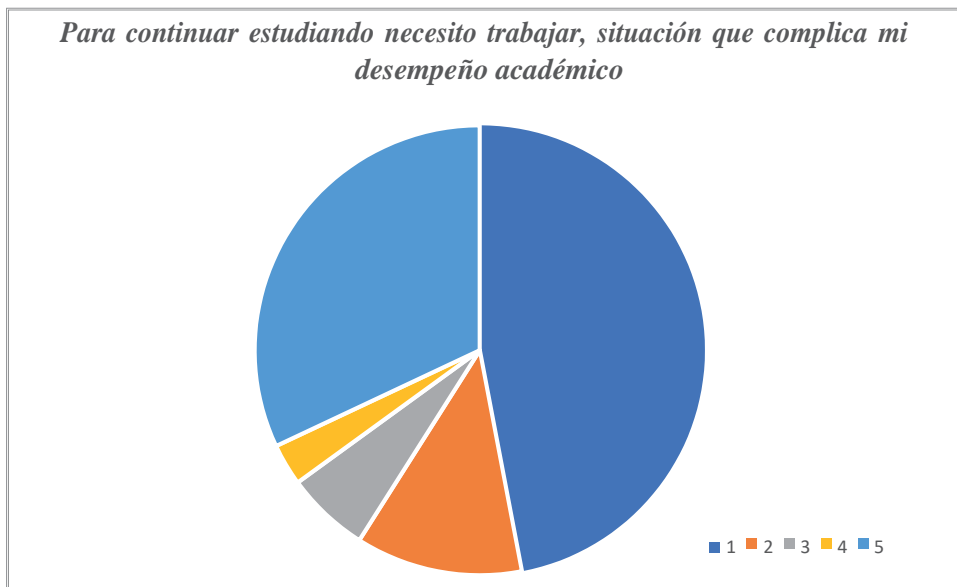
De un total de 300 alumnos, donde 1 significa poco impacto y 5 mucho impacto 105 indicaron mucho impacto en la pregunta “No cuento con equipo electrónico necesario”.



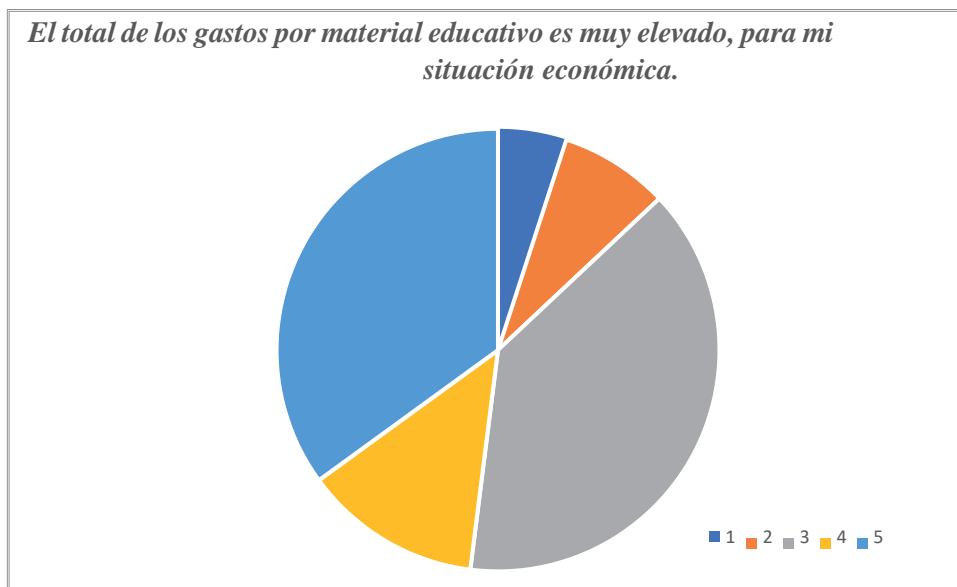
De un total de 300 alumnos, donde 1 significa poco impacto y 5 mucho impacto 66 indicaron mucho impacto en la pregunta “Ir a la Universidad es un reto para mí, ya que tengo hijos”.



De un total de 300 alumnos, donde 1 significa poco impacto y 5 mucho impacto 96 indicaron mucho impacto en la pregunta “Para continuar estudiando necesito trabajar, situación que complica mi desempeño académico”.



De un total de 300 alumnos, donde 1 significa poco impacto y 5 mucho impacto 96 indicaron mucho impacto en la pregunta “El total de los gastos por material educativo es muy elevado, para mi situación económica”.



Los resultados anteriores nos dan una visión y corroboran el alto grado de impacto en la deserción escolar de las problemáticas a las que se enfrentan los alumnos, que en su mayoría indicaron más de el 30% un impacto de 5 (mucho impacto), lo que representa una cifra alarmante, y nos da pie a enfocar las políticas, esfuerzos y recursos a la resolución de estas problemáticas, con la finalidad de enfrentar a uno de los mayores retos de las Universidades que es la deserción escolar.

La educación como función del Estado

En las ocupaciones del Estado, la educación se considera como aquella que vincula el avance de la cultura de cada poblado o sociedad y se proyecta de manera institucionalizada, esto quiere decir que todos los valores, tecnologías y conocimientos que rodean al hombre, a partir de que nace, le posibilita llegar a una socialización como individuo.

La educación como el proceso por medio del cual la persona se transforma en habitante y lo lleva al desarrollo de su personalidad, es vista como punto importante del sistema educativo. Es aquí donde la persona se transforma en un individuo que le posibilita la construcción y reproducción de patrones, de valores que tienen la posibilidad de ser insertados en un sistema económico-social y así la sociedad y la enseñanza son instrumentados por la colaboración e interacción social.

Una vez que la educación progresa, avanza el razonamiento y el esfuerzo educativo sirve para generar el estilo de vida que se adecúe a las necesidades y pretensiones de las personas en su sociedad.

El sistema educativo va ligado al trabajo y a la sociedad, en donde las escuelas se multiplican para que de esta forma la enseñanza sea mundial, gratuita y obligatoria. Así la educación ha continuado el desarrollo de las sociedades, reproduciendo conocimientos y contenidos útiles a los equipos dominantes, por lo cual la estratificación social interna de cada territorio da el sello propio a cada sistema educativo.

La educación es vista como un sector estratégico en el mantenimiento o superación de un sistema económico-social, de allí que se deben conceptualizar los contenidos informativos, de conocimientos, de valores y capacidades que son necesarios, útiles y eficientes en el colegio para que así en cada grado educativo se pueda conformar una doctrina de valores, generar pretensiones correctas y expectativas para un modelo de vida acordes al mundo social, en donde la concepción de los valores sea absoluto y los clásicos sean los elementos de la enseñanza.

Como resultado, existe la división del sistema educativo, por un lado, la construcción y desarrollo del entendimiento, y por otro, la difusión y socialización de verdades y juicios hechos y determinados; o sea la indagación, especificación y valoración son hechos por especialistas y sin embargo los docentes son los que comunican al alumno los conocimientos acabados y procesados por los estudiosos.

El maestro o maestra, en el papel de la enseñanza, juegan un papel de suprema trascendencia; podría ser observado como ese que define y selecciona los contenidos informáticos y los conocimientos dignos de ser aprendidos, como el comunicador con habilidades y virtudes excepcionales, el sabio y sistemático que se confronta al estudiante a dar verdades de la ciencia y del espíritu, como el que educa en lo que el educando solamente es un individuo de aprendizaje y de desarrollo.

Entonces, la enseñanza tradicionalista maneja la interacción sujeto-objeto, la construcción del entendimiento donde los alumnos desarrollan su poder de captación y comprensión hacia el planeta, donde su realidad está en transformación y proceso y pasa de ser una enseñanza asistencial a una enseñanza crítica, abierta y innovadora, donde el maestro viene siendo ahora el maestro que planea las ocupaciones y fines para ser desplegados y alcanzados por el estudiante.

Ahora el sistema de educación ha entrado en un proceso de revisión y modernización donde la concepción de información y de contenidos pasa a la concepción formativa (aprender a aprender) y el desarrollo del educando sea autor y activo como instrumento para el desarrollo del propio alumno. De esta forma, la enseñanza es entendida como región abierta al desarrollo y construcción de conocimientos.

Uno de los objetivos de la enseñanza es la educación como la ventaja que se hace por medio de ocupaciones especiales efectuada por especialistas hacia los adolescentes en un parámetro de ciertas edades y en condiciones especiales (la escuela), donde el estudiante se aisle de su vida diaria y que el contenido diario junto con disciplinas, seleccionadas de manera idónea y sistemática, sean impartidos, que además se relacione con el Estado y desarrollo de las comunidades.

Otro de los objetivos de la enseñanza es la actividad pública, donde la sociedad tenga legitimación y reproducción centrándose en el desarrollo, construcción y reelaboración de conocimientos y valores para ser transmitidos a las novedosas generaciones.

Dentro del proceso de enseñanza se hallan dos superficies; una que es la enseñanza cultural, que es divulgada en especial por las herramientas de comunicación social; es un proceso de aprendizaje constante y persistente, donde el hombre va a estar en constante aprendizaje a lo largo de toda su historia y se va a estar referente con el mecanismo de imágenes y valores.

Educación en una era COVID y POST COVID

Los efectos de la COVID-19, en el campo educativo, fueron inmediatos, cuando se concluyó a inicios del 2020 cerrar las instituciones educativas a grado universal para detener el contagio y propagación del nuevo virus, lo cual llevó paralelamente a instaurar la modalidad de la enseñanza virtual.

Medida que no fue fácil para México, ya que los métodos de enseñanza virtuales no son disponibles para todos los sectores de la población mexicana. En muchos casos, incluso, no se cuenta con un espacio específico para labores académicas. Todo esto aunado a las problemáticas que se viven día a día.

Es necesario comprender que la educación es parte primordial de un entorno socioeconómico, lo que implica atender que no todas las personas contaban con trabajos estables, y/ o bien remunerados, por lo cual el país se tuvo que enfrentar a esta contingencia sanitaria en un contexto de disparidades sociales.

Los retos para enfrentarse son 2 principales:

La primera fue “de subsistencia y trabajo”, donde se marcaron los problemas de *“los empleados precarios informales, asalariados no registrados, los pequeños comercios y empresas, los trabajadores agrícolas que necesitan continuar el trabajo en tiempo y cosecha, y las personas que necesitaban retirar comida, garrafas y medicamentos en espacios comunitarios”*, y otros.

Y la segunda dificultad fue la ‘derivada de las prácticas sociales’ que consiste en las personas que ‘relativizaron los contagios, y la magnitud de la pandemia porque ya vivían en condiciones que tenían, en sí mismas, problemas’. (Kessler, G.; Bermúdez, N.; Binstock, G.; Cerrutti, M.; Pecheny, M. Piovani, J; Wilkis, A.; Becerra, M., 2020, p. 2).

Según datos proporcionados por la ODS en América Latina y el Caribe, aproximadamente 25 millones de estudiantes de educación terciaria fueron afectados por la pandemia. Un 45%, en promedio, de los hogares de la región tiene conexión fija a Internet, mientras que las zonas rurales esta cobertura es más baja. Considerando que el 40% de las comunidades indígenas en la región se encuentran enclavadas en entornos rurales, ello supone un gran contingente poblacional en riesgo de exclusión o desvinculación del proceso educativo. En la región hacen vida más de 800 pueblos indígenas representando un universo aproximado de 58 millones de ciudadanos.

Así lo indicó el coordinador de programas de UNESCO IESALC, José Antonio Quinteiro, en la ponencia “COVID-19: su impacto en la educación superior y en

los ODS”, presentada en el marco de la 1ª Semana de la permanencia del Instituto Tecnológico Metropolitano, en donde analiza cómo ha influido la pandemia en el estudiantado, profesorado, personal no docente, instituciones de educación superior (IES) y gobiernos.

Las repercusiones que sufrió la población mexicana resultan impactantes.

Así, de acuerdo a datos del INEGI, del total de inscritos al ciclo escolar 2019-2020, los alumnos de primaria utilizaron como herramienta principal para su estudio el celular inteligente con un 72%, en secundaria un 70.7%, en media superior un 58.8% y en superior un 33.4%, la computadora portátil, fue usada en el nivel primaria un 9.6%, en secundaria un 15.9%, en media superior un 26.5% y en educación superior un 52.4%, otros equipos electrónicos fueron menos usados y estos porcentajes explican que el acceso a infraestructura adecuada a las exigencias impuestas por la modalidad virtual, es muy limitada sobre todo en los niveles educativos inferiores.

Con relación a la conclusión del ciclo escolar 2019-2020, según datos del INEGI, se tiene que un 2.2% del total de estudiantes no logró concluir, teniendo al nivel medio superior como el de mayor impacto con un 3.4%, seguido del nivel secundaria con un 3.2% y la educación superior con un 2.5%. Como puede notarse se trata de un elevado porcentaje de estudiantes que han quedado fuera del sistema educativo nacional, más aún, considerando que en la educación privada el porcentaje es mayor, ya que reporta un 4.2% de estudiantes que se vieron obligados a abandonar sus estudios y no lograron concluir el referido ciclo escolar.

Siguiendo los datos que aporta el INEGI, las razones más importantes que evitaron la conclusión del ciclo escolar de los estudiantes, el 28.8% de los mismos señalan haber perdido contacto con sus maestros y en consecuencia no lograron hacer sus actividades académicas, principalmente las tareas. La segunda razón es más de índole económica en virtud de que el 22.4% señalan que alguien de la vivienda se quedó sin trabajo o se redujeron los ingresos familiares.

Otra información para considerar es que el 20.2% de quienes no concluyeron el ciclo escolar fue porque la escuela cerró definitivamente, el 17.7% carecía de dispositivo electrónico o acceso a internet, sumado a que las escuelas cerraron temporalmente y las consideraciones que las clases a distancia no son funcionales para los procesos de enseñanza y aprendizaje y que los padres o tutores no podían estar al pendiente de los alumnos.

Del total de alumnos que lograron concluir el ciclo escolar 2019-2020, 5.5 millones, no se inscribieron al nuevo ciclo escolar, de ellos 2.3 millones señalan que la razón fue

por COVID-19, 2.9 millones no se inscribieron por falta de recursos económicos, adicional a ello, 3.6 millones no se inscribieron al nuevo ciclo escolar porque tenía que trabajar.

Como se puede observar, el impacto de la pandemia en la educación, en todos los niveles educativos, es muy grande, se trata de millones de personas que han visto truncadas sus posibilidades educativas y es previsible que les será muy difícil retomarse su formación y más aún que puedan insertarse al mercado de trabajo en mejores condiciones y tener una convivencia social armónica.

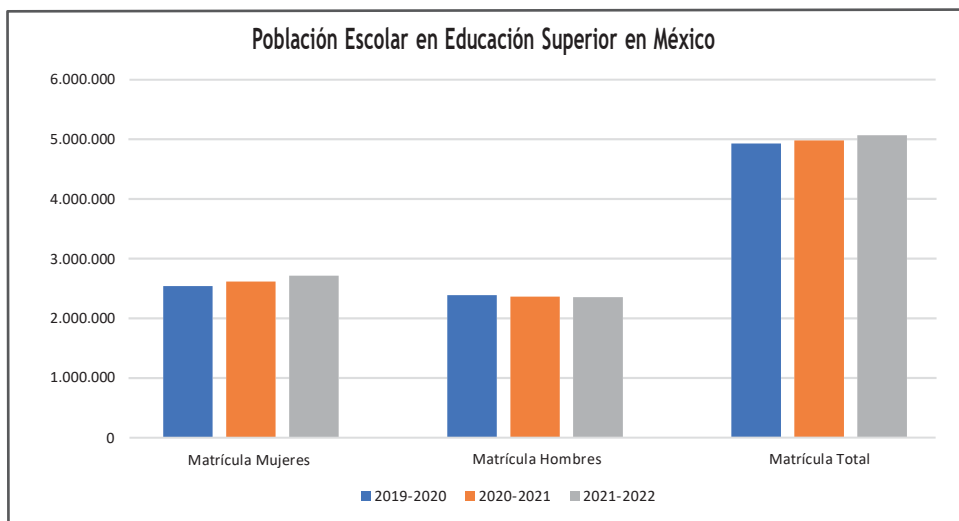
Sin duda, la pandemia ha venido a incrementar la complejidad de la inequidad educativa y de la permanencia que ya se tenía, problemáticas que sólo se pueden entender de manera articulada a factores internos y externos a la escuela. Esta perspectiva lleva a un nuevo régimen social, económico y político, que adopte políticas educativas post neoliberales no sólo postpandemia que es la visión que está cobrando intensidad, ya con la pandemia sólo ha revelado con mayor intensidad su perversidad y deshumanización, por lo que nuevas políticas a favor de la vida resultan inminentes en México, ya que es previsible que de continuar el empobrecimiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población se agravarán las conductas delictivas y de envejecimiento de la vida cotidiana, problemas que sólo la justicia social y la educación son capaces de contrarrestar.¹

Análisis de cifras de población escolar en México 2019 a 2022

A continuación, analizaremos las cifras de población escolar a partir del año 2019 al 2022, según la ANUIES.

Como podemos observar en la siguiente gráfica (Población Escolar en Educación Superior en México), de acuerdo a datos estadísticos publicados en el anuario 2019, 2020 y 2022 de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), en la matrícula total en el periodo 2019-2020 se contaba con un total de 4,931,200, en el periodo 2020-2021 se contaba con una matrícula total de 4,983,204 y en el periodo de 2021-2022 con una matrícula total de 5,068,493 alumnos, lo que nos indica que el crecimiento ha sido constante entre los últimos 3 años.

¹ Irepár, J. & López, R. (2021, junio). Impacto de la pandemia COVID-19 en la Educación en México: Desigualdad y abandono escolar. <https://imced.edu.mx/Ethos/Archivo/56/56-ensayo-02.pdf>



Población Escolar en Educación Superior 2019-2020

Matrícula Mujeres: 2,541,723

Matrícula Hombres: 2,389,477

Matrícula Total: 4,931,200

Población Escolar en Educación Superior 2020-2021

Matrícula Mujeres: 2,616,956

Matrícula Hombres: 2,366,248

Matrícula Total: 4,983,204

Población Escolar en Educación Superior 2021-2022

Matrícula Mujeres: 2,713,820

Matrícula Hombres: 2,354,673

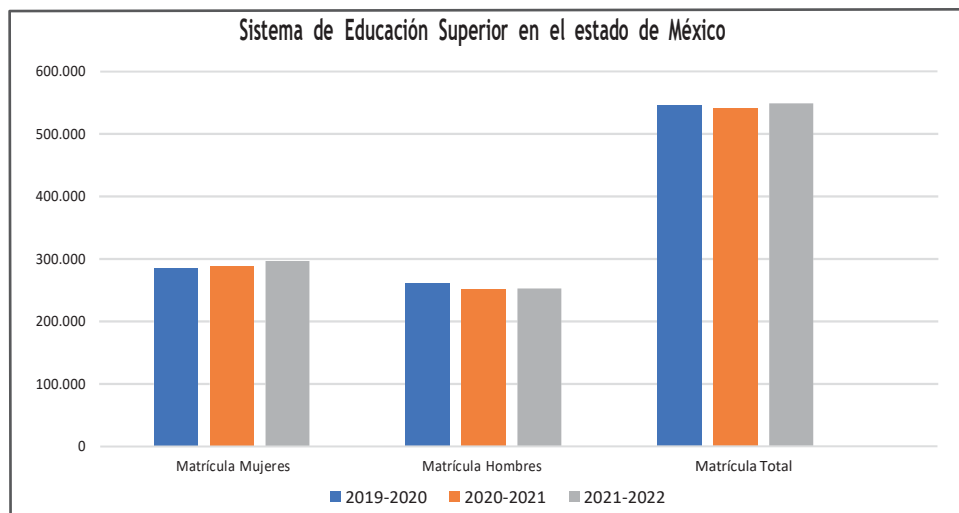
Matrícula Total: 5,068,493

El sistema de Educación Superior en el Estado de México 2019-2020

Matrícula Mujeres: 285,234

Matrícula Hombres: 260,518

Matrícula Total: 545,752



El sistema de Educación Superior en el Estado de México 2020-2021

Matrícula Mujeres: 288,434

Matrícula Hombres: 251,794

Matrícula Total: 540,228

El sistema de Educación Superior en el Estado de México 2021-2022

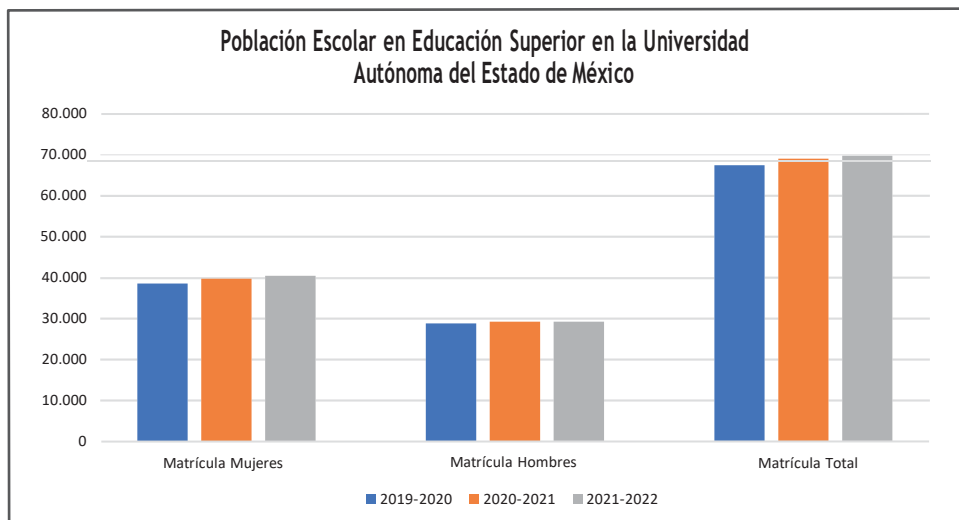
Matrícula Mujeres: 296,364

Matrícula Hombres 252,396

Matrícula Total: 548,756

Por la parte del Sistema de Educación Superior en el Estado de México, de acuerdo a datos estadísticos publicados en el anuario 2019, 2020 y 2022 de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en la matrícula total en el periodo 2019-2020 se contaba con un total de 545,752, en el periodo 2020-2021 se contaba con una matrícula total de 540,228 y en el periodo de 2021-2022 con una matrícula total de 548,756 alumnos lo que nos indica que mientras en el periodo 2019 – 2020 se tenía un crecimiento constante en relación a años pasados, sin embargo en el periodo 2020- 2021 se registra una disminución de 5524, esta cifra nuevamente vuelve a incrementarse en el siguiente periodo 2021-2022 a 548,756.

Como podemos observar esta alteración en el crecimiento contante se relaciona directamente con el punto de mayor incertidumbre derivado de la contingencia sanitaria por la COVID-19.



Universidad Autónoma del Estado de México 2019-2020

Matrícula Mujeres: 38,609

Matrícula Hombres: 28,874

Matrícula Total: 67,483

Universidad Autónoma del Estado de México 2020-2021

Matrícula Mujeres: 39,779

Matrícula Hombres: 29,299

Matrícula Total: 69,078

Universidad Autónoma del Estado de México 2021-2022

Matrícula Mujeres: 40,513

Matrícula Hombres: 29,281

Matrícula Total: 69,794

Y para concluir al analizar la población Escolar en la Educación Superior en la Universidad Autónoma del Estado de México, de acuerdo a datos estadísticos publicados en el anuario 2019, 2020 y 2022 de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), en la matrícula total en el periodo 2019-2020 se contaba con un total de 67,483 en el periodo 2020-2021 se contaba con una matrícula total de 69,078 y en el periodo de 2021-2022 con una matrícula total de 69,794 alumnos, lo que nos indica que mientras en el periodo 2019 – 2020 se tenía un crecimiento constante en relación a años pasados, que se mantuvo en el siguiente periodo 2020-2021, sin embargo disminuye en el periodo 2021-2022, en el cual sólo se tuvo un incremento de 716, en comparación de 1595 que se registró entre los periodos 2019-2020 y 2020-2021.

Podemos deducir que este comportamiento se debe a la serie de medidas que se tomaron por parte de la Universidad Autónoma del Estado de México que se mantuvo en clases virtuales, lo cual en los primeros meses fue una respuesta positiva para los estudiantes, sin embargo, en meses posteriores y en respuesta a la incertidumbre por parte de los estudiantes de no lograr desarrollar las habilidades necesarias para competir en el mercado laboral, y no tener conocimiento hasta que fecha se regresaría a clases presenciales, un porcentaje de la población escolar optó por pausar sus estudios



Conclusión

En México, la Educación Superior es dependiente de las políticas que establece el gobierno en turno, por otro lado, a la situación económica que vive el país, las que afectan el presupuesto destinado al sector educativo en todos los niveles.

La Educación Superior es de carácter estratégico para las naciones, elemento generador de capital humano capacitado y difusión de conocimientos en pro de sociedades justas y economías competitivas.

El conocimiento es punto elemental para las actividades sociales, económicas, y culturales, por ello se realizan grandes esfuerzos para desarrollar una educación superior con las mejores prácticas y estándares internacionales en materia de formación profesional, investigación científica y desarrollo tecnológico.

Los retos son múltiples y complejos, por ello la importancia de la planificación de estrategias. Uno de los desafíos prioritarios el acceso en zonas vulnerables.

Es importante comprender que la licenciatura será probablemente para la mayoría de los que realizan estudios superiores en el último tramo formativo, al que accedan por lo cual se deben centrar los esfuerzos y dedicar los mejores recursos en este, con la finalidad de obtener el máximo beneficio.

Es innegable el problema de desigualdad al que se enfrentan los países en Latinoamérica actualmente, por lo que la Educación Superior, por lo tanto, la necesidad de una reestructuración con el fin de que la prioridad sea la formación de ciudadanos capaces de atender las problemáticas de su sociedad.

Dado el transcendental problema de diferencia por el cual atraviesa la raza humana en la actualidad, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura le propuso el desafío de mitigarlo a las instituciones de Educación Superior. La preparación de alumnos en las diversas disciplinas no está enmarcada en una formación humanista que integre la inquietud del nuevo profesional por los inconvenientes de su sociedad. Lo cual, si pasa, es que los graduados como las universidades buscan su incremento económico personal.

Por lo anterior, se hace elemental una reestructuración en la lógica de desempeño de las instituciones educativas de tal forma que la prioridad sea conformar habitantes capaces de contestar a las problemáticas de la sociedad. Para eso, es de suma trascendencia que

se respete la vocación de cada alumno, para que de esta forma el futuro profesional se logre desenvolver de la mejor forma. Paralelamente, se le debería ofrecer un más grande espacio a la formación humanística, o sea, a la formación en valores para que la persona no solo “aprenda a hacer” sino que además “aprenda a ser”. En ese sentido, los habitantes van a poder desenvolverse no solo en pro del crecimiento de sus habilidades económicas sino en favor de su propia sociedad.

De acuerdo a lo estudiado y lo planteado en nuestra Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la competitividad y pertinencia de la educación de forma general, y en lo especial con la educación en México, respecto a la conjetura de que esta, incluyendo a la ciencia como lo señalan varios autores, son los motores primordiales del desarrollo humano y, por ende, la paz social, político y económico de la sociedad en su grupo, observamos una realidad virtual inacabada, puesto que basta prestar atención a la igualdad y la posibilidad para hallar serias inequidades en términos de oportunidades para todos. Hacemos referencia a los que no cuentan con la posibilidad de gozar de la funcionalidad social de la educación en lo general y a la Educación Superior en lo especial, que debiera ser el más alto de los valores a seguir.

Como se puede valorar, hay una enorme proporción de recursos inherentes a la educación que precisamente se van a tener que cambiar en todos los sentidos y niveles, si deseamos en realidad continuar hacia una enseñanza para siempre o como se muestra reiteradamente, dirigida al desarrollo humano.

Por todo lo mencionado, se necesita que la enseñanza no se dirija al ser humano solo y exclusivamente como elemento económico, sino que se incorpore paralelamente además una educación como finalidad de desarrollo, en donde su magnitud ética, cultural y ecológica permitan hacer cierto el término de incremento sostenible y con ello complemente la del desarrollo humano. De lo opuesto, difícilmente haremos cierto la apariencia de viabilidad a extenso plazo de este proceso de desarrollo y, por consiguiente, tampoco lo del mejoramiento de las condiciones de vida de las futuras generaciones y mucho menos todavía las del respeto a los medios naturales de los que depende la vida.



Bibliografía

- UNESCO. (2019). DECLARACIÓN MUNDIAL SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL SIGLO XXI: VISIÓN y ACCIÓN. *Revista Educación Superior Y Sociedad (ESS)*, 9(2), 97-113. Recuperado a partir de <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/171>.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2012). *Educación en México estado actual y consideraciones sobre su evaluación*.
- Cisternas María Soledad (2013) “Derecho a la Educación Marco Jurídico y Justiciabilidad”. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, Volumen IV Núm. 2 páginas de la 41 a la 53 [disponible en línea] www.rinace.net
- *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788] N° 45 (39), 1 de agosto de 1999.
- Hanel del Valle, J. & Taborga Torrico, H. (1995). Elementos analíticos de la evaluación del sistema de educación superior en México. En *Elementos analíticos de la evaluación del sistema de educación superior en México* (2da ed.).



Mtro. ROGELIO QUEZADA
HERNÁNDEZ¹

La aplicación del modelo neoliberal en América Latina. Antecedentes y Efectos



¹ Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); egresado del Centro de Apoyo a Estudios de Posgrado del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey; ha cursado diversos diplomados, seminarios y cursos en Administración Pública, Calidad en el Servicio, Profesionalización del servicio público, Programa de Alta Dirección para Dependencias y Entidades Públicas (PRE -PADEP), Planeación Estratégica, Evaluación de Proyectos de Inversión, Desarrollo de habilidades gerenciales, Inteligencia emocional, Formación política y doctrina social, así como en Gobernabilidad y Gerencia Política, en el INAP, la UNAM, la Universidad La Salle, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Pontificia de México y en The George Washington University. Es integrante del Consejo Académico del Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL); forma parte de la Federación Nacional de Colegios de Economistas de la República Mexicana; es miembro del Comité Evaluador de los Premios que otorga la

Introducción

En las últimas décadas, el concepto de *neoliberalismo* ha sido parte central del debate en diversos países de América Latina, estos debates en ocasiones han generado situaciones controvertidas: así, tan solo con el hecho de mencionar el término *neoliberalismo* se propician discusiones acerca de su significado, sus orígenes y efectos; de igual manera, para otras personas les resulta complicada no solo su definición, sino más exactamente su comprensión; en otros casos, son objeto de una singular indiferencia, e incluso, algunos más en una extremada simplificación nihilista, han llegado a negar su existencia, como es el caso del economista Norteamericano Daniel Altman quien escribió en el diario *The New York Times* en el año 2005 “¿Neoliberalismo? No existe”, para sustentar su argumentación acerca de que los países desarrollados nunca se habían abierto realmente al libre comercio, citado por Lissardy, G. (2021).

No obstante, las variantes de las actitudes enunciadas, no podemos negar que este concepto ha marcado una época. En efecto, tanto los orígenes del neoliberalismo, como sus propósitos, y especialmente los resultados derivados de su aplicación, han dejado profunda impronta en la historia reciente, tanto si se considera el plano global, incluyendo los casos de países desarrollados, como, asimismo, desde las perspectivas particulares de países en desarrollo de regiones tan distantes y dispares como América Latina, Asia y África.

Se considera importante puntualizar que un elemento que dificulta el análisis de esta temática, es el hecho de que el neoliberalismo es un fenómeno complejo y multifacético que, si bien ha conservado su esencia, ha cambiado algunas de sus formas, ya que ha presentado al menos **dos etapas bien diferenciadas** que comentaremos más adelante; por estas razones puede identificarse una diversidad de aspectos o características específicas. En este sentido, resulta evidente que, dentro de la gran diversidad de experiencias nacionales, los resultados de la aplicación de las políticas neoliberales no pueden presentar las mismas características o especificidades, toda vez que ésta última situación está determinada por los contextos nacionales, esto es, por la suma de las condiciones específicas de cada país, tanto económicas, políticas, sociales, culturales como ideológicas.

Asociación Nacional de Alcaldes de México a los programas de municipios humanistas. Se desempeñó como servidor público en varias dependencias y organismos de la Administración Pública Federal en México, así como en el Gobierno de la Ciudad de México. Ha sido profesor a nivel licenciatura en la Facultad de Economía de la UNAM y en la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional. Actualmente es Coordinador Académico y ponente del Diplomado en Estrategia, Gestión y Administración Municipal que imparte la Universidad Anáhuac México.

El neoliberalismo es un fenómeno asociado de manera inseparable al proceso de la globalización, y está fundamentado en las relaciones de producción de la economía de mercado. En un primer acercamiento se puede precisar que el neoliberalismo no es solo un modelo o enfoque económico, o más específicamente monetario, sino que va mucho más allá del ámbito de la puramente economía, el carácter fenoménico del neoliberalismo es de gran complejidad es un conjunto de fenómenos o procesos económicos, políticos, sociales, ideológicos, culturales e incluso espirituales, con varios niveles de complejidad, algunos de estos fenómenos son de carácter abstracto, otros presentan caracteres de mayor concreción, todos ellos se sustentan y retroalimentan de una concepción ideológica de la clase dominante, como trataremos de explicar más adelante.

Por lo antes expuesto se considera conveniente que previo a introducirnos en el tema de la *Integración regional en América Latina ante el paradigma del neoliberalismo*, comencemos con el planteamiento de algunas interrogantes iniciales que pueden servirnos como directrices o pautas para el desarrollo de nuestra argumentación: 1) ¿Por qué abordar nuevamente el multicitado y ampliamente comentado tema del neoliberalismo? 2) ¿Cuáles son los orígenes de este concepto? 3) ¿Cuál es el contexto global en el que surgió la concepción del neoliberalismo como modelo de desarrollo? 4) ¿Cuáles son los postulados básicos de la doctrina del neoliberalismo basado en la ortodoxia monetarista? 5. ¿Cuál es el diagnóstico general del que parte el diseño, desarrollo e instrumentación de las estrategias y políticas neoliberales? 6) ¿Qué intencionalidad ideológica existe más allá de los lineamientos de política económica y social que derivan del contenido doctrinal del neoliberalismo? 7) ¿Cómo este proyecto logra ser subjetivado en la vida cotidiana de las sociedades en las que ha sido impuesto? 8) ¿De qué manera la aplicación de los programas de ajuste estructural propuestos y ejecutados al amparo de la ortodoxia neoliberal ha comprometido en el largo plazo las posibilidades de un desarrollo económico y social integral de los países de América Latina?

Acerca de abordar nuevamente el tema del neoliberalismo

En relación con la primer interrogante, referimos nuestra respuesta a dos situaciones específicas; por una parte, porque la importancia de que en la actualidad se aborde el análisis de la problemática relacionada con el fenómeno del neoliberalismo, tiene una estrecha relación con los efectos que ha generado la aplicación de esta modalidad de desarrollo, ejercicio que no debe considerarse ocioso ni redundante, toda vez que, el análisis de las realidades que presentan los países latinoamericanos hoy en día, permitirá una mejor comprensión de las problemáticas tanto de carácter general, como también de aquellas de carácter específico, a partir de cuyo discernimiento se posibilitará la formulación y discusión del planteamiento de caminos alternativos que representen opciones técnicamente fundamentadas y por ende, confiables, así como económica, política y socialmente viables en términos de la defensa de los intereses de las mayorías más desfavorecidas de la población.

Y por otra parte, al hecho de que si bien se ha escrito y se discute insistentemente acerca del *neoliberalismo*, no obstante, dada la complejidad del tema, como en todo ejercicio teórico y reflexivo, el análisis crítico de la doctrina de neoliberal no puede considerarse acabado, toda vez que las realidades sobre las cuales se realizan los ejercicios de análisis y discernimiento no son estáticas, por el contrario, son dinámicas en función de los cambios internos y de las influencias exógenas que experimentan las sociedades y procesos objetos de estudio; adicionalmente se debe considerar que usualmente se indican sus postulados teóricos, sus consecuencias económicas y políticas, pero “poco se explica *cómo este proyecto logra ser subjetivado* [e interiorizado RQ] en la vida cotidiana de las sociedades en las que ha sido impuesto”, Millones, M. (2013).

Asimismo, cabe señalar que, si bien se intenta explicar su significado en el aspecto conceptual, no siempre se explica en términos de su contenido doctrinal-ideológico, de sus propósitos, y más importante aún, de los efectos de largo plazo derivados de la puesta en práctica de los lineamientos programáticos neoliberales.

Los orígenes del término neoliberalismo

No existe una definición exacta y definitiva del término *neoliberalismo* toda vez que su significado no solamente ha cambiado en el transcurso del tiempo, sino que, además

no es idéntico en todos los países. Por estas razones es necesario señalar algunos de los cambios de significado que han culminado en su aplicación a comienzos del presente siglo XXI, y las diferencias regionales en los países de Latinoamérica.

Por lo que respecta al origen del término *neoliberalismo*, aunque este se remonta a la cuarta década del pasado siglo XX, *strictu sensu* es relativamente reciente, y como señala un alto reconocido miembro de la corriente neoliberal, “rastrear los orígenes del término no es una tarea que pueda considerarse concluida, toda vez que existe cierta confusión sobre este particular. En este sentido existe la probabilidad de que el término *neoliberalismo* tenga varios orígenes”. Ghersi, E. (2004), (El subrayado es mío).

En efecto, usual y académicamente se utilizó para referirse a un conjunto de diversas realidades económicas, políticas, sociales que se desarrolló en varios niveles de complejidad, realidades y complejidades que surgieron y se desarrollaron después de la Segunda Guerra Mundial, y de manera más específica, varias décadas después de la posguerra, en el hemisferio occidental, en particular en el caso de algunos países europeos que instrumentaron políticas económicas y políticas industriales avanzadas, países en los que se observó el triunfo de movimientos neoliberales, Rodríguez, J. (2019). Asimismo, también se ha recurrido a este término para referirse al cambio generalizado desde una época de socialdemocracia y liberalismo progresista hacia políticas e instituciones más preocupadas por promover el mecanismo de mercado y que son más acordes con los intereses empresariales. O’Mahony, L., O’Mahony, D., Hickey, R. (2014).

Por una parte, cabe mencionar que se le atribuye la autoría del término a la creación colectiva resultado de un coloquio realizado en París en agosto de 1938, (1) en el cual un grupo de teóricos liberales, analizaron el estado de la defensa de la libertad y las estrategias que deberían llevarse a cabo en tiempos difíciles, recuérdese que las economías desarrolladas recién se recuperaban de la gran depresión de los años 30 y en Europa se vivían las tensiones políticas y militares propias de las vísperas de la segunda conflagración mundial. En este contexto se afirma que en el referido coloquio “se acuñó... y se propuso... utilizar a partir de entonces, el término ‘neoliberal’ para significar precisamente nuestra corriente de pensamiento. Baudin, L. (1953), citado por Ghersi.

Se debe señalar que Ghersi cita también como probables orígenes del término otras tres fuentes: algunas obras del economista austriaco Ludwig von Mises; su vinculación con *economía social de mercado*; y finalmente, su relación con la *escuela liberal italiana*. (2)

El término deriva del resurgimiento de las ideas asociadas al liberalismo clásico o primer liberalismo desde las décadas de 1970 y 1980. En este sentido, en un

planteamiento más objetivo y crítico, Anderson señala que “El neoliberalismo nació después de la Segunda Guerra Mundial, en una región de Europa y de América del Norte donde imperaba el capitalismo. Fue una reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de Bienestar”. Anderson, P. (2003).

El mismo autor señala que en 1947, cuando se constituían en la Europa de posguerra las bases del *Estado de Bienestar* contemporáneo, (3) no sólo en Inglaterra sino también en otros países, Friedrich August von Hayek convocó a quienes compartían su orientación ideológica, esto es, la apasionada defensa contra cualquier limitación por parte del Estado al funcionamiento de los mecanismos del mercado, a una reunión en Mont Pélerin, en Suiza. Allí se fundó la *Sociedad de Mont Pélerin*, importante promotora de esta corriente. Los teóricos y académicos europeos pretendían renovar el enfoque del liberalismo y hallar una tercera vía o alternativa en las controversias entre el liberalismo clásico y la planificación económica centralizada.

Por otra parte, es oportuno mencionar como señala Gherzi, que el concepto de neoliberalismo es “Prácticamente desconocido en Estados Unidos, tiene alguna utilización en Europa, especialmente en los países del este. *Está ampliamente difundido en América Latina, África y Asia*”. Gherzi, E. (2004), (el subrayado es mío).

Esta difusión forma parte del debate público que se produce en estas últimas regiones. En efecto, en las regiones y países de América Latina, África y Asia, donde tiene amplia difusión *el término neoliberalismo*, ha venido siendo ignorado con cierta frecuencia, otras veces ha sido empleado con una pretendida -aunque endeble- cientificidad, y en otras ocasiones ha sido utilizado de manera despectiva; quienes lo utilizan en este último sentido son obviamente sus detractores, como es el caso particular del actual gobierno mexicano, que recurre a su uso una y otra vez como parte de una narrativa que pretende atribuir al neoliberalismo todos los problemas heredados de las administraciones que le antecedieron.

Contexto en el que surgió la aplicación del neoliberalismo como modelo de desarrollo

Un factor de relevancia a considerar para la mejor comprensión del éxito global de la implementación de la estrategia neoliberal se debió al resultado de la combinación de un periodo de contracción del crecimiento económico en los Estados Unidos entre 1966 y 1967, y la búsqueda para recuperar y mantener el crecimiento, a través de la intervención militar en diversos países. Estos acontecimientos provocaron un aumento desproporcionado del gasto público que, a su vez, coincidió con un despliegue de

las movilizaciones sociales que demandaban mayor participación estatal en diversos servicios, como señala Dos Santos, T. (2007), citado por Millones, E. (2013). A nivel global las clases que detentan el poder, principalmente las de la sociedad estadounidense, resintieron y previeron el riesgo de las pérdidas financieras derivada del incremento de la competencia en el mercado internacional a causa de los nuevos grupos de poder económico de los países emergentes, principalmente del sudeste asiático.

La aplicación del llamado *modelo neoliberal* del desarrollo tuvo lugar desde los años '70 tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo como es obvio, con sus distintas variantes. Se considera importante destacar que en América Latina la estrategia *neoliberal* comenzó a aplicarse aún antes que en otras latitudes, más aún que en aquellas de donde se formuló originariamente esta estrategia; asimismo, es conveniente resaltar que también ha sido América Latina la región que ha presentado resistencias más acusadas, no sólo en el plano de las discusiones teóricas y académicas, sino también en el plano de movilizaciones y protestas sociales y políticas, más aún, en el caso de algunos países tuvieron lugar verdaderas sublevaciones de la sociedad civil.

La implantación de la estrategia neoliberal de desarrollo en los países latinoamericanos tuvo lugar en el contexto de la acentuación del proceso de internacionalización de la economía, es decir, del capital, Katz, C., (2015). El proceso de internacionalización antes citado tuvo como característica la fragmentación de los procesos productivos y la relocalización de las industrias ubicadas en los países desarrollados hacia las naciones del Sudeste Asiático, con ello se acentuó y consolidó el predominio de las empresas transnacionales, las cuales aprovecharon el relajamiento de las políticas comerciales que favorecían el libre comercio, como la eliminación o flexibilización de los sistemas de permisos previos de importación y la reducción arancelaria para facilitar y promover los intercambios comerciales entre sus filiales.

Asimismo, es importante considerar como antes apuntábamos, que la aplicación desde los años '70 del *modelo neoliberal* en los países desarrollados, en algunos de los cuales operaba el Estado benefactor o Estado de bienestar, como también en los países en desarrollo, en algunos de los cuales, funcionaba una variante denominada como el Estado interventor o Estado intervencionista, tuvo como distintas implicaciones.

En efecto, desde la perspectiva de la actividad política, entendida como ejercicio del poder, la puesta en práctica de los postulados de la doctrina del neoliberalismo se asocia a dos personajes quienes en sus correspondientes tiempos y espacios estuvieron al frente de los gobiernos de sus respectivas naciones, en Europa Margaret Thatcher (1979-1990) como primer ministro del Reino Unido, y en América Ronald Reagan (1981-1989) como presidente de los Estados Unidos.

Así, en el primer caso, esto es, en relación al llamado Estado benefactor conviene señalar que la *Sociedad de Mont Pélerin* a que antes hicimos referencia, tenía un propósito bien definido, combatir la teoría económica propuesta por el economista británico John Maynard Keynes, plasmada en su obra *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, publicada en 1936. (4)

Ahora bien, ¿Por qué esa sociedad tenía como uno de sus propósitos principales combatir la teoría keynesiana? Porque no solo había constituido el cuerpo teórico para dar respuesta a la Gran Depresión de 1929, sino fundamentalmente porque con posterioridad sería reconocida como uno de los fundamentos doctrinarios del *Estado Benefactor o Estado de Bienestar contemporáneo*. Si bien, el *Estado de Bienestar* es reconocido como un logro destacado toda vez que, sin la intervención de este ente ni una economía vigorosa, ni una sociedad con condiciones de habitabilidad, serían posibles, no obstante, debe reconocerse que el Estado de bienestar se encuentra acotado por numerosos problemas que constituyen verdaderos retos para la gobernabilidad, entre los cuales sobresalen los de carácter económico, financiero, tecnológico, demográfico (particularmente la migración) y político.

Es importante puntualizar por un lado que, si bien el Estado de Bienestar “debe considerarse un concepto profundamente europeo en términos de origen, de carácter e incluso de identidad.” Van Kersbergen, K. (2015), y, por otro lado, que existen significativas diferencias entre las distintas versiones europeas de Estados de bienestar, además del gran reto al que se enfrentan los países de ese continente para diseñar e implementar nuevas alternativas que permitan garantizar la promoción el crecimiento económico y, por ende, el desarrollo sostenible, a la vez que la seguridad social.

Ahora bien, debemos puntualizar que el Estado de bienestar representó en su momento el contexto adecuado para la formulación y puesta en práctica de un proyecto económico y político, cuya base de sustentación la constituyó esencialmente una *economía pública*, que al mismo tiempo permitiría brindar legitimidad a la gestión de los gobiernos europeos. No obstante, se considera pertinente señalar que Hayek y sus seguidores argumentaban que el nuevo *igualitarismo* promovido por el *Estado de Bienestar* destruía la libertad de los ciudadanos y la vitalidad de la competencia, de la cual dependía la prosperidad de todos. Anderson, P. (2003).

La argumentación básica de Hayek es que el Estado no posee la información ni la capacidad de cálculo y proceso de información para tomar decisiones que mejoren la asignación de recursos en la economía, por el contrario, sostiene que las intervenciones estatales tendrían como resultado una pérdida de eficiencia del sistema económico. Como resulta evidente, las argumentaciones de Hayek y sus seguidores reforzaban los postulados de la economía clásica y del Estado liberal, las cuales anteponian los

intereses de los grupos de poder económico sobre el resto de los estratos de la sociedad en relación con el fomento “de las condiciones de acumulación, justificándose en términos de la reivindicación de los derechos naturales del hombre y del novísimo ciudadano: libertad, igualdad, propiedad y seguridad”. Moreno, P. (1992) “Exposición crítica de los enfoques Norteamericanos para el análisis de las políticas públicas”, *Seminario Introducción a las políticas públicas*, INAP, México, citado por Huerta, G., (2005). En síntesis, los promotores de la economía clásica y del Estado liberal -Hayek y sus seguidores- se oponían a las políticas económicas keynesianas porque otorgaban al Estado una función clave y, por ende, una amplia intervención en los procesos económicos para contrarrestar las fases recesivas de los ciclos económicos.

Por lo que respecta al segundo caso, esto es, a la aplicación del *modelo neoliberal* en el contexto del “Estado interventor, que en países como México construyó una economía pública que incentivó, mediante apoyos corporativos, el desarrollo de la economía de mercado”. Huerta, G. (2005). De igual manera, en los países de América Latina la implantación del referido modelo neoliberal entre otras implicaciones significó la transformación de los propios Estados y la sujeción a una modalidad de racionalidad de las finanzas públicas que progresivamente reconfiguró la intervención del Estado en estas economías, mediante la limitación de las funciones y las actividades públicas, particularmente las relacionadas con el bienestar social, las cuales dentro del paradigma neoliberal se consideran actividades improductivas.

Este proceso significó una peculiar reestructuración del Estado y, por ende, de la gestión pública que tuvo efectos diversos en el mediano y largo plazos, los cuales estuvieron estrechamente vinculados, tanto con las condiciones económicas, así como con las características sociales, políticas, culturales e ideológicas; así como también con el tipo específico de medidas recomendadas e instrumentadas en cada una de estas naciones al amparo del modelo neoliberal.

Postulados básicos de la doctrina del neoliberalismo

La configuración ideológica neoliberal -basada teoría económica neoclásica- corresponde y responde a los intereses de la clase dominante, bajo un carácter marcadamente economicista. En el pasado siglo XX, el núcleo fundamental de la ideología neoliberal se posicionó y fundamentó en el ámbito de las doctrinas económicas.

Desde una perspectiva de mayor rigor teórico, la ideología neoliberal sostiene una serie de proposiciones sobre la economía de mercado que, siguiendo a Valenzuela, J. (1996), 1), podemos resumir como sigue:

- a) Una economía de mercado asegura el pleno empleo de los recursos, tanto de la fuerza de trabajo como de los medios de producción;
- b) Los recursos se emplean del modo más eficiente y, por ende, se maximiza el producto y el crecimiento;
- c) La distribución del ingreso entre empresarios y trabajadores retribuye a cada grupo social (y a cada individuo) de acuerdo a su contribución al producto. Es decir, no existe la explotación y los intereses económicos de ambos grupos, son solidarios y convergentes;
- d) El sistema, abandonado a su propia suerte, es espontáneamente estable como eficiente; la eventual intervención estatal es fuente de ineficiencia e inestabilidad;
- e) Todo intervencionismo o regulación de las relaciones económicas con el exterior genera ineficiencias en la asignación de los recursos y las consiguientes *pérdidas de bienestar*, por lo que se defiende enfáticamente por el libre comercio y la plena libertad en el movimiento de los capitales.

Ahora bien, los postulados del neoliberalismo que se establecen mediante la aplicación de programas de ajuste estructural a través de convenios y cartas de intención, incluyen un elemento esencial que subyace y delinea los diversos lineamientos de la estrategia, nos referimos a la ***intervención mínima del Estado en los procesos económicos***, la cual en la práctica se da a través de la instrumentación de una política de austeridad mediante la reducción y reasignación del gasto público, la desregulación financiera, la reducción de impuestos a los estratos de mayores ingresos, la privatización de empresas públicas, el libre comercio, un banco central autónomo cuya función esencial es regular la política monetaria y a través de este instrumento lograr el control de la inflación. Boas, T. C., Gans-Morse, J. (2009). _

Es importante mencionar a mayor abundamiento, que en el año 1989 el economista Norteamericano Williamson formuló el término *Consenso de Washington* con el propósito de describir un conjunto estandarizado de reformas para países en desarrollo afectados por la crisis financiera, de acuerdo con organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco Mundial, así como con el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

El conjunto de medidas de estabilización incluía un decálogo de grupos de recomendaciones de políticas económicas específicas que sintetizan el contenido de los programas de ajuste estructural. Williamson, J. (2004). (5). Este conjunto de políticas

de ajuste o de estabilización económica inciden fundamentalmente en cuatro ámbitos de la actividad económica: las finanzas públicas; el monetario crediticio; el cambiario y de relaciones con exterior; y el salarial. Williamson, John, (2004).

Si se analiza el contenido del decálogo antes referido, y más aún, las previsibles consecuencias que traería aparejada la instrumentación de las políticas que lo constituyen, se comprende porqué la denominación de *Consenso de Washington* ha sido utilizada para referirse a lo que Joseph Stiglitz ha llamado el fundamentalismo de mercado. En efecto, en contraste con esa tendencia a la privatización de la producción de bienes y servicios y a la desregulación, esto es a la participación mínima del Estado en la vida económica y social propugnada por la estrategia neoliberal de desarrollo, es decir, por el *fundamentalismo del mercado*, el autor antes citado plantea un amplio recuento de la importancia del Estado y de cómo las actividades del Sector Público influyen de innumerables maneras en nuestra vida. A continuación, presentamos una breve recapitulación:

Algunas personas nacen en hospitales subsidiados por el Estado; muchos de nosotros estudiamos en escuelas públicas; casi todos recibimos dinero del Estado a través de programas de becas, prestaciones por desempleo o por incapacidad, programas de lucha contra la pobreza y la seguridad social; todos pagamos diversos impuestos al Estado; una parte de la población activa trabaja para el Estado; lo que comemos y bebemos, el lugar en el que podemos vivir y el tipo de vivienda en el que podemos habitar están regulados por organismos públicos; el Estado controla o influye en la fijación de precios de diversos productos y servicios; todos somos beneficiarios de diversos servicios públicos: viajamos por carreteras públicas y en ferrocarriles estatales; recolección de nuestra basura, alcantarillado; provisión de agua potable; cuando existe un conflicto entre dos personas, éstas pueden acudir a los tribunales para resolverlo. Stiglitz, J. (1997). citado por Quezada, R. (2002, 1).

Diagnóstico del que parte el modelo neoliberal de desarrollo

Ahora bien, con el propósito de acercarnos a una mejor comprensión del porqué de la necesidad de la aplicación de la estrategia neoliberal de desarrollo, es decir, para disponer de elementos que nos permitan dimensionar la lógica interna y los propósitos subyacentes de la referida estrategia, es oportuno preguntarnos ¿cuál es el diagnóstico general del que parte el diseño, desarrollo e instrumentación los lineamientos de política económica del modelo neoliberal de desarrollo basado en la ortodoxia monetarista?

En efecto, el conjunto de *recomendaciones* emitidas por los referidos organismos financieros internacionales, parte de la formulación general de un diagnóstico que

identifica como uno de los más importantes y graves problemas de las economías de los países en desarrollo, el excesivo *gasto público*, esencialmente *gasto corriente*, así como la *inflación*. A continuación, intentamos resumir esta temática.

El intervencionismo estatal por la vía del acelerado y excesivo gasto público conduce a un creciente déficit presupuestal, que por una parte, obliga al Estado a recurrir al endeudamiento externo y, por otra parte, que el financiamiento interno del déficit presupuestal limita las posibilidades de inversión privada al disminuir los fondos susceptibles de financiarla, asimismo, al ser cubierto con emisión inorgánica de medios de pago (moneda) genera un exceso de demanda, lo que a su vez provoca presiones inflacionarias, de manera que al ser mayores los precios internos que los niveles de precios del exterior, lleva por la vía de la sobrevaluación del tipo de cambio y del incremento de las importaciones a la ampliación del saldo deficitarios de la balanza comercial, lo que a su vez agudiza los desequilibrios de la cuenta corriente; que al destinarse una parte del gasto público al consumo social improductivo, no se incrementa significativamente la capacidad productiva, que la inversión pública al competir deslealmente con la inversión privada, restringe el campo de acción y desestimula el ahorro y la inversión del sector privado. (Quezada, R. (1985). 2)

Esta forma tan superficial de describir el intervencionismo estatal en la economía, como el origen de diversos desequilibrios, como el fiscal y el externo, además de supuesto causante de la presiones inflacionarias y de la contracción de la inversión privada, demuestra tanto la incomprensión como la tergiversación del significado real de la intervención del Estado en la economía de mercado, así como el esmerado afán de defender y lograr la imposición de los programas de ajuste estructural acorde con los intereses y perspectivas del capital internacional.

Como puntualiza un autor "... poco hay que analizar respecto a los fundamentos teórico-metodológicos del neoliberalismo, el cual no ha resistido hasta hoy la mínima crítica seria". Ortíz, A. (1989).

Al respecto, se considera de suma importancia precisar este aspecto; el gasto corriente lo constituyen las erogaciones que realiza el Estado para el cumplimiento de sus funciones, y que por consiguiente, no se destinan a la inversión: comprende la adquisición de bienes (materiales y suministros, mobiliario y equipo), así como el pago de diversos servicios; los sueldos y salarios de los servidores públicos (servicios personales), la contratación de servicios privados, los subsidios y las transferencias, pago de pensiones y programas sociales de apoyo; así como los pagos por intereses y amortizaciones de la deuda pública.

Para dimensionar adecuadamente la gravedad de esta problemática inercial de los países de América Latina, es importante puntualizar que, en contraste con los altos

montos del gasto público, los niveles de recaudación de ingresos fiscales, son muy reducidos, toda vez que la carga fiscal, esto es, la cantidad total de impuestos sobre los residentes de un país -impuestos sobre la renta, a las empresas, al valor agregado entre otros- como porcentajes del Producto Interno Bruto tradicionalmente han representado una proporción reducida que oscila, alrededor de 10% en algunos casos por debajo y en otros ligeramente por arriba de ese porcentaje; cuando en los países desarrollados esa proporción generalmente va de 30% a poco más de 40% en algunos casos, sobre todo en los países nórdicos.

Se comprende entonces que la disparidad entre ingresos y gasto públicos generen una tendencia inercial de crecientes déficits de las finanzas públicas, situación que orilla a la mayoría de los países latinoamericanos a recurrir al consabido expediente del endeudamiento público, tanto interno como externo, para financiar dichos déficits.

Adicionalmente se deben considerar los desequilibrios de los respectivos sectores externos de los países latinoamericanos, derivados de los déficits comercial y en cuenta corriente, mismos que efectivamente constituyen un factor adicional que presiona sobre los niveles de endeudamiento externo para compensar la salida de divisas.

Cabe destacar que con base en este resumido diagnóstico derivado de la ortodoxia monetarista, en una primera aproximación resultan lógicas y en cierta forma coherentes las medidas recomendadas por los referidos organismos financieros internacionales para la instrumentación de los programas de ajuste estructural propuestos de manera general al amparo de los lineamientos de la estrategia del neoliberalismo como modelo del desarrollo, situación que efectivamente sucedió en la realidad -tanto en los países desarrollados, como en los países en desarrollo, y particularmente en los casos que nos ocupan, esto es, en los países de América Latina, como es evidente, con sus respectivas variantes.

Con el propósito de lograr una mejor comprensión acerca de cómo el neoliberalismo puede y de hecho tiene una intencionalidad ideológica perfectamente definida, es decir, de cómo en forma paralela a los lineamientos de política económica y social subyace un contenido ideológico que viene a ser el sustento de su contenido doctrinal.

Para abordar esta problemática comencemos por el origen etimológico del concepto de *ideología*, este vocablo está compuesto de dos palabras de origen griego: *éidos*, que significa “idea” y que se define como “apariencia o forma”, y el sufijo *-logos*, que puede traducirse como “estudio” o “discurso racional”; de esta manera, la *ideología* viene a ser el conjunto racional de ideas fundamentales que caracteriza el pensamiento de una persona o de una colectividad. En un sentido más amplio, la ideología comprende un conjunto normativo de ideas, creencias y emociones colectivas que son compatibles entre sí y están especialmente referidas a la conducta social humana de una época.

Es importante puntualizar que la ideología consta de dos características principales: por una parte, este conjunto de ideas constituye la elaboración de una representación de la sociedad y, por otra parte, estas enseñanzas o principios son formulados y planteados como parte orgánica de un proyecto político. En este sentido, la función esencial de la ideología tanto como representación de la sociedad, como también en su acepción de proyecto político tiende a conservar o a transformar el sistema social, económico, político o cultural existente.

Ahora bien, en la historia de la humanidad, las relaciones sociales más elementales son las que los hombres establecen en el proceso de producción de sus medios de subsistencia, y, por ende, en el proceso de reproducción social de su propia vida; dichas relaciones generan en la mente de los propios hombres una forma de expresión ideal, de carácter inmaterial de las relaciones sociales materiales. Como es sabido, con el surgimiento de la división del trabajo, de la propiedad privada y con posterioridad, de la producción de mercancías, las relaciones sociales adquieren un carácter de relaciones antagónicas entre *propietarios* y *no propietarios*, entre poseedores y desposeídos.

El antagonismo a que antes nos hemos referido, se materializa en el surgimiento de una clase social dominante; de igual manera, como forma de expresión ideal de aquella relación material de dominación, tiene lugar el surgimiento de una *ideología dominante* “Las ideas dominantes no son otra cosa que la expresión ideal... de las relaciones materiales dominantes, las mismas relaciones materiales dominantes concebidas como ideas dominantes, por tanto, las relaciones que hacen de una determinada clase, la clase dominante son también las que confieren el papel dominante a sus ideas.” Marx, K. y Engels, F. (1962), citados por Silva, en este sentido Marx definió a la ideología como el conjunto de ideas cuya relación con la realidad es menos importante que su objetivo (evitar que los oprimidos perciban su estado de opresión). Por eso, Marx afirma que la ideología genera una *falsa conciencia* sobre las condiciones materiales de existencia del hombre.

A partir de la argumentación anterior, se comprende que “... la ideología tiene una papel encubridor y justificador de intereses materiales basados en la desigualdad social...”, Silva, L. (1974), es decir, la ideología constituye una *falsa conciencia* de la realidad, o para expresarlo en rigor, la conciencia que las clases dominantes imponen como realidad al resto de los miembros de la sociedad.

En el transcurso de la historia han existido diversas ideologías asociadas como antes se indicó a sus correspondientes proyectos políticos y sistemas económicos, entre las más importantes por huella que han dejado, podemos destacar las siguientes:

- ▣ El **liberalismo**, aquella que apuesta de manera contundente por lo que es la división de poderes del Estado, la democracia representativa, los derechos individuales de los ciudadanos y el estado de derecho, la tolerancia religiosa, la igualdad entre personas y el derecho a la propiedad privada;
- ▣ El **nacionalismo**, cuyo principal signo definitorio es la nación como referente de identidad de un territorio y que puede ser de muy diverso tipo: económico, religioso, étnico;
- ▣ El **fascismo**, con sus ideas de la nación por encima del individuo, la obediencia de las masas, la concentración del poder en un individuo que lo ejerce como líder absoluto;
- ▣ El **anarquismo**, que postula la oposición y la abolición del Estado, entendido como monopolio del poder, y por extensión, también al rechazo del gobierno y de la autoridad considerada impuesta por la fuerza sobre el individuo, por considerarlos innecesarios o nocivos;
- ▣ El **populismo**, para el cual solo hay un pueblo, los populistas sostienen que son los únicos que conocen y comprenden esta opinión, también son los únicos que pueden defender las necesidades del pueblo, que se sitúa en oposición a “los otros”, a “los de arriba”, los medios de comunicación y los intelectuales críticos se perciben como corruptos o alejados del pueblo; el populismo fomenta el miedo, la división social y la inseguridad a partir de narrativas negativas.

Para comprender mejor este fenómeno de la distorsión de la realidad, recurramos al discurso argumental del filósofo checo Kosik, quien introdujo en la discusión filosófica el concepto del *mundo de la pseudoconcreción*, esto es, del conjunto de fenómenos que llenan el ambiente cotidiano y la atmósfera común de la vida de los seres humanos. ¿Qué elementos forman parte de ese mundo de la pseudoconcreción? El autor antes citado formula una breve recapitulación: el mundo de los fenómenos externos que se desarrollan en la superficie de los procesos realmente esenciales; el mundo del traficar y del manipular, es decir, de la praxis fetichizada; el mundo de las representaciones comunes; el mundo de los objetos fijados; y concluye puntualizando que “El mundo de la pseudoconcreción es un claroscuro de verdad y engaño... El fenómeno muestra la esencia y, al mismo tiempo, la oculta”. Kosík, K. (1967).

Para disponer de un acercamiento a la comprensión de cómo se vinculan estos argumentos de carácter filosófico con el tema de la subjetivación e interiorización de la ideología del neoliberalismo, puede verificarse que en el prólogo al texto de

Kosík antes citado, Adolfo Sánchez Vázquez señala que el concepto del mundo de la pseudoconcreción se refiere al *“mundo de la praxis fetichizada, unilateral, en el que el hombre y las cosas son objetos de manipulación. Se trata del mundo de la vida cotidiana, de los individuos en las condiciones propias de la división capitalista del trabajo, de la división de la sociedad en clases. A él se haya ligada una visión peculiar de las cosas, (la falsa conciencia, el realismo ingenuo, la ideología)”*. El subrayado es del original.

Subjetivación del modelo neoliberal

Para comprender cómo el proyecto del neoliberalismo logra ser subjetivado en la vida cotidiana, es necesario entender cómo funciona la ideología en los sujetos sociales para que el proceso de neoliberalización pueda tener éxito, es decir, para comprender cómo los sujetos son partícipes de sistemas ideológicos en sus acciones cotidianas.

De manera general, se entiende la subjetivación, como el proceso a través del cual nos constituimos como sujetos y manifestamos nuestra subjetividad. Un proceso de subjetivación consiste en una construcción del yo, una reflexión subjetiva del sujeto sobre sí mismo frente al lugar que ocupa en la sociedad.

La subjetivación designa un proceso y no una situación, o un estatus del ser, a manera de ejemplificación, el sistema de *economía de mercado* se ha definido con frecuencia como un “punto de subjetivación que constituye a todos los hombres en sujetos, pero unos, las clases que detentan el poder económico son sujetos de enunciación, en tanto que otros, los trabajadores, son sujetos de enunciado vinculados a máquinas técnicas.” Deleuze, G. y Guattari, F. (2004). De esta manera, los autores describen cómo la economía de mercado canaliza todos los deseos a través de una economía basada en las relaciones monetario mercantiles, en una organización uniforme, sin desviaciones, que es abstracta, en lugar de ser local o material.

En estrecha relación con lo antes expuesto analicemos brevemente el concepto de interiorización, este significa hacer propia una cosa o asentarla de manera profunda e íntima en la mente o el corazón, especialmente un pensamiento o un sentimiento, es decir, es la acción a través de la cual una persona asimila, retiene o incorpora internamente un hecho o información dada. En resumen, el ser humano que vive de forma consciente y se refleja en sus propias experiencias también interioriza su propia vida asimilando información teórica y práctica sobre su medio circundante, sobre la vida.

Conviene ahora puntualizar ¿Qué significa interiorizar las normas y valores sociales? La interiorización de dichas normas y valores consiste en el proceso a través del cual las acciones, inicialmente reguladas desde el exterior, van progresivamente incorporándose a la conciencia de las personas.

De esta manera, durante los años '80 y durante los primeros años de la década de los '90, se aprecia con más nitidez la influencia ideológica del neoliberalismo, esto es, su influencia permeaba en la vida cotidiana, en el sentido común de esa época, en la escala de valores construida a imagen y semejanza de los valores que sobresalían en la economía de mercado, con su culto al individualismo exacerbado, su fe en la *magia de los mercados* y en las virtudes de las políticas ortodoxas.

Efectivamente, la ideología **neoliberal** plantea la validez de su modelo de forma atemporal, universal, presentando como inmutables las instituciones que defiende: la propiedad privada de los medios de producción y el mercado como único mecanismo de asignación de recursos.

Como ideología de la dominación, desde sus raíces que parten de la *economía neoclásica*, en su vertiente austríaca que se gestó con Menger y Bohm Bawerk y se afianzó con Von Mises y Hayek, el neoliberalismo exalta la idealización del empresario, con sus argumentaciones sus promotores tienden a provocar la ampliación de las desigualdades sociales, la subordinación de la democracia a la propiedad y el reforzamiento de la supremacía irrestricta del mercado. Reivindican modalidades extremas de competencia, argumentando que aleccionan al consumidor y alientan la innovación del empresario. Así, por citar un ejemplo, Hayek señala que las causas de la **pobreza** se derivan de la imposibilidad de alcanzar una etapa más evolutiva de una parte de la sociedad y por eso ésta es un fenómeno natural; se relaciona con la prosperidad, ya que cualquier interferencia al mecanismo del mercado conduce a la *pobreza*. Hayek F. (1978), citado por Czarnecki, L. (2013).

Asimismo, en una obra publicada a principios de 1980, cuyo objetivo es exponer los valores de la *libertad*- en el ámbito personal, político y económico- Friedman aseguraba que solo una institución como el mercado podía garantizar la libertad de los individuos y proponía dejar áreas prioritarias como la educación y la salud en manos de la libre competencia; propugnó medidas como incentivar la demanda educativa según las preferencias de los padres; la flexibilización de precios, desregulaciones, privatizaciones de empresas públicas y sistemas de pensiones individualizadas, defendió la abolición de los salarios mínimos y de la seguridad social. Sostenía que la economía de mercado era el mejor ejemplo de una economía de *laissez faire*. Friedman, M. y Friedman, R. (1980)

Las situaciones antes descritas son resultado de la estigmatización del Estado como una forma de justificar y legitimar los procesos de privatización de empresas públicas y servicios otrora a cargo de los entes públicos; en la que los derechos más elementales de salud, educación, empleo y seguridad social, en la concepción del modelo neoliberal han pasado a estar regidos por la lógica del mercado. En este sentido, la percepción

del Estado como, factor del atraso y barrera para la modernización, pretendió asociar inexorablemente el ámbito de lo público con el ámbito de la ineficiencia y de la corrupción, sin dejar de reconocer que parcialmente existe algo de verdad en esos planteamientos, no podemos dejar de observar que se trata de argumentos de un profundo carácter maniqueísta.

Más aún, en el contenido ideológico que subyace en la exposición teórica de los argumentos del neoliberalismo, se retoman visiones ancestrales erróneas, “El neoliberalismo hereda viejas teorías de inferioridad de los nativos, atraso cultural hispanoamericano y supremacía de Occidente. Retoma los mitos positivistas de la modernización basados en la copia del capitalismo avanzado. Katz, C., (2015).

Por otra parte, Harvey sostiene que la neoliberalización de la sociedad global ha acarreado “un acusado proceso de destrucción creativa, no sólo de los marcos y de los poderes institucionales previamente existentes [...] sino también de las divisiones del trabajo, de las relaciones sociales”, en resumen, de “las formas de vida y de pensamiento”, Harvey (2007). Con base en el razonamiento antes planteado cabe ahora formularnos la interrogante siguiente ¿cómo es que el proyecto neoliberal ha podido sostenerse en el tiempo por varias décadas? Como respuesta inmediata puede argumentarse -no sin razón- que una de las explicaciones sería la influencia violenta de algunos grupos de poder en su implementación.

Sin embargo, conviene ir más allá de esta evidencia empírica; recurramos entonces a la noción de la ideología formulada por el filósofo esloveno Slavoj Žižek, la cual señala que los sujetos sociales en sus experiencias cotidianas establecen relaciones que los aprisionan o condicionan a un lugar específico, pero que en el mismo imaginario de la acción se tiene la ilusión que aquella los situará en su contrario. Žižek, S. (2008).

Mediante la utilización del concepto de ideología formulado por Žižek se evidencia que las prácticas cotidianas contienen en su centro una ilusión que imprime -en este caso el neoliberalismo- lo necesario para otorgarles su sustento social, explicado de otra manera, existiría en los sujetos plena conciencia de lo que se persigue, más esto es precisamente el elemento que legitima y sostiene al neoliberalismo en tanto proyecto político.

En efecto, el contenido ideológico doctrinal que subyace en la doctrina neoliberal argumenta que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada consagrados en las legislaciones, libre funcionamiento de los mecanismos del mercado y la libertad de comercio. La función del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas. (Harvey, 2007).

Por fortuna, nada es para siempre. En la actualidad esa pléyade de valores de la ideología neoliberal otrora dominantes enfrenta a una profunda crisis. “Incluso en el terreno crucial de las ideas económicas el neoliberalismo confronta con adversarios cada vez más enconados. Su fracaso en este ámbito es hoy inocultable. América Latina perdió, gracias a las políticas ortodoxas recomendadas sobre todo por el FMI, la década de los ochenta. De ahí su denominación: la ‘década perdida’”. Boron, A. (2003). 1).

A mayor abundamiento, en el caso de Chile se destaca el carácter ambivalente que caracteriza la relación de los individuos con los efectos económicos e ideológicos generados por el neoliberalismo. Aráujo, K. (2017). Por una parte, se identifica un conjunto de críticas a partir de las cuales los individuos toman moralmente distancia respecto de la ideología neoliberal, y que se concretan en algunas modalidades de ideales de los sujetos que el modelo neoliberal impulsa; y, por otra parte, en sentido inverso, se destaca y analiza la presencia de diversas razones para el apego a lo que la transformación neoliberal ha significado para los diferentes sectores de la población.

Estos dos conjuntos de ideas, vale decir, de estas dos vertientes contradictorias definen en la actualidad el carácter la sociedad de esa república del Sur del continente, lo que significa que es esta *coexistencia ambivalente* la que permite entender que una defensa dogmática de los principios del modelo neoliberal resulta inaceptable para grandes sectores de la población y simultáneamente, el por qué las transformaciones profundas y adaptaciones, vale decir, la resiliencia del mismo, afortunadamente han sido resistidas por amplios sectores de las sociedades en las que ha operado esta o modalidad de desarrollo.

Para un estudio más profundo de la temática relativa a la intencionalidad ideológica de la doctrina del neoliberalismo, así como a la subjetivación e interiorización de esa ideología, puede recurrirse a la obra de Habermas, J. (1995).

Las experiencias de la aplicación del modelo neoliberal de desarrollo en algunos de los países de América Latina.

Por lo que respecta al estudio de nuestra realidad más cercana, se considera conveniente analizar de qué manera la aplicación de los programas de ajuste estructural propuestos y ejecutados al amparo de la ortodoxia neoliberal, ha comprometido en el largo plazo las posibilidades de un desarrollo económico y social integral de los países de América Latina.

El análisis del neoliberalismo en América Latina es de mayor importancia para entender el presente de extendida explotación, marginación y destrucción de la naturaleza en el continente, situarlo históricamente a efecto de lograr una mejor comprensión de sus dinámicas de funcionamiento, sus estrategias para imponerse y

recrearse permanentemente, y los escenarios futuros que se abren a los países que han transitado por esta modalidad de desarrollo.

Efectivamente, América Latina ha sido uno de los escenarios donde con mayor fuerza se implementó el programa neoliberal, desde el experimento chileno abierto por el golpe de Estado de 1973, pasando por acentuados procesos de privatización, desregulación financiera y precarización laboral en toda la región durante los años ochenta y noventa, hasta la versión más radical del neoliberalismo impulsado en los años posteriores al crisis mundial en 2008, en países tan diversos como Colombia, Brasil, Chile, Perú, México y Paraguay. Rojas, L. (2015).

No obstante, es importante destacar que, como contrapartida de este proceso, asimismo, fue América Latina el escenario en el cual con más énfasis se expresó la resistencia popular a la liberalización económica, como señala el autor antes citado, múltiples luchas sociales contra la instrumentación de las estrategias neoliberales, por las conquistas laborales, por la tierra y los bienes comunes, por el acceso a servicios básicos, contra la exacción de los recursos y la exclusión social crecientes. Rojas, L. (2015).

Cambios políticos con diversos matices ideológicos, pero unidos en la crítica a la ortodoxia monetarista y sus consecuencias, contribuyeron a construir alternativas sociales en diversas naciones pertenecientes a esta fracción del continente.

La adopción de políticas neoliberales en Argentina

El siguiente apartado intenta constituir un ejercicio de síntesis de la forma como los lineamientos de la estrategia neoliberal, vale decir, de las políticas económicas que forman parte de los programas de ajuste estructural se aplicaron en algunos países de América Latina. Es frecuente situar el comienzo de la era neoliberal en Latinoamérica con los golpes de Estado ocurridos en dos países de América del Sur, Chile y Argentina en el decenio de los años '70. En este sentido, el caso de Argentina es muy representativo de este proceso por varias razones; por una parte, porque es uno de los varios países representativos a manera de ejemplo de la aplicación puntual de los lineamientos de la estrategia neoliberal de desarrollo, es representativo también de un contexto nacional sumamente complicado en el que se implantó el modelo neoliberal y de las más aún difíciles condiciones por la que ha transitado esta nación durante los varios años en que estuvo sujeta a la implementación de las políticas económicas de la ortodoxia neoliberal.

Como señalan Drake y Frank, en 1976 el plan económico de la dictadura militar fue el primero de los intentos de establecer un programa neoliberal en Argentina. Drake, P. W., Frank, V. K. (2004).

En efecto, el arribo de un gobierno militar en 1976 representó “un nuevo esquema global de inserción en la economía mundial” Dicha inserción se fue profundizando progresivamente en la década de los '90, inserción que no hubiera sido factible sin un conjunto de políticas económicas que “garantizaran”, a través de un marco legal, el *nuevo modelo de acumulación*. Gambina, J. et. al. (2002), citado por Cristobo, M. (2009).

Como puntualiza uno de los autores antes citados “esta es la razón por la cual a partir de 1976 se impulsan las reformas estructurales que, en este período, se materializaron a través del régimen financiero (a partir del cual se instaura un nuevo proceso de especulación financiera y de endeudamiento externo, tanto público como privado) y de la legislación sobre inversiones externas”. Gambina, J. et. al. (2002)

Como en otros países de América Latina, en Argentina la implantación del modelo neoliberal de desarrollo comenzó por la instrumentación de un programa de austeridad fiscal, cuyo objetivo era, por una parte, reducir el déficit fiscal y por otra parte controlar los niveles de inflación que años después llegaron a constituir una situación de hiperinflación entre 1989-1990.

En este contexto, para el gobierno argentino constituía una prioridad resolver el problema del déficit público como una condición necesaria para la superación de la aguda crisis económica que venía padeciendo el país. Se debe precisar que, si bien esta exigencia no es inherente al desequilibrio fiscal, si está relacionada con la imposibilidad de financiarlo -excepto si se recurre al expediente no muy recomendable de colocaciones especulativas debido a su inestabilidad y alta volatilidad- como resultado de un largo proceso de dolarización progresiva del ahorro interno. En este contexto, la disyuntiva que se presentaba para las autoridades argentinas era: o se obtenía el financiamiento requerido como ocurre usualmente en la mayoría de los países -que no era ya posible en el caso de Argentina, o no acertaban a observar otra alternativa que recurrir a un programa de austeridad.

Asimismo, el gobierno argentino recurrió a reducir la emisión de circulante con el propósito de controlar los altos niveles inflacionarios. A la par otra drástica medida para el control de la inflación fue decretar el congelamiento de los salarios; no obstante, los niveles de inflación no pudieron ser reducidos. En este contexto, tales medidas provocaron una caída del salario real fundamentalmente de la clase trabajadora, Cristobo, M. (2009).

Como es obvio, la situación antes descrita redujo sensiblemente el poder adquisitivo y consecuentemente, ello provocó una notoria reducción de los niveles de consumo de bienes básicos. ¿Cuál fue la consecuencia inmediata derivada de esta situación? Evidentemente la drástica caída de los niveles de bienestar general de los estratos más desfavorecidos de la población.

Con el propósito de lograr un mercado libre, también decidieron abrir las fronteras del país para que los productos extranjeros pudieran ingresar libremente al país. La industria argentina, que había estado aumentando durante los últimos 20 años desde el plan económico de Frondizi, declinó rápidamente porque no podía competir con productos extranjeros. Finalmente, la desregulación del sector financiero dio un crecimiento a corto plazo, pero luego se derrumbó rápidamente cuando el capital huyó a los Estados Unidos en los años de Reagan. Tras las medidas, hubo un aumento de la pobreza del 9 % en 1975, al 40 % a fines de 1982.

De 1989 a 2001, otro plan neoliberal fue liderado por el presidente de tendencia peronista Carlos Saúl Menem, durante ese periodo la privatización de los servicios públicos fue el principal objetivo del gobierno; y asimismo se volvieron a implementar la desregulación financiera y la apertura comercial al comercio exterior, es decir, fronteras abiertas a la importación de los bienes provenientes del extranjero, es decir de los países desarrollados, principalmente de los Estados Unidos. Si bien algunas privatizaciones fueron relativamente aceptadas, la mayoría de ellas fueron fuertemente cuestionadas por no corresponder ni a las necesidades ni a los intereses legítimos de las mayorías de la población.

La situación anterior, aunada a una mayor flexibilidad en el mercado laboral, el resultado final derivado de la instrumentación de este plan fue el incremento del desempleo el cual llegó a presentar una elevada tasa del orden de 18,3 %; “¿Cómo evolucionó la pobreza con cada presidente?”. Consultado el 4 de mayo de 2019. Una situación aún más grave se observó, en el estrato de la población que vivían por debajo del umbral de la pobreza, en cuyo caso la tasa de desempleo se ubicó en un nivel de del 54 %. *El Cronista* (2013). Estas situaciones llevaron al país a la crisis del año 2001.

Cabe señalar que el proceso de instrumentación de la estrategia neoliberal a través de las medidas de ajuste estructural estuvo caracterizado por el incremento de los niveles de endeudamiento externo, el aumento de la importancia y del peso específico de la actividad financiera, así como de la concentración de la riqueza. Cabe señalar que el proceso de reformas estructurales se acentuó notoriamente en el decenio de los años '90, con una clara tendencia a la reforma de las funciones del Estado mediante la privatización de empresas del sector público, el régimen de convertibilidad cambiaría y la apertura de la economía al exterior.

Es importante mencionar que la serie de reformas estructurales instrumentadas a partir de 1977, en particular la Reforma del Sistema Financiero, que en la práctica representaron la concreción del referido nuevo modelo de acumulación antes citado, caracterizado por la apertura del mercado de bienes y de capitales, y la fijación de un

régimen cambiario que impuso un esquema devaluatorio decreciente. La liberalización de la economía produjo la *desindustrialización*, cerrando el ciclo del modelo de sustitución de importaciones, y estimuló la especulación financiera que generó un creciente nivel de endeudamiento externo (tanto público como privado). Al respecto, los siguientes datos revelan la magnitud de la problemática: en el año en que se realizó la reforma financiera (1977) la deuda externa del país ascendía a 11.7 mil millones de dólares, sólo seis años después, a finales de 1983 ascendía a un monto de 45 mil millones de dólares, es decir en un periodo relativamente breve casi se cuadruplicó.

La situación antes descrita generó un retroceso en términos de la redistribución de la riqueza. En efecto, para Argentina el decenio de los años '80 estuvo marcado "por la redistribución del ingreso que benefició a los grandes capitales locales e internacionales y perjudicó a la masa asalariada. La participación de este último sector en el PBI fue del 42,8 % en el período correspondiente a los años 1970-1975, mientras que en el período 1981-1989 fue del 30,2 %, Basualdo E. y Kulfas, M. (2002).

El mecanismo por el cual se produjo esa concentración de la riqueza estuvo determinado, por una parte, por el proceso inflacionario y la regresividad de la política impositiva, y por otra parte, por la caída en los niveles de ingreso y aumento de la desocupación de los trabajadores asalariados. Estos factores promovieron "una amplia gama de beneficios que fluyeron hacia el capital concentrado y que se canalizaron, entre otros, bajo la forma de nacionalización (estatización) de deuda privada mediante el seguro de cambio, sobreprecios pagados a los proveedores y lisa y llanamente transferencia de renta desde los salarios a la ganancia". (Gambina et al, 2002: 101).

En este contexto se explica un cambio de denominación como señala acertadamente Crisobo el nuevo patrón de acumulación o, siendo más precisos, de *desacumulación interna* -ya que por un lado comenzará a producirse la fuga de capitales y, por otro, aumentarán los compromisos con los acreedores y se necesitará crecientemente de divisas para sostenerse el déficit externo.

La importancia que llegó a adquirir el endeudamiento fue de tal magnitud para la configuración de esa época, que se llegó a afirmar "la deuda externa funcionó como el mecanismo económico que sustentó el proyecto dictatorial de reestructuración regresiva del capitalismo local". Gambina, J. et. al. (2002), citado por Cristobo, M. (2009).

Observando con más en detalle cómo operaron las políticas de ajuste estructural y cuáles fueron sus efectos en la economía argentina. La Reforma del Sistema Financiero de 1977 indica el nuevo modelo de desarrollo caracterizado por la apertura del mercado de bienes y capitales, y la fijación de un régimen cambiario que impuso un esquema devaluatorio decreciente. La liberalización de la economía

produjo la desindustrialización (poniéndole punto final al modelo de sustitución de importaciones) y alentó la especulación financiera que generó un creciente nivel de endeudamiento externo (tanto público como privado). Un dato, solamente, nos exige de mayores comentarios sobre el proceso de aceleración del endeudamiento durante el gobierno de facto: en 1977 (año de la reforma financiera) la deuda externa era de 11, 7 mil millones de dólares, a fines de 1983 era de 45 mil millones de dólares (Gambina et al, 2002).

En cuanto a la composición de la deuda, el sector privado la generó contrayendo créditos con bancos del exterior estimulado por las diferencias entre las tasas de interés locales e internacionales, «siendo el destino de ese financiamiento tanto la creciente tendencia a la importación y sus efectos en la destrucción de la producción fabril local, como la valorización financiera» (Gambina et al, 2002). Por su parte, la deuda correspondiente al sector público se generó a partir de la intervención estatal «como proveedor de divisas para intervenir en el mercado de cambios en la transferencia de la deuda del sector privado y en el endeudamiento de las empresas estatales.

Como señala un autor “Si hubiese que realizar un balance al concluir la década de los ’90, en la que sin ninguna duda estas políticas alcanzaron su mayor profundidad, constataríamos un aumento sin precedentes de la pobreza, la indigencia y la exclusión social producto de la concentración de la riqueza.” Cristobo, M. (2009).

Chile

La introducción del neoliberalismo en Chile surge en los años setenta como respuesta al agotamiento e ineficiencia de la intervención del aparato estatal en la conducción y coordinación económica, establecida bajo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

En el caso de esta nación andina, entre diferentes actores sociales del país, desde los ciudadanos comunes, la gente del mundo académico, profesores, investigadores, estudiantes y estudiosos, los medios de comunicación y la política. así como también en el caso de un gran público, un tema en el que se está de acuerdo como es en una verdad indiscutible es: que la sociedad chilena ha sufrido una transformación enorme, no obstante, acerca de la dirección que esta transformación ha tomado y cuáles las características rasgos que la distinguen, es algo que todavía hoy se discute. En este sentido, un segundo tema con el que se está de acuerdo es el reconocimiento que uno de los factores esenciales que explican esa transformación, es la instauración del modelo neoliberal de desarrollo.

Recuérdese que Chile fue uno de los primeros países en el mundo en instrumentar podría decirse de manera experimental un conjunto de lineamientos y medidas económicas que paulatinamente se convertirían en un modelo neoliberal de desarrollo, vale decir, en el ejemplo a seguir por otros países latinoamericanos al amparo de la asesoría y presión de los organismos financieros internacionales, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, así como por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, dicho modelo como se sabe incluye diversas medidas como la privatización de empresas públicas, la liberalización económica, la desregulación, la subsidiaridad del Estado, la apertura al mercado internacional, así como la flexibilidad laboral entre otras, cuya instauración no fue, sin embargo, lineal, Ffrench, R. (2008).

Desde la aplicación de los programas de ajuste estructural Chile se transformó en un caso ejemplar para el estudio del neoliberalismo. A pesar de las correcciones presentadas a partir del regreso a la democracia, y contrario a una retórica que enfatiza el carácter reformista de los gobiernos democráticos de centroizquierda, Chile ha mantenido en lo fundamental su modelo económico basado en la herencia neoliberal de la dictadura militar. Por ello resulta importante revisar los factores político-económicos que ayudan a explicar la experiencia de continuidad neoliberal en Chile desde los gobiernos de la Concertación, con especial énfasis en los gobiernos del “giro a la izquierda” de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. Para analizar la experiencia chilena consúltese: Madariaga, A. (2019).

Es importante retomar lo que señala en otro trabajo el autor antes citado, respecto a que el surgimiento del neoliberalismo ha sido un fenómeno ampliamente estudiado, no así su continuidad en el tiempo. Madariaga, A. (2019).

Durante la dictadura militar de Augusto Pinochet en Chile, los estudiosos opositores usaron el término para describir un conjunto de reformas políticas y económicas efectuadas bajo ese gobierno, usando el término de forma peyorativa. La dictadura de Pinochet contó con la asesoría directa del economista estadounidense Milton Friedman y de sus discípulos de la Universidad de Chicago, conocidos coloquialmente como los *Chicago boys*. (5).

En poco tiempo tanto el término «neoliberalismo» como la expresión *Chicago boys* acabaron difundiéndose entre los estudiosos y estudiantes de habla hispana.

El modelo del orden neoliberal implementado después del golpe de Estado de 1973 conoció en su camino importantes correctivos. Primero, como consecuencia de la severa crisis que se desencadenó en el país en la primera mitad de los años ochenta, se produjo un desplazamiento del poder desde los tecnócratas más ortodoxos del modelo, hacia un equipo más pragmático, el que le dio más presencia a la acción estatal y propuso nuevas medidas, Collier, S y Sater, W. (1999), citado por Araujo, K. (2017).

Segundo, un afinamiento del modelo resultado de una ofensiva (1985-1989) que constituyó a los empresarios en un verdadero actor social. Montero, C. (1997), citado por Araujo K. (2017).

Tercero, su consolidación, la que ha sido ubicada en la vuelta a la democracia y en los veinte años de gobierno ininterrumpido de la Concertación de Partidos por la Democracia. Para muchos analistas, y aún cuando la estabilización económica era ya visible desde la segunda mitad de los años ochenta, será solamente desde 1990 a través de la gestión de esta coalición como se habría en verdad consolidado el modelo.

Las reformas económicas instrumentadas en Chile mediante los programas de ajuste estructural o de estabilización al amparo de la estrategia neoliberal de desarrollo durante la dictadura del general Augusto Pinochet quien, se dice que en un principio pretendió tener una visión estatista, la realidad es que en un contexto de una aguda crisis económica, en la que la inflación de aproximadamente 340 % y la escasez de bienes básicos de consumo obligaron a ese gobierno recibir economistas de la llamada Escuela de Chicago como asesores, mismos promovieron y supervisaron la aplicación puntual de las reformas estructurales en la dimensión de la economía.

Desde ese entonces, el término comenzó a utilizarse en un sentido peyorativo y a ser empleado por los críticos de estas reformas al mismo tiempo que la instrumentación

de las medidas neoliberales comenzó a ser asociada con una postura más radical que incluía la defensa a ultranza del *laissez-faire*. *El País Diario*, (2020),

Los defensores de estas ideas, no así de la dictadura, sostienen que la mayoría de las políticas económicas continuaron aplicándose durante la gestión de los subsiguientes gobiernos democráticos. Debe reconocerse, sin embargo, que el aumento reciente del bienestar y disminución de la pobreza resultante de esas reformas económicas, se asocian al llamado *Milagro de Chile*. *eEconomista.es*. (2018).

La aplicación del modelo neoliberal y las posibilidades de desarrollo en los países de América Latina

Una vez planteado este sintético panorama de los orígenes y del contexto global en el que surgió la concepción del neoliberalismo, de sus postulados básicos, de la intencionalidad ideológica que deriva de su contenido doctrinal, así como de la aplicación de la estrategia neoliberal en casos específicos, se considera conveniente exponer de manera sintética los efectos que han experimentado -o deberíamos decir, padecido- en sus economías y sociedades algunos de los países de América Latina, lo que permite comprender como los efectos derivados de la aplicación del modelo neoliberal no solo no solucionaron la problemática que pretendían atender, sino que más allá, han comprometido o limitado en el largo plazo de manera significativa las posibilidades de un desarrollo económico y social integral y sostenible de los países de América Latina, analicemos brevemente algunos puntos específicos.

Dentro de la gran diversidad de experiencias nacionales derivadas de la aplicación de las políticas del modelo neoliberal, los resultados de dicha aplicación si bien pueden presentar algunas similitudes, *strictu sensu* no pueden manifestar las mismas características o especificidades en cada país de la región, ya que ésta última situación está determinada por los contextos nacionales. No obstante, con el propósito ilustrar de manera sucinta los efectos causados por la estrategia neoliberal en algunos países que constituyen casos representativos, intentamos a continuación describir algunos de esos efectos.

Corrección de los desequilibrios de las finanzas públicas. Aun cuando enunciativamente el propósito de los programas de ajuste estructural aplicados en los países de América Latina al amparo de la ortodoxia monetarista neoliberal tenía como propósito la *corrección de los desequilibrios de las finanzas públicas*, para lo cual establecían recomendaciones en dos ámbitos *reducción del gasto público*, y *reforma tributaria* no lograron su cometido.

En el primer caso, en cuanto a la *reducción del gasto público*, se proponía incidir particularmente en el gasto corriente en subsidios (especialmente en la asignación

de subsidios indiscriminados), así como a través de reducción de las estructuras administrativas (despido de servidores públicos). Tales reducciones del gasto público deberían haber permitido el *redireccionamiento* de los recursos del erario hacia una mayor inversión en las áreas clave para el desarrollo de cada país, así como al fortalecimiento de la infraestructura. Si se revisan los respectivos casos nacionales, no se encuentra evidencia sólida de que tales reducciones del gasto público -que efectivamente se llevaron a cabo- hayan tenido impactos significativos en la promoción de áreas claves o estratégicas que hubieran permitido impulsar el desarrollo de las economías latinoamericanas. Adicionalmente debe tomarse en consideración que la *flexibilización laboral*, por su parte, motivó la eliminación de puestos de trabajo, la precarización de otros y fuertes reducciones salariales en el sector privado, afectadas a su vez, por el incremento de la inflación.

En cuanto a las reformas tributarias, ampliando la base tributaria y menores cargas tributarias para el capital, así como la adopción de tasas impositivas marginales, las pretendidas reformas no se realizaron a profundidad ni con un enfoque de progresividad en función de los niveles de ingreso; por el contrario, se mantuvo y en algunos casos se profundizó el carácter regresivo de las estructuras y políticas tributarias. En el mediano plazo los desequilibrios de las finanzas estatales presionaron nuevamente hacia la necesidad de compensar los déficits mediante el endeudamiento público, tanto interno como externo.

El ajuste estructural para la estabilización. América Latina es una de las regiones más afectadas por la reciente pandemia del coronavirus Covid-19. La crisis que la ha impactado no puede comprenderse sin tener presente la fragilidad económica y social imperante antes que la pandemia se hiciera presente; se estima que la crisis ya estaba en marcha en la región Latinoamericana desde 2019, una crisis económica, social y pronto será de carácter político.

Desde principios de los años '80, la tasa promedio de crecimiento de América Latina oscilaba entre 1 y 2%; lo que significa que existe una escasa movilidad social, Salama estima que con una tasa de 2% se requieren cerca de 35 años para duplicar el nivel de ingreso. (Salama, P. (2021).

En todas las naciones latinoamericanas antes de la pandemia sus economías experimentaron varios ciclos recesivos, señalamos los más recientes en los que se registraron en conjunto tasas negativas de crecimiento: 1999, 2009, 2015, 2016, 2020 (Bloomer, (2022).

Evidentemente existieron factores externos que impactaron negativamente a la región, sin embargo, en todos estos países el factor determinante fue siempre el mismo: los

problemas estructurales de sus respectivas economías. Aunque debe destacarse una situación paradójica. No obstante, los períodos intermitentes de recesión económica,

¿Por qué el sistema de economía de mercado sigue funcionando? Siguiendo a Valenzuela, J. (1997), 2), intentemos explicar de manera sintética sus mecanismos internos.

El sistema de economía de mercado genera un excedente económico creciente, de que tendencialmente una proporción cada vez menor se destina a la acumulación de capital, es decir a la creación y paulatino incremento disponible no solo de los bienes de capital (instalaciones, maquinaria y equipo), propiamente dichos sino también de capital financiero y de capital humano); dicha acumulación además de presentar un carácter muy inestable, en períodos de crisis se estanca o peor aún llega a reducirse.

La condición clásica para garantizar el crecimiento de la economía es precisamente destinar a la acumulación la mayor parte del excedente económico (la parte que no se destina al consumo improductivo), tal condición no se cumple puntualmente en la estrategia neoliberal. He ahí la gran paradoja, ¿Por qué el alto excedente económico y el bajo nivel de la inversión no provocan el desplome del sistema? La respuesta es porque operan dos mecanismos de ajuste: por una parte, el aumento exponencial de los gastos improductivos, y por otra, la tendencia al estancamiento económico. En síntesis, el modelo neoliberal funciona con una alta tasa de rentabilidad y la generación de un elevado excedente económico; a la vez que, en contraste, con gran dilapidación de recursos y con tasas muy reducidas de crecimiento económico.

El contexto recesivo antes descrito necesariamente generó un panorama complicado para las masas de trabajadores desempleados que sin otras alternativas se ocuparon en la informalidad; a la masa de trabajadores del sector la informal de la economía usualmente se ha preferido no agravarla fiscalmente, toda vez que en ocasiones ha sido utilizada como fuente de movilización y apoyo a gobiernos de tendencia populista.

En todos los países latinoamericanos, los niveles de endeudamiento público tanto internos como externos se incrementaron, en tanto que los ahorros e inversiones productivas se redujeron sensiblemente. En estas condiciones, los sistemas financieros domésticos en función de los niveles de rentabilidad no han optado o no han podido desarrollar la inversión productiva para promover el crecimiento de sus economías. En estas condiciones evidentemente las posibilidades de los respectivos Estados nacionales han estado muy limitadas para asumir la rectoría y coordinación del crecimiento económico y de un desarrollo integral y sustentable.

La apertura comercial al exterior. En otra de sus vertientes esenciales -la estrategia de *libre comercio o de apertura comercial al exterior* - el neoliberalismo "... postula una

imaginaria inserción natural en el mercado mundial y reproduce el subdesarrollo que genera la exportación primaria.” Katz, C., (2015). En efecto, las enormes diferencias internacionales en los niveles de productividad, y por ende, de competitividad, ponen en entredicho las ilusiones de convergencia armónica y colaborativa de buena fe -el entre los países de diferentes niveles de desarrollo, de manera que persistió y aún se profundizó el intercambio desigual vale decir, desarrollados y los países en desarrollo.

Los diversos **efectos** generados por la aplicación del referido modelo de desarrollo hoy en día todavía perduran y en cierta medida -además de los problemas estructurales específicos de cada país de la región latinoamericana- han limitado las posibilidades de un desarrollo más armónico e incluyente, que pueda garantizar mejores condiciones de vida para las grandes mayorías desfavorecidas de la población de estas naciones.

Conclusiones.

A partir de las argumentaciones antes expuestas se comprende cómo la aplicación de la estrategia neoliberal de desarrollo acentuó los desequilibrios financieros, cambiarios y productivos tradicionales de los países latinoamericanos y, aunque los promotores del neoliberalismo han realizado doctrinalmente una aguda crítica de la intervención del Estado en la vida económica y social, no obstante, debemos señalar que en este planteamiento encubren y velan los beneficios que han obtenido los grupos que detentan el poder económico y financiero derivados de los subsidios y apoyos estatales en estas naciones.

Hoy en día puede realizarse con objetividad un balance de la aplicación del modelo neoliberal de desarrollo, sobre todo al finalizar el decenio de los años '90, en la que las políticas neoliberales alcanzaron su mayor cima, balance que resulta profundamente negativo. En efecto, constatamos no sólo un aumento generalizado y sin precedentes de los niveles de pobreza y de pobreza extrema, de la indigencia y la exclusión social resultado de la concentración de la riqueza social, sino también descubrimos que las economías de los países de Latinoamérica presentan un carácter altamente desnacionalizado -o propiamente extranjerizado- y cada vez son dependientes no solo en el aspecto tecnológico, sino también de las fluctuaciones de los mercados especulativos transnacionales.

En el centro de estos cambios -que en cierto sentido constituyen una profundización de procesos ya existentes en América Latina- se encuentra la disputa entre mercado y Estado -al menos formal- en la cual el segundo ha perdido (esperemos que sólo temporariamente) la batalla frente al primero.

Si bien, las medidas de ajuste estructural lograron reducir en el corto plazo los déficits presupuestarios y estabilizaron temporalmente los desequilibrios las balanzas de pagos en la mayoría de los países latinoamericanos, a pesar de todo, el neoliberalismo no tuvo la capacidad de resolver las deficiencias y limitaciones del modelo de desarrollo hacia adentro de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) que se aplicó en varios países de América Latina desde los años '40, por el contrario, generó nuevos problemas económicos, como la acentuación de la dependencia financiera y tecnológica de los países de la región.

La estrategia neoliberal intensificó la competencia global por incrementar los niveles de la productividad derivados de la mayor intensidad del trabajo asalariado, que si

bien, por una parte, permitieron incrementar los niveles de ganancia, por otra parte, considerando que los ciclos recesivos recurrentes a nivel de la región latinoamericana dieron lugar a contextos que profundizaron la desigualdad social y, concomitantemente, los niveles de pobreza, de pobreza extrema, de indigencia y de exclusión social han alcanzado en los años recientes índices sin precedentes, resultado de la concentración de la riqueza social. Esto significa que el modelo neoliberal provocó la reducción de los ingresos de los asalariados, situación que aunada a la intermitencia de las presiones inflacionarias redujeron su poder adquisitivo y en consecuencia, su capacidad de consumo y la consecuente disminución de sus niveles de bienestar.

Se observa la modificación de los principios de la política social debido a la aplicación y expansión de las políticas de privatización de la educación, de la previsión social y de la salud. Lo cual permitió poner en práctica uno de los postulados básicos de la política neoliberal, la reducción de las funciones tradicionales del Estado a actividades administrativas y de seguridad pública, con ello en la práctica se restringió la prestación de los servicios públicos a los cuales los ciudadanos pueden tener acceso, impactando de manera negativa, principalmente a los estratos más desfavorecidos de la población.

No obstante, en varios países de América Latina, la transformación de sus economías supuso una reconfiguración más que la mera *reducción* del Estado -strictu sensu- del gobierno, junto con la imagen de un proyecto fundacional que impuso el nuevo modelo económico mediante el impulso de la figura de un conjunto de individuos emprendedores que merced a su frugalidad llegaría a ser propietarios de diferentes formas de capital que debían obtener y acrecentar dentro de un contexto de competencia generalizada; dicho modelo no implicó solo una transformación de las relaciones económicas, sino también de la organización social, esto es, de las modalidades de sociedad asociadas a la promoción de una nueva organización social y política, en la que la revaloración de la ambición personal y la confianza en el esfuerzo propio como factores de un destino personal de abundancia y bienestar, de escalamiento social, mediante el impulso de una figura de individuos emprendedores que merced a su frugalidad llegaría a ser propietarios de diferentes formas de capital que deben obtener y acrecentar dentro de un contexto de competencia generalizada; y una oferta de integración a un alto estatus y de bienestar mediante el consumo y la ilusión de solvencia crediticia como fundamento estructural de este panorama de desarrollo y progreso.

En gran parte la razón de que el modelo neoliberal haya mantenido su vigencia a nivel global durante las últimas décadas se debe al desgaste que genera la alternancia en el poder político de gobiernos conservadores y populistas en América Latina en la administración de la referida modalidad de desarrollo.

Los tiempos, las condiciones y las situaciones cambian, no obstante, las necesidades de la mayoría de la población no sólo permanecen, sino también se transforman y se profundizan. Al respecto cabe plantearnos las siguientes interrogantes: ¿Tenemos la capacidad de comprender e interpretar correctamente los cambios? ¿De distinguir lo esencial de lo aparente? ¿O continuaremos incurriendo en el error de quienes asumiendo tener un conocimiento pretendidamente científico de los signos de los tiempos, adoptan posiciones ideológicas contrarias a un análisis objetivo de la realidad y, por ende, distan de ocuparse de la solución de los problemas que enfrentan las grandes mayorías más desfavorecidas de la población?

Notas:

1. Entre los participantes del referido *coloquio*, estaban no solamente adversarios del *Estado de Bienestar* europeo, sino también enemigos del *New Deal Norteamericano*, entre otros, Fiedrich August von Hayek, Karl Popper, Lionel Robbins, Alexander Rüstow, Wilhelm Röpke, Ludwig Von Mises, Walter Eukpen, Michael Polanyi, Jackes Rueff, John Bell Condliffe, Louis Baudin, Salvador de Madariaga, y el propio Walter Lippman a quien se debió la iniciativa de realizar el coloquio de referencia.
2. Las tres fuentes son a) **Luwig Von Nises**. Aunque no utilizó explícitamente el término, von Mises sí lo evoca, habló con frecuencia de un viejo liberalismo y de un liberalismo nuevo. En su obra *Liberalismo*, que data de 1927 (Academia Verlag. Sankt Augustín), por *viejo liberalismo* se refiere a los liberales clásicos. En tanto que, al hablar de un liberalismo nuevo, hace referencia a los socialistas que se hacen pasar por liberales. En una obra posterior *Socialismo* (Liberty Classics, Indianapolis), distingue entre el viejo liberalismo y el nuevo liberalismo en función de la teoría subjetiva del valor, ésta última formulada por la que después vendría en llamarse escuela austríaca de economía. b) **La Economía Social de Mercado**. Es una forma de organización de la economía real que se desarrolló en Alemania, y se aplicó en ese país con un importante éxito luego de la segunda posguerra, los resultados de su aplicación fueron calificados como un “*milagro económico*” (el llamado milagro alemán), e influyeron notablemente en soluciones similares en otros países europeos de la época. c) **La Escuela italiana**. Kurt Leube cree encontrar otro origen del término neoliberalismo en el movimiento intelectual ocurrido en el norte de Italia durante el período comprendido en las entreguerras. Antoni y Einaudi, trataban de darle a las ideas liberales un impulso decidido en medio de la trágica experiencia autoritaria que les tocó vivir. Al parecer ellos usaron muy fluidamente el término *nuevos liberales* desde finales de los años cuarenta en adelante. Lamentablemente no hay mayores pruebas de ello.
3. **Estado de Benefactor o Estado de bienestar**: se refiere a un concepto esencialmente de carácter político y moral, que constituyó el marco para el logro de acuerdos y soluciones cooperativas entre los agentes sociales. Fue, asimismo una respuesta a la crisis de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión, lo que lo llevaría a constituirse en un modelo

global de reestructuración del tipo de desarrollo económico y del estilo de gobernar. Tomó su cuerpo tanto de la teoría económica keynesiana como de la social-Beberidge. En síntesis, es un conjunto de políticas y derechos institucionalizados como derechos sociales que, a través de diversas vías, ofrecen protección a todas las personas que puedan encontrarse en una situación de dificultad económica y social.

4. El propósito de la *teoría keynesiana* fue proporcionar a las instituciones gubernamentales estrategias, así como elementos y mecanismos para mantener los niveles de actividad económica en los periodos de recesión, básicamente mediante la utilización del gasto público, como mecanismo para estimular la demanda agregada (la suma del Consumo, la Inversión, el Gasto de Gobierno y el Sector Externo -neto de exportaciones e importaciones-), y sus relaciones con el nivel de empleo y de ingresos. Mecanismos que incidieron en la redistribución del ingreso y a través de ello permitieron paliar las condiciones de pobreza de los estratos más desfavorecidos de la población. En efecto, el incremento del gasto público al estimular la demanda agregada produce un *efecto multiplicador*, que consiste en el cambio en los ingresos generado por el cambio permanente en el flujo de gastos que lo provocó, es decir, es el aumento de los ingresos finales derivado de las nuevas adiciones a la economía básicamente a través de tres factores: el gasto público, las inversiones realizadas por las empresas privadas y los ingresos de divisas provenientes de las exportaciones.
5. El referido conjunto estandarizado del llamado *Consenso de Washington* incluía políticas económicas que promovían la estabilización macroeconómica, mediante la reducción de la intervención del Estado en la economía, el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado y la liberalización económica con respecto al comercio internacional, como se indica a continuación:
 - 1). Disciplina en la política fiscal, enfocándose en reducir los grandes déficits fiscales en relación con el PIB.
 - 2). Reducción y redireccionamiento del gasto público en subsidios (especialmente de subsidios indiscriminados) y despido de servidores públicos, hacia una mayor inversión en las áreas clave para el desarrollo del país, e infraestructura.
 - 3). Reforma tributaria, ampliando la base tributaria y menores cargas tributarias para el capital, así como la adopción de tasas impositivas marginales.

- 4). Tasas de interés que sean determinadas por el mercado y positivas en términos reales.
- 5). Eliminación de controles de cambiarios y establecimiento de tipos de cambio competitivos.
- 6). Liberalización del comercio exterior: con particular énfasis en la eliminación de restricciones a las importaciones, la protección comercial deberá tener aranceles bajos y relativamente uniformes.
- 7). Liberalización de las barreras a la inversión extranjera directa.
- 8). Privatización de empresas estatales (adelgazamiento del Estado).
- 9). Desregulación: eliminación de regulaciones que impidan acceso al mercado o restrinjan la competencia, y de precios, mayor libertad económica para los grupos empresariales.
- 10). Certidumbre jurídica para los derechos de propiedad y establecimiento de topes a los incrementos salariales.

6. Se les denomina los **Chicago boys** a un conjunto de economistas chilenos quienes, una vez formados en la *Pontificia Universidad Católica de Chile* o en la *Universidad de Chile*, continuaron sus estudios de posgrado en la Universidad de Chicago. Ellos fueron determinantes en las orientaciones al libre mercado adoptadas, gracias a su influencia desde los puestos de dirección de la planificación económica en el gobierno chileno que ocuparon un año después del golpe de Estado. Ellos fueron -bajo la tutela de Milton Friedman, quien a su vez, fue uno de los discípulos más distinguidos de Hayek - los artífices del diseño, instrumentación y seguimiento de las reformas económicas y sociales que llevaron a la creación de una política económica neoliberal en favor del mercado -vale decir, de los grupos empresariales nacionales y extranjeros con orientación neoclásica- monetarista, y de descentralización del control de la economía, estrategia que dejaba en las manos del mercado la responsabilidad de llevar a Chile y sus habitantes -supuestamente- por el camino de la prosperidad, asumiendo con ingenuidad que los actores de ese mercado se comportarían de manera ética, sin necesidad de regulación externa.

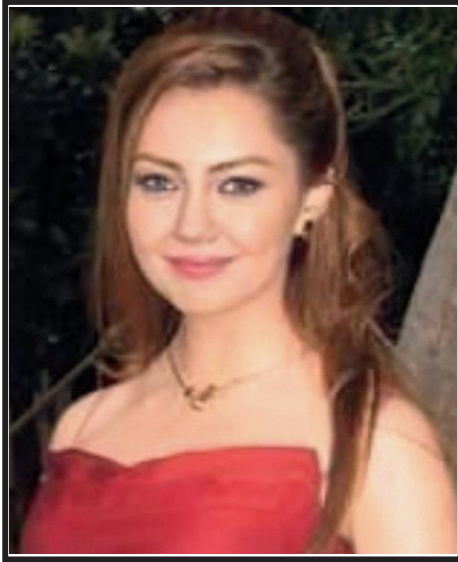
Referencias bibliográficas

- Anderson, Perry, (2003). “Neoliberalismo: un balance provisorio.” En: *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires.
- Aráujo, Kathya (2017), “Sujeto y neoliberalismo en Chile: rechazos y apegos”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Cuestiones del tiempo presente*, Universidad de Santiago, Chile, junio, disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/70>
- Basualdo, Eduardo M., y Kulfas, Matías (2002), “La fuga de capitales en la Argentina” en *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*, Gambina, Julio (compilador), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires.
- Baudin, Louis, (1953), *L’Aube d’un Nouveau Liberalisme*, Genin. París.
- Bloomer, (2022) Instituto Mexicano de Finanzas.
- Boas, Taylor C. y Gans-Morse, Jordan, (2009). Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan, Studies in Comparative International Development (SCID), Northwestern University, <https://doi.org/10.1007/s12116-009-9040-5>
- Boron, Atilio (2003). Prefacio a la segunda edición de *Trama del neoliberalismo: Mercado, crisis y exclusión social*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires.
- <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609030645/latrama.pdf>
- Boron, Atilio y Gambina, Julio (2002), Introducción a *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*, Gambina, Julio (compilador), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires.
- Czarnecki, Lukasz (2013) “La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal. ¿Cómo entender la lucha contra la pobreza en México?” *Frontera norte*, vol.25 no. 49, México ene./jun. Disponible en [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722013000100008#:~:text=Seg%C3%BAAn%20los%20autores%20neoliberales%20las,pobreza%20\(Hayek%2C%201978\)%3B%20la](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722013000100008#:~:text=Seg%C3%BAAn%20los%20autores%20neoliberales%20las,pobreza%20(Hayek%2C%201978)%3B%20la)

- Collier, Simon y Sater, William (1999), *Historia de Chile 1808-1994* [1996], Cambridge, Cambridge University Press.
- Cristobo, Matías, (2009) *El neoliberalismo en Argentina y la profundización de la exclusión y la pobreza*, Margen (No. 55) Córdoba, Argentina.
- Dos Santos, Theotonio, (2007), *Del terror a la esperanza. Auge y decadencia del neoliberalismo*, Monte Ávila Editores-Latinoamericana, Caracas.
- Deleuze, Gilles y Guattari, Félix (2004), *El Anti-Edipo. Capitalismo y esquizofrenia*. Paidós Studios, Barcelona.
- Drake, Paul. W., Volker, K. Frank, Joel Stillerman, et. al. (2004), *Victims of the Chilean miracle. Worker and Neoliberalism in the Pinochet Era, 1973-2002*, Duke University Press.
- elEconomista.es. (2018), “Chile es el segundo país más rico en recursos de América Latina - eleconomistaamerica.com.ar”
- Ffrench-Davis, Ricardo, (2008), *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, versión sintetizada de *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad en Chile; tres décadas de política económica*, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile.
- Friedman, Milton y Friedman, Rose (1980), *Libre para elegir. Una exposición personal*, Deusto, Grupo Editorial Planeta, México.
- Gambina, Julio, García, Alfredo T., Borzel, Mariano y Casparrino, Claudio, (2002), “Vulnerabilidad externa y dependencia de la economía argentina”, en *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*, Gambina, Julio (compilador), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires.
- Ghersi, Enrique (2004), *El mito del neoliberalismo*, Cato Institute, Chattanooga, Tennessee, 29 de septiembre, www.elcato.org
- Habermas, Jürgen (1995), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Harvey, David (2007), *Breve historia del neoliberalismo*, Ediciones Akal, Madrid.
- Hayek, Friedrich von, (1978), *The constitution of liberty*, The University of Chicago Press, Chicago.

- Huerta Moreno, María Guadalupe (2005), “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, *Cultura y Política* núm. 24, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Katz, Claudio, (2015), “Peculiaridades del neoliberalismo en América Latina” Pacarina del Sur, año 7, núm. 25, octubre-diciembre.
- Kosík, Karel, (1967), *Dialéctica de los concreto. (Estudio sobre los problemas del hombre y el mundo)*. Grijalbo, México.
- El País Diario, (2020), “La nefasta “tablita cambiaria” que dio nacimiento a la Patria Financiera”, 24 de octubre.
- Lissardy, Gerardo. (2021), “Qué es el neoliberalismo, quién lo impulsó y por qué algunos niegan que existe” BBC News Mundo, 26 noviembre, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59427703>
- *El Cronista* (2013), “Los hitos legislativos”, 1 de noviembre.
- Madariaga, Aldo (2019) “La continuidad del neoliberalismo en Chile; ideas, instituciones e intereses.”. en *Revista de Estudios y Pesquisas sobre las Américas*, 13 (2), Universidad de Brasilia.
- Marx, Karl y Engels, Fiedrich (1962), *La ideología alemana*, en *Marx-Engels Werke (MEW)*, vol. III, Dietz Verlag, Berlin.
- Millones Espinosa, Mario, (2013), “Neoliberalismo en América Latina: una interpretación desde la ideología en Žižek”, *Sociológica* (México) vol. 28 no. 79, may/ago.
- Montero, Cecilia (1997), *La revolución empresarial chilena*, Dolmen Ediciones, Santiago, de Chile.
- Ortíz Wadgymar, Arturo (1989), *El fracaso neoliberal en México. 6 años de fondonetarismo en México 1982-1988*, Editorial Nuestro Tiempo, México.
- Quezada Hernández, Rogelio, (1985), *Acumulación de capital y política económica en México 1976-1982*, Facultad de Economía, Universidad nacional Autónoma de México, México.
- Quezada Hernández, Rogelio, (2002). *Gasto público y bienestar social en México 1988-2000*; Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

- Rojas Villagra, Luis, (2015), (coordinador), *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Asunción. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20151203044203/Neoliberalismo.pdf>
- Rodríguez Grossi, Jorge. (2019), “¿Qué es lo auténticamente neoliberal y qué es transversal?” en *Revista Gesten III* (4), Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.
- Silva, Ludovico (1974), *Teoría y práctica de la ideología*, Editorial Nuestro Tiempo, México.
- Stiglitz, Joseph E. (1997) *La economía del Sector Público*, Antoni Bosh Editor, Barcelona.
- Valenzuela, J. (1996), 1). “El neoliberalismo y su fundamento teórico” en *El neoliberalismo en América Latina: crisis y alternativas*, La Paz, CIDES-UMSA.
- Valenzuela Feijó, José (1997), 2) “Cinco dimensiones del modelo neoliberal”, en *Revista Política y Cultura*, núm. 8, primavera, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México.
- Van Kersbergen, Kees, (2015), “El Estado de bienestar en Europa”, en *La búsqueda de Europa*, BBVA, Madrid, disponible en www.bbvaopenmind.com/libros.
- Williamson, John, (2004). «The Washington Consensus as Policy Prescription for Development». Institute for International Economics.
- Žižek, Slavoj (2008) “Introducción. El espectro de la ideología”, en Slavoj Žižek (compilador), *Ideología. Un mapa de la cuestión*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.



Mtra. ANGIE YADIRA
VÉLEZ ARVIZU¹

Integración regional ante el modelo Neoliberal en América Latina

Lo esencial en el hombre es el hecho de que ha emergido del reino animal, de la adaptación instintiva, de que ha trascendido la naturaleza –si bien jamás la abandona y siempre forma parte de ella-.

Erich Fromm.

Resumen

El problema de las asimetrías en el desarrollo regional en América Latina (AL), hoy en día, podemos considerarlo como uno de los principales retos para la política económica, social y ecológica de los Gobiernos Latinoamericanos. Los cambios recientes en las economías nacionales a partir del impacto de la globalización se han caracterizado por las diferencias y desigualdades económicas y sociales entre los Estados Nacionales (EN) de AL, por lo que –sin duda- el problema principal radica en conciliar la orientación externa del modelo de desarrollo económico de AL con las necesidades internas de cada país, tanto en el desarrollo regional y la disminución de disparidades regionales, entidades federales y/o departamentos, como municipales y locales.

Palabras clave:

- América Latina
- Asimetrías
- Globalización
- Desarrollo Regional
- Estados Nacionales

¹ Se destacó por su excelencia en cada nivel escolar, inició su educación a temprana edad ingresando a nivel primaria a los 4 años y concluyendo antes de los 20 años su licenciatura aún en el período de huelga más largo de la UNAM, en el año 2000 y Maestra en Finanzas por el ITAM. Ha recibido distinciones a nivel Internacional en diferentes continentes entre las que destacan por la *Federal Reserve System* de los Estados Unidos de América; *The European Commission* por Reino Unido antes de que fuera *Brexit*; *The Office of the Superintendent of Financial Institutions* por Canadá; *The Common European Framework* por Irlanda, Mención Honorífica por la AMEI en Colombia, entre otras. Cuenta con una basta formación entre diplomados, seminarios, congresos en el área de Sistemas y Tecnología; así como en el área Financiera, además de ser políglota. Profesionalmente, se inició en el medio Bursátil, contando con Licencia para operar ante la Bolsa Mexicana de Valores expedida por la (AMIB). Posteriormente, laboró como Supervisora de Bancos e Instituciones Financieras en la (CNBV), Comisión Nacional Bancaria y de Valores, además de ser profesora de Finanzas en Diplomados en el Tecnológico de Monterrey, así como en BBVA Bancomer y otras Instituciones Bancarias. Otra de sus áreas, ha sido la Administración, desempeñándose en CONAGUA como Subgerente de Administración a nivel Federal. También ha representado dignamente a México en el sureste y Centro Poniente de los EEUU como Directora Adjunta para Norteamérica en las ciudades de Nueva York y Chicago. Además de haber residido en los EEUU e Irlanda ha viajado a más de 60 países promoviendo y difundiendo nuestra Cultura Mexicana. Actualmente es voluntaria de América sin Muros una asociación para ayuda al Migrante, y de la (ASEM) Asociación del Servicio Exterior Mexicano; es socia de ASTA, Sociedad de Agencias de Viajes en los EEUU, también es la Vicepresidenta del Comité Turístico de México en el (IMEF) Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, a la fecha se desempeña como *Project Manager* en proyectos de tecnología en GNP.



Introducción

La globalización ha generado diversas y variadas relaciones espaciales, territoriales y de desarrollo económico, político, social y ecológico en América Latina (AL), es decir, entre regiones, países, Gobiernos Subnacionales y actores locales, éstas nuevas formas de interacción afectan los vínculos de los Estados Nacionales (EN) con sus entornos regionales y locales: surgen nuevas relaciones de poder y competitividad, emergiendo conflictos entre Estados Nación y actores de un mismo Estado, en contextos de espacios socioeconómicos fuertemente influidos por procesos de carácter transnacional. De aquí nuestro acento en los efectos dispares en la organización del territorio que agudiza los desequilibrios regionales dentro de cada país y en toda AL implicados en la globalización; lo cual plantea incógnitas sobre la coexistencia de regiones, sistemas urbanos y rurales de tipo tradicional, respecto de fenómenos territoriales emergentes, producto de las nuevas relaciones internacionales. Esta vinculación entre desarrollo nacional, regional y globalización es tricotómica y presenta saldos favorables y desfavorables en la organización socioeconómica de EN, Entidades Federativas, Departamentos², Municipios y Localidades. Para ello buscamos nuevas bases conceptuales tomando como marco de referencia una interpretación “orientada” a la globalización, con el propósito de evitar reduccionismo e identificar cambios específicos y articularlos.

2 En varios países de Latinoamérica se les llama Departamentos a lo que en México equivale a Entidades Federativas.

Objetivos y alcances

El propósito principal de este ensayo es invitarlos a reflexionar, a intercambiar ideas y puntos de vista sobre la necesidad de un cambio en la política regional de los EN de AL y el Caribe, sugiriendo algunas ideas que permitan instrumentar un nuevo paradigma basado en la concepción espacial del desarrollo. El ensayo se integra de las siguientes partes:

- I).- Algunas relaciones entre la ciencia y tecnología modernas, y los valores morales.
- II).- Globalización y reconstitución de las regiones.
- III).- Política económica y desarrollo regional.
- IV).- Planeación territorial y nuevo papel del Estado.
- V).- Globalización y sus consecuencias.

Justificación

Los científicos como el lego común consideran a la ciencia como un recurso básico de los seres humanos para enfrentar lo desconocido y le da poca importancia a la expectativa de que la ciencia ayude al creciente manejo de aspectos valorativos y dilemas morales.

El deseo de científicos y tecnólogos por convertirse en más “relevantes” participando –muchos de ellos- en asuntos políticos, sociales, económicos y ecológicos, refuerza la interfase entre científicos y tecnólogos en la formulación de opciones de acción política. Existe el peligro de que el hiperentusiasmo distorsione el papel de la ciencia y repercuta en el juicio de valores que entorpezcan el mejoramiento y avance de la ciencia y la tecnología. Por lo tanto, vamos a considerar algunas posibilidades, problemas y limitaciones en las relaciones entre la ciencia, la tecnología y los valores morales en el contexto del *territorio* Latinoamericano y el Caribe.

Desarrollo

Gracias a los avances científicos y tecnológicos, la humanidad dispone de instrumentos más poderosos. Por esto, las decisiones y acciones ejercen –día a día– mayor influencia en el futuro de la humanidad. Por ende, es de la mayor importancia el mejoramiento de las decisiones humanas, en términos del impacto y de su repercusión actual sobre el destino humano.

¿Cómo mejorar las decisiones humanas?

Permítanme fundamentar mi respuesta, destaco para ello, tres operaciones espirituales que realizamos los seres humanos en el transcurso de nuestras vidas: *la simple aprehensión, el juicio y el razonamiento* ³.

La *aprehensión* nos permite asir algo sin afirmar o negar nada de ello. Es decir, captamos una cosa sin negar o afirmar nada de ella.

La segunda operación del espíritu, *el juicio* ⁴, consiste en afirmar o negar, dicho de otra manera “componer” o “dividir” al afirmar o negar, es decir, al realizar un acto declaramos que una cosa es o no es. Ejemplo: *hoja y escrito*, hacemos un acto de simple aprehensión, no hacemos un juicio. Sólo juzgamos si, componiendo o dividiendo *hoja y escrito* por medio del verbo, *hoja esta escrita o hoja no esta escrita*. Lo que nos lleva a afirmar que: sólo hay juicio cuando el espíritu afirma o niega, es decir, cuando determina o decide lo que es.

El *raciocinio* es la tercera operación del espíritu y la podemos definir como *el acto por el cual el espíritu, por medio de lo que ya conoce, adquiere un nuevo conocimiento*.

Ahora bien, el acto mental de razonar aparece como una serie o una sucesión de juicios. De aquí el nombre de *discursus*, <<discurso>> que le damos comúnmente. Cabe aclarar que la serie o simple sucesión de juicios no constituyen un razonamiento.

Para que haya razonamiento, es necesario que los juicios *dependan* los unos de los otros -y los más importante-, no en virtud de las disposiciones del sujeto, sino en

3 La facultad de razonar es la razón. Pero el término tiene -a través de la historia- tantos y diversos sentidos, para efectos de este ensayo nos apegamos a su sentido etimológico: Razón viene del latín reor: creer, pensar, calcular. Ratus significa: calculado, fijado, ratificado. Y ratio: cuenta, razonamiento, justificación.

4 Remitimos al lector a profundizar sobre los diferentes tipos de juicios que sustentan las proposiciones lógicas a consultar un buen libro de lógica, en la bibliografía sugerimos algunos.

virtud de lo que cada uno afirma. Esta dependencia objetiva ha recibido desde hace 23 siglos el nombre de lógica⁵; se expresa en general en el lenguaje por las conjunciones: *ahora bien, así, pues, porque, consiguientemente, entonces, si sólo sí, etc.*

De tal forma que, el acto de razonar consiste, no en *poner* juicios, premisas o conclusión, ni tampoco en *pasar* del uno al otro, sino en *ordenarlos* de tal modo que se encadenen, o relacionarlos por un vínculo necesario o incluso en ver su dependencia.

Podemos percatarnos que el razonamiento no es un fin en sí mismo, es decir, no se razona por razonar, se razona para concluir; de aquí que el *fin* del razonamiento sea, su conclusión.

Conclusión que debe ser *verificada*, es decir, verla como dependiente de juicios ya tenidos como verdaderos; esto último para hacerla participante de su evidencia. Y algo muy importante, si fuese evidente por sí misma, no habría motivo para razonar.

Después de este breve *excursus*⁶ pasemos a responder la pregunta planteada. Bien, vamos a distinguir dos significados de ciencia.

- i.) Un significado positivo, en el cual la ciencia estudia la concurrencia de fenómenos en una forma “libre-de-valores” hasta donde humanamente sea posible;
- ii.) Otra de aspecto más amplio que incluye las llamadas “ciencias morales”, como son la jurisprudencia, la teología y la filosofía moral, éstas analizan y desarrollan sistemas morales “independientes” en parte del comportamiento cotidiano, por lo que podemos considerarlas parcialmente como “libres de comprobación”. Mientras mantengamos analíticamente diferenciados estos dos usos del concepto “ciencia”, no hay problema. Por lo tanto, en este ensayo vamos a usar ambos enfoques de ciencia, tratando de evitar otros enfoques como el apologético, que esta interesado en argumentar con base en la ciencia para lograr posiciones ideológicas determinadas como la marxista, socialista, etc.

El enfoque i) es fundamental a la mayoría de sus partes exitosas, por ejemplo, en las ciencias naturales.

⁵ Se considera a Aristóteles (384-322 a. C.) como el verdadero fundador de la lógica.

⁶ He realizado este excursus porque hay quienes realizan tautologías en sus discursos e intervenciones públicas, privadas e incluso han puesto de “moda” en ambientes educativos y pedagógicos que van desde profesores de aula desde el nivel de preescolar hasta Secretarios(as) de Educación Pública y lo repiten como pericos ante cualquier oportunidad de decirlo. Ejemplo: hay que aprender a aprender. Nótese la tautología y lo más peligroso, el sofisma que ello implica; me explico, cómo le digo a una persona: muere-te para que aprendas a morir. Repugna al sentido común tal aseveración, porque olvidan algo tan elemental: “conocer es aprehender teóricamente los objetos, sus modos y sus relaciones; el conocimiento es el resultado de conocer”. (Romero, y Pucciarelli, 1956, 97).

Ahora bien, el enfoque i), no nos ayuda a validar valores fundamentales, esto es, no se justifican por ser instrumentales para el logro de fines trascendentes.

Aun cuando la ciencia maneja asuntos valorativos, es incapaz de suplir la función y responsabilidad humana fundamental por algoritmos científicos ¿Por qué? Porque la formulación de decisiones incluye –un elemento fundamental-, el juicio de valores. Es decir, un elemento crítico extra racional.

Sin embargo, la ciencia auxilia la formulación de decisión, aportando elementos que permitan clasificar la dimensión de las decisiones que permitan normar la opción moral, en este sentido puede contribuir significativamente al juicio de valores ¿Cómo? Por medio de varios métodos y metodologías, por ejemplo, por medio de enfoques para hacer más explícito, más comprensivo, más consistente, más sistemático, más preciso, oportuno y por ende más responsable –lo que de ahora en adelante llamaremos-análisis valorativo (AV).

Dicho AV nos conmina a hacer una distinción básica: el *hecho* y el *valor*. El *hecho* o los *hechos* no reportan ningún sentido o valor si no están debidamente apoyados en una idea que les dé objetividad, idea que es realizado en cada forma de cultura y concretado en cada tipo de actos que la integran. Ejemplo: usar como vestimenta una tapa rabo en las culturas “aborígenes” se considera “normal”, usar vestimentas que cubran la mayor parte del cuerpo como en las occidentales se considera “normal”; cada una de dichas culturas valora (ve, comprende e interpreta, etc.) de diferente forma las costumbres de vestir tanto la propia como la de la otra.

La palabra “valor” viene del verbo latino “*valere*” que significa: estar bien, tener salud, vigor, energía. En este sentido, un valor es algo que “está bien”, que posee esas características, algo que por sí mismo se impone. La palabra *valor*⁷ se emplea en infinidad de actividades y situaciones humanas, y posee, por consiguiente, diversas y variadas acepciones. Por ejemplo: en la matemática (una cantidad tiene valor positivo o negativo, o es mayor o igual \geq ó menor o igual que \leq); en el lenguaje económico (los valores de la bolsa o el valor de una mercancía); en el lenguaje lógico (un argumento puede ser verdadero o falso); en el lenguaje artístico (una obra vale o no estéticamente); en el lenguaje de la salud (una persona puede estar o no sana, capacitada o discapacitada); etc. también se habla de valores materiales, de valores espirituales y de valores éticos, etc.

⁷ La rama de la filosofía que trata de los valores se llama: axiología.

El AV⁸ es una actividad muy compleja, cuyas técnicas, métodos, metodologías y orientaciones están en constante cambio, crecimiento, discusión e interpretación. Pero para los fines de este ensayo consideramos el AV como un instrumento poderoso para proveer auxilio científico al juicio de valores en un contexto decisonal. Ilustremos las potencialidades y clarifiquemos algunos de sus contenidos:

iii.) *Revisión integral*: muchas decisiones y acciones políticas, económicas, sociales y ecológicas -entre otras- son resultado de la aplicación instrumental de cursos estructurados en rígidas divisiones académicas de trabajo, basados en consideraciones estrechas, mismas que trasladan a los centros de decisión, consecuencia(s): niegan las tendencias de las nuevas tecnologías, lo cual ilustra debilidad sociopolítica y socio-económica al formular alternativas de decisión. Un ejemplo: la medicina que se estudia, enseña y práctica en las universidades mexicanas soslaya, impide y hasta restringe el estudio, enseñanza y práctica de la nano medicina, con los efectos negativos que ello implica (laboratorios descontinuados -sin tecnología de punta-, profesores(as) y alumnos(as) con escasa práctica clínica, con equipos viejos y algunos inservibles y con metodologías anticuadas, etc. un dato alarmante: ¿Cuántas patentes han realizado las escuelas y/o facultades de medicina de todo el país desde su fundación a la fecha⁹? Y el colmo de los colmos, hospitales de primer, segundo y tercer nivel sin medicamentos para atender a sus pacientes, situación que la ingeniería mexicana intenta revertir, por ejemplo, con “ventiladores” diseñados y construidos con personal e ingeniería mexicana que en la práctica auxilian las deficiencias de las necesidades actuales, otro ejemplo, el Túnel Emisor Oriente (TEO)). El camino para superar estos impasses obliga a una revisión integral -para el caso del ejemplo en cuestión, del sistema de salud a nivel nacional, bajo taxonomías de metas, elaborar un plan nacional de salud a 50 ò 100 años (como lo hacen los chinos y los rusos¹⁰).

⁸ Actualmente, los filósofos reducen a cuatro los problemas capitales de la axiología: i) El de la existencia del valor; ii) El del conocimiento estimativo; iii) El de la realización de lo valioso, y iv) El de la libertad de la persona frente a los valores.

⁹ La Escuela Superior de Medicina (ESM) del IPN, la segunda más importante en México, ninguna patente, Ciencias Biológicas del IPN, una: el Factor de Transferencia mejor conocida como la tinta indeleble (usada en los comicios). Respecto a las del interior del país, no hay datos, al parecer ninguna patente.

¹⁰ Cabe hacer un comentario al respecto. México hizo su Revolución en 1910, a la fecha de ser un país subdesarrollado -ahora le llaman emergente-, Rusia hizo su Revolución en 1917, a la fecha es un país de “primer mundo” con el 40 % de armas nucleares del planeta, con bases siderales y viajes a la luna, etc., baste un ejemplo: a raíz de la pandemia produjo una vacuna, en México todavía están investigando su elaboración, amén de patentizarla. Respecto de China, también patentó su vacuna, baste mencionar que en el lapso de 50 años sacó de la pobreza a más de 500 millones de seres humanos, cada día hay nuevos millonarios en China; en México cada sexenio aumentan los millones de pobres y los más ricos se hacen más ricos, la asimetría es brutal

- iv.) *Explicación tácita y expresa de las dimensiones de juicio.* Cada decisión implica un cierto número de dimensiones de juicio, lo obvio sería que se explicitaran, pero suele ocurrir lo contrario y usualmente son inexplicadas ya sea por preferencias de tiempo y rasgo, y por tanto no consideradas responsablemente, porque incluyen metas y valores subconscientes individuales y doctrinas organizacionales ocultas y profundas aceptadas en forma automática. El remedio para la dimensión tácita consistiría en adecuar cuestionamientos y auto cuestionamientos de los formuladores de alternativas de decisión, previamente explicadas por medio de gráficos, mapas valorativos, apoyados en técnicas más penetrantes que van desde el psicoanálisis individual hasta la investigación de metas organizacionales, cuidando el respeto de otros valores como el derecho a la privacidad.
- v.) *Costos.* Incluye la aplicación del pensamiento económico al juicio valorativo, por medio de los costos de oportunidad a cada opción, considerando los valores que pueden ser satisfechos con otra o varias alternativas que impliquen los mismos y/o equivalentes recursos. Estas implicaciones no incluyen la ilusión de agregación utilitaria simple, ni tasas de intercambio lineal entre valores. En síntesis, el costo de valores referido al costo de oportunidad en contextos de decisión muy concretos auxilia al juicio valorativo particular, y por ende, lo convierten en más responsable.
- vi.) *Análisis de consistencia:* cada opción compleja involucra un gran número de valores que aumentan ad libitum si un juicio valorativo que refine y depure por medio del examen minucioso de que valores pueden ir juntos, paralelos y/o complementarios, a partir de características sistemáticas. Aquí la filosofía analítica aporta mucho al analizar la consistencia interna entre diferentes valores, por ejemplo: libertad individual e igualdad. La consistencia sistémica pertenece a las ciencias sociales al considerar problemas a nivel de sistemas y subsistemas sociales con distintos valores que se refuerzan o repelen mutuamente, se contradicen o son independientes entre sí, por ejemplo: el cambio climático y el crecimiento económico, la protección ambiental y las enfermedades zoonóticas (transmisión de enfermedades de animales a seres humanos: SIDA, Coronavirus o Covid-19, Gripe aviar, Ébola, etc.). El análisis de consistencia es muy importante porque puede introducir ciertos juicios valorativos como: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los *límites del crecimiento* y *más allá de los límites del crecimiento* del Club de Roma, el panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, la agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, Nuestra Agenda Común, etc.

- vii.) *Aspectos institucionales*: hacer a un lado la meritocracia, la tecnocracia y la científicocracia de los métodos de AV y en su lugar encajar los principios de la democracia por medio de la explicación de las dimensiones del juicio valorativo ¿Cómo? Clasificando sus implicaciones a través de legitimar valores, por ejemplo: capacitar a las comunidades y/o sus electores para realizar elecciones claras y responsables entre opciones de para elegir políticos que representen a las minorías y pluralidades ideológicas, lo cual redundaría en forma positiva, aplicando métodos científicos como contribución a la democracia.
- viii.) *Innovar instituciones*: por honor a la brevedad –una consideración detallada requiere de todo un libro-, vamos a indicar algunos cambios que involucren cambios requeridos: educar desde la niñez¹¹ a los futuros ciudadanos para que sean capaces de lograr formular opciones de decisión autónomas en asuntos complejos y vitales, incluyendo el juicio valorativo y la responsabilidad social y comunitaria de entornos locales, nacionales y planetarios; no compartimentar decisiones interdependientes como si fueran asuntos separados, al respecto, adoptar futuros comprensivos alternativos mediante el juicio valorativo; institucionalizar el AV como parte de la acción política y la planeación de la acción política, dentro de la formulación de estrategias de acción política.
- ix.) *Instituciones científicas*: involucrar el AV en la ciencia, tecnología y algunas actividades científicas específicas (Seguridad Nacional, información y transparencia y privacidad de datos personales, etc.), como requisito y auto examen de conciencia; entendimiento de las interfases existentes entre los valores morales y la ciencia y tecnología modernas, esto incluiría la contribución de la ciencia y tecnología a la validación de valores básicos en los enfoques científicos y tecnológicos como instrumentos de auxilio al juicio valorativo y por ende al AV.
- x.) *El futuro como disciplina académica*: desde los albores de la humanidad ésta se ha preocupado por el futuro ya sea motivado por la curiosidad, las contingencias o las dependencias que tienen todos los procesos conscientes, ya sea para predecir contingencias o formular decisiones predictivas y asegurar sus existencias ante riesgos o catástrofes naturales o provocadas por los mismos seres humanos (guerras, robos, expulsiones, etc.). Ante tales o cuales eventualidades se ha organizado en grupos y/o comunidades

11 Los griegos desde el primer año de nacidos ocupaban puestos de decisión. Tucídides.

humanas organizadas y han desarrollado actividades exploratorias hasta conformar instituciones de exploración futura como, videntes, profetas, sibilas, adivinos, brujos, magos, oráculos, etc. Actualmente los estudios sobre el futuro -hoy la jerga técnica las llama estudios prospectivos (EP)- pertenecen a diferentes especies de esfuerzos y las distinciones podemos encontrarlas no en razón del sujeto, sino en torno a la metodología, paradigmas y sus bases o supuestos fundamentales.

Los EP actuales revelan muchos rasgos, de profesionalismo, modernidad y científicidad, caracterizadas por: licenciaturas profesionales con amplia y creciente demanda, conferencias, coloquios, congresos, asociaciones nacionales e internacionales, organizaciones especiales de investigación tanto públicas como privadas, cátedras universitarias, planes y programas de enseñanza y una gran variedad y serie de instrumentos, técnicas y métodos con la pretensión de otorgarles legitimidad científico-profesional. Razón por la cual, no podemos atenernos a los signos presentes y síntomas externos para diagnosticar la validez y utilidad de los EP., ya que necesitamos de un examen más completo para encontrar las posibles diferencias entre apariencia y realidad.

Evaluar la calidad de un esfuerzo intelectual como los EP, puede realizarse en diferentes niveles con el apoyo de una variedad de criterios entre los que elegimos: i) el pragmático, ii) el paradigmático, y iii) el de los supuestos básicos. Para que los EP sean aceptados como una actividad intelectual ameritada o un esfuerzo intelectual válido, deben satisfacer algunos criterios para las tres dimensiones operacionales o cuando menos, cumplir los requisitos de alguno de éstos.

Los EP en sus diversas variedades, tienen tres fundamentos operacionales:

- i.) Algo debe ser conocido respecto al futuro
- ii.) Algo podemos saber acerca del futuro
- iii.) Los EP nos ayudan a producir conocimiento deseado respecto al futuro.

En el nivel pragmático, al examinar la utilidad de los resultados de los EP encontramos algunos aspectos improductivos:

- i.) Las predicciones a largo plazo no pueden ser evaluadas por largos periodos con exactitud.

- ii.) Las acciones humanas están influidas por las imágenes del futuro, las que a su vez están influidas por los EP, la mayoría de las veces es difícil de identificarlas y con ello distorsionan la validez objetiva de las predicciones.
- iii.) Las predicciones probabilísticas en asuntos complejos tienen variabilidad diversa y abierta provocando con frecuencia que los hechos sucedidos no sirvan para probar o desaprobando la validez de las predicciones y si a ello agregamos la serie y/o escasez de estadísticas significativas para hechos similares que son socialmente importantes obtendremos resultados fallidos.
- iv.) Dificultad al aplicar el concepto de “conocimiento objetivo” a los desacuerdos respecto a los resultados esperados, incluidos los análisis de aptitudes y calificaciones necesarias entre los estudian, trabajan e investigan sobre estos estudios.

En el nivel paradigmático, los EP son inapropiados porque implican el empleo y evaluación de paradigmas usados en EP de otras ciencias o de ciencias correlativas que diseñan e interpretan como un todo, aun cuando los EP pueden y en ocasiones son parte una “revolución científica” al aportar elementos y cambios sustantivos en sus paradigmas. Aunque los paradigmas comunes a los EP (sobre los que oscilan grandes desacuerdos, por ejemplo: la guerra en Ucrania), no pueden ser evaluados por comparación a los resultados pragmáticos de otras disciplinas como: química, física, biología, matemática, ingeniería, medicina, etc., los EP no pueden seguir un camino similar, porque los análisis, exámenes y evaluaciones pragmáticos y paradigmáticos o bien no pueden ser aplicados o son inapropiados. Esto último es de lo más importante, porque disgusta a muchos académicos y varias ocasiones negada en sus publicaciones por los abogados de los EP

Soslayo la distinción –estricta- entre el contenido y las facetas “filosóficas”, “biológicas”, “sociológicas”, “antropológicas” e “intelectuales”, para concentrarme en algunos supuestos básicos de los EP.:

- i.) *El futuro debe ser conocido como una meta o valor*: el interés y curiosidad por el futuro es un fenómeno muy extendido, aunque no universal. Por ejemplo: algunas culturas “primitivas” con perspectivas del tiempo distintas a la nuestra o sin perspectiva de tiempo muestran poca curiosidad respecto al futuro; lo mismo con algunas sectas religiosas que muestran el apocalipsis como hecho eminente y por ende les interesa muy poco el futuro, a excepción de su salvación personal o comunal; algunas sectas

y/o grupúsculos apologistas del mito de Sísifo¹² (el absurdo), etc. Pero en la mayoría de las sociedades contemporáneas, así como en muchas de las antepasadas, la curiosidad sobre el futuro es ardua e intensa.

Independientemente de la distribución del interés por el futuro entre individuos como entre diversas poblaciones, cada persona, cada científico debe escoger para sí mismo, de manera juiciosa, un área de interés, aceptando que ni siquiera la ciencia es autónoma y neutral ante la(s) ideología(s) para validar nuestros conocimientos sobre el futuro;

- ii.) *El conocimiento sobre el futuro es útil (“trampolín”) para alcanzar otros valores o metas:* este supuesto considera el conocimiento sobre el futuro como instrumento para alcanzar otros valores y metas definidos e indefinidos, y es muy importante para consideraciones y/o formulaciones de opciones de decisión. Aun cuando los resultados probables de distintas opciones deben ser comparados, analizados y reexaminados, podemos formular procesos sintéticos de opciones de decisión conscientes y orientados al logro y consecución de metas en dependencia directa de ciertos conocimientos respecto al futuro inmediato y mediato. Por consiguiente, esta o aquella formulación de opción(es) de decisión(es) es o son aceptadas como posibles, deseables y plausibles, nuestros supuestos y presupuestos respecto al futuro, en tanto instrumento útil, es aceptable.

Cabe aclarar que, la formulación de opciones de decisión puede ser rechazadas por aspectos y/o puntos de vista formal o determinístico, o bien por dudas o limitaciones en torno a la capacidad de la mente humana para lograr más beneficios que pérdidas por medio de sus decisiones.

Otro argumento en contra de los EP se refiere a sus satisfacciones potenciales. Es decir, la predicción de escenarios indeseables, que sean posibles, aumenta la posibilidad de ocurrencia, por ejemplo: al no finalizar la guerra en Ucrania aumenta las posibilidades de que más países se vean involucrados como está sucediendo con el envío de armamento de combate por parte de países del pacto de la OTAN a Ucrania, en respuesta la solidaridad de la India; Irán y China con Rusia.

¹² Zeus lo castigó por sus delitos y fue mandado al Hades, ahí “los jueces infernales resolvieron que estuviera dando vueltas constantemente a fuerza de empujones a una enorme roca, haciéndole rodar hacia la altura y que ella volvía a caer y su obra interminable era la mayor fatiga. En esa forma dura eternamente.” (Garibay, Ángel, 1973, 219).

- iii.) *Cómodisminuir/omitir los efectos de la distorsión cognoscitiva*: los EP al modelar el futuro afectan de manera sensitiva emociones, valores e intereses. Y como todos los seres humanos tenemos emociones que queriendo o no modelan nuestra percepción del futuro; nuestros valores descansan en la esperanza de su realización en el futuro; y nuestros intereses pueden o no depender de imágenes aceptadas sobre el futuro. Los efectos de las percepciones e imágenes de auto realización y autocensura del futuro sumamos las metas y anhelos, entonces quedan aclarados los efectos distorsionadores de los EP. Cabe aclarar que los efectos distorsionadores mencionados suelen estar mezclados y distinguirlos requiere de contrastarlos con la realidad a través de un Sistema autopoiético, es decir, un sistema dinámico que se autodefina en unidades integradas por una red de producción de componentes (ontológicos, metafísicos, epistemológicos, éticos, estéticos, lógicos y axiológicos) los cuales generen de manera recursiva la red de producción propia que los produce a ellos mismos.
- iv.) *Proyección de EP*: la proyección de EP requiere: i) enlace(s) entre el presente y los futuros alternativos, y ii) pertinencia de los EP a los principales asuntos presentes, actuales o potenciales en el desarrollo e implementación de estrategias que permitan sensibilizar y educar las texturas de apreciación en la formulación de acción(es) política(s).

El enlace exige e implica la explicitación de –ciertas- relaciones causales entre las decisiones presentes y los futuros considerados. Ya sea dependiente e independiente el futuro de las decisiones presentes, el enlace debe admitir la identificación y grado de seguridad ante la dependencia vaga y dudosa de proyectar acciones políticas presentes conjeturadas y no seguras para que el futuro alternativo sea:

- i.) “Actuales”, es decir, que los asuntos sean advertidos y reconocidos;
- ii.) “Potenciales” los temas a los valores pertinentes para la acción política,
y
- iii.) Aplicar la función de “vigilancia”, es decir, transformar los asuntos de acción política en actuales, identificando evoluciones futuras que requieran acciones “actuales”, para evitar futuros indeseables y apoyar los deseables.

Globalización y reconstitución de regiones en AL.

La Globalización (G) toca al ser humano en todas sus expresiones y dimensiones, y en este ensayo vamos a centrar la atención en sus manifestaciones territoriales¹³ donde se articulan temáticas de desarrollo: económicos, sociales, poblacionales, ambientales, culturales, etc., que responden a problemas específicos de política territorial relativos a la distribución y estructuración de la economía y la población en el territorio, con base en categorías territoriales: regiones urbanas, sistemas urbanos, corredores industriales, parques temáticos, ejes y/o polos de desarrollo, espacios integrales, de transición o marginados y/o deprimidos, a nivel nacional, regional y/o periférico. Aunque el proceso no es nuevo, no podemos soslayar los drásticos cambios -en el territorio- por la revolución en las comunicaciones y las tecnologías de la información.

Este proceso redimensiona las relaciones entre EN y subnacionales, afectando de distintas maneras su unidad al establecer nuevas relaciones de poder y competitividad, haciendo emerger conflictos, entrecruzamientos y traslapes entre actores del mismo EN y actores transnacionales dando lugar a la transnacionalización del territorio; provocando la aparición de fenómenos que deben ser abordados, explicados y contextualizados desde perspectivas diferentes a las tradicionales: las nuevas formas de producción y comunicación, las crisis económicas, el trabajo, las pandemias, las identidades socioculturales, los conflictos étnicos, el papel de las organizaciones internacionales, el papel emergente de los EN, el cambio climático y su impacto ambiental, el desarrollo regional, nacional y local, etc., cabe agregar los nuevos paradigmas de subcontratación y externalización, cuya aplicación genera efectos diversos como la aglomeración, el stress y una nueva división internacional del trabajo: zonas productivas y mercados jerarquizados y articulados conforme a la funcionalidad de cadenas de interdependencias, que no abarcan a países en su conjunto sino -sólo- a espacios subnacionales: regiones, ciudades y localidades que representan los nuevos y/o futuros ejes y/o polos articuladores de la economía mundial, por ejemplo, en el caso de la Ciudad de México: Santa Fe, en Aguascalientes la planta automotriz de Nissan y la nueva planta automotriz -en construcción- de Elon Musk en Monterrey, etc.

¹³ El territorio se basa en conceptos espaciales, éstos pueden ser: la ciudad, la región, la unidad ambiental, etc., las cuales -valga la redundancia- se refieren a algún territorio específico.

Política económica y desarrollo regional

La existencia -objetiva- del desarrollo regional podemos apreciarla en la forma diferenciada de las inversiones, junto con los desequilibrios en rezago social que no pueden ser corregidos por el mercado y exigen la presencia del EN a través de políticas de desarrollo regional, acordes con la dinámica globalizadora. Esto exige diseñar planes y programas que incorporen variables fundamentales que fomenten el fortalecimiento económico de AL (el Caribe, Centroamérica y Sudamérica), como la competitividad, el desarrollo tecnológico, la flexibilidad laboral, la migración “ordenada”, la incorporación de nuevos espacios subnacionales como soporte ineludible a las relaciones comerciales, financieras y de producción mundiales que permitan reducir las asimetrías, a través de un proceso de Desarrollo Latinoamericano (DL) que incluya:

- i.) Un proceso de concertación que articulen y concreten acuerdos bilaterales, multilaterales de libre comercio, que permitan reducir los desequilibrios como el rezago regional;
- ii.) Evitar acciones aisladas, atemporales y de falta de continuidad para reducir rezagos;
- iii.) Evitar estrategias exógenas de inversión que reproducen esquemas centralizados y sectorizados en regiones y localidades subnacionales;
- iv.) Crear infraestructura, soportes jurídicos para desarrollos más competitivos, establecer conexiones interregionales que maximicen mutuamente los beneficios propiciando el surgimiento distributivo y desparramado de puntos dinámicos que no solo exploten un recurso productivo, con una posición privilegiada en términos de los flujos internos del comercio, por ejemplo: la focalización del desarrollo turístico o de servicios, o el renglón de infraestructura, que solo genera inercia y satisfacción de demandas de concentraciones históricas de población en EN;
- v.) Aumentar la participación en la toma de decisiones de política pública entre los EN y sus respectivos gobiernos federales y/o departamentales, municipales y/o locales;
- vi.) Descentralización fiscal (Heng-fu *op. cit.*);

- vii.) Revertir la tendencia y perspectiva del desarrollo desestructurador del espacio de los EN a nivel subnacional, municipal y local;
- viii.) Reducir la desigualdad de acceso y oportunidad de empleo e ingreso a la infraestructura de bienestar para la población de los EN, a través del fomento e implementación de infraestructura social a nivel municipal y local.

Los desequilibrios en los territorios de AL adquieren expresión en la marginación social y los podemos apreciar a partir de los indicadores: niveles de pobreza ampliamente extendida, grados de inversión focalizada, calidad de vida polarizada, capacidad y calidad de servicios estratificados y polarizados, niveles de violencia en aumento, parámetros nutricionales deprimentes, subsistencia de auto consumo, degradación ambiental en aumento, deforestación, la media del nivel de escolaridad ronda entre 7 y 9 años, etc. Estos indicadores conminan a configurar políticas públicas que integren las dimensiones sociales, ecológicas y económicas del desarrollo considerando a las generaciones futuras, mediante procesos de carácter endógeno que permitan a las comunidades tomar (o recuperar) los procesos que las determinan y las afectan bajo algunos principios que dependan de comprensión topológica –en el- territorio:

- i.) Autosuficiencia.
- ii.) Diversidad: biológica, genética, ecológica, paisajística, productiva.
- iii.) Equidad: productiva, de recursos, de participación, de género, etc.
- iv.) Justicia: económica, política, cultural, etc.

Por un lo tanto, el desarrollo regional en AL se enfrenta a un problema de concepción y diseño instrumental para abordar los nuevos retos del desarrollo nacional en el escenario mundial. No basta con reconocer la existencia de rezagos regionales, subnacionales, municipales y locales, tampoco de aprovechar algunas ventajas con que cuentan algunas regiones, ni por el imperativo económico del beneficio social de grupos y áreas geográficas de los EN, sino reivindicar la justicia social para todas las áreas geográficas, independientemente de su topografía, coordinando -con urgencia- la planificación territorial con políticas institucionales entre agentes y actores que no subvaloren dichas instancias de planeación, y por ende, debiliten la institucionalidad de los procesos de reorganización socioeconómica territorial.

Planeación territorial y nuevo papel del Estado

Desde la conferencia *Spatial Planning System: Toward a New Role for Spatial planning* celebrada en París, y organizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en marzo de 1999, y un año antes el Banco Mundial (BM) en su conferencia anual sobre Desarrollo Económico, convocaron a especialistas para discutir el incremento de las asimetrías espaciales que la globalización genera, y tomar medidas y estrategias territoriales de desarrollo, ponderando el papel de la(s) nueva(s) geografía(s) económica(s) respecto de la econometría, planteando propuestas de acción para atenuar las disparidades regionales, nacionales, subnacionales. (Krugman, *op. cit.*; Gallup, *et al, op. cit.*; Henderson, *et al, op. cit.*). Conminando a los Gobiernos regionales, subnacionales y municipales a propiciar acciones locales por medio de procesos de democratización y descentralización crecientes, como elementos activos de la planeación regional emergente. Lo anterior como reacción social y política ante la globalización y frente a contextos permeables por ella y en el que predominan desde entonces las políticas de liberalización económica a ultranza, excluyentes de los intereses de las poblaciones.

Ante los retos descritos planteamos un nuevo paradigma para AL que impulse y promueva una política territorializada de desarrollo de los EN, Subnacionales, Departamentales, municipales y locales previamente discutida, analizada y consensada considerando los siguientes aspectos:

- i.) *Empezar por la más básico y/o elemental: ¿A dónde se quiere ir? ¿Por qué y para qué?* Para ello proponemos un Panel Intergubernamental de análisis, discusión que aterrice en el territorio propuestas que articulen equilibrios en todos los ámbitos. La pandemia del COVID-19, mostró la viabilidad de muchas alternativas que ayudan a reducir desequilibrios de tiempo, dinero y esfuerzo, aún cuando existen fenómenos antisociales, éstos puede atenderse y encauzarse a través de la inserción de alternativas combinadas, por ejemplo: enseñanza híbrida en todos los niveles educativos que permitan aumentar y optimizar instalaciones, equipos y esfuerzos intelectuales y propicien más actividades de cultura, esparcimiento y ocio en interacción permanente con trabajos laborales flexibles que reduzcan jornadas laborales y potencien la calidad y precisión de habilidades que redunden en productos más eficientes y saludables. No es difícil su logro se requiere voluntad política, económica y cultural para transitar a nuevos modelos, algunos ya están siendo aplicados por turistas laborales en diversas regiones del planeta.

- ii.) *Definidas las respuestas previo consenso:* implementar e impulsar la reducción de incertidumbres aplicando las nuevas tecnologías de la información (TICs), a los rubros de: la Educación desde el nivel materno-infantil hasta el postdoctorado; el Trabajo Laboral tanto en las Ciudades como en el medio Rural y sus interfases, desde el nivel Medio Superior hasta la ancianidad (previo revisión médica); al Transporte individual y colectivo, reduciendo tiempos de traslados, optimizando la infraestructura (previa planeación, capacitación mediante programas piloto antes de su puesta en práctica de forma intensiva, sin descuidar la vigilancia y rotación del personal capacitado, con ello evitar mañanas de diversa índole);
- iii.) *Fortalecer la coordinación internacional:* compatibilizar presupuestos, programas y regulación de mercados y su encadenamiento desde lo local a lo global y viceversa con orientación al equilibrio social, asegurando asignaciones eficientes y equitativas de los recursos, en consonancia con los acuerdos consensados en paneles intergubernamentales e intersectoriales que demanden los mercados;
- iv.) *Promover el seguimiento de planes, programas, proyectos y su evaluación continua:* establecer un sistema de indicadores y objetivos de desarrollo, orientados a resultados cuantificables;
- v.) *Asignación eficiente, equitativa y oportuna de recursos fiscales:* atender con prioridad los servicios: educativos, laborales (empleo, salarios y bienestar), salud, alimentación y nutrición, culturales, ocio y esparcimiento, preservación ambiental (desarrollo sostenible y de ser posible sustentable); la infraestructura y las obras que demanda la justicia e inclusión social que permitan la reducción de la pobreza y las desigualdades.

Globalización y sus consecuencias

Vamos a empezar por conceptualizar el término Globalización, el cual depende de las posiciones teóricas y muchas de veces de las políticas asumidas.

En el mundo de la vida cotidiana la globalización se presenta en forma de muchas apariencias que representan cosas diversas y variadas: Internet, correo electrónico, libre comercio, “tratado de libre comercio”, televisión vía satélite, Coca-Cola, fentanilo, películas de Hollywood y Bolywood, telenovelas de Televisa y TV Azteca, Microsoft, You Tube, Tik Tok, catástrofes ambientales, ONU, OMC, intervenciones militares “humanitarias”, guerras, etc.

La “globalización” es algo más que un término científico. Hoy en día se ha convertido en un fetiche, es decir se convierte en su opuesto, es decir, en algo como oculto que determina nuestras vidas y las domina cada vez más. Véase como quiera verse, en la actualidad no existe un problema social y/o económico, ninguna catástrofe de la índole que sea que no esté relacionada con la “globalización”. Al mismo tiempo se enlazan a dicho término grandes esperanzas de un mundo más seguro, pacífico, unido, etc., incluso hay algunos que consideran la formación de un “gobierno democrático mundial” o de una “aldea global”. La realidad desmiente por las experiencias prácticas: profundización de divisiones sociales en los EN, incluso a nivel de núcleos familiares, racismos, nacionalismos, “fundamentalismos”, guerras entre naciones, guerras de narcotráfico, migraciones, y un devenir de problemas cada vez más peligrosos, en este sentido podemos expresar varios significados:

- i.) En lo *político*: la hegemonía bipolar encabezada por Estados Unidos (EU), con sus aliados de la Unión Europea (UE), y otra encabezada por China, Rusia y sus aliados de la India e Irán;
- ii.) En lo *Económico*: el término hace referencia al libre comercio: mercancías, dinero, capitales, servicios, internacionalización de la producción, mayor posicionamiento de las transnacionales, no así la fuerza de trabajo y de seres humanos;
- iii.) En lo *técnico-científico*: implantación de nuevas tecnologías, especialmente de la revolución comunicativa;
- iv.) En lo *social*: formación de monopolios de los medios de comunicación, generalización del modelo de consumo capitalista;

- v.) En lo *ideológico*: homogeneización de modelos de valor, por ejemplo: reconocimiento e implementación de los principios liberal democráticos; de los derechos humanos básicos.
- vi.) En lo *ecológico*: depredación y extinción de bosques y especies; cambio climático, contaminación ambiental a nivel planetario;
- vii.) En lo *religioso*: los fundamentalismos de credos religiosos;
- viii.) En la *salud*: aumento de las asimetrías de acceso a servicios de salud integrales y universales, en contraposición, aumento de niveles de consumo de drogas: alcohol y sintéticas como la heroína, la cocaína, el cristal, el fentanilo, etc.

Consecuencias: empezaré por la más desbastadora de los últimos cuatro años: la pandemia del COVID-19 y sus múltiples mutaciones, ha causado millones de muertes en todo el mundo, los sobrevivientes del contagio padecen múltiples y variadas secuelas con una disminución de su calidad de vida. En este sentido, “La pandemia representó un choque tanto para la economía mundial como para la de América Latina y el Caribe, y tuvo un enorme impacto en lo económico y lo social. Dicho impacto no fue uniforme y reflejo enormes asimetrías ya presentes en el sistema internacional y dentro de cada país. (...) ..la matriz de la desigualdad amplificó los efectos regresivos de la pandemia”. (CEPAL. 2022, 40). Lo que provocó: caída de la producción, desempleo urbano y rural, pobreza y pobreza extrema; los centros urbanos en los EN internalizaron el desarrollo y lo reconcentraron generando procesos de hiperurbanización y crisis urbana para el desarrollo de zonas, la cual dependió y sigue dependiendo de las políticas gubernamentales y del papel, funciones y organización de los EN, principalmente en lo referente a la planeación y a la política regional.

Otras consecuencias graves de la globalización radican en ser:

- i.) Impositiva,
- ii.) Selectiva,
- iii.) Excluyente,
- iv.) Diversificada,
- v.) Monopolista,
- vi.) Transnacional,
- vii.) Depredadora, pérdida de diversidad biológica,

- viii.) Contaminante,
- ix.) Inflación,
- x.) Pocas alternativas de empleo productivo que absorban el empleo y subempleo de subsistencia,
- xi.) Interseccionalidades entrecruzadas que refuerzan asimetrías en materia de ingresos, derechos y acceso a la educación y la protección social, con efectos negativos sobre la productividad agregada,
- xii.) “Aumento de la rivalidad geopolítica y fragmentación a nivel regional y nacional”. (CEPAL, 2022, 13),
- xiii.) “Empleo de baja productividad (...) resultado de una estructura económica poco compleja, en la que existe una elevada participación de la informalidad mayor entre mujeres, jóvenes, afrodescendientes e indígenas”. (CEPAL, 2022, 16).

También se muestra “benévola” hasta ciertos límites:

- i.) Algunas actividades estratégicamente dominantes de la economía mundial funcionan como una unidad y en tiempo real;
- ii.) Apertura comercial;
- iii.) Innovación tecnológica (en especial las TICs);
- iv.) Libre movilidad de capitales;
- v.) Áreas de libre comercio –dentro de las cuales se quitan restricciones por acuerdo entre Estados miembros, conservando sus políticas individuales hacia otros Estados que no participan del acuerdo;
- vi.) Búsqueda de competitividad comercial;
- vii.) Nuevas formas de organización flexible;
- viii.) Aprobación de la Agenda 2030 en 2015;
- ix.) Dinamismo de exportación de bienes;
- x.) Transición hacia economías más digitales;

- xi.) Flujos cada vez mayores de remesas familiares;
- xii.) Aumento paulatino de ingresos por turismo;
- xiii.) Sostener la propiedad privada y el mercado;
- xiv.) Nuevas funciones del Estado: desarrollo gradual y paulatino de las autonomías de los EN, tanto en los gobiernos subnacionales y locales frente a los procesos de globalización;
- xv.) Mayor hincapié en el asocianismo (*partnerships*) entre órdenes de gobierno en los EN y grupos económicos y sociales.

Ante lo antes expuesto, surge la pregunta ineludible ¿Es posible activar un macro enlace de desarrollo en los EN de Latinoamérica y el Caribe? Nuestra respuesta es sí. Aunque “en la actualidad no existe ningún acuerdo sobre la forma en que las instituciones básicas de una democracia constitucional deben ordenarse si han de satisfacer los términos justos de cooperación entre ciudadanos libres considerados libre e iguales”. (Rawls, 1996, 30). Nosotros somos optimistas, para ello se requiere enfrentar a fondo una negociación de programas de intenso apoyo a todos los sectores sociales, empezando por construir una eficaz interlocución con los actores políticos y sociales de todos los estratos tanto a nivel de EN, como Subnacionales, municipales y locales, encaminados a establecer estrategias y acuerdos de corto, mediano y largo plazo al menos en cinco rubros:

- i.) Educación;
- ii.) Empleo;
- iii.) Democratización de la economía;
- iv.) Federalismo regional entre los EN, y
- v.) Desarrollo Latinoamericano integral.

Bajo los siguientes rubros:

- i.) Crecimiento: cambios que garanticen crecimiento con calidad,
- ii.) Desarrollo social que garanticen: igualdad social y educativa, democracia participativa, seguridad y justicia social horizontal,

- iii.) Orden y respeto: descentralización de facultades y recursos tanto en la federación de los EN, como Subnacionales, municipales y locales,
- iv.) Transparencia y rendición de cuentas: seguimiento y evaluación de las políticas y acciones de los poderes de los EN, Subnacionales, entidades federativas y/o departamentales, municipales y locales,
- v.) Reorientar las políticas nacionales a Latinoamericanas y del Caribe,
- vi.) Incorporar sistemas de planeación estratégica local, municipal, entidades federativas y/o departamental, Subnacional, EN orientadas a la región Latinoamericana,
- vii.) Organizar y establecer el enfoque de la política de los EN a los ámbitos regional y territorial de sus entidades federativas y/o departamentales, municipales y/o locales,
- viii.) Mejorar la calidad de los recursos humanos en toda la región Latinoamericana y el Caribe. Falta de capacitación administrativa y técnica de personal de Estados, municipios y localidades,
- ix.) Mejorar los aspectos jurídicos de la planeación estratégica del sistema de planeación Latinoamericana y del Caribe. Elaborar un marco jurídico para incorporar la política Latinoamericana y del Caribe, considerando los ámbitos Subnacionales, departamentales, municipales y locales,
- x.) Desarrollar un sistema de información y programación Latinoamericana y del Caribe que fomenten el desarrollo económico y social, lo que requiere sistemas y de programación regional (impartición de cursos y capacitación para su elaboración e implementación).

Espero que las sugerencias –hacia un futuro inmediato- de cómo deben impulsarse acuerdos, acciones, planes, programas de largo alcance y socializar un proyecto que abra el nuevo debate sobre los ejes aquí establecidos permita establecer una agenda mínima para “controvertir ideas de cómo los valores de las libertades y las igualdades se hallan mejor expresados en los derechos básicos y en las libertades de los ciudadanos considerados libres e iguales”. (Rawls. 1996, 30).



Bibliografía

- Aristóteles. (1977). *Tratados de lógica. (Órganon)*. México, Porrúa.
- Carnap, Rudolf (1967). *The logical structure of the World, and pseudoproblems in philosophy*. University of California Press, Berkeley.
- Comisión Económica para América Latina (2022). *Una década de acción para un cambio de época. (LC/FDS. 5/3)*, Santiago.
- De Gortari, Eli. (1973). *Lógica general*. Grijalbo, México.
- Dewey, John (1950). *Lógica*. F.C.E., México.
- F. N, David. (1962). *Games, Gods and Gambling*. Hafner, New York.
- Fujita, Masahisa, Krugman, Paul y A. Venables (1999). *The Spatial economy: Cities, Regions and International Trade*. The MIT Press, Cambridge.
- Gallup, John Luke, Jeffrey D. Sachs y Andrew D. Mellinger (1999). “Geography and Economic Development”. *World Bank Annual*. Washington, D.C., Developmente Conference 1998.
- Hegel, J.G.F. (1977). *Ciencia de la lógica*. Hachette – Solar, Argentina.
- Henderson, J. Vernon, Zamarak Shelizi y A. Venables (2000). *Geography and Developmente*. Washington, D.C., World Bank.
- Heng-fu, Zou y Hamid Davoodi (1996). *Fiscal decentralization and Economic Growth*. Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento de Investigaciones Políticas, División de Economía Pública. Working Paper, núm. 680-02c.
- Heródoto (2000). *Los nueve libros de historia*. Porrúa, México.
- Garibay Kintana, Ángel María. (1973). *Mitología griega*. Porrúa. México.
- J. McCall, Raymond (1952). *Basic logic*. Barnes & Noble, Inc. New York.
- Krugman, Paul (1999). “The Roll of Geography in Developmente”. *Annual Bank Conference on Development Economics*, 1998, Washington, D.C., The World Bank.

- Kuhn, Thomas S. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. F.C.E., México.
- M. Copi, Irving y Cohen Carl. (2004). *Introducción a la lógica*. Limusa, México.
- M. Copi, Irving. (1977). *Lógica simbólica*. CECSA, México.
- Michelini, Dorando J. (2002). *Globalización, interculturalidad y exclusión*. Ediciones del ICALA, Río Cuarto - Argentina.
- Popper, Karl R. (1973). *Objective knowledge*. Clarendon Press, Oxford.
- Popper Karl, (1977). *La lógica de la investigación científica*. Tecnos, Madrid.
- Plutarco. (1982). *Vidas paralelas*. Porrúa, México.
- Rawls, John. (1996). *Liberalism politico*. F.C.E., México.
- R. Lewinsohn. (1961). *Science, Prophecy and Prediction*. Harper, New York.
- Romero, Francisco y Pucciarelli, Eugenio. (1956). *Lógica*. Espasa Calpe, México.

Este Libro fue impreso en la Ciudad de Panamá.

Panamá, República de Panamá

Organizaciones Internacionales Participantes



ISBN: 978-9962-24-232-1



9 789962 242321