

JOURNAL OF PUBLIC GOVERNANCE AND POLICY:
LATIN AMERICAN REVIEW

**JOURNAL OF PUBLIC GOVERNANCE AND POLICY:
LATIN AMERICAN REVIEW** Año 09, No. 9, Vol. 2, enero-diciembre 2023, es una publicación anual editada por la Universidad de Guadalajara, a través del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno (IIPPG), División Economía y Sociedad, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, CUCEA. Edificio B-202, Periférico Norte No. 799, Núcleo Universitario Los Belenes, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México. Teléfono: 33-3770-3412 y 33-3770-3300 ext.25876, <https://journalofpublicgovernance.cucea.udg.mx/index.php/jpgp/index>, journal.iippg@gmail.com Editor Responsable: Oliver Meza Canales. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título: 04-2015-120712050900-1 ISSN Electrónico: en trámite, otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, División Economía y Sociedad, CUCEA, Alvaro Guevara Castillo. Fecha de la última modificación: 1^{er}o de diciembre, 2023.

**JOURNAL OF PUBLIC GOVERNANCE AND POLICY:
LATIN AMERICAN REVIEW** Year 09, No. 9, Vol. 2, January-December 2023, is an annual publication edited by the University of Guadalajara, through the Institute for Research in Public Policy and Government (IRPPG), Economy and Society Division, University Center for Economic and Administrative Sciences, CUCEA. Building B-202, Periférico Norte No. 799, Núcleo Universitario Los Belenes, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, Mexico. Telephone: 33-3770-3412 and 33-3770-3300 ext.25876, <https://journalofpublicgovernance.cucea.udg.mx/index.php/jpgp/index>, journal.iippg@gmail.com Editor: Oliver Meza Canales. Reservation of Rights to the Exclusive Use of the Title: 04-2015-120712050900-102, eISSN: in process, granted by the Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsible for the last update of this issue: Institute for Research in Public Policy and Government (IRPPG), Economy and Society Division, CUCEA, Alvaro Guevara Castillo. Last modified: December 1st, 2023.

JOURNAL OF PUBLIC GOVERNANCE AND POLICY: LATIN AMERICAN REVIEW

EDITORIAL BOARD

Alberto Díaz Cayeros, *Stanford University*

André Noël Roth Deubel, *Universidad Nacional de Colombia*

Blanca Olías de Lima, *Universidad Complutense de Madrid*

Carlos E. Barba Solano, *Universidad de Guadalajara*

Enrique Valencia Lomelí, *Universidad de Guadalajara*

Evelyn Huber, *University of North Carolina*

Francisco Longo Martínez, *Escuela Superior de Administración de Empresas*

Geert Bouckaert, *Public Governance Institute, Katholieke Universiteit Leuven*

Giandomenico Majone, *European University Institute*

Joan Subirats Humet, *Universidad Autónoma de Barcelona*

Manuel Villoria Mendieta, *Universidad Rey Juan Carlos*

María del Carmen Pardo, *Centro de Investigación y Docencia Económica*

Oscar Oszlak, *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*

Tonatiuh Guillén López, *El Colegio de la Frontera Norte*

William Ascher, *Claremont McKenna College*

COMMITTEE OF ASSOCIATE EDITORS 2023-2024

Ana Razo Pérez, *Investigadora por México / Conahcyt*

Irma del Carmen Guerra Osorno, *Universidad Veracruzana*

Alex Ricardo Caldera Ortega, *Universidad de Guanajuato*

José Jaime Sainz Santamaría, *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey*

CHIEF EDITOR

Oliver Meza Canales, *Universidad de Guadalajara*

Luis Gustavo Padilla Montes

Rector, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas

José María Nava Preciado

Secretario Académico

José Alberto Becerra Santiago

Jefe del Departamento de Políticas Públicas

Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno

Enrique Cabrero Mendoza

Director

Chief Editor

Oliver Meza Canales

Editorial Assistant

Alvaro Guevara Castillo

Editorial Design

Ana Leticia Parra Lozano

Text Layout

Trauco Editorial

Prolongación Colón 155-115 St.

Tlaquepaque, México, 45602

Editorial Contact

Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno,

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas

202-B Tower building

Periférico Norte 799 Av.

Zapopan, México, 45100

<http://iippg.cucea.udg.mx>

iippg@cucea.udg.mx

<http://journalofpublicgovernance.cucea.udg.mx/index.php/jpgp/index>

journal.iippg@gmail.com

eISSN: En trámite.

Printed in Mexico / Impreso en México

TABLE OF CONTENTS

◆ ARTICLES

- 9 Militarización de la seguridad pública en México como política de Estado, 1994-2023
Norma Yrasema Deirdré Bazán Mayagoitia
Héctor Antonio Padilla Delgado
- 35 Policy entrepreneurs: environmental movements and the construction of environmental policy
Pedro de Jesús Canales Hernández
- 53 El estudio de la política de la gestión para resultados (GpR) a partir de capacidades institucionales: una propuesta analítica para la adopción e implementación en administraciones públicas locales
Diego Paul Álvarez Montes
- 71 ¿Continuidad o disrupción? Una caracterización del cambio paradigmático en las políticas públicas a través de la política urbana en México
Jason Alexis Camacho Pérez
- 99 The financial defense of public programs. The case of the dismantling of Seguro Popular in Mexico
Jaime Osmin Hernández Rocha
Mario Miguel Pérez
Adriana Ramírez Ruiz
- 123 Método para analizar la definición de un problema público
Brayant Sandoval Escalante
- ◆ REVIEWS
- 143 Buena gobernanza. Legitimidad, efectividad y aceptabilidad social
Rocío Huerta Cuervo
- 157 Energy and the Wealth of Nations
Harold Sidney Dutton Treviño

We are happy to announce the opening of the call for papers for the following issues of the Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review. We welcome all manuscripts with key contributions in the studies of public policy. We are keen to receive works in any of the three following related streams:

Studies of the policy process. These are studies that aim to explain the following:

- The initiation of ideas that later become policies.
- Policies that later change, answering questions of why, by whom, with what means.
- Policy patterns along the time-space dimension in all levels micro, meso and/or macro.

These streams of literature include the use of well-established theories that address these questions such as Advocacy Coalitions Framework, Multiple Stream Framework, Institutional Analysis Development Framework, Narrative Policy Framework, Punctuated Equilibrium Theory, Social Construction of Policy Targets, Policy Feedback Loops, Policy diffusion theories, among others. The Journal will accept work in these and related theoretical directions. Editors appreciate that the submitted works have an empirical analysis to ground any argument. Non-empirical work should offer clear and sound theoretical contributions.

Studies “about and within” policies. This line of research aims to analyze policies as its main object of study. These studies attempt to amass a collection of knowledge to build and develop a science of policies. This stream aims to answer questions in relation to:

- The institutional context surrounding the policy formulation (design, implementation, and evaluation).
- Explanations around the success (or failure) of policies.
- How actors problematize public issues to develop policy.
- How policies are (and should be) designed, implemented, and lastly, how they are and/or should be valued.

Manuscripts in these directions, normative (or else), are welcome, however the Journal is keenly interested in evidence-supported research. Non-empirical work should offer clear and sound theoretical contributions.

Studies of policies. These streams of works include the study of a specific policy or policies to advance the knowledge in a specific silo such as educational policy, social policy, security and violence policies, hunger and/or poverty, or inequality policies, environmental policies, among others. The theoretical background is wide open to analyze these policies, however, a degree of empirical work is welcome. Non-empirical work should offer clear and sound theoretical contributions.

The JPGP is now open to new manuscript submission. Please use the Open Journal System via the Journals' website: <http://journalofpublicgovernance.cucea.udg.mx/index.php/jpgp>

The Journal:

- Is open to any methodological approach.
- Will welcome and publish manuscripts in English or Spanish, both are equally welcome.
- Will grant the translation of titles and abstracts to both English and Spanish.

MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO COMO POLÍTICA DE ESTADO, 1994-2023

MILITARIZATION OF PUBLIC SECURITY IN MÉXICO AS STATE POLICY, 1994-2023

Norma Yrasema Deirdre Bazán Mayagoitia*
Héctor Antonio Padilla Delgado**

RESUMEN: Durante los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, la política de seguridad pública se basó en estrategias aparentemente diferentes, pero con un componente común: la participación de las fuerzas armadas en labores de preservación del orden y paz públicos. Con bases ideológicas distintas, la administración del presidente López Obrador conformó una Guardia Nacional sustentada en una doctrina militar. En este texto se plantea la existencia de una política de Estado basada en un paradigma de militarización de la seguridad pública que, contrario a lo que se cree, se ha venido configurando desde sexenios anteriores, para lo cual se examinan los principales instrumentos normativos y políticas de seguridad implementadas durante esas administraciones.

Palabras clave: *democracia, Estado, militarismo, política, seguridad*

Recibido: 15/02/2023 | Aceptado: 6/06/2023

* Doctorante en Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública. Es profesora investigadora de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez desde 2016; imparte cursos de políticas públicas, seguridad pública y seguridad nacional. Sus líneas de investigación incluyen políticas de seguridad pública, estudios feministas de seguridad y reinserción social. <https://orcid.org/0000-0003-0061-6801>

Departamento de Ciencias Jurídicas, Instituto de Ciencias Sociales y Administración, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. deirdre.bazan@uacj.mx @DeirdreBazan

** Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Desde 1993 es investigador de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y entre 2005 y 2018 fue profesor staff de la Universidad de Texas, El Paso. Imparte cursos de sociología política, políticas públicas y otros tópicos de la ciencia política. Ha publicado libros y artículos sobre temas de la agenda pública fronteriza, como violencia, militarización y migración. Es miembro del SNI, nivel II. <https://orcid.org/0000-0002-5187-0175>

Departamento de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencias Sociales y Administración, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. hpadilla@uacj.mx

ABSTRACT: During the governmental periods of Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón and Enrique Peña Nieto, public security policy was based on apparently different strategies, but with a common component: the participation of army forces in conservation efforts of public order and peace. With different ideological bases, the federal administration of President Andrés Manuel López Obrador formed a National Guard supported by a military doctrine. This article proposes the existence of a State policy based on a paradigm of militarization of public security that, contrary to what is believed, has been taking shape since previous federal government periods, for which the main regulatory instruments and security policies implemented during those administrations are examined.

Keywords: *democracy, State, militarism, politics, security*

Submitted: 15/02/2023 | Accepted: 6/06/2023

INTRODUCCIÓN

La historia reciente de México no puede entenderse del todo sin conocer las causas, dinámicas y efectos que ha implicado el acelerado crecimiento de la violencia y la delincuencia; tampoco, sin analizar las políticas y estrategias que se han implementado desde el gobierno federal para tratar de contener esos complejos fenómenos.

Desde finales del siglo XX, los elevados niveles delictivos en el país sirvieron de base para que a nivel internacional y nacional se debatiera sobre la capacidad del Estado mexicano para contener la violencia e inseguridad.¹ Ante esa problemática, los últimos cuatro gobiernos federales implementaron políticas y estrategias de seguridad pública en apariencia diferentes; sin embargo, en el fondo tuvieron un componente común: la participación del Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina en labores de preservación del orden y paz públicos.

Pretextando la debilidad institucional, la deficiente profesionalización y los niveles de corrupción e infiltración de las fuerzas policiales, así como la peligrosidad y alcance de las organizaciones delictivas, las respuestas gubernamentales transitaban de la institucionalización de acciones de seguridad ocurrida en los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, al combate armado y frontal ordenado por Felipe Calderón; posteriormente, a la legalización del proceso de militarización de la seguridad pública impulsada por Enrique Peña mediante la promulgación de la Ley de Seguridad Interior (LSI).²

1 Por ejemplo, en enero de 2009, Stephen Hadley, consejero de seguridad nacional de George Bush, se refirió por primera vez al riesgo de que México se convirtiera en un 'Estado fallido' (Knochenhauer, 2017).

2 La LSI tuvo una vigencia corta pues fue promulgada el 21 de diciembre de 2017 y el 15 de noviembre de 2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad 6/2018, 8/2018, 9/2018, 10/2018

El 1ero de diciembre de 2018 inició la administración encabezada por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), primer presidente que gobierna con bases ideológicas de izquierda en este siglo; su triunfo electoral se dio en el marco de una votación histórica equivalente al 53.19% del total de los sufragios (Instituto Nacional Electoral, 2018), lo que puede considerarse como un reflejo del nivel de desencanto social con los resultados de las políticas económicas, sociales, anticorrupción, y particularmente de seguridad de los gobiernos anteriores.

López Obrador presentó el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, anunciando que partía de “un paradigma de seguridad pública radicalmente distinto al que ha sido aplicado en los sexenios anteriores”, así como la “reorientación” del combate a la delincuencia (López Obrador, 2018, p. 3). A pesar de que en campaña el nuevo mandatario mostró una clara postura a favor del regreso de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) a los cuarteles, su principal estrategia ha sido la conformación y fortalecimiento de una Guardia Nacional (GN) sustentada en una doctrina militar, integrada por elementos castrenses y que depende estructuralmente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), de orden civil, pero materialmente de la Secretaría de la Defensa Nacional, cuya naturaleza es militar.

Conocer las implicaciones que tiene la creación y operación de esa institución resulta relevante, principalmente porque son los militares quienes deciden el curso del combate a las organizaciones delictivas, infringiendo el artículo 21 constitucional que dispone en su décimo párrafo el que las instituciones de seguridad sean del orden civil.

En ese sentido se parte del siguiente cuestionamiento: ¿la conformación de la Guardia Nacional supone la continuidad, evolución o consolidación de una política de Estado, o únicamente constituye una política pública o de gobierno aislada? Partiendo de esto, en el texto se hace un análisis de las principales políticas de seguridad del ámbito federal desde 1994 hasta el 2023, particularmente de aquellas en las que abiertamente ha habido participación de las FF.AA., ya sea en los Consejos Nacionales de Seguridad Pública o de Seguridad Nacional, en tareas de apoyo a las autoridades civiles, o en labores de lo que se ha denominado ‘seguridad interior’.

Tras este análisis se sostiene que a lo largo de cuatro sexenios se ha ido configurando gradualmente una política de Estado basada en un paradigma de militarización de la seguridad pública que revela un consenso en la clase política nacional. Esta anuencia reiterada, continua y ampliada favoreció el otorgamiento de un papel central a las FF.AA. en el combate tanto a la delin-

y 11/2018 que la invalidaron en su totalidad. El argumento para ello fue la inclusión de disposiciones que pretendían normalizar la utilización de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública, lo que resultaba contrario al orden constitucional (SCJN, 2018).

cuencia organizada como a la convencional, y derivó en el sustento jurídico alcanzado en la administración de López Obrador a través de una reforma constitucional, un Acuerdo y tres Decretos presidenciales.³

Este texto sostiene que las políticas públicas tienen dos dimensiones principales: de Estado y de gobierno; ambas tienen componentes y características diferenciadas que principalmente tienen que ver con su temporalidad, consenso y reiteración. En el caso de las políticas de seguridad pública recientes se considera que ha ocurrido un proceso donde la reproducción de ciertas políticas de gobierno –particularmente aquellas en las que hay participación de las FF.AA.– configuraron un proceso de cambio institucional, normativo y social que han conformado a la militarización de la seguridad pública como una política de Estado.

Para sustentar este planteamiento el documento se ha dividido en cuatro apartados: en el primero de ellos se establecen algunos aspectos conceptuales para delimitar el sentido en que se entienden las políticas de Estado y su distinción respecto a las políticas de gobierno; en el segundo se exponen algunas consideraciones sobre la militarización y se examinan ciertos instrumentos jurídicos que han sustentado ese paradigma en el ámbito específico de la seguridad pública. En el tercero se abordan las estrategias de seguridad más relevantes de los gobiernos de Zedillo, Fox, Calderón y Peña, partiendo del análisis de sus planes nacionales de desarrollo y de sus programas o acciones de seguridad prioritarios. En el cuarto apartado se analiza el proceso de conformación y consolidación de la Guardia Nacional durante el gobierno de AMLO. Finalmente, se plantean conclusiones y se exponen algunos dilemas para la vida democrática de la nación, surgidos a partir de la consolidación de la militarización de la seguridad pública como una política de Estado.

ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE POLÍTICAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO

La acción pública del Estado se despliega de diferentes formas y con diversos propósitos. En este apartado el objetivo es distinguir conceptualmente dos tipos de políticas públicas: de Estado y de gobierno. Se parte de la proposición de que las políticas de Estado presentan cuatro características principales:

1. Encuentran su sustento normativo en la propia Constitución Política,

3 El 26 de marzo de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, que sustentó en el artículo quinto transitorio la participación de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública hasta el 2024. Más adelante se publicó en el DOF. El *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada y complementaria*, justificando la participación castrense en labores de seguridad pública mientras la GN concretaba su proceso de desarrollo y su distribución territorial.

2. Tienen un carácter de control o dominación, 3. Revelan un claro consenso político o incluso social y 4. Son continuas y presentan una dimensión transexenal.

Las políticas de gobierno son entendidas como las acciones gubernamentales que surgen en respuesta a las demandas de actores sociales sobre asuntos que les afectan. Estas políticas responden al corto y mediano plazo, y pueden o no desprenderse de políticas de Estado, pero eventualmente pueden inducir cambios en el orden administrativo y de gestión. En este sentido, las políticas de gobierno encuentran su fundamento en las leyes federales o locales, suelen presentar un menor grado de aprobación política, pues usualmente obedecen a articulaciones de intereses en un partido determinado al frente de una administración, con frecuencia asociados a compromisos de campaña, motivaciones de tipo clientelar o bien, que responden a problemas coyunturales planteados por grupos sociales.

La discusión sobre la existencia de diversas dimensiones en las políticas se ha dado desde hace algunas décadas, por ejemplo, ya a finales de los años sesenta Sharkansky y Hofferbert (1969) discutían sobre la relación entre diversos índices de políticas de Estado y políticas públicas, así como sus características específicas. Posteriormente, Oslak y O'Donnell (1976), señalaron que las políticas estatales contienen una dimensión temporal de carácter constitutivo y que presentan una potencial contribución para impulsar transformaciones del Estado y nuevas formas en que éste se vincula con la sociedad, pues dan lugar a secuencias de eventos en las que “puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que presumiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (Oszlak y O'Donnell, 1976, p. 113). Asimismo, Laumann *et al.* (1985, p. 1) definen a las políticas de Estado como el “producto de complejas interacciones entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, cada una buscando influir las decisiones colectivas obligatorias sobre eventos que tienen consecuencias para sus intereses”.

Más adelante, Mazzuca⁴ (2012) también conceptualiza a las políticas de Estado, a las que encuentra de una naturaleza compleja, pues en su opinión, “sobreviven a los gobiernos, pero no emanan de ninguna fuente supra-gubernamental de autoridad política. Las políticas de estado requieren que el estado no esté capturado por ningún gobierno, pero necesitan de un gobierno que las

4 Adicionalmente, Mazzuca encuentra cinco características definitorias de las políticas de Estado: 1. su carácter de menor reversibilidad en relación con las políticas de gobierno. 2. La anuencia duradera alcanzada entre el gobierno y las fuerzas opositoras. 3. La “razón de estado” como origen del consenso que sostiene a la política de estado; 4. El consenso que soporta a las políticas de estado refleja de alguna forma la autonomía estatal frente a élites económicas, potencias extranjeras o algún gobierno en específico y 5. La política de estado muestra la existencia de dimensiones en cuanto a la autonomía de estado. (2012, p. 559).

cree”. Agrega que “los gobiernos crean políticas de estado, a diferencia de las más simples políticas de gobierno, cuando su contenido no plantea incentivos para que futuros gobiernos las reviertan” (p. 558).

Guardamagna y Cueto (2013) consideran que las políticas de Estado son aquellas que construyen cursos complejos que influyen en la vida del Estado y que suelen encarnar valores, algunos de los cuales resultan fundamentales para el desarrollo de la sociedad, en torno a los que se formulan políticas –que más allá del componente ideológico de cada gobierno– se suponen más estables, continuas, generan consenso y perduran en el tiempo. En cambio, a las políticas de gobierno las delimitan como aquellas que tienen un carácter más inmediato y coyuntural y que están relacionadas principalmente con la gestión gubernamental.

Como puede observarse en este breve repaso, en la arena académica existe un consenso en el sentido de las diferencias entre las políticas de Estado y las políticas de gobierno; la distinción fundamental reside en su dimensión temporal, en la profundidad de su alcance, en el sustento normativo, así como en el consenso social que las sostiene.

CONSIDERACIONES SOBRE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Prevalece una discusión académica y política sobre la definición del concepto de militarización; sin embargo, es posible encontrar elementos comunes en los esfuerzos por precisar el término. Por citar algunas de las propuestas con mayor aceptación, Kraska (2021) la concibe como un proceso complejo que incluye aspectos armamentistas, organizacionales, de entrenamiento y uso de la amenaza e implementación ocasional del conflicto violento, por lo que militarizar significa “adoptar y aplicar los elementos centrales del modelo militar a una organización o situación particular” (2021, p. 447).

Para Arzt (2003) la militarización de la seguridad es un proceso en donde concurren tres elementos: el incremento de militares activos o en situación de retiro en espacios de competencia civil; la ampliación de las FF.AA. en la toma de decisiones estratégicas de seguridad pública y nacional, y al aumento de recursos materiales y financieros en instancias en donde hay una concentración de integrantes de las secretarías de Marina y Defensa Nacional.

En ese mismo sentido, Ross (1987) propone que la comprensión sobre el concepto puede darse a partir de seis dimensiones operacionales que permiten distinguir a la militarización en un nivel estructural caracterizado por el incremento en el presupuesto asignado a las fuerzas armadas; el aumento del estado de fuerza militar; la adquisición o importación de armas; la elaboración de armamento; el número de conflictos inter o intraestatales contabilizando las

pérdidas humanas; y el número de regímenes militares a lo largo del tiempo. Adicionalmente, considera una mayor participación en cuestiones sociales, económicas y políticas, derivando en la apropiación del aparato estatal por parte de las instituciones castrenses (1987, pp. 8-11).

Victoriano (2010) agrega otras dimensiones a la definición de militarización, pues le incluye aspectos autoritarios y de conformación de un nuevo orden social en el cual cuerpos militares con un alto nivel de burocratización disciplinan a la sociedad civil mediante la implementación de lógicas de guerra que derivan en un proceso de reordenamiento social que se denomina Estado autoritario (2010, p. 181).

Con base en los planteamientos anteriores, en este texto se propone una definición de militarización, como un proceso que establece lógicas y criterios de la vida militar en la delimitación y desarrollo de políticas públicas y funciones del Estado, usualmente atribuidas a autoridades civiles. Es también la expresión social y política de la aplicación de doctrinas e ideologías militares (militarismo), que suponen la superioridad o mayor eficacia y efectividad de la vida y organización militar respecto al ámbito civil.

La militarización y el militarismo tienen su expresión material en la doctrina armamentista, es decir, en el incremento del estado de fuerza castrense, la adquisición de mayor arsenal y en el establecimiento de dispositivos visibles de control militar, así como una mayor presencia en el espacio público; insignias, retenes de inspección, vigilancia territorial y guarniciones son también indicativos de militarización. Otras expresiones resultan menos perceptibles, por ejemplo, el establecimiento de mandos militares en policías a nivel municipal y estatal, la implementación de acciones de guerra de baja intensidad en el diseño y operación de esas instituciones policiales, así como el despliegue de estrategias discursivas y aparatos propagandísticos de construcción simbólica del enemigo, mediante anuncios preventivos y reiterativos sobre amenazas, riesgos y seguridad.

Distinguimos a la militarización del término ‘securitización’,⁵ anglicismo con el que se alude a la tendencia política, social y económica que coloca la preocupación por la seguridad en el primer plano de las necesidades colectivas. Para ello, se precisa principalmente de dos cuestiones: el fortalecimiento de las instituciones y estrategias de seguridad, y la prevalencia de ese enfoque en el conjunto de políticas sociales y económicas, así como en el desarrollo y expansión del sector económico destinado a la producción de seguridad (aparatos de vigilancia, guardias de seguridad, dispositivos de control de identidades, etcétera).

5 Se considera que se tiene un caso de securitización “cuando un actor securitizado usa la retórica de amenaza a la existencia” y, por lo tanto, elimina un problema de lo que en esas condiciones es ‘política normal’ (Buzan, 1998, p. 24).

La militarización, sin embargo, puede asumirse como una de las consecuencias de las políticas que promueven la securitización, que en el actual contexto latinoamericano y mexicano se despliegan en el marco de los planes de seguridad hemisférica adoptados por la Organización de Estados Americanos, promovidos por los Estados Unidos a través de programas de acción como lo fueron la Iniciativa Mérida, el Plan Colombia y hoy el Acuerdo Bicentenario. A través de esos planes, se ha impuesto un modelo de ‘gubernamentalidad’ en el que la gestión de riesgos para el cuidado y control político de la población se traduce en políticas de seguridad y procesos de militarización (Arteaga, 2009).

La militarización, en ese sentido, también es definida como “una decisión política por la que los propios gobiernos civiles, tanto de izquierda como de derecha, llaman a los militares a intervenir en asuntos que les son ajenos y quienes amplían de manera gradual su esfera de influencia a pesar de las consecuencias” (Sánchez, 2020, p. 5).

Este documento considera a la militarización de la seguridad pública como el proceso transversal y continuo, en el que autoridades civiles ceden atribuciones y responsabilidades a las autoridades castrenses, para el diseño, implementación y operación de actividades de prevención y persecución del delito. Ésta solo puede ser concebida como política de Estado, si las acciones estatales que la promueven se sustentan en el marco constitucional, tienen continuidad y se proyectan en el largo plazo, en un esquema transexenal.

De acuerdo con lo anterior, se puede sostener que la militarización de la seguridad pública en México no es un proceso novedoso; de hecho, puede afirmarse que la participación de las FF.AA. en ese tipo de labores ha sido constante desde la creación formal del Ejército Constitucionalista en 1913, cuando se le otorgaron facultades extraordinarias a Venustiano Carranza para que procediera a “armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional de la República” (Plasencia, 2010, p. 11); en realidad, la actuación de la milicia desde hace unas décadas se transformó en una participación constante y la división territorial en zonas militares y navales ha favorecido la injerencia de soldados y marinos en los asuntos nacionales, así como su intervención abierta en la toma de decisiones públicas.

Paradójicamente, la Constitución señala en su artículo 21,⁶ que la seguridad pública es una función compartida, a cargo de autoridades federales, estatales, municipales, y de la hoy Ciudad de México. Dispone también que las instituciones encargadas, incluyendo la GN, serán de carácter civil, disciplinado

6 El artículo 21 ha sido reformado siete veces desde que se promulgó la Constitución de 1917, consolidándose la última modificación el 26 de marzo de 2019; sin embargo, fue en la quinta reforma, realizada el 18 de junio del 2008, durante la administración de Felipe Calderón, cuando se añadió el párrafo que expresamente confiere la atribución de la seguridad pública a civiles.

y profesional. En su artículo 89 se asientan las facultades y obligaciones del titular del Poder Ejecutivo Federal y en la fracción VI determina que éste podrá disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente “para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”, sin definir el concepto, dejando esa interpretación y la discrecionalidad de utilizar a las FF.AA. cuando se considere que existen amenazas a la seguridad del Estado o a la seguridad pública, a criterio del presidente en turno.

Algunos gobiernos federales también se han amparado en tesis y sentencias de la Suprema Corte de Justicia, en las que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 1/96, a partir de una interpretación sobre el artículo 129, que nunca ha sido modificado y mantiene el texto original de la Constitución de 1917, señalando que “en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar...”.

Los ministros determinaron que la participación de las FF.AA. en el auxilio de las autoridades civiles es constitucional y que, por lo tanto, están facultadas para actuar en materia de seguridad pública; igualmente resolvieron que la integración de los secretarios de Defensa y Marina no trasgrede a la Carta Magna (Centro de Estudios Constitucionales, 2020), legitimando con su resolución el proceso militarizante de la seguridad. Estos artículos y tesis jurisprudenciales, junto con la LSI fueron los principales sustentos normativos que hasta antes del mandato de López Obrador fueron usados por los titulares del Poder Ejecutivo para justificar la participación militar en labores de protección del país ante amenazas internas.

Otro argumento utilizado para la militarización de la seguridad ha sido el crecimiento exponencial de las tasas delictivas en México. Bastaría tomar como base el número de homicidios dolosos, principal indicador internacional para medir la violencia, para confirmar el argumento.⁷ Asimismo, se ha reiterado la debilidad institucional y operativa, la corrupción, infiltración delictiva y otras deficiencias de las instituciones policiales, mientras que se ha resaltado la confianza y buena percepción ciudadana sobre las FF.AA, para lo cual los gobiernos se han apoyado en encuestas que reflejan que las policías permanecen con bajos niveles de profesionalización y aprobación social,⁸ mientras que el Ejército, la Marina y la GN cuentan con mayor confianza ciudadana.⁹

7 De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito, entre el 2010 y el 2021 hubo 345,229 homicidios intencionales en México, con tasas por cada cien mil habitantes de 29.58 en el 2018; de 29.31 en 2019; de 29.19 en el 2020 y de 28.18 en el 2021. Es importante considerar que la tasa media mundial es de 6.2 homicidios por cada cien mil habitantes (UNODC, 2023).

8 La Encuesta Nacional de Capacitación Profesional Policial, ENCAP 2017 (INEGI, 2018), arroja que el 77% de los policías no concluyó el nivel medio superior y que el 86% adquirió uniformes y material de protección con recursos propios.

9 La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE 2022, refrenda la tendencia de un mayor nivel de confianza en la Marina (89.6%), el Ejército (87.1%) y la Guardia Nacional (80.9%), en contraposición con un 55.1% hacia las policías preventivas municipales. (INEGI, 2022, p. 57).

A este respecto cabe recordar que, aunque parezca un fenómeno reciente y una tendencia antidemocrática, el proceso de militarización en curso pudiera ser en realidad una consecuencia paradójica de la transición a la democracia en México, entendida en su forma más elemental como el final de la hegemonía del PRI y la alternancia de partidos en el gobierno. La pérdida de continuidad de ese partido en el poder redefinió y fragmentó la relación histórica entre el Estado y la delincuencia organizada, provocando la pérdida de control por parte de las autoridades, que a partir de entonces dejan de poner las reglas del juego. Con ello se incentiva la pluralización organizativa de la actividad criminal para aumentar su capacidad operativa frente a cuerpos policiales, que se tornan cada vez más ineficaces, corruptibles y penetrables (Bailey y Godson, 2000).

Es importante notar que el incremento de las tasas delictivas no ha sido espontáneo y que la nación ha transitado por un proceso de descomposición social que, sumado al rezago histórico y a la poca efectividad de los cuerpos policiales (particularmente de los municipales, cuyas condiciones salariales, laborales y de operación son muy deficientes), han generado el contexto propicio para la coexistencia de la corrupción y la impunidad, elementos muy ligados a los altos niveles de inseguridad.

Aunque es un tema que no se abordará en este texto, sería conveniente analizar la actuación pasiva de los gobernadores y alcaldes mientras se gestó dicho proceso de descomposición social. Adicionalmente, es pertinente destacar que los gobiernos federales recientes desestimaron reiteradamente las recomendaciones de organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quienes insistían en fortalecer las instituciones policiales y retirar gradualmente a las FF.AA de las labores de seguridad pública.¹⁰ También obviaron las recomendaciones por violaciones graves a los DD.HH. y las quejas presentadas en contra de la SEDENA y la GN ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por actos de tortura, desaparición forzada, tratos crueles, inhumanos o degradantes y privación de la vida, entre otros.¹¹

En síntesis, son varios los elementos que han favorecido la militarización de la seguridad pública en el país: 1) los vacíos legales y ambigüedades consti-

10 Véase el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en México del 31 de diciembre de 2015; las Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de marzo de 2016; el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos del 24 de enero de 2017; o los informes A/HRC/26/36/ADD.1 o A/HRC/28/68/ADD3 de los Relatores especiales sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, y sobre tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, del 28 de abril y 29 de diciembre de 2014, respectivamente.

11 Por mención sólo algunos ejemplos, la CNDH (2023) registró en el 2021 un total de 1448 quejas por violaciones graves a los DDHH realizadas por autoridades de seguridad; de ellas, 504 fueron contra la GN y 436 en contra de la SEDENA. En el 2022 fueron 507 contra la GN y 428 hacia la SEDENA. De enero a junio de 2023 el total es de 249 contra la SEDENA y 226 hacia la GN.

tucionales y de algunas de sus leyes secundarias; 2) la poca efectividad gubernamental para combatir a la delincuencia común y organizada, asociada a la falta de continuidad de las políticas de seguridad en contextos de alternancia política y de pluralismo político en las entidades federativas; 3) el abandono de los gobiernos estatales y municipales a las instituciones policiales, traducido en deficiente profesionalización y condiciones propicias para generar corrupción; 4) la positiva percepción ciudadana sobre las FF.AA, así como su disciplina y estado de fuerza; 5) el papel pasivo o renuncia de los autoridades civiles –principalmente gobiernos estatales y municipales– para atender la incidencia delictiva; 6) la reticencia del Estado a considerar las recomendaciones de organismos internacionales y nacionales de Derechos Humanos; 7) el acelerado crecimiento y dinámica transnacional de las organizaciones delictivas y 8) la postura y apoyo financiero de Estados Unidos al combate de la delincuencia organizada, entre otros.

LA POLÍTICA FEDERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, 1994-2023

En los últimos cuatro sexenios las políticas de seguridad aparentemente han variado; las principales diferencias podemos encontrarlas en el nivel institucional, con constantes cambios de forma y de adscripción de las dependencias policiales y de inteligencia. También se han consolidado reformas constitucionales, como la del 2008, que transformó el sistema de justicia penal de adversarial a acusatorio, así como la creación, modificación y derogación de diversas leyes asociadas a la seguridad pública, nacional, o interior. No obstante, los gobiernos federales también han mantenido políticas e implementado estrategias comunes y la que resalta es la participación de las FF.AA. en labores tradicionalmente asignadas a autoridades policiales civiles, específicamente, el mantenimiento del orden y la paz pública.

a) Ernesto Zedillo Ponce De León, 1994-2000

Durante la administración encabezada por Zedillo ocurrieron tres hechos de trascendencia para la seguridad pública de la nación. El primero de ellos fue en 1994, cuando se reformó el artículo 21 constitucional, reconociendo a la seguridad pública –por primera vez en la historia del país– como una función compartida a cargo de la Federación, el entonces Distrito Federal, los estados y los municipios; las versiones anteriores de la Carta Magna únicamente hablaban de la seguridad como una función propia del gobierno federal, eximiendo a los gobiernos locales de su responsabilidad en la materia.

Posteriormente, el 11 de diciembre de 1995 se promulgó la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), con lo que dio inicio el lento tránsito hacia la articulación, la corresponsabilidad gubernamental y la adopción de estrategias comunes en materia de seguridad pública en el país. El tercer hecho relevante fue la conformación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), organismo de naturaleza civil y militar, pues se integró por el presidente de la República, los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, el entonces procurador general de la República, los 31 gobernadores, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el secretario ejecutivo del Sistema (LGSNSP, 2017).

Es importante resaltar que el CNSP tiene las atribuciones de formular las políticas públicas en materia de seguridad, promover una coordinación efectiva entre las instancias de gobierno y supervisar la asignación de los fondos federales asignados a seguridad pública, entre otras, lo que lo constituye como el principal órgano tomador de decisiones en esta materia.

Hasta ese momento, la seguridad pública estaba desarticulada, pues dependía de varias instancias: de la Secretaría de Gobernación en materia de inteligencia, prevención del delito, migración, sistema penitenciario, seguridad pública y privada; de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, encargada de la vigilancia en carreteras y caminos federales y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el área fiscal (Ramos, 2002), lo que complicaba la coordinación de las labores, la operatividad de las decisiones y mostraba impactos negativos en la contención de las actividades delictivas.

Por lo anterior, el 04 de enero de 1999 el presidente Zedillo decretó la fusión de las policías federales de Caminos, de Migración y la Policía Fiscal, para dar paso a la Policía Federal Preventiva, institución adscrita a la Secretaría de Gobernación y bajo la directriz de elementos de la Marina y del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), creada con los objetivos de “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos” (*Diario Oficial de la Federación*, 1999).

b) Vicente Fox Quesada, 2000-2006

El año 2000 marcó un hito en la historia nacional pues después de siete décadas de gobierno del PRI, llegó la alternancia política con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN). Poco tiempo después de tomar posesión, Vicente Fox presentó su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el que propuso seguir una estrategia de ‘Orden y respeto’, en la que haría uso de las FF.AA

para apoyar a las autoridades civiles; en su objetivo rector 1 se plantearon las siguientes estrategias:

Optimizar los recursos humanos, materiales y presupuestales, privilegiando la calidad sobre la cantidad, a fin de que el resultado de las actividades de las Fuerzas Armadas siga siendo una contribución real, permanente y fundamentada para el desarrollo y la estabilidad nacionales. Incrementar la coordinación entre las tres Fuerzas Armadas para aprovechar de manera conjunta procedimientos y recursos comunes para actuar por sí mismas o en apoyo de autoridades civiles”. ... c) Fortalecer la eficiencia operativa del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada y su coordinación con las dependencias con responsabilidades en el combate a la delincuencia organizada para alcanzar un mayor nivel de seguridad de la sociedad en su conjunto (*Diario Oficial de la Federación*, 2001).

Asimismo, Fox creó la Secretaría de Seguridad Pública, con lo cual por primera vez en la vida nacional se elevaron a nivel de secretaría de Estado los esfuerzos para resolver la inseguridad que se vivía en prácticamente todo el país. A esta dependencia se le asignaron las funciones de desarrollar políticas de seguridad pública, proponer la política criminal, así como organizar, dirigir y administrar a la Policía Federal Preventiva (LOAPF, 2000).

Otra estrategia importante fue la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional el 31 de enero de 2005, cuyo objetivo era establecer las bases de integración y coordinación de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional y defender al país de posibles riesgos y amenazas (LSN, 2005). En este caso resalta la conformación de un nuevo órgano decisorio en política pública: el Consejo de Seguridad Nacional, integrado por el presidente, el entonces CISEN, algunos secretarios civiles como el de Gobernación, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, Hacienda y Crédito Público y, sobre todo, que de nueva cuenta se incluyó a los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina.

c) Felipe Calderón Hinojosa, 2006-2012

Fue el sexenio de Felipe Calderón el que marcó un parteaguas en la militarización del país, pues sólo diez días después de asumir la presidencia declaró la ‘guerra’ al crimen organizado y anunció el inicio de la Operación Conjunta Michoacán, con los resultados negativos ya conocidos.¹² De esta forma se

12 Durante una conferencia ofrecida en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, el 7 de mayo de 2007, John Bailey, autor de un estudio que tempranamente asocia el aumento de la crimen organizado y la violencia en el país con la alternancia política, los gobiernos divididos y la desarticulación de las relaciones Estado-crimen organizado (Bailey y Godson, 2000), señaló que al declarar la guerra al narco, Calderón advirtió que la lucha sería difícil, larga

concretaba la estrategia de militarización, ya que a las FF.AA se les asignó el papel protagónico en el combate a la delincuencia organizada y el mantenimiento de la seguridad pública.

Posteriormente, con la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se refrendó la participación de los militares y marinos en labores de seguridad interior, principalmente mediante la estrategia 8.1:

El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales... Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México... Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado (Plan Nacional de Desarrollo, 2007, p. 59).

Adicionalmente, Calderón propuso la primera reforma para legislar la seguridad interior, en un intento por dar sustento jurídico a la actuación militar en la seguridad pública. El 23 de abril de 2009 presentó una iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional y en la exposición de motivos se señaló que “es dable concluir que la seguridad nacional tiene dos vertientes, es decir, la seguridad interior y la defensa exterior, y que es permitido a la Fuerza Armada Permanente participar en ambas vertientes” (Senado de la República, 2009, s/p).

En el texto se definió a la seguridad interior como “la condición en que la estabilidad interna y permanencia del Estado Mexicano, se encuentran garantizadas a través de la aplicación coordinada de sus recursos y medios” (Senado de la República, 2009, s/p), entre otros cambios propuso la adición de un séptimo título (de los artículos 68 al 81) denominado “Seguridad Interior”; sin embargo, por la coyuntura política y la conformación del Congreso la reforma no avanzó, ya que en ese momento el PAN sólo contaba con el 40.62% de senadores y el 28.4% de diputados en las cámaras.

d) Enrique Peña Nieto, 2012-2018

En 2012, con el regreso del PRI a la presidencia de la República, la estrategia de seguridad de Peña Nieto inició con la presentación de un Plan Nacional de Desarrollo distribuido en cinco ejes. El primero se denominó ‘México en paz’ y contenía una estrategia de seguridad centrada en seis objetivos: la promoción y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática; la garantía de la seguridad nacional; la mejora de las condiciones de seguridad pública; garantizar

y dolorosa, con costos importantes incluso en vidas humanas, con lo que no se podía sino esperar un aumento de la violencia y de la militarización en el país.

un sistema de justicia penal eficaz, expedito, imparcial y transparente; garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y erradicar la discriminación; por último, salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre natural o humano (Plan Nacional de Desarrollo, 2013, pp. 39-40).

Fue la estrategia 1.2.2 ‘Preservar la paz, la independencia y soberanía de la nación’, la que evidenció desde el 2013 la intención de Peña por legalizar la actuación de las FF.AA. en seguridad pública. Algunas líneas de acción mostraron claramente que no había intención por retirar gradualmente al Ejército y la Marina de las calles, tal como se había prometido en campaña, sino que, por el contrario, se buscaba fundamentar jurídicamente su permanencia y fortalecer su presencia en todo el territorio nacional:

Impulsar la creación de instrumentos jurídicos que fortalezcan el sustento legal a la actuación de las Fuerzas Armadas en actividades de defensa exterior y seguridad interior; Adecuar la División Territorial Militar, Naval y Aérea a la situación política, económica, social y militar que prevalezca en el país, para mantener presencia en todo el territorio nacional; Fortalecer las actividades militares en los ámbitos terrestre, aéreo y marítimo en el territorio y Zonas Marinas Mexicanas, para garantizar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano; Desarrollar operaciones coordinadas en los puntos neurálgicos del país, en coadyuvancia con las fuerzas policiacas (sic), cuando el mando supremo lo ordene; Coadyuvar con las instancias de seguridad pública de los tres ámbitos de gobierno para reducir la violencia hasta la total consolidación y reestructuración de las policías (Plan Nacional de Desarrollo, 2013, p. 107).

Posteriormente, Peña impulsó un cambio importante en enero de 2013: desapareció la Secretaría de Seguridad Pública y la transformó en la Comisión Nacional de Seguridad, devolviendo las facultades de seguridad a la Secretaría de Gobernación (*Diario Oficial de la Federación*, 2013), con lo cual se subsumió la seguridad pública a un segundo nivel de importancia durante su administración.

Peña dio continuidad a las estrategias militaristas en el combate delictivo; sin embargo, los desafortunados resultados de las intervenciones militares en Tlatlaya y Ayotzinapa¹³ derivaron en un debate social sobre la falta de instrumentos jurídicos para sustentar el actuar castrense en el mantenimiento de la seguridad pública. Posteriormente y tal como lo anunció en su Plan Nacional de Desarrollo, Peña impulsó la promulgación de la Ley de Seguridad Interior,

13 En Tlatlaya se acreditó la intervención militar y hubo detenciones de soldados implicados, por lo cual la CNDH emitió la Recomendación 51/2014. En Ayotzinapa, ni el Estado mexicano, ni el Ejército han aceptado su intervención; sin embargo, Hernández (2016) demuestra el presunto involucramiento militar en los hechos a partir del hallazgo de casquillos de balas producidas por el Ejército y mantenidas bajo un estricto control.

misma que fue aprobada el 14 de diciembre de 2017 y que como se señaló con anterioridad fue posteriormente invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El documento presentaba ambigüedades conceptuales pues no identificaba claramente las diferencias entre seguridad pública y seguridad interior, lo que permitió el tránsito de las FF.AA. de meras instancias auxiliares a convertirse en las autoridades sustantivas a cargo de la seguridad de la nación, de sus instituciones y de sus habitantes; ello ocurrió aún a pesar de las recomendaciones de instancias nacionales e internacionales en el sentido opuesto.¹⁴

A pesar del millonario presupuesto asignado a las secretarías de Defensa, Marina y Gobernación en la administración de Peña (véase la Tabla 1., en el Anexo), y de los 2745.9 millones de dólares recibidos entre el 2007 y el 2017 por parte de los EE.UU. a través de la Iniciativa Mérida¹⁵ (*Congressional Research Service*, 2017, p. 11), el sexenio concluyó con elevados índices delictivos y en medio de un ambiente de desconfianza ciudadana en sus instituciones policiales.

LA GUARDIA NACIONAL Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA MILITARIZACIÓN

Durante la campaña presidencial del 2018 hubo reiterados cuestionamientos hacia la participación de las FF.AA. en labores de seguridad pública, por lo que diversos actores políticos y sociales insistieron en señalar la inconstitucionalidad de la LSI. Frente a los reclamos ciudadanos, López Obrador, candidato de la Coalición Juntos Haremos Historia, se mostró en contra de la militarización y a favor del regreso del Ejército a los cuarteles.

Una vez obtenido el triunfo, el presidente convocó al Primer ‘*Foro Escucha* para la pacificación nacional’ en Ciudad Juárez, Chihuahua, en donde se conformaron mesas de trabajo con integrantes de organizaciones sociales, académicos, miembros del nuevo gabinete, familiares de víctimas de violencia y público en general. Uno de los grandes compromisos alcanzados en ese ejer-

14 El 14 de diciembre de 2017 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) emitió un comunicado en el que externó su preocupación por el proyecto de LSI, argumentando que éste carecía de mecanismos de supervisión civil y de garantía de respeto a los DD.HH. en la actuación de las FF.AA. en labores de seguridad pública (ONU, 2017). De igual manera, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos expresó su preocupación en el comunicado No. 200/17, señalando que el proyecto de Ley contenía preceptos opuestos a los DD.HH. y que su aprobación significaría “la normalización, regulación y permanencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública” (CIDH, 2017, s/p).

15 La Iniciativa Mérida fue un proyecto binacional que tenía como pilares la disrupción de la capacidad operativa de la delincuencia organizada, la institucionalización de reformas para sostener el Estado de derecho y los DD.HH.; la consolidación de una frontera segura y la construcción de comunidades fuertes y resilientes. El apoyo se materializó principalmente mediante el equipamiento policial y militar, la capacitación al personal de seguridad y en esquemas de fortalecimiento a las instituciones policiales, militares y de procuración de justicia (*Congressional Research Service*, 2017).

cicio fue precisamente la derogación de la LSI; sin embargo, una vez que asumió el poder, las acciones y estrategias de AMLO han caminado en sentido contrario a las conclusiones de esos foros, en donde se planteó fortalecer a los cuerpos policiales locales, profesionalizar al sistema de procuración de justicia y no permitir la participación de las FF.AA. en el mantenimiento de la seguridad pública.

Aún como presidente electo, AMLO presentó su Plan Nacional de Paz y Seguridad 2019-2024 (2018), que se ha constituido como el documento rector de la política de seguridad y en el que se planteó ocho grandes ejes: 1) La erradicación de la corrupción y la reactivación de la procuración de justicia. 2) Garantizar el empleo, educación, salud y bienestar. 3) Respetar plenamente y promocionar los derechos humanos. 4) Alcanzar una regeneración ética de la sociedad. 5) Reformular la estrategia antidrogas. 6) Empezar la construcción de la paz. 7) Recuperar y dignificar al sistema penitenciario, y 8) Lograr la seguridad pública, la seguridad nacional y la paz.

Fue en el último apartado de ese documento en donde contradictoriamente se propuso reorientar el papel de las FF.AA y simultáneamente sostenerlas en labores de seguridad pública, argumentando la carencia de cuerpos policiales civiles y profesionales. AMLO planteó que las FF.AA. participaran con un “papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación” de la GN, que debería constituirse como el principal instrumento del gobierno en cuatro áreas fundamentales: la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia (López Obrador, 2019, p. 16).

El 20 de noviembre de 2018 el grupo parlamentario de MORENA, partido del que emana el presidente, envió una iniciativa de reforma constitucional para crear el modelo de GN considerado en el plan de seguridad, en la que propusieron reformar trece artículos (3, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123) y algunos transitorios (Sistema de Información Legislativa, 2018). La propuesta justifica la presencia de militares y marinos en tareas de seguridad señalando que, de retirarse, algunas regiones del país quedarían en estado de ‘total indefensión’ ante la delincuencia organizada.

La exposición de motivos plantea una transición de la seguridad pública a manos militares, con la conformación de una GN “expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de los institutos castrenses” aduciendo la disciplina, confianza ciudadana y lealtad que las FF.AA. tienen a la sociedad (Sistema de Información Legislativa, 2018, p. 3); para ello se proponía integrarla con policías navales, militares, de la entonces Policía Federal y civiles.

Se señala también que la Guardia existe en la Constitución desde el año 1857¹⁶ y se hace un símil con la Guardia Civil española, la Gendarmería Nacional de Francia y el Arma de Carabineros de Italia, justificando el modelo militarizado de seguridad. La iniciativa fue aprobada por unanimidad en el Senado de la República y con 463 votos a favor en la Cámara de Diputados, publicándose el Decreto correspondiente el 26 de marzo de 2019.

Posteriormente, en mayo de 2019 se difundió la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que recuperó los ejes del Plan Nacional de Paz y Seguridad, e incorporó una serie de acciones específicas como el combate al mercado ilícito de hidrocarburos y el tráfico de armas. El documento no resolvió las ambigüedades, ni definió claramente las diferencias conceptuales entre seguridad pública, ciudadana, interior, o nacional; tampoco integró las propuestas ciudadanas y sí reforzó la idea de “retomar las fortalezas de las instituciones militares como su disciplina, formación, servicio de carrera, espíritu de cuerpo, para fortalecer la Guardia Nacional” (*Diario Oficial de la Federación*, 2019).

Finalmente, el 27 de mayo de 2019 se promulgó la Ley de la Guardia Nacional y así se continuó con el proceso de transición del mando civil, al militar. Paralelamente, miles de elementos civiles de la Policía Federal fueron dados de baja por separación del cargo, retiro voluntario, o renuncia por rehusarse a formar parte de la recién conformada institución (Juárez, 2019).

Anticipando que la institución requeriría de un periodo amplio para su conformación y el desarrollo de capacidades institucionales y operativas, el presidente tomó la determinación de sustentar jurídicamente la participación continuada de las FF.AA con la emisión del *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, que ordena la participación castrense en el mantenimiento de la seguridad pública para complementar las labores de la GN hasta el 27 de marzo del 2024; la militarización de la seguridad pública se consolidaba en forma, fondo y con todo el sustento legal después de décadas de intentos fallidos.

En un incomprensible giro y nuevamente contradiciendo el texto del artículo 21 constitucional, AMLO intentó formalizar el cambio de control orgánico, operativo, presupuestal y directivo de la GN, transfiriéndolo de la SSPC hacia la SEDENA; lo hizo mediante la publicación de un nuevo decreto¹⁷ que

16 Cuando se promulgó la constitución de 1917, la fracción II del artículo 37 planteaba la obligación de alistarse en la Guardia Nacional; sin embargo, no había definición ni un marco jurídico que la regulara; adicionalmente, la Guardia Nacional se menciona en los artículos 10; 35 fracción IV; 36 fracción II; 73, fracción XV; 76, fracción IV; 78, fracción I y 89, fracción VII.

17 El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de la Guardia Nacional; Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; y la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública se publicó en el DOF el 20 de septiembre de 2022.

planteaba cambios estructurales en cuatro leyes, para consolidar a la SEDENA como el organismo garante de la seguridad en sus dimensiones nacionales, interior y pública.¹⁸ El documento no sólo le concedía el mando total de la GN, sino la elaboración de las estrategias operativas y de despliegue territorial. Asimismo, a la Guardia se le colocaba como un auxiliar de la Fuerza Armada Permanente en el ejercicio de sus funciones (DOF, 2022, s/p.)

Cuando resultó claro que la GN no consolidaría su operación y despliegue territorial en la actual administración, AMLO impulsó en noviembre de 2022 el *Decreto por el que se reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019*, con lo cual se estableció un modelo transexenal al ampliar la participación militar en materia de seguridad hasta el 2028.

Paralelamente, el presidente ha entregado decenas de funciones civiles a los militares, particularmente aquellas que tienen que ver con la administración pública, tales como la vigilancia de aduanas y aeropuertos; la construcción y administración de los grandes proyectos de infraestructura nacional como el Aeropuerto Felipe Ángeles o el Tren Maya; la distribución de vacunas para el SARS-CoV 2 o de libros de texto, entre otros, y más recientemente, la inclusión de la SEDENA y la SEMAR en el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología, consolidando la idea de que no sólo se militariza la seguridad, sino la vida pública de México.¹⁹

La militarización del país también presenta componentes presupuestales y de estado de fuerza, pues ha ocurrido un notable incremento de los fondos destinados a las instituciones policiales, navales y militares, así como del personal militar asignado a labores de seguridad durante los gobiernos de la transición a la democracia, del 2001 al 2023. En ambos rubros, se trata de aumentos sostenidos durante cada sexenio, en poco más de 104 mil elementos entre Fox y Calderón; en más 75 mil entre Calderón y Peña Nieto, mientras que López Obrador eleva en casi 183 mil los efectivos en relación con Peña. (Véase el Anexo, Tablas 1 y 2).

De acuerdo con lo anterior, podría decirse que el crecimiento presupuestal y de personal militar durante estos sexenios exhiben la consolidación de la

18 Posteriormente, el 10 de octubre de 2022 algunos senadores de oposición interpusieron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la que se le asignó el identificador 137/2022. El pleno de la Corte determinó invalidar además de la transición orgánica, presupuestal y operativa de la GN a la SEDENA, la facultad del secretario de la Defensa para nombrar al titular de la GN y el régimen diferenciado del personal de la GN proveniente de la Policía Militar mediante la sentencia publicada en el DOF el 20 de septiembre de 2023. (SCJN, 2023).

19 Para mayor referencia véase el *Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México*. <https://pppdata.politicadrogas.org/PPD/INM/files/INM-Report.pdf>

militarización de la seguridad pública en México como una política de Estado que trasciende a gobiernos de derecha, centro e izquierda, igualmente desprovistos de una agenda de fortalecimiento de las capacidades operativas de las instituciones civiles de seguridad.

CONCLUSIONES

Tal como se señaló con anterioridad, los gobiernos despliegan su actividad a partir de políticas de Estado y de gobierno; las primeras suelen ser sostenidas en el tiempo y usualmente cuentan con el más alto consenso, por lo menos de las élites, que refrendan sus objetivos y estrategias. En contraposición, las políticas de gobierno tienen un menor alcance temporal, y responden más a intereses específicos de grupo, partido, a compromisos de campaña, a cuestiones ideológicas, o bien, a estrategias clientelares.

En ese sentido, y tras la revisión de los planes nacionales de desarrollo, de instrumentos normativos, programas relacionados con la seguridad interior o pública y del presupuesto asignado a instituciones de seguridad en las últimas cuatro administraciones federales, se concluye que la continuidad de la intervención militar en labores de seguridad y la creación de la Guardia Nacional son parte de una política de Estado, que se ha construido y reforzado a lo largo de varios sexenios, tanto en gobiernos con visiones ideológicas de derecha, como de centro e izquierda. Este proceso ha sido gradual, construido desde la esfera de las políticas públicas y de gobierno, hasta alcanzar su formalización jurídica con las reformas constitucionales emprendidas por el gobierno de López Obrador, así como en una mayor asignación presupuestal y de ampliación del estado de fuerza.

Lo que constituye una profundización y consolidación del curso militarizante de la vida pública ha sido la transferencia de funciones civiles distintas a la seguridad pública hacia mandos militares. Esto último es un proceso que se gesta a partir del sexenio de Calderón, avanza con Peña Nieto y con López Obrador alcanza los niveles más elevados. Por ello, algunas voces de la oposición, intelectuales, académicos, e incluso organismos internacionales plantean que México experimenta un rápido debilitamiento de la institucionalidad democrática bajo el gobierno de AMLO y que la militarización coloca al país en el riesgo de caer en un régimen totalitario (*Signos Vitales*, 2020, s/p).

En oposición a ese argumento, se ha reiterado la idea de que las FF.AA. son la única instancia eficaz para combatir a la delincuencia, mientras que los poderes civiles empiezan a desentenderse del problema de la seguridad pública. De modo que, como sostiene López Portillo (Padilla y Alvarado, 2017), la raíz del problema de la militarización no está en los militares, sino en

los civiles, que han decidido capitular a sus obligaciones. Nos encontramos así con autoridades emanadas tanto del PRI, el PAN y MORENA renunciando a tomar el control de los cuerpos de seguridad, y a militares decidiendo las estrategias de seguridad, donde la conformación de la GN y su operación por parte de la SEDENA exhiben la última fase de este largo proceso de rendición civil.

El uso de la FF.AA. en gobiernos de derecha e incluso de centro pudiera ser de alguna forma consecuente con sus postulados ideológicos; sin embargo, cabe entonces preguntar qué explica la continuidad de esta política de Estado en un gobierno con la orientación ideológica de izquierda, que en un principio ofreció un cambio radical en la política de seguridad, pero después refrenda, consolida y además extiende la presencia castrense a otras áreas de la función pública.

Sobre esto, existe un debate en torno a posibles presiones hacia AMLO incubadas desde los más altos círculos militares, a los que pareciera estar dando concesiones para asegurar su lealtad e impedir una posible convergencia con otros factores de poder. Si ésta es la causa que subyace al cambio de estrategia planteada por el presidente, no sólo es necesario, sino urgente, activar la participación de todos los actores civiles en torno a un nuevo paradigma de seguridad democrática. De no ser así, resultaría inexplicable la voluntad del presidente para convertir a las FF.AA. en uno de los principales actores en la vida nacional, aún y cuando esto es contrario a los más elementales principios democráticos.

Es imperativo buscar alternativas viables para revertir tres décadas de militarización y dismantelar así el paradigma que la sostiene, por lo que se propone revisar y corregir la ingeniería institucional del país, que no permite garantizar que las autoridades civiles de los tres órdenes de gobierno asuman el control de sus dependencias; es necesario que también haya una eficaz colaboración entre todas las instancias involucradas en la prevención y persecución de los delitos; que exista continuidad en las políticas de seguridad de corte preventivo y un puntual escrutinio ciudadano sobre las policías. Por encima de todo, es prioritario iniciar una tarea pendiente en el proceso de democratización de la vida pública nacional: la reforma de las FF.AA. para que respondan al mando civil, a través de la designación de secretarios de defensa y marina no militares que consoliden los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que se han obviado hasta el momento.

Revertir el proceso de militarización transexenal de la seguridad pública en México es necesario y apremiante; en una sociedad que ha luchado por décadas para consolidar la democracia, ésta debe ser la prioridad.

REFERENCIAS

- Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. (*Diario Oficial de la Federación* del 11 de mayo de 2020).
- Aguayo et al. (2020). Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2020. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Universidad de las Américas Puebla, Instituto Belisario Domínguez. <https://bit.ly/3SBpDch>
- Arteaga, N. (2009). *Sociedad de la Vigilancia en el Sur Global. Mirando América Latina*. México. Miguel Ángel Porrúa-UAEM.
- Arzt, S. (2003). La militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la Democracia Mexicana. Universidad de California en San Diego. <https://bit.ly/43ixkqh>
- Bailey, J. y Godson, R. (ed.). (2000). *Crimen organizado y gobernabilidad democrática: México y la franja fronteriza*. México. Editorial Grijalbo.
- Buzan, B., Ole W. y De Wilde, J. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Centro de Estudios Constitucionales. (2020). Origen de la militarización de la seguridad pública en México: análisis histórico de la Acción de Inconstitucionalidad 1/96. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://bit.ly/3QZ-804W>
- Congressional Research Service (2017). *U.S. Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond*. Estados Unidos de América, 29 de junio de 2017. <https://bit.ly/3tinF3Y>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). Comunicado de prensa 200/2017. <https://bit.ly/46f6Kz5>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2022). Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos. <https://bit.ly/3ncI7iK>
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (*Diario Oficial de la Federación* del 31 de mayo de 1995).
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (*Diario Oficial de la Federación* del 30 de mayo de 2001).
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (*Diario Oficial de la Federación* del 31 de mayo de 2007).
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (*Diario Oficial de la Federación* del 20 de mayo de 2013).
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial de la Federación* del 02 de enero de 2013).
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. México (*Diario Oficial de la Federación* del 26 de marzo de 2019).
- Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (*Diario Oficial de la Federación* del 16 de mayo de 2019).
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica

- nica de la Administración Pública Federal; Ley de la Guardia Nacional; Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; y la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública. (*Diario Oficial de la Federación* del 20 de septiembre de 2022).
- Flores, L.A. (2021). ¿La 5ta Transformación será militar? *Animal Político Blog de Causa en Común*. <https://bit.ly/3tenh6x>
- Gobierno de México (2020). Comunicado de prensa del 20 de julio de 2020. <https://bit.ly/3SG9iTN>
- Gobierno de México (2021). Informe Anual de Actividades de la Guardia Nacional 2020. <https://bit.ly/3szNpe8>
- Gobierno de México (2022). Informe Anual de Actividades de la Guardia Nacional 2021. <https://bit.ly/47bjMyY>
- Guardamagna, M., Cueto, W. J. (2013). Política de Estado en Democracia: la relación Estado/sociedad como ámbito de construcción de la política. *Si Somos Americanos*, 13(2), 59-80. <https://bit.ly/3N9vkev>
- Hernández, A. (2016). *La verdadera noche de Iguala. La historia que el gobierno quiso ocultar*. México. Editorial Grijalbo.
- Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2018). Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. México del 19 de noviembre de 2018. <https://bit.ly/3HOKSPp>
- Instituto Nacional Electoral (2018). Cómputos distritales elecciones federales 2018. <https://bit.ly/3HPluZM>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2018). Encuesta Nacional de Capacitación Profesional Policial, ENCAP 2017.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2021). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2021.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2022). Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2022.
- Juárez, B. (01 de octubre de 2019). Más de 15,000 policías federales demandarán indemnización, tras rechazar traslado a la Guardia Nacional. *El Economista*. <https://bit.ly/3FDH9sP>
- Knochenhauer, G. (09 de febrero de 2017). Estado fallido. *El Financiero*. <https://bit.ly/3ndMF8K>
- Kraska, P. B. (2021). Police militarization 101. *Critical issues in policing: Contemporary readings*, 445-458. <https://bit.ly/40AcyIN>
- Laumann, E. O., Knoke, D. & Kim, Y. H. (1985). An organizational approach to state policy formation: a comparative study of energy and health domains. *American Sociological Review*, 50(1), 1-19. <https://doi.org/10.2307/2095336>
- Ley de la Policía Federal Preventiva (*Diario Oficial de la Federación* del 4 de enero de 1999).
- Ley de Seguridad Interior (*Diario Oficial de la Federación* del 21 de diciembre de 2017).
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (*Diario Oficial de la Federación* del 26 de junio de 2017).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial de la Federación* de 30 de noviembre de 2000).

- López Obrador, A. M. (2018). Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. <https://bit.ly/3Fbu1o7>
- Mazzuca, S. L. (2012). Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del estado. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 545-560.
- Nota de prensa No. 813. (Senado de la República de 20 de noviembre de 2018). <https://bit.ly/3fpXsbP>
- Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito (UNODC). (2022). *Victims of intentional homicide*. Data UNODC. <https://bit.ly/42pwXZQ>
- Organización de las Naciones Unidas (2017). Comunicado de prensa del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. 14 de diciembre de 2017. <https://bit.ly/3sBQwCv>
- Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina. Documento CEDES. Centro de Estudio de Estado y Sociedad.
- Padilla, H. y Alvarado, L. (2017). Memoria del Foro de Seguridad Interior realizado el 4 de octubre de 2017 en Ciudad Juárez. *Juárez Dialoga*. <https://bit.ly/3nyPeTd>
- Plasencia, E. (2010). *Historia y organización de las fuerzas armadas en México, 1917-1937*. México: Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/33jyEPU>
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 (*Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 2018).
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020 (*Diario Oficial de la Federación* del 11 de diciembre de 2019).
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021 (*Diario Oficial de la Federación* del 30 de noviembre de 2020).
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022 (*Diario Oficial de la Federación* del 29 de noviembre de 2021).
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023 (*Diario Oficial de la Federación* del 28 de noviembre de 2022).
- Proyecto de decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional (Senado de la República de 23 de abril de 2009). <https://bit.ly/33kcxBU>
- Ramos López, J. (2002). La creación de la Secretaría de Seguridad Pública. *Revista de Administración Pública*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/3qctZrZ>
- Ross, A. L. (1987). The dimensions of militarization in the Third World. *Armed Forces & Society*, 13(4).
- Sánchez, L. M. (2020). Militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales. México Unido contra la Delincuencia. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/SANCHEZ-MILITARIZAC-SDAD-MÉX.pdf>
- Senado de la República (2009). Proyecto de decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional. Jueves 23 de abril de 2009 LX/3SPO-372-682/20288. <https://bit.ly/46biGSo>
- Sharkansky, I. & Hofferbert, R. I. (1969). Dimensions of State Politics, Economics, and Public Policy. *The Ameri-*

can Political Science Review, 63(3), 867-879.

Signos Vitales (2020). México enfermo con indicios de un régimen totalitario. <https://bit.ly/3f8Cpdp>

Sistema de Información Legislativa (2018). Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados integrantes de la Fracción Parlamentaria de Morena. <https://bit.ly/46oOyDv>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2023). Comunicado de prensa No. 140/2023 del 18 de abril de 2023.

Victoriano, F. (2010). Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico-política. *Argumentos*. México, DF, 23(64), 175-193. <https://bit.ly/49vIOdx>

Villalpando C. J. M. (1988). La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México. *Memoria del IV Congreso Historia del Derecho Mexicano*. México. Universidad Nacional Autónoma de México.

ANEXO

TABLA 1.
PRESUPUESTO ASIGNADO A INSTITUCIONES DE SEGURIDAD 2001-2023

	FOX		CALDERÓN		PEÑA		LÓPEZ	
	2001-2006		2007-2012		2013-2018		2019*-2023	
	Millones de pesos	Porcentaje						
SEDENA	141,325	59,5	259,965	49,1	419,997	60,6	516,275	48,0
SEMAR	52,577	22,1	94,332	17,8	158,533	22,9	180,746	16,8
SSP/CNS/SSPC	43,509	18,3	174,783	33,0	114,745	16,5	377,783	35,1
TOTAL	237,411	100	529,080	100	693,275	100	1,074,805	100

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023 y con base en Aguayo et al. (2020). Presupuestos: Seguridad y Defensa.

*En el 2019 se consideró el presupuesto de la SEGOB, de la que dependían la Comisión Nacional de Seguridad y la Policía Federal.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional. SEMAR: Secretaría de Marina. SSP: Secretaría de Seguridad Pública. CNS: Comisión Nacional de Seguridad. SSPC: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

TABLA 2.
PERSONAL MILITAR ASIGNADO A LABORES DE SEGURIDAD Y PERSONAL
DE LA GUARDIA NACIONAL 2001-2023*

FOX		CALDERÓN		PEÑA		LÓPEZ	
2001	31,078	2007	45,000	2013	34,529		
2002	31,932	2008	45,106	2014	35,615	2019	83,087
2003	31,992	2009	48,650	2015	37,142	2020	100,235
2004	21,986	2010	49,650	2016	51,994	2021	113,833
2005	32,074	2011	52,690	2017	94,994	2022	128,233
2006	37,253	2012	49,650	2018	111,626	2023	123,309
TOTAL	186,315		290,746		365,900		548,697

Fuente: Elaboración propia con base en 1. Atlas de Seguridad y Defensa 2020. 2. Sexto Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto. 3. Informe Anual de Actividades de la Guardia Nacional 2020, 2021 y 2022. 4. Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2022 del INEGI y 5. Informe de Seguridad del Gobierno de México del 17 de octubre de 2023.

* Los datos correspondientes al 2023 son con corte a octubre de ese mismo año.

Los datos del 2001 a 2018 corresponden al personal militar asignado a labores de seguridad pública.

Los datos del 2019 a 2023 corresponden al estado de fuerza de la Guardia Nacional.

POLICY ENTREPRENEURS: ENVIRONMENTAL MOVEMENTS AND THE CONSTRUCTION OF ENVIRONMENTAL POLICY

EMPRENEDORES DE POLÍTICAS: MOVIMIENTOS AMBIENTALES Y CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICA AMBIENTAL

Pedro de Jesús Canales Hernández*

ABSTRACT: This paper aims to explain both, the reasons and the ways, that policy entrepreneurs have contributed to the public policy knowledge, specifically in three countries: Mexico, Colombia, and Chile. Based on the Multiple Streams Framework that guides this research, policy entrepreneurs can also be actors or leaders within the government; however, this work is carried out only by those leaders and non-governmental organizations. Countries of interest were selected because they currently rank with the best environmental performance in Latin America, according to the Environmental Performance Index developed by Yale University. The methodology consists of a review of selected scientific research and media articles. Key findings underscore the policy entrepreneurs diversity, diverse advocacy resources and multiple discourses.

Keywords: *policy entrepreneurs, environmental policy, Multiple Streams framework*

Submitted: 15/03/2023 | Accepted: 6/06/2023

RESUMEN: Este artículo tiene como objetivo explicar las razones y las formas en que los emprendedores de políticas han contribuido al conocimiento de las políticas públicas, específicamente en tres países: México, Colombia y Chile. Con base en el Marco de Corrientes Múltiples que guía esta investigación, los

* Candidato a Doctor en Políticas Públicas por el CIDE. Actualmente es Profesor Asociado del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco. Docente en materia de Políticas Públicas, Política Económica, Implementación de Políticas, Teoría Organizacional y de Gobierno e Instituciones en licenciatura y maestría. Desarrolla una línea de investigación sobre los emprendedores de políticas públicas en México.

<https://orcid.org/0000-0002-9299-4158>

Departamento de Política y Cultura, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Unidad Xochimilco, Universidad Autónoma Metropolitana.

pcanales@correo.xoc.uam.mx @PedroCanalesH

emprendedores de políticas también pueden ser actores o líderes al interior del gobierno; sin embargo, este trabajo lo llevan a cabo únicamente por tales líderes y organizaciones no gubernamentales. Se seleccionaron los países de interés porque actualmente se ubican con el mejor desempeño ambiental de América Latina, según el Índice de Desempeño Ambiental desarrollado por la Universidad de Yale. La metodología consiste en una revisión de investigaciones científicas seleccionadas y artículos de medios. Los hallazgos clave subrayan la diversidad de los emprendedores de políticas, los diversos recursos de defensa y promoción, y múltiples discursos.

Palabras clave: *emprendedores de políticas, política ambiental, Marco de Corrientes Múltiples*

Recibido: 15/03/2023 | Aceptado: 6/06/2023.

INTRODUCTION

The change in public policy has been the subject of study for decades. Different theories and approaches try to explain when a policy changes its trajectory. Significant answers are collected in three groups: the structure, the institutions, and the agency. Although, the theories on institutions and structures disregard people as agents of change, it is undeniable that throughout human history, people, under certain circumstances, have caused significant changes.

This research tackles with how individual or collective actors modify public policies. These are the policy entrepreneurs, that although they lack extraordinary abilities, are considered strategic; because they are capable of observing and understanding their environment, which allows them to take advantage of opportunities sometimes unique to or unseen by other subjects. As individuals, policy entrepreneurs are frequent actors, that need to be timely identified because of the potential a collective entrepreneur has overshadowing them in the policy process. Collectives are organized groups that behave more or less in a coordinated manner, which is one of the reasons they can also be classified as entrepreneurs.

In social movements, there are all kinds of collective and individual entrepreneurs. In fact, there is a lack of consensus on the definition of a movement; usually it is a broad concept that only describes the diversity of its members. In a movement, some groups promote causes that they could not promote by themselves. This text delves into this phenomenon, specifically, the case of environmental movements in Latin America. For this purpose, three cases were selected for analysis: Mexico, Colombia, and Chile.

The present article is organized as follows. First, it begins with a brief review of Kingdon's Multiple Streams Framework; followed by a review of salient research on policy entrepreneurs. Then, the methodology and the case selection are explained. Next, the analysis of the three cases is presented, and finally, it concludes with reflections on the key findings.

THE MULTIPLE STREAMS FRAMEWORK: A SCARCELY-APPLIED THEORY IN LATIN AMERICA

Kingdon's seminal work (1984) has contributed importantly to understand how social problems are inserted into the public agenda. Five central concepts stand out in his theoretical proposal: problems, policies or solutions, politics, policy windows, and policy entrepreneurs. At the core of his proposal, he calls these concepts "currents"; each of them behave independently, and if they converge at the same point, a policy window opens representing an opportunity entrepreneurs can take advantage of.

In the Multiple Streams Framework (MSF), "problems" is understood as the stream of problems considered to be of public order; the stream of policies are the solutions proposed to address the problems; and the stream of policy is explained as the environment and social mood (Béland & Howlett, 2016).

According to Díaz Aldret (2020), the MSF approach has its roots in the garbage can model; thus, the elements of uncertainty and ambiguity are present in this theory. In addition, the author maintains that three assumptions need to be considered: each of the aforementioned currents is independent, entrepreneurs are strategic actors, and policy window open when the currents come together.

The MSF approach is attached to agent centered studies (Méndez, 2020), because it considers that there are possibilities for individuals to change their reality; thus, they do not depend solely on the structure. Entrepreneurs are actors that promote the behavior and redirect the trajectory of currents, and may be present in several of them at the same time. Assuming that entrepreneurs are actors, they can be organizations such as universities, research centers, pressure groups, civil servants, etc. Therefore, the category is broad and therefore ambiguous.

Important to say, is that MSF has been little explored in regions outside of Europe and North America. The main theoretical and empirical contributions in the field come from cases from the global north and are written in English. As Mintrom, Maurya and He (2020) mention, in the Asian region, a new agenda of studies on public policy entrepreneurs is gaining momentum. In Latin America, such a clear agenda has yet to be established; although the works of Kingdon (1984), and Zahariadis (2008) have been used to understand and

apply the agenda in a few empirical cases. One of main goals of this research work is to contribute to the literature of multiple currents by exploring whether social movements have public policy entrepreneurs in the environmental field and their actions in the policy process.

THE POLICY ENTREPRENEURS

The literature on multiple streams is vast with different approaches ranging from those that apply the streams to explain a particular empirical case to those that focus on a specific concept; in example, Howlett (1998) delved into the concept of policy in the Canadian political system. Other authors define “Policy entrepreneurs are energetic actors who work with others in and around policymaking venues to promote significant policy change” (Mintrom & Luetjens, 2017, p. 1362).

Policy entrepreneurs is a concept within Kingdon’s (1995) MSF model. Still, Cairney (2018) points out that research using such theoretical framework is often superficial. In response, he proposes a theoretical merge between multiple currents and a narrative approach: entrepreneurs are the central actors providing a narrative on the problem and its solution as best suits them. Mintrom (2019) makes a series of recommendations based on the most successful implementation by policy entrepreneurs. One of them, perhaps the most well-known, is framing or reframing strategy, followed by creating networks and joining coalitions.

Mintrom & True (2022) explain that policy entrepreneurs used COVID-19 as a policy window for different purposes. The pandemic, being an event of significant impact throughout the world, had the potential to recontextualize and accentuate new and old problems. In example, the violence against women; the director of UN Women stressed out that women would be the target of domestic violence during confinement. Mintrom, Maurya & He (2020) also argue that the exclusive characteristics of policy entrepreneurs are ambition, credibility, and tenacity.

For Petridou & Mintrom (2021) the concept of policy entrepreneurs has specific characteristics different from similar concepts. More importantly, the authors hold the importance of qualitative methods to identify and analyze the strategies of entrepreneurs. However, Arnold (2021) acknowledges that quantitative studies of large “N” have been underestimated to find out if entrepreneurs have any effect on policy changes, as the literature suggests. The author finds that entrepreneurs do have an influence on the changes, although it depends on different factors for this to happen. Although, the literature warns about the differences between the policy sectors to determine the degree of

impact of entrepreneurs, Mintrom (1997) found that entrepreneurs in the education sector do indeed influence the changes that occur in the legislative branch. Although this may be true for contexts such as the United States, there needs to be more empirical evidence from developing countries, including Mexico.

Corruption represents an interesting variation among the various sectors. As for the results on the Navot and Cohen (2015) Israeli case, the impact of entrepreneurs is not limited to the changes achieved in policy, but rather to the actions of the actors themselves and the reputation they build.

Although analyses often focus on individuals, such as the entrepreneur who takes advantage of opportunity selling to drive novel ideas, a body of literature considers social movements to be relevant actors that can be studied as policy entrepreneurs. Fiori and Kim (2015) analyze the case of South Korea and how social movements influenced policy change during specific policy window.

METHODOLOGY

The methodological strategy for this article consisted of tracking processes to reconstruct facts of the cases studied. Designed by the Yale Center for Environmental Law & Policy of Yale University, the Environmental Performance Index (EPI) was used as a criterion for the selection of the cases analyzed. The EPI compares the countries' performance in different environmental areas, as shown in Table 1.

The index is calculated annually, but change information is generated in 10-year ranges. It contains information on 180 countries grouped by region. Table 2 presents the countries of Latin America and the Caribbean according to their EPI from highest to lowest rank. It also includes the name of the country ministry, the year of its foundation, and its changes in 10 years. This information corresponds to the year 2022.

Chile, Colombia and Mexico lead the highest environmental performances in Latin America, with a score of 55.3, 52.9, and 52.6, respectively. Furthermore, all three cases are interesting for the following reasons. Mexico is the country that experienced the most changes in the last decade, with an increase of 7.4 points; Colombia has a high performance despite having few changes; that is, it has always locked a position in the high ranks. Finally, Chile stands out because, despite the logic for founding environmental ministries in Latin America during the nineties, Chile maintained another entity: a commission subordinated to another ministry. It was not until 2010, that the Ministry of the Environment was founded.

TABLE 1. ENVIRONMENTAL PERFORMANCE INDEX

Dimension	Percentage	Indicator	Percentage
Climate Change	38%	CO2	13.80%
		CH4	3.30%
		N2O	1.40%
		F-gas	0.70%
		Black Carbon	1%
		Projected GHG Emissions in 2050	13.80%
		Land Cover	1.50%
		GHG	1.50%
		GHG/population	1%
Ecosystem Vitality	42%	Biodiversity & Habitat	18%
		Ecosystem Service	8%
		Fisheries	5%
		Acid rain	4%
		Agriculture	4%
		Water Resources	3%
Environmental Health	20%	Air Quality	11%
		Sanitation & Drinking Water	5%
		Heavy Metals	2%
		Waste Management	2%

Source: epi.yale.edu

Once the three cases were selected, the methodological strategy consisted of conducting an information search to reconstruct chronologically, the facts about the environmental policy in each country. Keywords for such search included ‘Mexican environmental movement’, ‘Colombian environmental movement’, and ‘Chilean environmental movement’. As mentioned, such a basis was established to explain the facts, although it resulted necessary to resort to other sources, such as journalistic articles.

TABLE 2. EPI BY 2022

Country	Ministry	Foundation	EPI	Changes
Chile	Ministerio del Medio Ambiente	2010	55.3	3.7
Colombia	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	1993	52.9	0.9
México	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1995	52.6	7.4
Costa Rica	Ministerio de Ambiente y Energía	1980	52.5	1
Argentina	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	1991	52.2	5
Brazil	Ministerio de Medio Ambiente	1985	51.2	4.9
Ecuador	Ministerio del Ambiente y Agua	1996	51	3.9
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo	1977	50.3	-0.5
Uruguay	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	1990	49.1	1
Cuba	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente	1994	48.4	0.8
Panamá	Ministerio de Ambiente	1998	47.3	3.3
Paraguay	Secretaría del Ambiente	2018	46.4	-4.9
R. Dominican	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	2000	46.3	3
Bolivia	Ministerio de Medio Ambiente y Agua	1993	44.3	-0.3
Perú	Ministerio del Ambiente	2008	44	-0.8
El Salvador	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1997	43.1	5.6
Nicaragua	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales	1994	39.2	0.1
Honduras	Secretaría de Recursos Naturales, Ambiente	1999	37.8	6.5
Guatemala	Ministerio de Ambiente	2000	31.8	-0.3
Haiti	Ministerio del Ambiente	S/d	27	4.2

Source: epi.yale.edu

CASE OF STUDY

Mexico at the end of the 20th century

In Mexico, organized action on environmental problems has been belated. For Vargas-Hernández (2006), the first environmental movement in the country can be traced back to the eighties; except for some organizations, such as the ‘Club of the 100’ an organization primarily composed of members of the Mexican intellectual elite at the time, most were disjointed local movements represented by scattered neighborhood associations.

One of the most prominent movements was the Popular Action Movement (MAP), which also emerged in the eighties. Subsequently, the MAP became a political party that along with other organizations resulted in the United Socialist Party of Mexico (PSUM). PSUM dissolved in 1987 (Trejo, 2017), but was part of the late Mexican Socialist Party (PMS) that became the Party of the Democratic Revolution (PRD) in 1989.

The transformation of a movement to institutionalize itself into a political party is explained given that competing in the electoral system was necessary in order to institute its proposals on improving social reality. However, only some of the aforementioned political party mutations could faithfully uphold the original concerns of the MAP, since more than one organization was introduced every time each new political party was founded.

If movements are collective entrepreneurs, then they require individual entrepreneurs capable of transferring the disappearance of the movement when it occurs. In other words, given the impossibility of maintaining a long-term movement, individual entrepreneurs become responsible for taking innovative ideas to other policy spaces; they wait for a policy window and find new organizations.

In the Mexican case at the end of the 20th century, the policy window that policy entrepreneurs were waiting for was the construction of the environmental problem within the social, public, and government agendas. Concerns for environmental protection in the face of imminent and excessive economic development, were only recognized by a handful of scientists and activists but ignored by most politicians and the rest of the society. The possibility of influencing public decision-making would have a better outcome if the movement became a political party, then as a potentially more legitimized actor within the Mexican political system.

An example of an entrepreneur that stands out for having transcended from her activism and partisan militarism to becoming a high-ranking official in the Mexican government is Julia Carabias Lillo. Her outstanding role dates back to the MAP and the PSUM, where she promoted that environmental demands were prioritized among the variety of issues recognized by the movement/party in the eighties. At the beginning of the nineties, before the reform of the General Law on Ecological Balance and Environmental Protection driven by the Ministry of Environment, Natural Resources and Fisheries (SEMARNAP) was enacted, Carabias became appointed as the first Secretary of Environment and Natural Resources in Mexico (of Natural Resources and Fisheries, at the time) (Government of Mexico, 2017).

Although Carabias's record as an entrepreneur did not end with the termination of her tenure as Secretary of the Environment and Natural Resources,

her role as a policy entrepreneur changed during the 21st century. During this period, she has dedicated herself in the active defense of the Lacandona jungle, located in southern Mexico, along with her teaching and research activities as a professor at the National Autonomous University of Mexico (UNAM). From the academic-activist trenches, she has promoted the importance of the environment protection as a public problem in the agendas, both in the academia and in that of subnational governments.

Colombia: a story in favor of the environment

In Colombia, general concern for environmental protection has always been present. Unlike other countries whose main concern was, or still is, the effects on people of squandering natural resources, in Colombia, there has also been a genuine concern to protect the environment of its own sake. In terms of rights, such differences have terms to be described: the right to a healthy environment and the principle *in dubio pro natura* (Russo & Russo, 2009). The right to a healthy environment precisely describes the importance of protecting nature because it is the habitat of people, and if deteriorated, it will have effects on people's health, quality of life, economy, etc., this is eminently a human centrist vision. For its part, the principle *in dubio pro natura* recognizes that nature has an intrinsic value, it must be protected beyond the function, it may or may not have for human beings. An important clarification becomes necessary: law and principle are not the same and both positions are not exclusive, but represent two legalistic visions of nature.

In Colombia, a *pro natura* vision has accompanied the development of organizations, institutions, and public policies. Proof is the case of one of the main individual policy entrepreneurs, Manuel Rodríguez. He was involved in the founding of the Ministry of the Environment, which was created with the Law 99 of 1993, and, in addition, he was the first minister that took office (*La silla vacía*, 2023). Before the creation of the ministry, in Colombia, there was an institute responsible of protecting the environment, called the National Institute of Renewable Natural Resources and the Environment (INDERENA). This agency had existed since 1968, which confirms that interest in protecting the environment dates back from decades ago. In 1990, Rodríguez became director of INDERENA and promoted the creation of a ministry, because he considered that environmental problems deserved a higher rank. In Colombia, a policy window was opened and promoted externally and internally. The creation of the 1991 Constitution allowed that the problems of various sectors were accounted for, and Rodríguez took advantage of a new space to promote constitutional articles and later laws in favor of the environment.

In the 1980s, international organizations became interested promoting the creation of environmental ministries, especially in developing countries. In 1987, the Brundtland Report was presented to the UN, exposing the risks associated to economic development. A series of reports, meetings, discussions, and other activities on environment protection followed. As shown in Table 1, this context was favorable for Latin America to join the international trend.

In Colombia, Rodríguez as a policy entrepreneur took advantage of the policy window to transform INDERENA into the Ministry of the Environment. Colombia has a long-standing history regarding social movements. According to Tobasura (2003), until the beginning of the 21st century. The period of social movements dates back from the 1950s to the 1970s and was characterized by the defense of natural resources. The second period consists of roughly part of the 1970s and early 1980s with the renewed struggle for natural resources. The third period goes between the 80s and early 90s, when environmental movements took a more institutional course including, the focus on dialogue, coordinated struggle, participation of the authorities, and incidence in the institutional sector. The fourth period starts from 1992 until the beginning of the 21st century, in which environmentalism becomes even more institutional, as seen in movements becoming non-governmental organizations, and increasing legal norms created.

The Colombian environmental movement comprises different groups, formal and informal organizations. Currently, one of the most important members of the movement is the National Environmental Forum (FNA, in Spanish), which is a network of organizations for environmental protection. FNA members include the Friedrich Ebert Stiftung, Fundación Alejandro Ángel Escobar, Tropenbos Colombia, the Faculty of Administration of the Universidad de Los Andes, Fundación Natura, WWF, the Specialization in Environmental Law of the Universidad del Rosario, the Faculty of Environmental Studies and Rural Schools of the Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Magdalena, Universidad del Norte, Universidad Tecnológica de Pereira and the Institute of Natural Sciences of the Universidad de Colombia. Manuel Rodríguez chairs the Forum, along with other prominent environmentalists such as Julio Carrizosa.

Chile: politics from above

Like other Latin American countries, Chile followed the trend of opening environmental protection offices. However, unlike the cases of Mexico or Colombia, Chile did not launch a ministerial-level institution, but a commission with clearly less technical capabilities. In 1994, the enacted Law on General Environmental to the National Environmental Commission (CONAMA in

Spanish). CONAMA's main activities consisted of conducting impact assessments and enforcing the mandated environmental policies. The first director was José Goñi, under the mandate of former president Eduardo Frei. Goñi had no experience or affinity regarding the environment, a profile shared by all the CONAMA directors that followed. In 2007, the leadership figure of the presidency replaced that of a commissioner and CONAMA was given a ministry level in the government. However, the problem persisted among the now-called presidents, of not having experience in environmental issues. It was not until 2010 that CONAMA officially became the Ministry of the Environment.

In Chile, collective and individual policy entrepreneurs have behaved differently. According to Ulianova and Estenssoro (2012), in general, the environmental movement arose from groups for the protection of natural resources in the cities, and some elite groups organized themselves. In the 1990s, the environmental movement became institutionalized. At the individual level, the case of Manfred Max-Neef stands out, he dedicated his entire career to investigating environmental issues. Unlike other entrepreneurs, Max-Neef continued his career in academia, where he became Chancellor. Although, Max-Neef did not institutionalize the environmental fight nor direct the corresponding agencies, he continued as an actor of great importance when running for the presidential elections in 1993 with an environmentalist agenda.

The history of the environmental movement in Chile was affected mainly by a military dictatorship that lasted nearly two decades (1973-1990); understandably the efforts of non-governmental organizations focused on protecting human rights (Ulianova & Esenssoro, 2012). In addition, tensions increased; environmentalism was divided into local resistance regarding struggles for resources and the interests of international organizations working in Chile.

Although, the environmental movement has overcome challenges and gained space to shape environmental management and policies in Chile, key changes were achieved due to international pressure rather than local activism. According to the Chilean Ministry of the Environment (2023), the OECD, in 2005, recommended increasing the power of CONAMA. Consequently, under the government of Michelle Bachelet, the leadership figure of CONAMA's 'president' was created, and with that, it gained greater autonomy. It was not until 2010 that CONAMA was reformed and became the Ministry of the Environment. In other words, it was a process that was influenced by international recommendations and adopted by the government in turn that finally translated into institutional changes.

ANALYSIS

This paper analyzed the role of public policy entrepreneurs in the environmental sector in Mexico, Colombia, and Chile. According to the literature review conducted, there are two types of policy entrepreneurs: individual and collective. The first type promotes causes, ideas, problems, or policies so they are integrated into some level of the agenda. The second type conducts the same activities but as groups, collectives, or organizations. Both, individual and collective, policy entrepreneurs are part of a broader concept that is the social movement, the relevance of which lies in understanding whether the environmental movements in the countries studied was somehow transformed into the formulation of policies, institutions, and organizations in the environmental sector.

This work answers the pressing issue regarding if social movements can be analyzed as policy entrepreneurs. In doing so, it also demonstrates that environmental movements mobilize different kinds of resources, mainly by taking advantage of international or local policy window. With more or less presence, salient elements were identified in the three environmental movements studied including organizations, local resistance, international pressure, institutionalization pathways; more importantly, public figures (i.e., scientists, politicians, activists, officials) and citizens.

Mobilized resources by environmental movements are as diverse as environmental movements can be; they include street protests and publications in media outlets, among others. However, in the cases analyzed it was observed that none of this had as much influence as opening a policy window. Most of the time, the environmental movements open such a window positioning an environmental problem on the agenda with the supporting persuasion of the masses; occasionally, the window comes from abroad as a result of reports and recommendations for improvement by international organizations. In sum, according to the countries studied each environmental movement had a greater or lesser influence on the creation of agencies, legal norms, and public policies.

Mexico

Mexico is characterized by the reluctance to understand or publicly accept that environmental problems exist beyond the idea of people's health affected. An anthropocentric approach has been the main characteristic of environmental policies during almost the entire 20th century: nature is protected to the extent that damage to health is reduced. The precarious presence of environmental movements had its splendor with the Popular Action Movement; in the following decades, few large-scale organizations had an active presence recorded by media outlets. The defense of natural resources is currently present

in local environmentalism, led by organizations focused in specific issues, such as CEMDA or CEIBA that support civil society in matters involving environmental law and towards achieving environmental sustainability.

For the period studied, the most outstanding achievement of the environmental movement was the creation of SEMARNAP (currently SEMARNAT) and the integration of Julia Carabias as its first Secretary, because her profile (i.e., experience and affinity). Apparently, a weak and little-understood movement at the time in Mexico took advantage of the policy window resulting from international pressure to create the ministry. It was a public space mainly granted by the authorities to please a foreigner organization; and simultaneously, to silence the social demands that, although scarce, were on the rise. The next Secretary modified specific strategic points, and the current governmental entity, as SEMARNAT emerged. However, since 2003 to date, politicians without any type of training or vocation for environmental defense have been appointed to lead the Secretary. At least, it suggests in Mexico a case of organizational hypocrisy (Brunsson, 2002), by attracting the discourse of entrepreneurs and international recommendations to build an environmental public sector fitting the image of a government that complies with the standards of the 21st century, but which in practice fails to solve public problems.

Colombia

Of the three cases analyzed, Colombia is the one that has had the best results in terms of environmental public policy. First, its environmental movement can be traced back to the beginning of the 20th century, with the defense of territories and natural resources in various Colombian regions. This is not a minor issue; it means that environmental deterioration was already understood as a public problem itself and not only because of the effects on people's health. Although, both issues are not intrinsically exclusive, the protection of nature itself is a valuable objective. This concern was reflected in the creation of INDERENA in 1968, an achievement that in other countries, like Chile, would take more than two and a half decades later to institutionalize.

The public character of environmental policy in Colombia was also made clear by integrating policy entrepreneurs into the ruling government. Progress in this matter could not be considered solely as policies top-down, because external pressure opened a policy window, in order to strengthen the public sector of environmental management. Certainly, it is not a complete result of a Colombian environmental movement either, since local organizations had less influence in lobbying than some foreign foundations or the most prestigious universities in the country.

Chile

Paradoxically, Chile is a country with significant advances in environmental matters for two main reasons. First, the country has an impact evaluation system that prevents the socio-environmental effects resulting from an investment project. Conducting impact evaluations are recommended in all three countries studied; they are usually legislated and implemented by both, public or private entities. However, their uses and results are often criticized for being considered as another administrative requirement and not as a ‘golden test’ to grant authorization, or not, for a project implementation. Both, the Ministry of the Environment and CONAMA, share the top three responsibilities directing Chile’s impact assessment system.

Another issue highly debated to guarantee environmental justice is the creation of specialized courts. Chile is one of the few countries that has this type of court. For this reason, it is understandable that in this aspect, the performance of the country is generally high in EPI, unlike other countries. However, outcomes like the specialized courts were achieved by a dynamic resulting from collaboration between authorities and international organizations, not from policy entrepreneurs as such. Even though, an entrepreneur may be a group or individual from the same government, there is no indication that this was the case in Chile. Former President Bachelet was in charge of the legal and institutional improvements in 2007 and 2010. However, she is not an environmentalist, nor has she shown any special inclination towards an environmental problem on her agenda; nor was it the case with the other directors, later on presidents, of CONAMA or of the Ministry.

Out of the three cases analyzed, Chile is the only one where no environmentalists outside the government managed to integrate as an official. In Mexico, Julia Carabias became the first Secretary (Minister) of SEMARNAP, and in Colombia, Manuel Rodríguez had already directed INDERENA and was later appointed the first Minister of the Environment. In contrast, Chilean Max-Neef was in exile during the militar dictatorship. Despite being an active environmentalist and even running for office in the presidential elections in 1993, he remained relegated from the political milieu and decided to work solely as an academic. Chile is an example of top-down policies which is surely not synonymous with failure, but it does expose low public participation in its policies, therefore their low public nature.

TABLE 3. DIFFERENCES AND SIMILARITIES

	Mexico	Colombia	Chile
Individual entrepreneur	Julia Carabias	Manuel Rodríguez	Manfred Max-Neef
Collective entrepreneurs	X	Foro Nacional Ambiental	X
Window Opportunity	International stimulus	International stimulus and internal impulse	International stimulus
Strategies	Collaboration with government, scholars, and social society.	Close collaboration with social sectors	Follow international recommendation
Incidence	Institutionalization of social demands about environment (low)	Institutionalization of social demands about environment (high)	Institutionalization of social demands about environment (low)

Source: The Author.

FINAL COMMENTS

Mexico is probably the most complex case to analyze among the studied cases, for several reasons. In one hand, Mexico appears to integrate policy entrepreneurs into the government and institutional design, in attention to the demands of the population and international recommendations; but in practice, it has legal regulations that exceed technical capacities and political will. On another hand, it has an environmental ministry that ended up co-opted by politicians, with dubious technical capacities for impact assessment, without any initiative to expand enforcing capacity, like the environmental courts in Chile. Last, it only has issue-specific environmental movements at present, except for the multiple local resistances that remain usually ignored by both, the federal and state governments.

Colombia is a country where entrepreneurs clearly took advantage of policy window, as a result of several converging factors. First, nature and its protection are recognized as an important public problem. Second, local demands and international pressures have been integrated to keep the environmental sector afloat. On a very different route, Chile is internationally represented as a country excelling in environmental performance resulting from decisions solely top-down decisions, where social demands and entrepreneurship failed to advance. Regardless, it has two of the most important institutional designs: environmental courts and a solid impact evaluation sector.

About the theoretical framework, it can help to understand how motivated people impact policy decisions. The dominant perspective in Latin America is related to the policy cycle, specifically in program design and program evaluation. Political perspectives can show us that policy failure or success depends on people, public servants, or social movements, not only by technical

knowledge. For Latin American researchers, policy entrepreneurs represent an opportunity to know program implementation and improve new ways to study public policy. Future agenda can include how leaders work but also, as new authors like Cohen & Aviram (2021) do, street-level bureaucrats into the policy.

REFERENCES

- Alza, C. (2014). Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(2). 39-73.
- Arnold, G. (2021). Does Entrepreneurship Work? Understanding What Policy Entrepreneurs Do and Whether It Matters. *Policy Studies Journal*, (49)4. 968-991.
- Béland, D. & Howlett, M. (2016). The Role and Impact of the Multiple-Streams Approach in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 18(3). 221-227.
- Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Copenhagen Business School Press.
- Cairney, P. (2018). Three habits of successful policy entrepreneurs. *Policy & Politics*, 46(2). 199-215.
- Cohen, N. & Aviram, N. (2021). Street-level bureaucrats and policy entrepreneurship: When implementers challenge policy design. *Public Administration*, 2021: 1-12.
- Díaz Aldret, A. (2020). Enfoque de corrientes: la centralidad de las ideas y la agencia en la formación de la agenda de políticas públicas. En Del Castillo, G. y Dussauge, M. *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. FLACSO: México.
- Fiori, A. & Kim, S. (2011). The Dynamics of Welfare Policy-Making in South Korea: Social Movements as Policy Entrepreneurs. *Social Work and Policy*, 5(2011). 61-78.
- Foro Nacional Ambiental (2023). <https://foronacionalambiental.org.co/>
- Gobierno de México (05 de diciembre de 2017). Julia Carabias, destacada labor en favor del medio ambiente. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Consultado en <https://www.gob.mx/semarnat/es/articulos/julia-carabias-destacada-labor-en-favor-del-medio-ambiente?idiom=es>
- Howlett, M. (1998). Predictable and Unpredictable Policy Windows: Institutional and Exogenous Correlates of Canadian Federal Agenda Setting. *Canadian Journal of Political Science* 31: 495-524.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas: Alternatives and public policy*. Boston: Little Brown.
- La silla vacía (22 de julio de 2021). Manuel Rodríguez Becerra. Consultado en <https://www.lasillavacia.com/quien-es-quien/manuel-rodriguez-becerra>
- Lieberman, J. (2002). Three Streams and Four Policy Entrepreneurs Converge. A Policy Window Opens. *Education and Urban Society*, 34(4). 438-450.
- Meijerink, S. & Huitama, D. (2010). Policy Entrepreneurs and Change Strategies: Lessons from Sixteen Case Studies of

- Water Transitions around the Globe. *Ecology and Society*, 15(2).
- Méndez, J. L. (2020). Los enfoques teóricos centrados en el actor y en la acción estratégica: alcances y límites. En Del Castillo, G. y Dussauge, M. *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. México: FLACSO.
- Ministerio del Medio Ambiente. (s.f.). *Historia del Ministerio del Medio Ambiente*. <https://mma.gob.cl/historia/>
- Mintrom, M. & Luejens, J. (2017). Policy entrepreneurs and problem framing: The case of climate change. *Politics and Space*, 35(8). 1362-1377.
- Mintrom, M. & Thomas, M. (2018). Policy entrepreneurs and collaborative action: pursuit of the sustainable development goals. *International Journal Entrepreneurial Venturing*, 10(2). 153-171.
- Mintrom, M. & True, J. (2022). COVID-19 as a policy window: policy entrepreneurs responding to violence against women. *Policy and Society* 41(1), 143-154. DOI: <https://doi.org/10.1093/polsoc/puab-017>
- Mintrom, M. (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3). 738-770.
- Mintrom, M. (2019) So you want to be a policy entrepreneur? *Policy Design and Practice*, 2(4). 307-323.
- Mintrom, M., Maurya, D. & He, A. (2020). Policy entrepreneurship in Asia: the emerging research agenda. *Journal of Asian Public Policy*, 13(1). 1-17.
- Navot, D. & Cohen, N. (2015). How Policy Entrepreneurs Reduce Corruption in Israel. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 28(1). 61-76.
- Petridou, E. & Mintrom, M. (2021). A Research Agenda for the Study of Policy Entrepreneurs. *Policy Studies Journal*, 48(4). 943-967.
- Russo, J. & Russo, R. (2009). In dubio pro natura: un principio de precaución y prevención a favor de los recursos naturales. *Tierra Tropical*, 5(1). 23-32.
- Tobasura, I. (2003). El movimiento ambiental colombiano, una aproximación a su historia reciente. *Debates ambientales* (26). 107-119.
- Trejo, R. (15 de diciembre de 2017). Julia Carabias Lillo. Sociedad y poder. Consultado: <https://sociedad.wordpress.com/2017/12/15/julia-carabias-lillo/>
- Ulianova, O. & Estenssoro, F. (2012). El ambientalismo chileno: la emergencia y la inserción internacional. *Si somos americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*. XII(1). 183-214.
- Vargas-Hernández, J. (2006). Nuevos movimientos sociales ambientales en México. *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, 10(1). 37-54.
- Zahariadis, N. (2008). Ambiguity and choice in European public policy. *Journal of European Public Policy*, 15(4). 514-530.

EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA DE LA GESTIÓN
PARA RESULTADOS (GpR) A PARTIR DE
CAPACIDADES INSTITUCIONALES:
UNA PROPUESTA ANALÍTICA PARA LA
ADOPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN EN
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES
*STUDY OF MANAGEMENT FOR RESULTS (MfR) POLICY
FROM INSTITUTIONAL CAPABILITIES: AN ANALYTICAL
PROPOSAL FOR ADOPTION AND IMPLEMENTATION
IN LOCAL PUBLIC ADMINISTRATIONS*

Diego Paul Álvarez Montes*

RESUMEN: El siguiente trabajo presenta una propuesta analítica para comprender la implementación de la GpR a partir de capacidades institucionales. La finalidad está en proporcionar un modelo analítico que permita detectar aquellos obstáculos y fortalezas de las administraciones públicas adoptando la política de la GpR; ya que se asumen como organismos dotados de capacidades técnicas y políticas suficientes para operar políticas públicas: resultado de las asimetrías de información y sometimientos políticos entre órdenes de gobierno. Al concluir, se presentan, a través de las dimensiones micro, meso y macro, componentes de análisis. Se reflexiona que en cada uno de los niveles en los que operan las administraciones públicas locales, surgen situaciones organizacionales y políticas que influyen de manera determinante en el diseño e implementación de las políticas públicas, instruidas bajo los preceptos de la Gestión para Resultados (GpR).

* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guanajuato, Maestro en Administración y Políticas Públicas por IEXE Universidad, Máster en Evaluación de Políticas Públicas por la Universidad de Sevilla (España), Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Guanajuato. Cuenta con diplomados en Reglamentos municipales, Gestión para Resultados, Presupuesto basado en Resultados y Administración Pública Municipal. Es coordinador del diplomado en Nueva Gestión Pública y Metodología del Marco Lógico para Políticas Públicas Locales por la Universidad de Guanajuato. Actualmente docente en la ENES León UNAM, Universidad de Guanajuato y Universidad la Salle Bajío. <https://orcid.org/0009-0006-7887-9109>
Escuela Nacional de Estudios Superiores ENES León, UNAM
dalvarezm@enes.unam.mx

Palabras clave: *gestión para resultados, administración pública, políticas públicas*

Recibido: 1/02/2023 | Aceptado: 6/06/2023

ABSTRACT: The following work presents an analytical proposal to understand the implementation of MfR based on institutional capacities. The purpose is to provide an analytical model that allows detecting those obstacles and strengths of public administrations adopting the MfR policy; since they are assumed to be organizations endowed with sufficient technical and political capabilities to operate public policies: a result of information asymmetries and political submissions between levels of government. In conclusion, analysis components are presented through the micro, meso and macro dimensions. It is reflected that at each level at which local public administrations operate, organizational and political situations arise that decisively influence the design and implementation of public policies, instructed under the precepts of Management for Results (MfR).

Keywords: *management for results, public administration, public policies*

Submitted: 1/02/2023 | Accepted: 6/06/2023

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene la finalidad de ofrecer un modelo analítico para detectar los obstáculos y fortalezas en las administraciones públicas locales al adoptar la política de la GpR. La razón está en que las entidades federativas y los municipios no tienen las mismas características poblacionales y sociodemográficas, condiciones suficientes para no dar un trato igual a situaciones diferentes (Sánchez, 2007). De manera que la forma de abordar su función administrativa y política son disímiles, ocasionado por factores presupuestales, de profesionalización, de planeación, de acompañamiento político, entre otros. Además, los gobiernos locales no cuentan con espacios para albergar la pluralidad política y sus métodos de financiamiento son confusos y dispares, aunado a los constantes cambios de sus auto-expectativas, lo que resulta del debil fortalecimiento al servicio civil de carrera y sus nulas técnicas de gestión pública para atender problemas locales (Merino, 2004).

La primera sección de este trabajo, muestra el relieve conceptual de las capacidades institucionales y su posibilidad de relacionarse con la implementación de la GpR. A partir de la discusión conceptual de las capacidades institucionales, se obtienen elementos técnicos y políticos para la construcción del

modelo analítico. Ante esto, se tomará en cuenta los niveles: individuo, organización y contexto institucional dentro de las administraciones públicas locales, en el sentido de que en estos niveles se generan e implementan capacidades institucionales para la interiorización de la política de gestión, además de utilizar el método de factores y atributos para categorizarlas. De manera que se explica la estrategia de construcción del modelo analítico para la observancia de desempeños de los organismos públicos locales adoptando el instrumento de gestión.

LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES: LOS CONCEPTOS TEÓRICOS Y LAS FORMAS DE ABORDARLO

La GpR no ha terminado de resolver el problema de la funcionalidad de las administraciones públicas, antes bien, el instrumento ha originado nuevos obstáculos de entendimiento a partir de las reglas que se inscriben en dinámicas burocráticas tradicionales y poco fortalecidas. Los casos de los países latinoamericanos manifiestan inconsistencias en el instrumento de gestión a partir del diseño de los programas públicos, la insuficiente reglamentación fiscal así como la poca articulación de los documentos de planeación con los presupuestos (García y García, 2010). En el caso mexicano, el “Informe del Avance Alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios, y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la Implantación y Operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño 2023”, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), expone que el promedio de avance en la implementación de los componentes de la GpR en las entidades federativas es de 79.7%, mientras que en el caso de los municipios se promedia en un 49.3%, reflejando las desigualdades en términos de gestión y manejo del instrumento, aunado al poco acompañamiento institucional con las administraciones públicas municipales. A partir de estos informes de desempeño, se requiere que la GpR se interiorice de manera eficiente, tomando en cuenta el fortalecimiento de las organizaciones públicas a partir de sus elementos técnicos, administrativos y políticos, en virtud de corresponder con la adecuada atención hacia los ciudadanos.

Esta investigación encuentra en la noción de capacidades institucionales, un concepto útil, operativo y pragmático para interpretar los funcionamientos de las administraciones públicas tratando de corresponder al instrumento de GpR. Rosas Huerta (2008) explica que las capacidades institucionales se refieren a la habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar el desempeño de sus funciones, resolver problemas y especificar y lograr objetivos, así como movilizar y adecuar las respuestas de sus instituciones a los

nuevos problemas públicos (Huerta, 2008). Esta definición es adoptada para la investigación ya que la autora, hace una revisión exhaustiva tomando temporalidades, modelos de gestión, así como factores políticos que la habían definido. Además, la concepción que establece es el resultado de un debate profundo en torno a la forma que había sido definida por varios autores desde perspectivas de la ciencia política, así como de la administración pública. De tal forma que cuenta con los elementos suficientes para investigar de manera exhaustiva el desempeño de las administraciones públicas locales.

IMAGEN 1. REQUERIMIENTOS ELEMENTALES EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS PARA INTERACTUAR BAJO EL ENFOQUE DE GOBERNANZA



Fuente: Elaboración propia.

La definición de capacidades institucionales contiene elementos para explicar sobre la necesidad de fortalecer aspectos técnicos-administrativos y políticos, a través de la equipación de cuadros burocráticos expertos y motivados –capacidades técnicas administrativas– pero también sin perder de vista su objetivo de generar de valor público hacia los grupos sociales –capacidad política.

Cabe destacar que el concepto está en constante dinamismo debido a los elementos que la componen. Esto es observable por las temporalidades en las que se ha estudiado al Estado, por su desprendimiento hacia valores inclinados a términos organizacionales y por su reconocimiento de las esferas políticas (Rosas, 2008). Además, otra de las razones para su abordaje, tiene que ver en la exposición de los límites del fundamentalismo del mercado, el fracaso de las políticas del ‘Estado Mínimo’ en América Latina y con la aplicación de las reformas de segunda generación del Estado (Rosas, 2008), por ello el concepto surge como una necesidad de mejorar las habilidades para cumplir las funciones del Estado mediante el fortalecimiento institucional a través de la reingeniería organizacional (Ospina, 2002). En términos organizacionales, el concepto se torna a la construcción de capacidad sostenible en el sector público con base en el desarrollo humano, el fortalecimiento organizacional y la reforma institucional (Grindle, 1997).

Atendiendo a modelos de gestión actuales, Nelisen (2002) define a la capacidad institucional con enfoque de gobernanza como la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar eficientemente y forta-

lecer la rendición de cuentas. En ese sentido, puede atribuírsele también su voluntad por crear redes de interacción entre organismos públicos, privados y de la sociedad civil.

Así, el concepto se redefine atendiendo a temporalidades, enfoques, modelos de gestión y coyunturas determinadas. La noción de capacidades institucionales, como puede analizarse, no es lineal, es decir, no sólo se observan en áreas exclusivas como las pueden ser las técnicas o gerenciales, sino también dentro de las esferas políticas y sociales, de las cuales el concepto se beneficia para abonar, desde diferentes perspectivas, una voluntad por perfeccionar los desempeños organizacionales en las administraciones públicas.

En ese sentido, las administraciones públicas locales, están compuestas por dependencias públicas que integran diferentes áreas organizacionales y que se desempeñan de una manera heterogénea debido a esquemas tradicionales burocráticos, por las dinámicas de la NGP y algunas otras que buscan transitar hacia las formas de la nueva gobernanza. Éstas pueden estar funcionando con capacidades institucionales particulares, determinadas por modelos de gestión que no son homogeneizadas en la administración pública. Por ejemplo: una dependencia pública de naturaleza asistencial (que ejecuta programas sociales), se desempeña de mejor manera en un esquema tradicional burocrático debido a que las acciones de sus intervenciones requieren un mejor control de los beneficios otorgados, destacando la necesidad de una comunicación vertical y jerárquica. Una dependencia pública que brinde un servicio público puede desempeñarse con un mejor funcionamiento a través de un lenguaje propiciado por la NGP, debido a la lógica en el trato organizacional a partir de esquemas de pagos –como el servicio de tratamiento de agua, por ejemplo–, de tal forma que se interactúa con un ciudadano que se atiende como cliente y usuario a la vez.

En ese sentido, dependiendo de la naturaleza de sus actividades y de las atribuciones que desempeñe la dependencia pública, condicionará también la elegibilidad de la GpR como la herramienta idónea de acuerdo con sus atribuciones. Por lo cual, puede suponerse que la GpR dificulta la garantía de su éxito si no toma en cuenta la naturaleza de las dependencias públicas.

Ante esto, en apartados anteriores se ha explicado que los instrumentos de gestión posibilitan una mejor articulación de la actividad gubernamental, pero para recatar la diferencia entre instrumento de gestión y modelo de gestión, se parte de la propuesta de Peters en un sentido de que los modelos de gestión pueden clasificarse por enfoques relacionados con una visión de la administración pública tradicional, la NGP y la gobernanza, quienes decidirán qué cultura organizacional adoptar de acuerdo al tipo de naturaleza de la dependencia pública. Peters (2004) hace una referencia a los modelos de gestión

nombrándolos como la administración pública tradicional, en aquellas dinámicas con claridad en los asuntos de política pública para el área política, y la burocracia como hacedores y asesores de información. A su vez, establece la Nueva Administración Pública (NAP), como aquella que involucra dinámicas de organismos y actores privados y que pudiera ser equiparable a la Nueva Gestión Pública; por último la gobernanza, quien involucra actores sociales y donde la administración pública deja de convertirse en un ente auto-suficiente para la actuación del Estado.

En ese sentido, la preocupación se percibe al saberse que los ambientes externos e internos son quienes decidirán o no la utilización de un instrumento de gestión.

La distinción entre instrumento de gestión y modelo de gestión es importante para comprender que un instrumento de gestión puede estar inscrito en varios modelos de gestión a la vez; su utilización depende de las decisiones políticas y administrativas, pues su alcance tiene que ver con la actividad gubernamental. Por otra parte, con la explicación previa de Peters, se puede comprender que los modelos de gestión son apreciaciones analíticas para comprender de la existencia de distintas formas de desempeños gubernamentales, condicionados al presupuesto, a las influencias políticas, a las institucionales y a los enfoques organizacionales. Por lo que utilizar un mismo instrumento de gestión puede arrojar distintos resultados de acuerdo al modelo de gestión que lo implemente. Observando que las capacidades institucionales, serán un medio adecuado para medir dichos desempeños adoptando el instrumento de gestión.

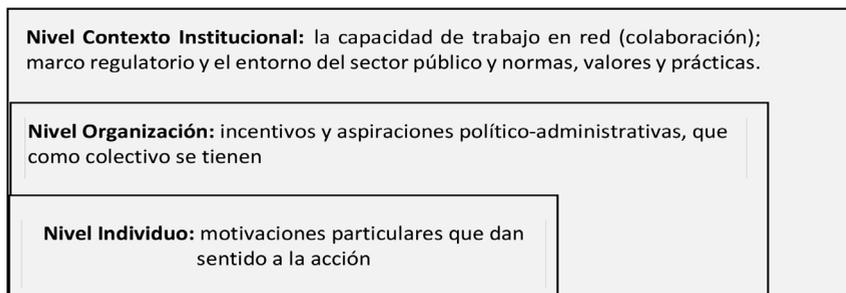
LA MEDICIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA GPR A PARTIR DE UN MODELO REFERENCIAL DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES: LA PROPUESTA DE OPERACIONALIZACIÓN

Establecida la discusión sobre el entendimiento de las capacidades institucionales y su utilidad para comprender el grado de interiorización de la GpR en las organizaciones públicas. Este apartado explica la propuesta analítica para el estudio de las capacidades institucionales inscritas en las administraciones públicas municipales adoptando este instrumento de gestión.

Para medir y analizar las capacidades institucionales en torno al cumplimiento de la GpR en las administraciones públicas municipales, existen varios trabajos (Forss y Venson, 2002, Willems y Baurmert, 2003, Oslak, 2004, Ospina, 2002) que son de utilidad para operacionalizar el concepto. Desde comprenderlas como parte de niveles (Grindle, 1997, Forss y Venson, 2002) o partir del entendimiento de componentes que dan paso a los factores (Oslak, 2004, Willems y Baurmert, 2003).

Comprenderlas como niveles, significa que se da respuesta a los problemas públicos a partir de los cambios del rol del Estado, entendiendo que estos cambios se generan dentro de las administraciones públicas, con ello se retoman los estudios de Grindle (1997), quien menciona que las capacidades institucionales se analizan desde niveles de recursos humanos, la organización, interacciones entre un conjunto de organizaciones, el contexto institucional y el entorno económico, político y social el cual se desenvuelven. Cabe destacar que, suscitar el análisis de capacidades institucionales a partir de niveles, se configura un estudio de entornos donde se demarca la acción gubernamental. De tal grado que, en cada nivel corresponden interacciones de rutinas administrativas y políticas distintas y que, en cada una de ellas, se generan reglas formales e informales, los cuales moldean el sentido de los desempeños de los aparatos gubernamentales.

IMAGEN 2. LOS NIVELES DE ANÁLISIS DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PROPUESTOS POR FORSS Y VENSON (2002)



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, cuando se analiza a partir de componentes, se señala que las organizaciones públicas están influenciadas a partir de elementos administrativos, en el entendido de que un sistema burocrático, transforma las acciones técnicas y administrativas a través de sus rutinas organizacionales. Por otra parte, los componentes políticos se comprenden de la interacción de actores políticos que impulsan sus intereses dentro de un marco institucional que dicta reglas de juego. A partir de ello, los componentes de las capacidades institucionales encaminan a la construcción de unidades de análisis conociéndolas como factores. Por ejemplo, el componente administrativo, puede tener como factores a los individuos, quienes a partir de sus decisiones cumplen o no objetivos trazados; por otra parte, el componente político, que comprende, por ejemplo, las negociaciones de actores políticos. Los factores están condicionados a partir de las variables que se quieran investigar por lo cual, se clasifican a partir de sus capacidades administrativas y políticas.

Para los objetivos de este trabajo, la propuesta adoptada para operacionalizar las capacidades institucionales a partir de niveles será el expuesto por Forss y Venson (2002) y Willems y Baurmert (2003). Estos autores señalan como importante el nivel micro a partir del análisis de los individuos, el nivel meso, a partir de las dinámicas organizacionales y el nivel macro a partir del contexto institucional. En términos para analizar la GpR en las administraciones públicas municipales, el nivel micro comprenderá al individuo como un sujeto que inicia una acción operativa dentro de un ambiente administrativo y político para la atención de los problemas públicos. El individuo se analiza bajo los marcos de actuación de la GpR, es decir, las motivaciones que dan sentido a su acción, el cumplimiento de sus atribuciones dentro sistema de incentivos y sanciones, los cambios en los cargos públicos y la toma de decisiones; la lealtad política y su relación con la estabilidad laboral, la insuficiencia del personal, el constriñendo su comportamiento organizacional en torno a dar resultados ante situaciones emergentes; la preparación profesional del servidor público, entre otros aspectos.

Para el nivel meso, el análisis está dirigido al desempeño de la organización pública ya que interesa conocer las características de las organizaciones inmersas en las administraciones públicas municipales adoptando el instrumento de GpR, qué incentivos brindan y por qué es elegido. Se analiza a partir de que el desempeño de las organizaciones está condicionado al instrumento de gestión y del marco institucional que impulsa a las organizaciones a funcionar. Este nivel es fundamental, dado que la propuesta de esta investigación para el abordaje de la GpR, se da a partir de los componentes: planeación, Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), Presupuesto basado en Resultados (PbR) y mejoramiento de la gestión institucional. Por los que las organizaciones inscritas en las administraciones públicas, tienen desempeños distintos en cada uno de estos componentes y con ello el sentido de su análisis, dado que estas circunstancias condicionan la gestación e implementación del instrumento de gestión.

Por último, el nivel macro, refiere al contexto institucional donde se desenvuelven las organizaciones públicas. Cabe destacar que, los autores Forss y Venson (2002), catalogan este nivel en tres subniveles: la capacidad de trabajo en red, el marco regulatorio y el entorno del sector público y, normas, valores y prácticas. El primero será útil para conocer el nivel de cooperación existente entre varias organizaciones (internas y externas). Esto es, la cooperación entre dependencias conscientes de su responsabilidad en términos de gobernanza. El segundo subnivel, el marco regulatorio y el entorno del sector público, que implica varios factores: a) un carácter hacia la gobernanza, en el sentido de comprenderla a través de la economía política que seleccionan o reemplazan

los gobiernos, y cómo se toman decisiones (factores políticos); b) la capacidad de los ciudadanos para monitorear el desempeño gubernamental y la capacidad de los gobiernos por involucrarlos, c) la calidad de la función pública a través de una independencia de la presión política y los grupos de interés especial; d), la garantía del estado de Derecho, como marco que permita el respeto a las reglas de la sociedad. Por último, en cuanto a las normas, valores y prácticas, las acciones de las administraciones públicas por sí solas no serán suficientes para lograr resultados significativos, por ello deben tomar en cuenta el entorno cultural, económico y social en el cual se desempeñan.

A partir de la delimitación de definiciones, a continuación, se exponen los factores que formarán parte del modelo referencial para comprender las capacidades institucionales que las administraciones públicas locales exhortan crear y/o fortalecer, para interiorizar la política de la GpR. Los factores adoptados, surgen a partir de los aportes y estudios que en apartados anteriores se han analizado, aquellos que toman en cuenta componentes funcionales para la adopción de la política de gestión, desde las perspectivas de la planeación, presupuestación, evaluación y desarrollo institucional. Además, son considerados aquellos rubros que las administraciones públicas municipales están obligados a responder política y administrativamente como parte de las instituciones normativas y sociológicas que impulsan el instrumento de gestión a nivel estatal y federal. Por último, es necesario resaltar que la selección se da a partir de las posibilidades de tratamiento de información a través de estrategias de trabajo de gabinete y la realización de entrevistas semi estructuradas a servidores públicos relacionados con la GpR, las cuales, formalmente, toda administración pública deberá de atender a partir de documentos como auditorías, planes de desarrollo, informes presupuestales, entre otros. .

Explicado lo anterior, los factores seleccionados son considerados para comprender una efectiva adopción de la GpR en las administraciones públicas municipales a partir de sus capacidades institucionales:

Nivel micro:

- I. Factor: Recursos humanos
 - Atributos:(1. tipos de capacitaciones vinculada a la GpR, 2. normativa de impulso al servicio civil de carrera).

Nivel Meso:

- II. Factor: Planeación estratégica
 - Atributos: (1. normativa vinculada a la planeación, 2. normativa para el diseño de programas públicos, 3. existencia de áreas de planeación municipal, 4.esquemas de cooperación en ámbitos estatales y federales).

- III. Factor: Evaluación del desempeño
 - Atributos: (1. Normativa vinculada a la evaluación del desempeño, 2. normativa relacionada para la selección de programas públicos sujetos a la evaluación, 3. existencia de áreas internas de evaluación).
- IV. Factor: Fortalecimiento organizativo
 - Atributo: (1. Existencia de manuales y/o procedimientos en las direcciones o secretarías).
- V. Factor: Presupuesto basado en Resultados (PbR)
 - Atributos: (1. Normativa vinculada al impulso del PbR).

Nivel Macro:

- VI. Factor: Participación ciudadana
 - Atributo: (1. Áreas y/o plataformas de consulta con enfoque de gobierno abierto, 2. Esquemas de participación ciudadana).
- VII. Reconocimiento político:
 - Atributo: (1. Reputación política).

IMAGEN 3. CAPACIDADES INSTITUCIONALES REQUERIDAS EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS PARA INTERACTUAR BAJO EL ENFOQUE DE GPR

Nivel de capacidad	Factores	Atributos
Micro	Recursos Humanos	1. Tipos de capacitaciones vinculada a la GpR, 2. Normativa que impulsa al servicio civil de carrera.
Meso	Planeación estratégica	1. Normativa vinculada a la planeación, 2. Normativa vinculada para el diseño de programas públicos, 3. Existencia de áreas de planeación municipal.
	Evaluación del desempeño	1. Normativa vinculada a la evaluación del desempeño, 2. Normativa relacionada para la selección de programas públicos sujetos a la evaluación, 3. Existencia de áreas de evaluación.
	Fortalecimiento organizativo	1. Manuales de procesos y/o procedimientos en las direcciones o secretarías.
	PbR	1. Normativa vinculada al impulso del PbR.
Macro	Participación ciudadana	1. Áreas y/o plataformas de consulta con enfoque de gobierno abierto, 2. Esquemas de participación ciudadana.
	Reconocimiento político	1. Reputación política.

Fuente: Elaboración propia.

Estos siete factores institucionales, comprendidos dentro de los niveles micro, meso y macro, ayudarán a identificar la interiorización de la GpR en las administraciones públicas locales. Además, como establece Rea (2004), la GpR se compone bajo componentes articulados desde la planeación hasta la evaluación de la actividad gubernamental. Es evidente que las capacidades institucionales que logren interiorizar la GpR pueden ampliarse con otro tipo de factores —de acuerdo a las dinámicas estatales y federal—, sin embargo, para comprender la dinámica locales, se consideran por su vínculo a las rutinas organizacionales inscritas de manera paulatina.

VALIDACIÓN DEL MODELO REFERENCIAL A PARTIR DE LOS FACTORES INSTITUCIONALES Y SUS ATRIBUTOS

Los factores institucionales propuestos pretenden crear un marco analítico para comprender el grado de adopción de la política de gestión en las administraciones públicas. Hasta este momento, poco se ha hablado sobre su relación con el instrumento de gestión, por ello, se realiza una breve caracterización, con el fin de dar una descripción útil que remarque una justificación adecuada en términos administrativos y políticos.

Nivel Micro

Recursos humanos

El primer factor institucional forma parte del componente administrativo del nivel micro. Por recursos humanos se comprenderá la necesidad de servidores públicos altamente preparados para atender el instrumento de la GpR. Dado que los cambios son continuos en la actividad de las organizaciones, los puestos de trabajo no logran considerarse estáticos (Ramírez, 2018). Por ello se configura como parte de los atributos, la necesidad de fortalecer con programas de capacitación a los servidores públicos, en el entendido que su fortalecimiento institucional deberá estar encaminado a los adeptos de la GpR. En suma, no sólo es importante definir qué se hace y quién lo hace, quién planifica y quién controla, sino asegurar el por qué se hace (Waissbluth y Larraín, 2020). Otro atributo que es de interés por analizar es el impulso del servicio civil de carrera dentro de un ambiente municipal, ya que aquellos que entran por esta modalidad, pueden distinguirse por ser aptos, que cuentan con habilidades, actitudes, las competencias y conocimientos más adecuados para el desempeño eficaz de un combinado de actividades (Dussauge, 2005). Ante ello, se relaciona que, la búsqueda de resultados, por parte de las administraciones públicas locales, está fundamentada desde su preocupación por reclutar cuadros especializados de servidores públicos vía al mérito.

Nivel Meso

Planeación estratégica

El segundo factor institucional del nivel meso del componente administrativo corresponde a la planeación estratégica. Esta investigación tomará en cuenta la idea de Aguilar Villanueva (2006) en que la planeación estratégica debe ser comprendida como aquella que otorgar al largo plazo un ejercicio que supera los límites tanto de la planeación convencional (operativa) como los de la estrategia convencional (corto plazo). Para la dimensión municipal Gómez-MacFarland (2017), señala que hablar de planeación es importante, ya que rige el actuar del gobierno y busca el desarrollo de una comunidad en distintos ámbitos: el social, el político, el cultural y el económico.

Ante esto, el análisis de la planeación estratégica, se comprende a partir de los atributos de la normativa vinculada a la planeación en el ámbito municipal, la razón está en que, a pesar de que la planificación de los municipios sea importante para su propio desarrollo, no todos tienen una dirección plasmada en un documento formal que los obligue a saber hacia dónde van encaminadas las acciones que realizan, diariamente (Gómez-MacFarland, 2017) tanto en términos políticos así como administrativos y operativos; de tal manera que se analiza el grado de avance en cuanto a un marco normativo para el desempeño de las administraciones públicas en materia de planeación. Por otra parte, el atributo del impulso normativo para el diseño de programas públicos, la razón se encuentra en encontrar las guías metodológicas que las diferentes áreas o direcciones toman en cuenta para diseñar sus programas públicos. Como menciona Arriagada, Miranda y Pávez (2004), son diversos los obstáculos a la transformación institucional que se requiere para la ejecución de lineamientos de acción conceptuales y metodológicos para programas y proyectos sociales. Por último, el atributo de la existencia de áreas de planeación municipal. El supuesto está en que las administraciones públicas municipales institucionalizarán la política de planeación si existe un área, organismo y dirección que se encargue de su articulación o de su impulso en la dinámica municipal con el fin de que la planeación estratégica no sea comprendido meramente como un ejercicio de conocimiento sino como uno de acción directiva, que tiene a su cargo hacer que las cosas sucedan y se realicen los objetivos atendiendo al punto débil de la incapacidad para desagregarse en planes o programas y presupuestos (Aguilar, 2006).

Evaluación del desempeño

El tercer factor institucional atañe a la evaluación del desempeño en dinámicas municipales, correspondiente al componente administrativo del nivel meso. La finalidad de este factor con respecto a la GpR, está en la necesidad de que los

objetivos y el impacto de la acción gubernamental sean incorporados como un elemento relacionado al éxito de los gobiernos, más allá de cumplir con normas o procesos formales. Partiendo del supuesto de que la evaluación tiene relevancia tanto aspectos técnicos y organizacionales, pero también en el compromiso del impacto generado a través de la creación de valor público. Por ello, se compondrán los atributos referentes a la normativa vinculada a la evaluación del desempeño, que al igual que sucede con la planeación, la idea está en analizar el marco normativo utilizado, que posibilita la estrategia evaluativa en el análisis del desempeño de los servidores públicos, a través de criterios técnicos que permitan la vigilancia del cumplimiento de sus responsabilidades laborales en la administración pública municipal. Por otra parte, en cuanto al atributo de la normativa relacionada para la selección de programas públicos sujetos a la evaluación, el sentido está en el grado de institucionalización de la evaluación de políticas públicas locales, tomando en cuenta que, todo recurso público es sujeto de ser auditable, medible y evaluado, además de que la evaluación comprenda de propósitos que surgen a partir del aprendizaje de perfeccionar el fin de la mejora del diseño e implementación de políticas públicas y para la rendición de cuentas al público, que como se ha señalado en apartados anteriores, son objetivos fundamentales para comprender el fin de la adopción de la GpR. El último de los factores, concierne a la existencia de áreas de evaluación local, la cual contribuyan a la creación de una cultura de análisis de los recursos empleados para lograr resultados e impactos en la comunidad por parte de los gobiernos locales y con ello poder reflexionar sobre su alineamiento con las metas y objetivos planteados al inicio de la gestión (Olivera y Cano, 2010). En este sentido, se analiza de manera panorámica el objetivo de la evaluación en las administraciones públicas municipales, pero tomando en cuenta los ambientes normativos e institucionales que condicionan el grado de adopción de la actividad de gestión.

Fortalecimiento organizativo

El cuarto de los factores institucionales corresponde al fortalecimiento organizativo. Por fortalecimiento organizativo se comprende aquellas acciones que tratan de determinar qué estructura mínima se requiere en una organización, cuáles procesos son los adecuados, qué tipo de tecnología y el movimiento de los recursos humanos para apoyar en lograr los objetivos propuestos, teniendo como camino la estrategia formulada (Delgado, 2001). Para analizar lo anterior, esta investigación toma en cuenta como atributo los manuales de procesos y procedimientos como elementos fundamentales para el fortalecimiento organizacional. Los manuales de procesos y procedimientos generan ventajas a las instituciones o en este caso, a las unidades administrativas para

cumplir en mejor tiempo con los objetivos y utilizar los mejores medios para contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales (Vivanco, 2017). En términos de la GpR, se partirá del supuesto de que los manuales de procesos y procedimientos permiten articular las rutinas organizacionales a partir del conocimiento de los recursos materiales y presupuestarios, teniendo como guía la maximización de los recursos y la optimización de estos para dar resultados. De esta manera, en los manuales de procesos y procedimientos, se analiza el diseño e impulso de elementos relacionados con la GpR en el ámbito local: a partir de su estructura y objetivos planteados.

PbR

El quinto factor institucional relacionado al componente administrativo es el referente al PbR. La selección de este factor corresponde a que los gobiernos locales enfrentan un gran reto en cuanto al equipamiento técnico para llevar a cabo la dinámica presupuestaria: posicionar un instrumento de planificación y un componente importante para la coexistencia entre el presupuesto, las metas, los objetivos y resultados en cada política. Por ello, esta investigación toma en cuenta como atributos la normativa vinculada al impulso del PbR, en el sentido de evidenciar el fundamento normativo municipal que articule los ejercicios presupuestarios con el diseño de programas presupuestarios.

Nivel Macro

Participación ciudadana

A partir de ahora se mencionarán los factores institucionales pertenecientes al componente político. Como se ha mencionado, el ámbito político juega un papel importante ya que es un punto donde converge para esta investigación, una participación de la ciudadanía con la lógica de resultados. Por ello, el primer factor institucional será el llamado participación ciudadana, el cual tiene como atributos la existencia de unidades administrativas y/o plataformas de consulta virtual con enfoque de gobierno abierto. La razón se encuentra a lo expuesto por Oszlak (2013) cuando puntualiza que los gobiernos con iniciativa de *open government* deben avanzar en la transparencia, la participación y la colaboración. En cierto sentido, todas ellas suponen formas de participación, por más que sólo una de ellas esté explícitamente mencionada (Oszlak, 2013). En ese sentido, se construye una lógica de resultados, a partir de una responsabilidad de generar los medios e instrumentos adecuados de consulta para conocer las políticas públicas implementadas por las administraciones públicas municipales. Por otra parte, el segundo de los atributos refiere a los esquemas de participación ciudadana, en ella se hace énfasis en la normativa

de alcance local, en ella se observará el grado de similitudes en cuanto al alcance de la participación ciudadana entendida que el ejercicio permite hacer frente a los problemas económicos y sociales con la colaboración y la responsabilidad ciudadana (Díaz, 2017). Por lo cual, se tomará en cuenta el crecimiento de los esquemas de participación ciudadana en las administraciones públicas locales a partir del impulso de la normativa existente.

Reputación política

Por último, la reputación política será el factor institucional que analice este trabajo. Este factor tiene como objetivo vislumbrar cómo las administraciones públicas municipales perciben que la adopción de la GpR, es un elemento para una mejor relación política que condiciona trabajos coordinados entre diferentes esferas de la administración pública. Generando la hipótesis que, si las administraciones públicas son de un mismo partido político, mayor colaboración existirá para cimentar el fortalecimiento técnico e institucional en las órbitas municipales; en caso de no serlo, las administraciones públicas municipales se encuentran relegadas en cuando a un acompañamiento técnico y político en términos de colaboración para interiorizar la GpR. Como menciona Muñoz (2015), no podemos negar que las administraciones públicas se vinculan con los partidos políticos, por cuanto estos son los que ejercen el poder y para ello los políticos ocupan distintos puestos públicos. En ese sentido, se conduce el análisis del factor institucional, a partir del debate en torno a la influencia de la política con la administración a a partir del análisis de las reglas políticas y administrativas que los servidores públicos están condicionados en un ambiente organizativo. Es importante observar el atributo de la reputación política, considerando el supuesto de que la reputación implica una inclinación favorita para que un gobierno municipal se muestre con mayor apego y comunicación con otras esferas gubernamentales a partir del reconocimiento y adopción de la GpR. La reputación así puede generarse a partir de una mística de resultados, la cual puede condicionar el acompañamiento técnico-político, pero a su vez, con el presupuestal. En ese sentido, como explica Canel (2014) una organización debe actuar bajo unos estándares que se exigen para pertenecer a un sector determinado, y a su vez, diferenciarse de manera positiva con el resto.

CONCLUSIONES

De esta manera se establecen los siete factores institucionales pertenecientes a los componentes administrativos y políticos que analizarán las capacidades institucionales de las administraciones públicas municipales. La validación de estos factores institucionales con respecto a encontrar respuestas en torno a

cómo las capacidades institucionales condicionan una adopción efectiva de la GpR, se revela a partir de las discusiones teóricas que han manifestado el grado de relación de elementos organizacionales y políticos. Cada factor institucional se respalda a partir de los hechos administrativos observables, los cuales, las administraciones públicas municipales están responsabilizadas en atender, por ser sujetos que utilizan recursos públicos provenientes de esferas estatales y federales. Además, los factores institucionales seleccionados, son elementos generales que cualquier administración pública municipal muestra a la ciudadanía y que, incluso, pueden ser proporcionados y/o verificados a través de los mecanismos de acceso a la información. Es importante destacar que la propuesta de factores y atributos para el análisis de capacidades institucionales que propone esta investigación, se ha constatado a partir de las discusiones teóricas y conceptuales en torno a la GpR. Por lo que busca convertirse en un instrumento de observación empírica para realizar análisis de casos y evaluar desempeños gubernamentales.

De esta manera, la lógica de dar resultados, se convierte en una regla determinante que moldea el comportamiento organizacional y político de los gobiernos municipales. Así como menciona Chica (2011), la GpR es uno de los tantos enfoques de la NGP (Nueva Gestión Pública), que no presenta una sola línea, dado que posee diversos enfoques que continuamente se transforman e interrelacionan. Además de que se percibe en varios elementos que aportan para la reinención del gobierno, como el paradigma postburocrático, el enfoque de gestión por procesos, la creación de valor público, el gobierno abierto, entre otros aspectos (Chica, 2015). Se trata de un concepto de uso, interpretación y definición muy amplios. La heterogeneidad del concepto también se observa en su aplicación operativa. Los países implementan la GpR según su propia perspectiva, por lo cual, utilizar los mismos conceptos pueden manifestar distintas actuaciones.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. CDMX: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2013). Gobernanza pública para resultados: marco conceptual y operacional. En L. Aguilar, *Gobierno y administración pública* (pp. 342-378). México: Fondo de Cultura Económica/CONACULTA.
- Canel, M. J. (2014). Reflexiones sobre la reputación ideal de la administración pública (Thoughts on the ideal reputation for the public administration). En Herrero, M., Cruz, A., Lázaro, R. y Martínez, A. (eds). *Escribir en las almas. Estudios en honor de Rafael Alvira*. Pamplona: Eunsa.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo* 39(53): 57-74.

- Díaz, C. (2009). Instituciones, democracia y desigualdad social: aproximaciones al caso mexicano. *Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociales* vol. 51 no. 205, 97-116.
- Dussauge, M. I. (2005). *¿Servicio civil de Carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual*. Servicio profesional de carrera, 3. pp. 52-55.
- Dussauge, M. I. (2015). Los orígenes de la gestión por resultados en Chile y México: ¿Imposición, copia o aprendizaje transaccional? *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 89-110.
- Dussauge, M. I. (2016). *Gestión para Resultados*. CDMX: Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Dussauge, M. & Carmen, P. M. (2018). *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*. CDMX: INAP Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
- Forss, K. & Venson, P. (2002). *An Evaluation of the Capacity Building Efforts of United Nations*. UN.
- García, R. y M. García (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gómez-MarcFarland, C. (2017). Los planes de Desarrollo municipales en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 50, no. 150, CDMX.
- Grindle, M. S. (1997). *Getting Good Government. Capacity Building in the public Sector of Developing Countries*. Boston: Harvard Institute for International Development.
- Merino, M. (2004). Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional. (Documento de Trabajo, DAP, 145) CIDE, México.
- Muñoz, R. (2004). *Innovación Gubernamental*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz, W. (2015). Relaciones entre política y administración en el contexto de los recursos humanos en las administraciones locales en Chile. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XIII, no. 22, 2015, pp. 39-66. Santiago, Chile.
- Olivera, D. y Cano M. (2012). La evaluación del desempeño a nivel municipal. *Ciencia Administrativa 2012-2* IIESCA, pp. 117-121. México.
- Ospina, S. (1993). Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública. *Gestión y Política Pública*, Vol. II, no. 1, enero-junio 1993.
- Ospina, S. (1993). Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública. *Gestión y Política Pública*, vol. II, no. 1, enero-junio 1993.
- Oszlak, Ó. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno*, tomo 5. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y El Caribe-Red Gealc.
- Pardo, M. (2015). La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma. *Foro Internacional*. El Colegio de México, 83-115. <https://doi.org/10.24201/fi.v55i1.2263>

- Peters, G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. Routledge.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.
- Ramos, J. M. y Villalobos, A. (2011). La evaluación del desempeño en México: Experiencias y Retos para el Desarrollo Local. En *La evaluación de las Políticas Públicas en México*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Ramos, J. (2016). Gestión para resultados en México, 2013-2014: Algunos impactos en Baja California. *Estudios fronterizos*. vol. 17, no. 34. Mexicali jul-dic. 2016.
- Rea, E. A. (2013). *Componentes de la Gestión para Resultados*. México.
- Ramírez, Y. (2018). "Estrategia de capacitación ambiental en gestión para la reducción de riesgos de desastres a líderes comunitarios". Cuba.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30), 119-134.
- Sánchez, M. Á. (2007). "Tendencia hacia el isomorfismo en la administración pública municipal del Estado de México". *Espacios Públicos*, vol. 10, no. 20, 2007, pp. 107-161. Universidad Autónoma del Estado de México.
- SHCP (2023). "Informe del Avance Alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la Implantación y Operación del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño". Diagnóstico PbR-SED.
- Vivanco, M. E. (2017). Los manuales de procedimientos como herramientas de control interno de una organización. *Revista Científica de la Universidad de Cienfuegos*, 247-252.
- Waissbluth, M. y Larraín, F. (2009). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. Consorcio para la Reforma del Estado. Un mejor Estado para Chile: Propuestas de modernización y reforma. Chile.
- Willems, S. y Baumert, K. (2003). Institutional Capacity and Climate Actions. OECD Environment Directorate International Energy Agency. <https://www.oecd.org/env/cc/21018790.pdf>

¿CONTINUIDAD O DISRUPCIÓN? UNA CARACTERIZACIÓN DEL CAMBIO PARADIGMÁTICO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A TRAVÉS DE LA POLÍTICA URBANA EN MÉXICO¹

*CONTINUITY OR DISRUPTION? A CHARACTERIZATION
OF THE PARADIGMATIC CHANGE IN PUBLIC POLICIES
THROUGH URBAN POLICY IN MEXICO*

Jason Alexis Camacho Pérez*

RESUMEN: Este artículo analiza los enfoques y escuelas del cambio en políticas públicas. A través de la evolución de la política urbana federal en México y utiliza de manera minimalista (Beach & Pedersen, 2019) la metodología de rastreo de procesos para explicar el cambio en dos momentos: 1993 y 2016. El objetivo es responder a la pregunta ¿qué tipo de cambios ocurrieron en la política urbana de México? La hipótesis es que estos cambios fueron de corte paradigmático-graduales (Howlett y Cashore, 2009). Las conclusiones sugieren que el enfoque en el cambio puede ser útil para entender momentos críticos en el proceso de las políticas públicas.

Palabras clave: *estudio de políticas públicas, política urbana, cambio de políticas, cambios paradigmáticos, rastreo de procesos*

Recibido: 11/03/2023 | Aceptado: 6/06/2023

* Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la UNAM, institución donde se desempeña como profesor de asignatura de las Facultades de Ciencias Políticas y Sociales y de Arquitectura. Actualmente funge como Secretario Ejecutivo del Comité Operativo de Seguimiento de Políticas Públicas y Programas del Consejo Nacional de Vivienda. Colabora en el proyecto de investigación “Teorías actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México” de la UNAM y es fellow del proyecto “Consolidación de la Corrupción en Procesos Sub-nacionales de Política Pública” del CIDE.

<https://orcid.org/0000-0003-4003-3264>

Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México

jacamacho@politicas.unam.mx

@jasoncp_94

1 Este artículo se realizó con apoyo del proyecto de investigación PAPIIT IN307919 “Tendencias actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México”, financiado por la Dirección General de Personal Académico de la UNAM.

ABSTRACT: This article analyzes the approaches and schools of change in public policies. Through the evolution of federal urban policy in Mexico and uses the process tracing methodology in a minimalist way (Beach & Pedersen, 2019) to explain the change in two moments: 1993 and 2016. The objective is to answer the question: What kind of changes occurred in Mexico's urban policy? The hypothesis is that these changes were paradigmatic-gradual (Howlett and Cashore, 2009). The conclusions suggest that the focus on change can be useful to understand critical moments in the public policy process.

Keywords: *public policies study, urban policy, policy change, paradigmatic changes, process tracing*

Submitted: 11/03/2023 | Accepted: 6/06/2023

INTRODUCCIÓN

“Toda política es un cambio de política (*All policy is policy change*)” pregonaron Hogwood & Peters en 1983. Posterior a esa época el debate se ha ampliado buscando comprender “los cambios en la política (*changes within policy*) y los cambios de política (*change of policy*)” (del Castillo, 2017, p. 54); su clasificación como cambios incrementales o paradigmáticos (Hall, 1993), la velocidad del cambio (Howlett & Cashore, 2009); sus motores (Harguindeguy, 2015) y de manera más reciente, comprobar si hay conexión entre el cambio de políticas y la resolución de los problemas públicos.

Por lo tanto, es importante analizar el enfoque del cambio como una perspectiva que permita ir más allá de los límites del enfoque cíclico de las políticas y entender ¿Qué es el cambio? ¿Por qué cambian las políticas? ¿Cómo medirlo? ¿Qué tipos de cambio hay? ¿Cuáles son los motores del cambio?

En este sentido, el objetivo de este trabajo es analizar las diferentes escuelas y enfoques del cambio en políticas públicas y su aplicación como marcos explicativos de los cambios paradigmáticos en la política urbana de México, partiendo de la pregunta ¿De qué tipo han sido los cambios en la política urbana de México en 1993 y 2016? Como hipótesis, se plantea que el cambio en la política urbana de 1993 fue de corte incremental-rápido, mientras que el de 2016 fue de tipo paradigmático-gradual (Howlett & Cashore, 2009).

Para ello, en el primer apartado se explica qué es el cambio de políticas públicas; en el segundo se describe la evolución de la política urbana federal en México; en el tercero se describen dos momentos de cambio paradigmático a través de la metodología de rastreo de procesos y, por último, se ofrecen conclusiones en torno a los aportes del enfoque del cambio para comprender momentos decisionales en el proceso de las políticas públicas.

EL CAMBIO EN/DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los estudios del cambio de políticas se enmarcan primordialmente en los denominados estudios de política (*policy studies*), perspectiva bajo la cual se busca comprender la lógica causal que orienta las decisiones en torno a una política a través de un análisis ex post, tomando en cuenta el contexto económico, institucional y social, así como los actores particulares que buscan incidir en un campo determinado de política en un momento dado.²

El interés por estudiar dicho enfoque es consecuencia de los resultados de los procesos de implementación de una política, ya que si éstos “no detonan ni generan los cambios esperados en el estado de cosas que constituye el problema público a resolver, se abre la necesidad dilucidar si se requieren cambios en la política (*changes within policy*) o de plano un cambio de política (*change of policy*)” (del Castillo, 2017, p. 54). Mientras los primeros aluden a cambios técnicos y de calibración,³ los segundos se refieren un cambio radical o sustitución en los fines, problemas y orientación de la política.

Por otra parte, la discusión y análisis del enfoque del cambio encuentra un común denominador al reconocer (Capano, 2009; Cruz-Rubio, 2012; del Castillo, 2017; Harguindeguy, 2015) que el cambio es una variable dependiente, mientras el contexto y motores del cambio (ideas, intereses, cambios partidistas, conflictos, imagen de la política) actúan como variables independientes configurando por tanto el diseño de las políticas.

Por lo que la discusión no se debe limitar en su ontología (el cambio existe), sino en su epistemología (cómo estudiamos el cambio) y su metodología (cuáles son los pasos, métodos y perspectivas para abordar el cambio). Por lo tanto, es importante conocer y examinar los distintos subenfoques para entender el cambio en las políticas y si estas perspectivas están orientadas a la resolución de problemas públicos.

Las propuestas teóricas para estudiar el cambio de políticas se han convertido en aportes de lo más interesantes y complejos en el estudio de las políticas públicas durante los últimos 30 años. La proliferación de subenfoques ha encontrado diversas aristas y métodos para el abordaje del cambio como objeto de estudio. En este sentido, se pueden ubicar, en primer lugar, dos posicionamientos diferenciados a través del tiempo: la antigua ortodoxia u ortodoxia incremental y la nueva ortodoxia (Howlett & Cashore, 2009).

2 Estas variables son lo que se conoce como el análisis transversal y longitudinal. El primero se enfoca en la tipología de políticas y los tipos de problemas y conflictos que generan en el sistema político (por ejemplo, si son regulatorias o redistributivas), mientras que el segundo se centra en estudiar un problema público específico a través del tiempo, aludiendo a que éstos son dinámicos y no se mantienen estáticos. (Baumgartner & Jones, 2009, p. 40).

3 Agradezco esta precisión a las o los revisores del artículo. Incluso la literatura más reciente ha prestado un mayor énfasis en este aspecto los componentes menos estudiados y comprendidos de la política son aquellos a nivel micro, a pesar de que estos componentes son típicamente clave para afectar el mundo de la práctica política, ya que es a través de las especificaciones de objetivos y las calibraciones de instrumentos que se puede moldear el diseño de políticas, determinando qué tipo de efectos se pueden tener en la realidad (véase Howlett, Ramesh & Capano, 2023).

La primera, se asocia con el enfoque incremental de las políticas, bajo el cual los cambios no son radicales sino marginales y se entienden como aproximaciones en lapsos amplios de tiempo para atender una problemática, por lo que se entiende como un sinónimo de estabilidad. Bajo esta corriente se pueden ubicar las siguientes perspectivas:

1. Incremental, la cual se basa en ajustes graduales que no desestabilicen la prestación de programas o servicios, considerando que 1) la elección de valores y objetivos va de la mano con el análisis empírico; 2) que el análisis medios-fines es limitado o inadecuado; 3) una ‘buena política’ es en la que varios actores están de acuerdo y 4) que se reduce o elimina la dependencia de la teoría (Lindblom, 1959; Lindblom, 1979).
2. El Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (AID), en donde el cambio incremental es una norma y proceso evolutivo y se centra en el individuo racional como un promotor que, a través de la acción colectiva y la toma de decisiones racionales, altera el orden establecido modificando reglas y acuerdos institucionales (Ostrom, 2007).

La segunda, alude al denominado enfoque paradigmático en el que el cambio ha sido tratado como un proceso anormal, atípico, relativamente inestable y generalmente de corta duración asociado con cambios en los fines de las políticas (Howlett & Cashore, 2009; Baumgartner & Jones, 2009). Desde este posicionamiento, destacan las siguientes propuestas:

1. Las Corrientes Múltiples (*Multiple Streams Framework*), el cual parte de la premisa de que los problemas, la política (agentes del sistema político) y las políticas públicas (respuestas institucionales) son corrientes que al sumarse impulsadas por emprendedores estratégicos (*strategic entrepreneurs*), los cuales buscan generar un cambio en ciertas políticas, haciendo confluir los problemas, la política y las soluciones para generar ventanas de oportunidad (*policy window*), las cuales se abren durante un tiempo limitado para impulsar alternativas y modificaciones a través de la incidencia en los formuladores de las políticas (*policy makers*) (Kingdon, 1984).
2. Coaliciones promotoras (*Advocacy Coalitions Framework*) (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993), el cambio en las políticas es un proceso orientado por el aprendizaje, el cual se fundamenta en las enseñanzas de legados del pasado, las experiencias de otros países (transferencia y difusión de políticas) (Rose) o en comprender qué fallo y qué no en el proceso de políticas (Hall, 1993). Dichos cambios son impulsados por coaliciones promotoras o de defensa, los cuales “son grupos que se unen sobre la base de un conjunto

compartido de creencias sobre un tema o problema en particular” (Birkland, 2007, p. 69).

3. Equilibrio interrumpido (*Punctuated Equilibrium Framework*), el cual parte de la premisa de que los sistemas políticos nunca están en equilibrio y éstos pueden mantenerse gracias a la estabilidad de instituciones políticas fuertes y la definición de problemas procesados por esas instituciones, por lo que la regla se basa en amplios períodos de equilibrio y cortos pero rápidos momentos de cambio impulsados por modificaciones en la imagen de la política, la destrucción de un monopolio de políticas y el canal institucional por el que se logra (Baumgartner & Jones, 2009).

Para Capano y Howlett muchos estudios no han logrado comprender las premisas epistemológicas y metodológicas del cambio, además de que la naturaleza focalizada del estudio del cambio ha implicado límites en cuanto a sus alcances, ya que diferentes estudios se centran en diferentes dimensiones del proceso de cambio y destacan una dimensión, pero ignoran otras (John, 2003; Cruz-Rubio, 2012).

Una de esas dimensiones gira en torno al término ‘paradigmático’ retomado por Peter Hall que alude a la propuesta acuñada por Thomas Kuhn para referirse a los avances científicos revolucionarios en la historia de las diferentes ciencias. Los aportes de Hall, valga la redundancia, ha sido paradigmáticos debido a la categorización que hace en torno a los niveles del cambio por lo que puede atravesar una política pública:

1. *Cambios de primer orden*: los cuales se centran en la calibración de instrumentos de política.
2. *Cambios de segundo orden*: Creación de nuevos instrumentos de política.
3. *Cambios de tercer orden*: Nueva definición de problemas de política, nuevas orientaciones y por tanto nuevas políticas sectoriales.

Los cambios de primer y segundo orden se refieren a cambios particularmente incrementales generados de manera endógena en las instituciones y políticas, mientras que los cambios de tercer orden son los que consideraríamos cambios paradigmáticos, los cuales son “un proceso en el que hay una realineación fundamental de la mayoría de los aspectos del desarrollo de políticas, ocurre solo cuando las instituciones políticas mismas se transforman” (Howlett & Cashore, 2009, p. 31).

La discusión actual ya no se centra en si lo ideal son los cambios incrementales o paradigmáticos ya que los estudios actuales han buscado reconciliar ambas posturas, puesto que “los períodos de adaptación marginal y transfor-

mación revolucionaria están típicamente vinculados en un patrón de ‘equilibrio puntuado’ de cambio de política” (Howlett & Cashore, 2009, p. 34; Baumgartner & Jones, 2009).

En este sentido cabe preguntarse ¿Ante qué situaciones nos referimos a cambios incrementales o paradigmáticos? ¿Influye el tiempo en las variaciones del cambio? y ¿Qué dimensiones del cambio se pueden medir? Para diferentes autores (Howlett & Cashore, 2009; Méndez, 2017) la variable tiempo nos puede ayudar a comprender que la línea que divide los cambios paradigmáticos de los incrementales es difusa lo cual se puede apreciar en el Cuadro 1.

CUADRO 1. TEMPO Y TIPOS DE CAMBIO

Tipo de cambio	Tempo o velocidad del cambio	
	Rápido	Lento
<i>Paradigmático</i>	Paradigmático clásico (A gran escala)	Paradigmático gradual (A gran escala, pero lento)
<i>Incremental</i>	Incremental rápido (Pasos pequeños, pero rápidos)	Incremental clásico (Muchos pasos pequeños y lentos)

Fuente: Howlett & Cashore, 2009, p. 40.

Si bien la variable longitudinal-diacrónica no es nueva en los estudios del cambio, comprender el tiempo que tardan en desarrollarse las modificaciones o su velocidad sí, ya que puede dar más claridad acerca de las características del cambio, puesto que a veces, lo que puede parecer un cambio radical es simplemente un cambio incremental que se ha producido muy rápidamente; del mismo modo, lo que parece ser un cambio incremental puede ser en realidad una transformación radical que se ha producido muy lentamente (Howlett & Cashore, 2009).

Por lo tanto, el cambio en políticas públicas es una variable transversal, esto quiere decir que está presente en diferentes sectores de desarrollo y en diferentes etapas del ciclo de las políticas. Considerando que hay un abanico muy importante por analizar, el siguiente apartado busca situar su aplicación como marco descriptivo en un campo en particular: la política urbana en México (véase Camacho, 2021). Este subsistema de políticas es un espacio interesante debido a que se distingue por contar con amplios períodos de estabilidad, cambios incrementales y cambios paradigmáticos muy específicos.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA URBANA EN MÉXICO

Como consecuencia de los impactos del Milagro Mexicano, México se convirtió en un país predominantemente urbano entre la década de 1970 a 1980. Dicho crecimiento se caracterizó por ser desordenado, y generó la necesidad

de una respuesta institucional inminente para poder atender la migración hacia las ciudades y el establecimiento de asentamientos irregulares en zonas periféricas. Esto detonó que el Estado comenzará a trabajar en la procuración de viviendas, bienes y servicios para satisfacer las demandas del crecimiento poblacional y económico.

Fue así como, en 1972, a través de una reforma constitucional, se obligara a los patrones a generar aportaciones para constituir el Fondo Nacional de Vivienda a través del otorgamiento de créditos accesibles para la adquisición de viviendas, dando origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el cual “ha financiado más del 70% de la vivienda de interés social en México” (Zamorano, 2015, p. 9).

De acuerdo con Zamorano en 1973 se creó el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México (FIDEURBE) y en 1974 la Comisión para la Tenencia de la Tierra (CORETT), además del decreto añadido a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), con el cual se creó el Fondo Nacional de Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) con la finalidad de brindar créditos hipotecarios a los trabajadores del Estado.

Si bien esto fue una primera respuesta institucional, se caracterizó por su falta de ‘integralidad’ (comillas propias) y por focalizarse en “la regularización de la tenencia de la tierra como mecanismo para resolver la ocupación informal del suelo y la construcción masiva de viviendas para los derechohabientes de los sistemas de seguridad social” (Zamorano, 2015, p. 10).

Ante estos fenómenos, fue que, en junio de 1976, se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I) en Vancouver, Canadá. Dicho evento internacional buscaba discutir las acciones implementadas a nivel mundial para atender los problemas de la migración hacia las ciudades, la creciente demanda de servicios urbanos y el papel de la economía para procurar a los nuevos habitantes urbanos.

Es en este punto donde debemos ubicar el rol del sistema político mexicano el cual se fundamentaba en un centralismo excesivo y un hiperpresidencialismo, además de la figura de un partido dominante: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Dichos factores son los que permiten explicar que en 1976 la institucionalización de la política urbana de corte nacional adoptara el nombre de la cumbre Hábitat I, con la finalidad de que el presidente Luis Echeverría mostrara su liderazgo en una cumbre internacional (Azuela, 2010).

Dicho evento detonó dos procesos fundamentales para constituir la política urbana a nivel nacional: una reforma constitucional a los artículos 27, 73 y 115 y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (en adelante LGAH) en 1976. Las modificaciones a los artículos constitucionales versaban sobre lo siguiente:

- Artículo 27: Una adición al párrafo tercero en la que se establecía la aplicación de dicho artículo a los asentamientos humanos, en particular a lo que se refiere para imponer límites a la propiedad.
- Artículo 73: Adición de una fracción relacionada a facultades del Congreso de la Unión, dando entrada al sistema de concurrencia en la atención de asuntos urbanos.
- Artículo 115: Se estableció un fundamento para que las leyes estatales regularan aspectos urbanos, distinguiendo lo que corresponde a entidades federativas y municipios, así como la definición de un régimen metropolitano que exhortaba a los tres órdenes de gobierno a trabajar de manera conjunta.

En lo que se refiere a la expedición de la LGAH, su creación se ha considerado un fenómeno legislativo accidentado (Azuela, 2002), debido a que fue cuestionada por el sector empresarial, mostrando un desconocimiento sobre sus intenciones, ya que presuponían que esto permitiera despojar de la propiedad privada para el interés público, detalle por demás errado. En cuanto a su diseño, esta primera ley contó con 6 cuartillas que contenían 47 artículos orientados principalmente a establecer una distribución de competencias entre órdenes de gobierno.

De manera puntual, algunos aspectos que valen la pena destacar de este ordenamiento jurídico son los siguientes:

- De acuerdo con las fracciones V, VI y VII de su artículo 3, esta ley buscaba interconectar mejor los servicios urbanos y los espacios de convivencia y trabajo, así como descongestionar las grandes urbes evitando una concentración desproporcionada.
- Aludía constantemente a cuidar la distribución de competencias para atender los fenómenos de conurbación en las ciudades.
- Buscaba vincular de manera planeada y programada las acciones urbanas a través de la extinta Secretaría de la Presidencia la cual tenía entre sus facultades elaborar y revisar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y establecer una Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano. Asimismo, se instruía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cual podía tomar las medidas necesarias para que las instituciones de crédito sólo autorizaran operaciones acordes con los planes Municipales, Estatales y Nacional (Cámara de Diputados, 1976).

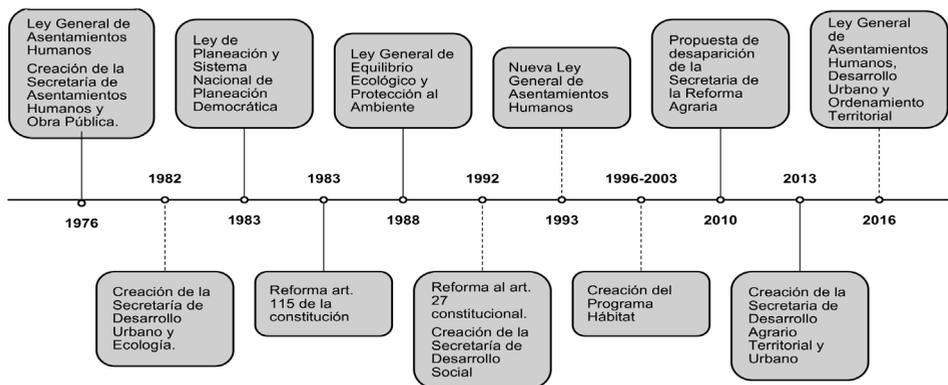
Por último, un aspecto no menor, eran las limitaciones de la ley para incorporar propiedad agraria (ejidos y comunidades) a propiedad privada, lo cual sólo era posible a través los ayuntamientos, los cuales determinaban si el uso

de suelo podía formar parte de procesos de urbanización, lo cual implicaba un proceso complicado ya que la Ley de Reforma Agraria consideraba a la propiedad agraria inembargable, inalienable, intransferible e indivisible.

Las características de este proceso de institucionalización permiten ubicar que la política urbana a nivel federal fue impulsada por un proceso de transferencia de políticas (Shipan & Volden, 2012; Cairney, 2012), que el diseño institucional y político (*polity*) orientó el diseño e implementación de esta ley bajo un estilo presidencialista y centralizado y que el rol de las coaliciones agrarias (*politics*), limitaba sus espacios de intervención.

Estas características se mantuvieron durante un largo período de ajustes incrementales los cuales fueron intervenidos por otros campos de política pública, como el medio ambiente o la planeación, por lo que es importante comprender, qué otros instrumentos y procesos fueron acompañando este campo de política pública (Figura 1).

FIGURA 1. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA URBANA EN MÉXICO (1976-2016)



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, la planeación urbana en México como una política pública, se desarrolló bajo el enfoque racional comprensivo⁴ atendiendo otras agendas como la municipal, la ambiental, la agraria o la de desarrollo social (Figura 1) guiadas bajo Planes Nacionales que pretendían abarcar una agenda de partido y luchas sociales, pero no de desarrollo o de mejorar la calidad de vida en los actuales y futuros medios urbanos. De acuerdo con Azuela (2010) desde la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria en 1970, los cambios en materia urbana en México a nivel federal pueden ser muy

4 “En principio, se trataba de planeación física y no fue hasta finales de los años sesenta cuando, como resultado de movimientos sociales, se empiezan a incluir temas económicos y sociales, lo que llevó a los planes a atender todo tipo de problemas, sin que necesariamente fueran de naturaleza urbana enfoque que le dio el término de *comprehensive* (que abarca todo)” (Kunz, 2017, p. 17; Friedmann, 1971, p. 316).

bien ubicados entre los que destacan la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, la creación de la Ley de Planeación y del Sistema Nacional de Planeación Democrática (1983) y la reforma municipal (1983); la cuestión ambiental (1988; 1995; 1996); la otrora propuesta de desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria en 2010 y su modificación en 2013 para crear la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Reforma al artículo 27 de la Constitución de 1992

El artículo 27 de la Constitución fue el baluarte del corporativismo agrario que permitió la estabilidad política a lo largo de casi todo el siglo XX. En él se fundamentaban los valores de la reforma agraria y el dominio del Estado sobre el territorio.

La influencia de principios de la reforma agraria en la política urbana radicaba en la imposibilidad de darles un uso mercantil al uso del suelo y sus derechos eran heredados de generación en generación. Esto estaba presente en ejidos y comunidades. Los primeros se caracterizaban por seguir obligatoriamente los procedimientos establecidos en la ley, mientras que para las comunidades eran opcionales y éstas podían regirse por usos y costumbres (Mackinlay & Otero, 2006). Este proceso de reforma agraria comprendió los años de 1917 a 1992 y permitió constituir “29,162 ejidos y 2,366 comunidades agrarias en 103 millones de hectáreas del total de 197 millones de hectáreas que contiene el territorio nacional. En total, 3.5 millones de jefes de familia fueron beneficiarios de la reforma agraria y se convirtieron en ‘ejidatarios’ o ‘comuneros’” (Mackinlay & Otero, 2006, p. 143).

Si bien esto fue lo que fortaleció políticamente el régimen presidencialista y de partido dominante en el país, no es mentira que el corporativismo agrario cobijó la urbanización ilegal de ejidos y con ello marcó la fisonomía de las ciudades mexicanas durante décadas (Azuela, 2002).

Ante esto, es que surge la reforma al artículo 27 de la constitución, partiendo de la premisa de que el reparto agrario del país ya había concluido y se había saldado una deuda histórica con el sector rural del país, no obstante, otro factor que incidió en dicha reforma fue que dicha propiedad ejidal era enajenada ilegalmente por el Estado y actores privados, es decir, las ciudades crecían en términos de irregularidad y dar el paso a la transformación de ejido a propiedad privada buscó institucionalizar una práctica que ya se daba, así como ampliar la explotación sobre el uso de suelo como propiedad privada y poder acceder así a créditos del sector bancario lo cual antes no era permitido dado el carácter inalienable de la propiedad ejidal y comunal.

Por otra parte, también se asume que la adición de México a la globalización, impulsando procesos de descentralización y configuración regional del

país, fue causa de los cambios en el artículo 27 de la constitución, lo cual era esperado por diversos especialistas como una consecuencia de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) (Ferrerira, 2004).

Estos procesos sin duda tuvieron impacto en la escala territorial, ya que la globalización ha impactado espacios subnacionales, regiones, ciudades y localidades (Delgadillo, 2004). De ahí que dichos procesos de modernización gubernamental, económica y política exigieran “llevar a cabo reformas constitucionales acordes con los cambios económicos de corte neoliberal [...] los cuales trataron de liberar la propiedad comunal de la tierra y propiciar para su privatización, agilizando, de esta manera, la capitalización del campo” (Cruz, 2015, p. 74).

Nueva Ley General de Asentamientos Humanos de 1993

Una consecuencia de la reforma al artículo 27 constitucional fue incidir de manera directa en la reforma bajo la cual se abrogó la LGAH de 1976, para, en 1993 dar entrada a un ordenamiento jurídico renovado publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993.

La LGAH de 1993 constaba de nueve capítulos, entre los que destacaban por su novedad: III. De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población; VII. De la participación social; VIII. Del fomento al desarrollo urbano; y, IX. Del control del desarrollo urbano. Esta nueva LGAH tenía por principales objetivos:

- I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;
- II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y
- IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos (Cámara de Diputados, 1993).

De dichas fracciones se puede apreciar que se buscaba institucionalizar y facilitar la incorporación del suelo ejidal al desarrollo urbano, de conformidad con la reforma al artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria reconocer con más claridad la distribución de competencias en materia de desarrollo urbano

y armonizar su contenido con las reformas 1983 y 1987 al artículo 115 constitucional, y determinar que la planeación regulada por esta Ley forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, considerándola como una política sectorial que auxilia en el cumplimiento de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo (Zamorano, 2015; Sánchez, 1995).

Considerando que se trataba de una ‘nueva ley’ podría considerarse un cambio paradigmático en el tema de la regulación e institucionalización de la política urbana a nivel federal, no obstante, dicha reforma en contenido no fue tan disruptiva debido a que fue aprobada de manera unánime en ambas cámaras y que pasó totalmente desapercibida para la opinión pública, además de que no había un consenso claro en torno a qué había cambiado con respecto a la anterior, salvo el darle un mejor orden y desarrollo de conceptos clave (Azuela, 2010).

Posiblemente un rasgo característico de dicha reforma fue enmarcar la política urbana como un asunto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) dependencia orientada a promover una nueva política de combate a la pobreza que relegó la conducción del desarrollo urbano hasta ser prácticamente inexistente (Ziccardi en Gutiérrez-Chaparro, 2017).

Esta situación perduró por prácticamente 20 años (1993 a 2013), en los cuales los asuntos urbanos no estuvieron presentes en la agenda institucional del gobierno federal en una secretaría de Estado, sino en una Subsecretaría de Desarrollo Urbano a cargo de la SEDESOL. Esto ocasionó que, de una u otra forma, los asuntos urbanos se desdibujaran del imaginario institucional y se convirtieran en aspectos secundarios del desarrollo, lo cual cambió entre los años 2013 y 2016.

El 2 de enero de 2013 se publicaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el Diario Oficial de la Federación, entre las que se encontraban la propuesta de reformar la Secretaría de la Reforma Agraria y convertirla en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), absorbiendo a la subsecretaría ubicada en SEDESOL. Dicho cambio se reestructuró buscando combinar y equilibrar la atención entre los asuntos agrarios, territoriales y urbanos, debido a que se consideró que “aunque subsisten litigios, problemas y conflictos sociales por la tenencia de la tierra en zonas rurales, en la segunda década del siglo XXI el tema nodal del campo mexicano ya no es la reforma agraria, sino el desarrollo agrario” (Cámara de Diputados, 2013).

Esto fue un asunto paradigmático en tanto posicionaba a los temas urbanos a nivel federal después de 20 años. Aunado a ello, se puede ubicar también la expedición de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Orde-

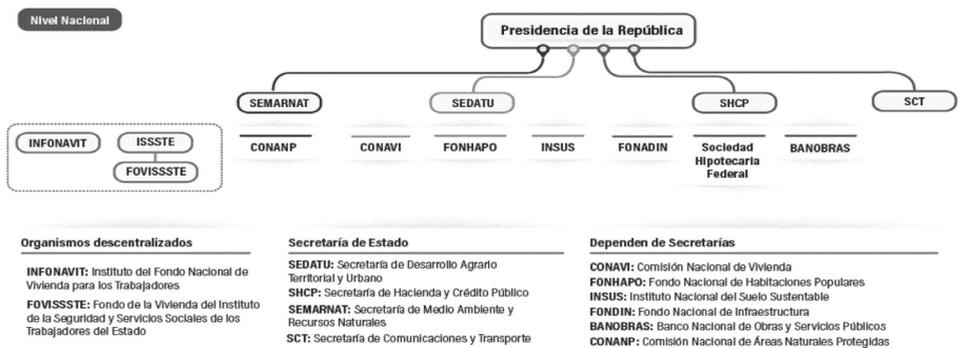
namiento Territorial y Desarrollo Urbano en 2016. Durante las discusiones para gestar esta ley se argumentó que la regulación excesiva sobre el espacio edificable en las ciudades no dio los resultados esperados, segregando el territorio en “supuestas zonas puras” (Cámara de Diputados, 2016), sin generar usos mixtos que beneficiaran a la población urbana en la conexión entre sus viviendas, actividades económicas y de esparcimiento.

Esto dio como resultado una fragmentación urbana que ha afectado las posibilidades de desarrollo en el país, motivo por el cual esta nueva ley ha sido la más radical a nivel general. Asimismo, no es óbice mencionar que su diseño se vio influenciado por los acuerdos alcanzados en la cumbre de Hábitat III de la ONU, con sede en Quito, Ecuador. Entre las principales características del nuevo ordenamiento, destacan la generación de principios rectores de la ley como la accesibilidad universal y movilidad, la sustentabilidad ambiental, la resiliencia, seguridad urbana y riesgos, la equidad e inclusión y el más importante: el derecho a la ciudad.

Este concepto acuñado por el filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre en 1967, es, sin lugar a duda, el concepto más revolucionario de la historia de la teoría urbana, puesto que centra a la ciudad como un objeto de estudio y un asunto de planeación y programación para el gobierno. Dicho concepto busca garantizar el derecho a la vida urbana, esto es, al esparcimiento, al conflicto, al intercambio, a la deliberación y ocupación de los espacios generando así el derecho colectivo de cambiarnos mientras cambiamos la ciudad (Lefebvre, 1978).

Bajo este cambio, es como se reconfiguró el diseño institucional del desarrollo urbano en México, el cual se encuentra organizado de la siguiente forma:

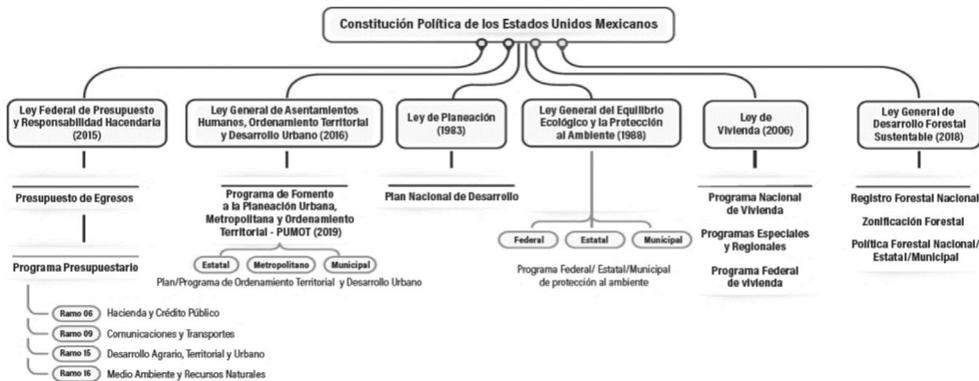
ESQUEMA 1. ORGANIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN URBANA A NIVEL FEDERAL



Fuente: Zubicaray, García & Macías, 2020.

Entre dichas instituciones, destaca SEDATU como cabeza de sector del Ramo 15 de la Administración Pública Federal, responsable de la coordinación de las políticas de desarrollo agrario, ordenamiento territorial y desarrollo urbano a nivel federal. Además, el marco normativo que tienen injerencia en los asuntos urbanos se encuentra ordenados conforme a lo indicado en el Esquema 2.

ESQUEMA 2. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA URBANA



Fuente: Zubicaray, García & Macías, 2020.

CARACTERIZANDO EL CAMBIO EN LA POLÍTICA URBANA DE 1993 Y 2016

Considerando el amplio lapso (40 años) de evolución de la política urbana en México, se han ubicado dos momentos de cambio torales: 1993 y 2016 ¿Por qué estos años? Porque fue cuando el principal instrumento de la política urbana fue sujeto a reformas para emitir un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera guiar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del país, pero la pregunta cabe plantear es ¿Estos dos momentos de cambio fueron paradigmáticos?

Para ello este apartado buscará entender el proceso de cambio en ambos años a través de la aplicación preliminar de un rastreo de procesos y en segundo, se caracterizará el nivel o intensidad del cambio para distinguir su naturaleza.

¿Qué es el rastreo de procesos?

Es un método que se centra en la comprensión mecánica de las relaciones causales, en la que la validez de cualquier afirmación causal se basa en la capacidad del analista para establecer los medios por los cuales X causa Y (Mahoney, 2008; Beach & Pedersen, 2019). Se basa en una reconstrucción

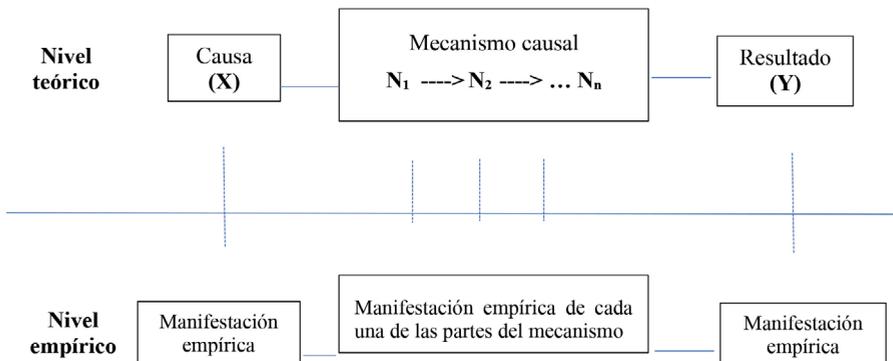
documentada (Fuentes primarias: proceso legislativo; Fuentes secundarias: artículos; entrevistas a profundidad) de una secuencia de eventos.

Asimismo, se distingue por adentrarse en el caso (*within-case*), es decir, suele emplearse en investigaciones con un caso de estudio muy bien acotado, priorizando así la profundidad, las explicaciones detalladas y, por tanto, la causalidad entre variable independiente y variable dependiente. En este sentido, su objetivo es comprender el mecanismo causal que guía procesos de cambio para hacer inferencias. Son procesos recurrentes que vinculan condiciones iniciales específicas y un resultado específico (Mayntz, 2003, pp. 4-5) Dichos mecanismos causales pueden ser entendidos a la luz de dos posiciones metodológicas: el determinismo vs el probabilismo.

El determinismo implica que un mecanismo específico en operación siempre va a producir un resultado específico, mientras que una perspectiva probabilística argumenta que ‘debido a que los mecanismos interactúan con el contexto en el que operan, los resultados del proceso no pueden determinarse a priori conociendo el tipo de mecanismo que está en funcionamiento’ (Trampusch & Palier, 2016, p. 442).

De este modo, el contexto juega un rol determinante como variable independiente que permite comprender cómo y por qué cambiaron las cosas como lo hicieron. En adición a esto, el tipo de rastreo que se elige también incide en cómo analizamos el proceso, pues en el caso particular de esta investigación se emplea un rastreo basado en la teoría. En este tipo de rastreo “conocemos X y Y y tenemos conjeturas existentes sobre un mecanismo plausible o podemos usar el razonamiento lógico para formular un mecanismo causal a partir de la teoría existente” (Beach & Pedersen, 2019, p. 14).

FIGURA 2. SEGUIMIENTO DE PROCESOS CENTRADO EN LA TEORÍA



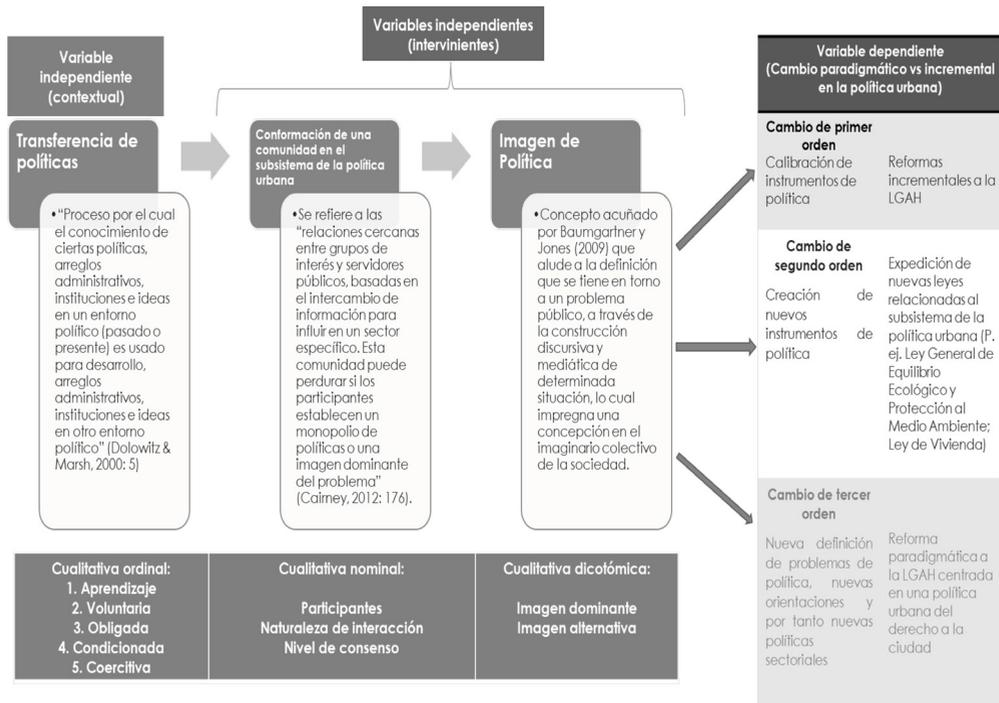
Fuente: Beach & Pedersen, 2013.

Por último, su gran virtud y límite como metodología “es asumir que el diablo está en los detalles” (Hoyo, 2019, p. 239), por lo que el investigador tiene basarse de manera excesiva en el positivismo y en el empirismo, a partir de la recolección de evidencia, no obstante, se debe tener un control y delimitación puntual, pues el tiempo es el principal obstáculo en este tipo investigaciones.

Un rastreo minimalista del cambio

Debido a la naturaleza y alcance de esta investigación, la posibilidad de entender en su totalidad el rastreo del cambio necesitaría un espacio más amplio de exposición, no obstante, se puede compartir un avance preliminar a manera de un rastreo minimalista el cual explora si hay alguna evidencia sobre algún mecanismo de un proceso uniendo causa y resultado en un caso. Bajo este esquema se comparte cómo se percibe el mecanismo en términos teóricos y diferentes muestras empíricas sin desagregarlo en diferentes partes (Beach & Pedersen, 2019).

FIGURA 3. VARIABLES TEÓRICAS QUE EXPLICAN EL CAMBIO



Explicaciones preliminares de las causas

Esta investigación busca entender si las causas y procesos ubicados generan un cambio paradigmático vs uno incremental. La naturaleza minimalista de

los avances preliminares busca particularmente ahondar en las evidencias que orientan al investigador en realizar un rastreo basado en la teoría: las causas (variables independientes) y resultados (variable dependiente).

1. *Transferencia de políticas* (TP): Este concepto alude a la difusión de conocimientos, experiencias, ideas o instituciones de un entorno político a otro. Esta transferencia se puede dar entre países, regiones, ciudades, estados, etc. Particularmente para este caso, la transferencia de políticas es algo que se puede ubicar en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte para el caso de 1993 y la Cumbre de Hábitat III de ONU Hábitat para el caso de 2016.

El primero buscó generar un acuerdo que fue parte de las reformas institucionales y económicas del país, pero realmente no fue impulsado por México, sino por sus vecinos del norte: Canadá y Estados Unidos. En este sentido, entre los diversos cambios que detonó este proceso de transferencia de nuevas reglas económicas y comerciales fue la reforma agraria.

Si bien el núcleo del asunto urbano no es lo agrario, en el caso mexicano nuestro desarrollo urbano siempre se ha guiado en función de lo agrario, esto debido a la existencia de la figura ejidal la cual impedía comercializar y desarrollar el suelo rural. En este sentido, la incursión del TLCAN implicó acabar con esta figura histórica para dar paso a la explotación comercial del ejido y por tanto modificar el artículo 27 de la constitución y la LGAH.

Por otra parte, en el caso de 2016, el desarrollo de las Cumbres de ONU Hábitat siempre ha acompañado el difuso desarrollo de la LGAH, ya que uno de los principales catalizadores para poder contar con un instrumento reformado, era presentar a México como un país vanguardista en el tema de desarrollo urbano, lo cual explica porque la transferencia es un elemento necesario, pero no suficiente para el cambio.

2. *La comunidad de políticas* (CP) se refiere a las “relaciones cercanas entre grupos de interés y servidores públicos, basadas en el intercambio de información para influir en un sector específico. Esta comunidad puede perdurar si los participantes establecen un monopolio de políticas o una imagen dominante del problema” (Cairney, 2012, p. 176). En el caso de la política urbana, ha sido influida por actores de otras arenas de política, particularmente por coaliciones agrarias las cuales se fortalecieron como producto de la Revolución mexicana en 1917, estableciendo el régimen de propiedad social del suelo: ejidos y comunidades, para evitar que los actores privados acapararan la tierra. No obstante, debido a la proliferación de ejidos en casi todo el país y a la alta demanda de viviendas y servicios públicos, enormes porciones de las ciudades mexicanas se desarrollaron a través de la invasión o venta ilegal del suelo ejidal (Zamorano, 2015).

Lo que explicaría porqué el cambio no fue disruptivo o desequilibrador, se puede explicar por la apertura la comunidad de políticas, la cual no hizo a un lado a actores agrarios, sino que buscó articular sus demandas junto con las de colegios de profesionistas y académicos que venían impulsando reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos.

3. *Imagen de la política (IP)*: Este concepto acuñado por Baumgartner & Jones (1993) alude a la definición y percepción que se tiene en torno al problema público, a través de la construcción discursiva y mediática de determinada situación, lo cual impregna una concepción en el imaginario colectivo de la sociedad. Particularmente el cambio en la imagen de la política urbana se reestructuró buscando combinar y equilibrar la atención entre los asuntos agrarios, territoriales y urbanos, debido a que se consideró que “aunque subsisten litigios, problemas y conflictos sociales por la tenencia de la tierra en zonas rurales, en la segunda década del siglo XXI el tema nodal del campo mexicano ya no es la reforma agraria, sino el desarrollo agrario” (Cámara de Diputados, 2013). Asimismo, la regulación excesiva sobre el espacio edificable en las ciudades no dio los resultados esperados, segregando el territorio en “supuestas zonas puras” (Cámara de Diputados, 2016), sin generar usos mixtos que beneficiaran a la población urbana en la conexión entre sus viviendas, actividades económicas y de esparcimiento.

Resultado paradigmático vs incremental

Hasta ahora la descripción anterior da cuenta de las diferentes causas ubicadas en términos teóricos para dar lugar al cambio, no obstante, la revisión de fuentes primarias (diarios de debate, procesos legislativos y expedición de leyes por parte del Congreso), secundarias (artículos y libros especializados, así como fuentes periodísticas) y siete entrevistas a profundidad a especialistas y actores involucrados en los procesos de cambio, han permitido comprender que aun cuando existen variables similares en ambos casos (sin afán de realizar una comparación) dan resultados diferentes.

En el caso de 1993 se tiene claro que hubo una abrogación y publicación de una nueva LGAH, no obstante, como menciona Azuela (2010) no había un consenso claro en torno a qué había cambiado con respecto a la anterior, salvo el darle un mejor orden y desarrollo de conceptos clave, sumado a un proceso legislativo nada difundido y a una votación unánime para lograrlo.

Una respuesta tentativa inicial en esta investigación consideraba que este momento se desarrolló dentro de un paquete secundario de reformas enmarcadas en la reforma del artículo 27 de la Constitución, lo cual explica que la atención y acciones se encaminaran a defender el régimen agrario, sin dimensionar los asuntos urbanos, dando como resultado un cambio de primer orden

Incremental rápido (Pasos pequeños, pero rápidos) (véase Cuadro 1). No obstante, la evidencia proporcionada da cuenta de que en realidad la LGAH de 1993 respondió a las aspiraciones presidenciales de Luis Donaldo Colosio, quien aprovechó dicho instrumento para mostrar capacidades de concertación política con la oposición en la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la Cámara de Diputados dirigida por Alejandro Encinas, de manera que este proceso sirvió como un preámbulo político para consolidar la figura de liderazgo de un candidato a la presidencia.

En este caso, más que una comunidad de políticas, se apreció la formación de un triángulo de hierro (Browne, 1998; Hecló, 1978), aunque no en el modelo clásico de la teoría de política pública en el que se incluyen grupos de interés, sino que este proceso fue impulsado por las relaciones e intercambios entre una comisión particular del congreso, la Dirección de Asuntos Jurídicos de SEDESOL y el titular de esta secretaría de Estado, lo cual explica la fluidez, falta de conflicto y la autonomía para tomar decisiones dentro del subsistema de la política urbana al evitar una deliberación pluralista.⁵

Por último, la finalidad de conformar una comunidad de políticas es generar una imagen, es decir, este concepto alude a crear una definición del problema dominante en las agendas públicas y decisionales. Su construcción se basa en recursos discursivos y mediáticos, por medio de los cuales se busca generar en la sociedad una comprensión accesible del asunto y del porqué cierto asunto debe ser prioridad y no otro. Asimismo, cuando se logra el cambio en la imagen de la política, es cuando se puede entender que se ha consolidado el cambio en la política misma.

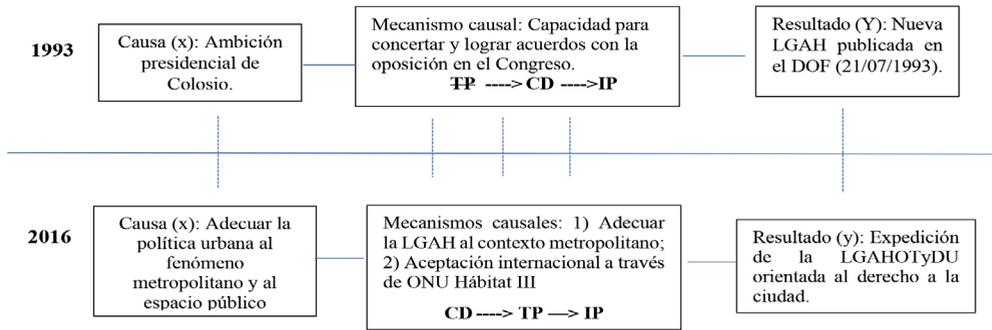
En este caso basta apreciar que, dentro del proceso de reforma del Estado y cambio en la política urbana, la línea argumental se centraba en la modernización del Estado Mexicano, declarando así el fin del reparto agrario iniciado con la Revolución mexicana para comenzar ahora con la ‘superación del rezago agrario’ o en el caso de la LGAH argumentando una modernización y adecuación del instrumento, acorde con la realidad urbana del país después de 20 años de haber entrado en vigor.

Por otra parte, el cambio de 2016 además de contar con la presencia de todas las variables propuestas se caracteriza por lograr una LGAH mejor diseñada e incluir principios como la equidad, la accesibilidad, el derecho a la ciudad, entre otros. Posiblemente la diferencia se ubica en la comunidad que impulsó este cambio pues se formó principalmente por académicos, especialistas que

⁵ Incluso “una de las críticas que se le hacían a la LGAH de 1993 es que carecía de una dimensión humana; es decir, no reconocía los derechos humanos fundamentales como: calidad de vida, vivienda digna, seguridad, accesibilidad a servicios urbanos y espacio público. También que no había una clara concepción de la planeación y regulación del ordenamiento territorial centrada en las personas” (Reséndiz, 2016 en Moreno, 2017, p. 8). Esto como resultado una reforma totalmente jurídica, pero no política.

desde 2007 estuvo empujando esta reforma junto con personal técnico de la SEDATU a partir de 2015. Sin embargo, también se ubicó en un aspecto secundario para la atención pública pues el gobierno estaba centrado en las llamadas reformas estructurales (en las cuales no se incluía el tema urbano), lo cual explica porque en este caso también se logró una votación unánime en torno al instrumento dando como resultado un cambio de tercer orden paradigmático gradual (a gran escala, pero lento).

FIGURA 3. PREMISAS TEÓRICAS, CAUSAS Y RESULTADOS DEL CAMBIO EN LA POLÍTICA URBANA 1993 Y 2016



Fuente: Elaboración propia.

Lo que el esquema refleja, es que en el primer caso no hay evidencia que permita sustentar empíricamente la incidencia de procesos de transferencia para reformar la política urbana, pero sí de la presencia de una comunidad dominante que buscaba un cambio en la imagen de la política a través del discurso de ‘modernización’ de la LGAH para responder a un país que consideraba haber cumplido los objetivos de la reforma agraria.

Por otra parte, en el segundo, se aprecia la presencia de dos mecanismos: la adecuación de la LGAH al proceso metropolitano, así como la aceptación internacional de México en la Cumbre de Hábitat III de la ONU. Al contrario del primer caso, esto permite puntualizar la conjunción de las tres variables independientes propuestas: transferencia, la consolidación de una comunidad dominante y un cambio en la imagen de la política orientado a ver el tema urbano como un asunto de derecho a la ciudad.

La línea difusa en la variable dependiente

Analizar el cambio como variable dependiente implica llegar a una disyuntiva en torno a qué es lo que cambia cuando cambia la política pública, ya que para autores como Frank Baumgartner (2013) los cambios de primer-segundo-tercer orden sólo evidencian diferencias de grado y no de naturaleza y todos

son expresión de un mismo proceso-patrón: la erosión de autoridad o erosión del statu quo (Zamora-Aviles, 2021).

Si bien en la escala de Peter Hall es en donde se puede encontrar una clasificación normativa en torno a ello a partir de considerar si un cambio es de primer, segundo o tercer orden (paradigmático), esta visión ha encontrado límites para entender la difusa línea en las transformaciones de ciertos sectores o arenas de políticas, por lo que el primer paso es comprender qué es un paradigma de política pública. Estos se entienden como un marco referencial de ideas que no es puesto en cuestión (Hall, 1993, p. 279) o como:

un conjunto coherente de ideas cognitivas y normativas, sostenidas intersubjetivamente por las personas en una comunidad de políticas públicas, sobre la naturaleza de la realidad, la justicia social y el rol del estado, el problema que requiere intervención pública, los fines y objetivos que la política debe buscar y los “instrumentos” de política para alcanzar tales fines” (Daigneault, 2015, pp. 461-462).

En este sentido, mientras los cambios de primer y segundo orden se distinguen por su naturaleza incremental y orientarse por el aprendizaje social, los de tercer orden alteran los objetivos generales de las políticas (Zamora-Aviles, 2021), por lo que “los cambios de primer y segundo orden no conducen necesariamente a cambios de tercer orden mientras que éstos últimos sí ocasionan cambios descendentemente” (Hall, 1989; Zamora-Aviles, 2021, p. 227), pero al ser de naturaleza diferente no se basan en el aprendizaje social, lo cual les da su distinción paradigmática. Por lo que el cambio paradigmático contiene por naturaleza, modificaciones en las ideas e intereses, pero también en las instituciones e instrumentos de política pública.

No obstante, la difícil diferenciación entre niveles de cambio se fundamenta en el posicionamiento metodológico que se tiene para aproximarse a la inconmensurabilidad de la variable dependiente. Es decir, hay dos posicionamientos bajo los cuales los cambios de tercer orden pueden “tomar la forma de cambios incrementales acumulativos –gobernados por el aprendizaje social– soportado en las fallas recurrentes del viejo paradigma de política; en el segundo caso, el cambio de tercer orden toma la forma de cambio radical –ruptura con viejo paradigma–, gobernado por procesos más políticos y sociales, y menos científicos” (Zamora-Aviles, 2021, p. 227).

La paradoja aquí es que “los paradigmas están formados sólo por ideas, mientras que las políticas sí tienen una dimensión material” (Daigneault, 2015, p. 50). De ahí que análisis como el de Zamora-Aviles destaquen la inconmensurabilidad de los paradigmas y tres problemas para caracterizar el cambio paradigmático: a) el proceso de cambio de paradigma tiene un carácter más

sociológico y político que científico, esto implica que la lucha por el cambio de paradigma se desarrolla en la arena política y, por tanto, se desarrolla también como una lucha de poder entre actores; b) el cambio de paradigma esta precedido por un cambio en el locus de autoridad sobre el campo de política de que se trate; y c) en el proceso de cambio de paradigma son importantes los escenarios de experimentación y fallas de política.

CONCLUSIONES

El análisis del cambio de políticas públicas es un campo que ha tomado gran relevancia e interés debido a que busca comprender de manera amplia las diferentes dimensiones que cambian de una política pública más allá del cambio político o de fuerzas, ya que se prioriza el rol de las ideas e instrumentos.

La caracterización del cambio como variable dependiente es lo que se mantiene en términos teóricos como un nudo gordiano con bastantes hipótesis y dimensiones a considerar, pues los cambios radicales vs graduales no son posiciones yuxtapuestas, sino que “los períodos de adaptación marginal y transformación revolucionaria están típicamente vinculados en un patrón de ‘equilibrio puntuado’ de cambio de política” (Howlett & Cashore, 2009, p. 30; Baumgartner & Jones, 2009) y todos los cambios son expresión de un mismo proceso-patrón: la erosión de autoridad o erosión del statu quo (Baumgartner, 2013; Zamora-Aviles, 2021). Por lo que no se pueden entender los cambios paradigmáticos sin estudiar y comprender largos periodos de estabilidad incremental, de ahí la importancia de tomar de complementar la vieja y la nueva ortodoxia del cambio.

El caso particular de la política urbana en México caracterizada por ser una arena en la que a pesar de tener más de 40 años de que se institucionalizó la planeación urbana, ésta ha tenido poca efectividad en que las ciudades evolucionen acorde a sus planes de desarrollo urbano, generando deficiencia y contradicción en los procesos de crecimiento y cambio de las ciudades mexicanas (Castro, 2018; Rébora, 2017). En este sentido, la línea entre cambios incrementales y cambios paradigmáticos en la evolución de la política urbana son difusos, y se han enfocado en atender temas como la planeación democrática, el crecimiento económico y la regulación ejidal del territorio, pero no los asuntos de la ciudad en sí (Kunz, 2017; Azuela, 2010).

El análisis preliminar de dos momentos de cambio (1993 y 2016) en la política urbana permite apreciar en términos empíricos que los cambios dentro de esta arena se enmarcan en un equilibrio entre cambios incrementales y paradigmáticos, dando como resultado un cambio de primer orden en la reforma a la LGAH de 1993 caracterizado como un cambio incremental rápido y un cambio de tercer orden en la LGAH de 2016 que se distingue por ser un cambio para-

digmático gradual ubicándolos en los dos extremos de la tipología de Howlett & Cashore (Cuadro 1).

Sin embargo, los avances hasta ahora logrados en la investigación y el análisis de las caracterizaciones más recientes del cambio paradigmático, dan cuenta de la diferencia entre niveles del cambio, pero no en su naturaleza, ya que el caso de 1993 contiene elementos de cambio radical al ser un efecto de aspiraciones presidenciales y procesos de concertación legislativa, afectando el diseño de la política, mientras que el caso de 2016 cuenta con características de incrementalismo acumulativo debido al amplio período de tiempo en el que se trabajó la reforma, pero logran un instrumento que refleja ideas, posturas y principios que alteran de manera radical la gestión del desarrollo urbano en México.

Sin embargo, a pesar de haber identificado los contextos en los que se llevaron a cabo los cambios, así como sus discursos, y de haber evaluado la intensidad y ritmo del proceso, surge la interrogante: ¿Realmente experimentó un cambio paradigmático la política urbana? En otras palabras, no se puede reducir lo paradigmático a un simple adjetivo para medir la intensidad de un proceso; más bien, debe reflejar la profundidad del cambio en sus resultados.

Aunque el diseño, objetivo y nuevos principios de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenación del Territorio y Desarrollo Urbano (LGAHO-TyDU) evidencian una nueva orientación y finalidad en el desarrollo de la política urbana en México, persiste un error fundamental en su concepción: la intención de regular tres procesos interrelacionados mediante una única ley (la gestión de asentamientos humanos, la ordenación territorial y el desarrollo urbano). Es a partir de este resultado que se puede sostener que un cambio paradigmático no necesariamente conduce a un cambio de paradigma. En otras palabras, el cambio paradigmático se manifiesta en evidencias empíricas de la intensidad en un proceso de cambio, a través del seguimiento de nuevos elementos como actores, ideas, programas, leyes y otros instrumentos. En cambio, el cambio de paradigma indica que la política urbana no ha alterado su paradigma, ya que sigue siendo guiada por el principio de la planificación racional comprensiva.

En conclusión la hipótesis inicial planteada se ha ampliado considerando que el cambio en la política urbana no ha sido exclusivamente de tipo paradigmático-gradual, que el tempo del cambio brinda sentido en torno a la velocidad, pero no de las características que van acompañando a estos procesos pues ambos contienen elementos de incrementalismo y cambio radical, y que el rastreo del proceso en ambos momentos aún sigue abierto a la posibilidad de concatenar eventos causales que expliquen no solo cómo cambió la política urbana, también qué cambio y cómo se visualizan esos cambios hoy en día.

REFERENCIAS

- Azuela, A. (2002). *La Ley General de Asentamientos Humanos y el debate de los expertos (Resultados de los Foros de Consulta para la Reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos, 2002)*. Distrito Federal: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Azuela, A. (2010). La hechura jurídica de la urbanización. Notas recientes para la historia del derecho urbanístico. En G. Garza, & M. Schteingart, *Los grandes problema de México. Tomo II: Desarrollo urbano y regional* (pp. 585-616). Distrito Federal: El Colegio de México.
- Baumgartner, F. (2013). Ideas and Policy Change. *Governance*, 26(2), 239-258.
- Baumgartner, F. & Jones, B. (2009). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Beach, D., & Pedersen, R. (2013). *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.
- Beach, D., & Pedersen, R. (2019). *Process-Tracing Methods*. University of Michigan Press.
- Birkland, T. (2007). Agenda setting in Public Policy. En F. Fisher, G. J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 63-78). Boca de Raton FI: CRC Press.
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy. Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Camacho, J. (2021). El enfoque del cambio en las políticas: Un análisis de la política urbana en México. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 623-640. Obtenido de <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/281>
- Cámara de Diputados (26 de mayo de 1976). *Ley General de Asentamientos Humanos*. Obtenido de *Diario Oficial de la Federación*: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976&print=true
- Cámara de Diputados (21 de julio de 1993). *Ley General de Asentamientos Humanos*. Obtenido de *Leyes Federales de México*: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgah/LGAH_abro.pdf
- Cámara de Diputados (2013). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Ciudad de México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.
- Cámara de Diputados (2016). *Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y se reforma el Artículo 3o. de la Ley de Planeación*. Ciudad de México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.
- Capano, G. (2009). Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 7-31.
- Castro, L. (2018). Introducción. La planeación sostenible de ciudades. Propuestas para el desarrollo de infraestructura. En L. (Castro, *La planeación sostenible de ciudades. Propuestas para el desarrollo de infraestructura* (pp. 9-14). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cruz, L. (2015). *Historia de la Arquitectura y el Urbanismo mexicanos* (vol. IV). Distrito Federal: Facultad de Ar-

- arquitectura UNAM-Fondo de Cultura Económica.
- Cruz-Rubio, C. (2012). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Andamios*, IX(20), 297-321.
- Daigneault, P.-M. (2015). Can You Recognize a Paradigm When You See One? Defining and Measuring Paradigm Shift. En J. Hogan, & M. Howlett, *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics* (pp. 43-60). New York: Palgrave Macmillan.
- del Castillo, G. (2017). El estudio del cambio en el campo de política pública. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, VI(2), 53-66.
- Delgadillo, J. (2004). Desarrollo regional y nueva función del Estado en la organización del territorio. En J. Delgadillo, *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México* (pp. 13-34). Cuernavaca: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 5-23.
- Ferreira, H. (2004). Continuidad y cambio en la política regional en México. En J. Delgadillo, *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México* (pp. 35-78). Cuernavaca: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM.
- Friedmann, J. (1971). The future of comprehensive urban planning: a critique. *Public Administration Review*, 315-326.
- Gutiérrez-Chaparro, J. (2017). México y la Nueva Agenda Urbana. *Bitácora*27, 35-43.
- Hall, P. (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 275-296.
- Harguindéguy, J.-B. (2015). *Análisis de Políticas Públicas*. Tecnos.
- Hogwood, B. W. & Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- Howlett, M. & Cashore, B. (2009). The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 33-46.
- Howlett, M., Ramesh, M. & Capano, G. (2023). The Micro-Dimensions of Policy Design: A Key Challenge for Real-World Policy Practice. *Advance*. doi: <https://doi.org/10.31124/advance.22270678.v1>
- Hoyo, H. (2019). ¿Cómo se diseña el nacionalismo? Una aplicación del rastreo de procesos (Process-Tracing) al estudio de la propaganda ideológica. En K. Puente, *La investigación en ciencias sociales: una introducción* (pp. 235-234). Ciudad de México: UNAM-COMECSO-LA BIBLIOTECA.
- John, P. (2003). Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, 481-678.

- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown.
- Kunz, I. (2017). Estudio introductorio. En I. Kunz, *Planeación metropolitana. En busca de la integralidad* (pp. 15-55). Ciudad de México: Siglo XXI-Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.
- Lefebvre, H. (1978). *El Derecho a la Ciudad* (Cuarta ed.). Barcelona: Ediciones Península.
- Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 317-336.
- Lindblom, C. (1979). Stillmuddling –not yet Through. *Public Administration Review* (39), 517-526.
- Mackinlay, H. & Otero, G. (2006). Corporativismo estatal y organizaciones campesinas: hacia nuevos arreglos institucionales. En G. Otero, *México en transición: globalismo neoliberal, Estado y sociedad civil* (pp. 135-153). Distrito Federal: Miguel Ángel Porrúa.
- Mahoney, J. (2008). Toward a unified theory of causality. *Comparative political studies*, XLI(4-5), 412-436.
- Mayntz, R. (2003). Mechanisms in the Analysis of Macro-Social Phenomena. *MPIfG Working Paper*, 03/3. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Méndez, J. L. (2017). Presidents' Strategic Action and Policy Change in Mexico: A Comparison of the Hydrocarbon Policy Reforms of Enrique Peña and Felipe Calderon. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2-14.
- Moreno, S. (2017). *El nuevo marco legal de los asentamientos humanos, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano en México*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Ostrom, E. (2007). Institutional rational choice: an assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. En *Theories of the policy process* (pp. 35-72). Boulder: Westview Press.
- Rébora, A. (2017). Bases institucionales de la gestión urbana en México. En I. Kunz, *Planeación metropolitana. En busca de la integralidad* (pp. 229-248). Ciudad de México: Siglo XXI.
- Rose, R. (1976). On the priorities of government: a developmental analysis of public policies. *European Journal of Political Research*, 247-289.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sánchez, G. (Enero de 1995). *Ley General de Asentamientos Humanos*. Obtenido de Boletín Mexicano de Derecho Comparado: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3370/3907>
- Shipan, C. & Volden, C. (2012). Policy Diffusion: Seven lessons for scholars and practitioners. *Public Administration Review*, 1-9.
- Trampusch, C. & Palier, B. (2016). Between X and Y: how process tracing contributes to opening the black box of causality. *New Political Economy*, XXI(5), 437-454.
- Zamora-Aviles, E. (2021). Los fundamentos ontológicos del cambio paradigmá-

tico de políticas públicas y sus implicaciones teóricas. *Estudios Políticos* (60), 225-249.

Zamorano, L. (2015). *Rumbo a la Reforma Urbana. Retos y oportunidades de la iniciativa de Ley General de las Ciudades y el Territorio*. Ciudad de México: CTS Embarq México.

Zubicaray, G., García, N. & Macías, J. (2020). *Acciones federales para la planeación urbana: hacia mejores ciudades para todos*. Londres y Washington D.C.: Coalition for Urban Transitions.

THE FINANCIAL DEFENSE OF PUBLIC PROGRAMS. THE CASE OF THE DISMANTLING OF SEGURO POPULAR IN MEXICO

DEFENSA FINANCIERA DE PROGRAMAS PÚBLICOS. EL CASO DEL DESMANTELAMIENTO DEL SEGURO POPULAR EN MÉXICO

Jaime Osmin Hernández Rocha*

Mario Miguel Pérez**

Adriana Ramírez Ruiz***

ABSTRACT: This article aims to verify how local governments behave when face reduction or disappearance of a centrally financed public program. It is investigated whether local governments mobilize their own resources to keep the program running in their territory. The article combines categories from the policy dismantling literature and economic theory to analyze the financial behavior of local governments in the face of systematic transfer budget reductions. Using a panel-type model for the 32 federal entities of Mexico receiving a public health financing program known as ‘Seguro Popular’ in the period 2012-2021, we find evidence of the existence of a symmetrical flypaper effect, which suggests that local governments use their tax faculties to use their own resources to finance the program when transfers increase, but do not do so when transfers decrease.

Keywords: *dismantling, public policy, public expenditure, budget, health*

Submitted: 1/03/2023 | Accepted: 6/06/2023

* Candidato a Doctor en Políticas Públicas, por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas
osmin.hernandez@alumnos.cide.edu

** Candidato a Doctor en Políticas Públicas, por el Centro de Investigación y Docencias Económicas. División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas
mario.miguel@alumnos.cide.edu

*** Candidata a Doctora en Políticas Públicas, por el Centro de Investigación y Docencias Económicas. División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas
adriana.ruiz@alumnos.cide.edu

RESUMEN: Este artículo tiene como objetivo verificar cómo se comportan los gobiernos locales ante la reducción o desaparición de un programa público financiado centralmente. Se investiga si los gobiernos locales movilizan sus propios recursos para mantener el programa en marcha en su territorio. El artículo combina categorías de la literatura sobre desmantelamiento de políticas y la teoría económica para analizar el comportamiento financiero de los gobiernos locales frente a reducciones sistemáticas de transferencias presupuestales. Utilizando un modelo tipo panel para las 32 entidades federativas de México que recibieron un programa de financiamiento de salud pública conocido como ‘Seguro Popular’ en el período 2012-2021, encontramos evidencia de la existencia simétrica de un efecto tipo papel matamoscas, lo que sugiere que los gobiernos locales utilizan sus facultades tributarias para utilizar sus propios recursos y financiar el programa cuando las transferencias incrementan, pero no lo hacen cuando las transferencias disminuyen.

Palabras clave: *desmantelamiento, políticas públicas, gasto público, presupuesto, salud*

Recibido: 1/03/2023 | Aceptado: 6/06/2023

INTRODUCTION

Over the past decade, various governments around the world, particularly in Latin America, have embarked on an accelerated process of policy dismantling. For instance, following the 2008 financial crisis, the European Union began reducing budgets for unemployment programs and significantly scaling back environmental care programs (Gravey & Jordan, 2018). Similarly, during the same period, Brazil witnessed the dismantling of programs related to family farming, social protection, land titling, environmental monitoring, and management of protected areas, among others (Milhorange, 2022). In Argentina, Sabourin, Craviotti, and Milhorange (2020) describe the dismantling of social policies related to family farming and how this dismantling has been accompanied by a systematic reduction in support for small and medium-sized enterprises.

Mexico is part of this trend. Since the coalition government of Juntos Haremos Historia took office, there has been a strong fiscal austerity policy implemented at the federal level. In its first year, this policy eliminated 13% of the social programs implemented by the previous government and significantly reduced the budget for the remaining programs (Badillo, 2019). The elimination and budget cuts continued in subsequent years, extending to many areas. By the second year of the government, a total of 151 public programs had already

been eliminated (Ortega, 2020). Many of the canceled policies addressed highly sensitive social issues, such as child care centers, full-time schools, and healthcare provision for people without social security.

What are the consequences of a trend of policy dismantling, as described above? How do governments dismantle socially embedded public policies? Ultimately, why do governments dismantle public policies? These are questions that have been sought to be answered during this decade from a theoretical perspective. The Policy Dismantling approach (Bauer, Green-Pedersen, Heritier & Jordan, 2012; Jordan, Bauer, & Green-Pedersen, 2013) has developed a theoretical framework aimed at explaining the motivations, strategies, and effects of policy dismantling. This article seeks to make an empirical contribution to this literature by analyzing the effects of the dismantling of a policy that provided healthcare financing to people without formal social security, known as ‘Seguro Popular’, on the financial behavior of the Mexican federative entities.

Most analyses of policy cancellation tend to focus on the effects that the suspension has on its stated objective. For example, if a program is designed to reduce school absenteeism by providing footwear for children, studies concentrate on the effect that the cancellation has on absenteeism rates. However, our approach differs. We focus on a particular type of policy that is designed and funded by a central or federal government but implemented by autonomous local governments. In other words, we consider public policy within the framework of a federalist political design. By leveraging the variation offered by federalism, we aim to understand how local governments (not the beneficiaries) react to the elimination or reduction of a program that benefits their constituents. Do they use their powers to defend the program? Do they mobilize resources to keep it functioning within their jurisdiction? These are questions that this essay contributes to answering. We believe that our primary contribution lies in the fact that our research focuses not on the ultimate beneficiaries of the policy but on the behavior of local governments in the face of dismantling.

Thus, the main objective of this article is to verify whether, in the face of significant reductions in the transfers they received through the Seguro Popular, state governments in Mexico mobilize their own resources to keep the program running. To do so, we will make use of a category from economic theory known as the flypaper effect (Hines & Thaler, 1995), which posits that when a government receives external budgetary transfers, it frequently increases public spending more than proportionately. As we will see, this empirical phenomenon in public finance has sufficient evidence for unrestricted transfers but less for conditional transfers. Hence, a second contribution of our work is

to test the existence of a flypaper effect for a conditional transfer and determine what happens to the effect when there is a reduction instead of an expansion of resources. This test will provide insights into the spending behavior of entities in Mexico when their Seguro Popular funding was reduced.

The article is structured as follows. The first part provides a review of the literature on policy dismantling and the flypaper effect, allowing for the formulation of hypotheses and the identification of relevant explanatory variables. The second part details the case of Seguro Popular and explains why it is a suitable case to explore our research questions. The third section describes the methodology and data sources. The fourth part presents the findings. In the final section, the paper concludes by summarizing some lessons learned from this research.

LITERATURE REVIEW

The Framework of Policy Dismantling

Until the mid-2000s, the study of public policies had two fronts: the analysis of the policy cycle and the change of those public policies (Bauer and Knill, 2014). The former was predominantly descriptive, while the latter focused on changes between competing alternatives (Weible, 2007) or on the degrees of policy change, such as radical versus incremental (Baumgartner and Jones, 1993; Jones and Baumgartner, 2012) or innovative versus path-dependent (Mahoney and Thelen, 2010). However, both approaches completely ignored a specific form of change: policy extinction or dismantling.

Jordán, Bauer, and Green-Pedersen (2013) referred to policy dismantling as a process in which the programs comprising a public policy are reduced in number, budgetarily constrained, or permanently canceled. Bauer and Knill (2014), in their seminal work, made an effort to reconcile the studies on policy change with the findings on the reduction of the Welfare State in Europe and the United States, particularly with the work of Pierson (1994), who is credited with the term ‘dismantling’. The result of this effort is an analytical framework that seeks to explain the government’s role in the extinction of a policy in three dimensions: 1) why, that is, the motivations or reasons why a government decides to dismantle a policy; 2) how, that is, the strategies followed by governments to reduce or extinguish a policy; and 3) the effect, that is, the consequences brought about by the dismantling (Bauer and Knill, 2014). Thus, this approach conceives policy dismantling as a particular type of policy change characterized by the political commitment of a government to eliminate or reduce an existing initiative.

Bauer and Knill (2014) analyze dismantling in two dimensions: policy density and policy intensity. The first dimension refers to the number of

programs in a given policy (density of elements) or the number of instruments employed in a policy (instrumental density). The second dimension refers to the regulatory adjustments required for dismantling (substantial intensity) and the change in administrative procedures required (formal intensity). In this context, they formally define dismantling as a policy change that reduces the density of elements as well as its instrumental density. The extreme situation occurs when this reduction reaches zero.

Why

If one assumes, as this approach does, that politicians have a preference to stay in office, then dismantling carries a high cost for those in power. So why would they engage in a dismantling process? The theory predicts two reasons. The first is when politicians anticipate greater gains than electoral losses, for example, when the benefits of a policy are concentrated among a few actors, reducing the possibility of electoral sanctions by the general public for dismantling. The second reason is when the disadvantages outweigh the benefits; politicians will engage in dismantling only if they can hide the effects of dismantling over time and find ways to shift blame (Bauer and Knill, 2014).

How

Based on case studies, Bauer and Knill's theory (2014) proposes four generic strategies. 1) Default strategy: It involves a gradual reduction of density, taking advantage of the design of certain programs. This strategy is preferred when the electoral costs outweigh the benefits and when dealing with programs with high substantial intensity. 2) Arena shifting strategy: It involves the deliberate relocation of dismantling decisions to another political domain (primarily decentralization). This strategy is preferred when the electoral costs outweigh the disadvantages for the central government and when dealing with programs of low intensity. 3) Symbolic action: It involves decision-makers openly declaring their interest in dismantling, but their actions are limited. This strategy is preferred when the electoral benefits outweigh the disadvantages and when the policy intensity is low. 4) Active dismantling: It occurs when policymakers not only want to be perceived as dismantlers but actually desire to dismantle existing policies.

The Effect

Jordán, Bauer, and Green-Pedersen (2013) state that the literature on the effects of termination is extensive but disconnected from the general analytical framework (Argys, Friedson, Pitts and Tello-Trillo, 2020; Bailey, Blascak and Mikhed, 2020). It consists of isolated analyses whose main contribution has

been to test the depth and success of dismantling and, above all, to test Pierson's hypothesis (1994) that the beneficiaries of a policy offer strong opposition to dismantling, leading officials to evade cuts.

Among those who do use the analytical framework of policy dismantling, we can highlight Bianculli, Jenne and Jordana (2012), who analyze the dismantling of child benefits in Spain during the 1980s and find that the absence of solid institutional environments and political parties united among themselves and with their constituents facilitated the dismantling of the child benefit policy. In contrast, Korte and Jörgens (2012) observe successful resistance when analyzing the Bush administration's attempts to dismantle the New Source Review, a program to monitor air pollution from large, stationary sources. The authors claim that the dismantling failed due to budgetary and institutional checks led by the Department of Justice. Finally, Bernauer and Knill (2012) analyze the attempted dismantling of solid waste management policy in Germany between 1990 and 2005 and find that the concentration of costs in a few companies and the diffusion of benefits among many actors prevented dismantling.

THE FLYPAPER EFFECT

Classic studies on competitive fiscal federalism (Tiebout, 1956; Oates, 1977; Bradford and Oates, 1971) assumed that "the observed effect on the allocation of public budget between public and private goods is the same whether there is a transfer from the federal government to the local government or if the transfer is made directly to individuals" (Sour, 2013, p. 169). Hines and Thaler (1995) compiled research that does not satisfy this assumption. It is an anomaly in the financial behavior of governments where spending on public goods is more responsive to transfers from external sources than to increases in local income. It is a 'purely empirical' phenomenon (Sour, 2009) that implies that an intergovernmental transfer increases public spending more than proportionally compared to a direct transfer to individuals.

According to Sour (2013), in formal terms, the following conditions must be met for the existence of a FPE:

$$\frac{\Delta G}{\Delta X} > 0 \dots (CPO 1)$$

$$\frac{\Delta G}{\Delta T} > 0 \dots (CPO 2)$$

Which means that the change (Δ) in Public Expenditure (G) induced by a transfer (X) must be positive. We call this First Order Condition 1 (CPO 1). In the same way, the change in Public Expenditure induced by own resources (T) must be greater than or equal to zero. We call this First Order Condition 2 (CPO 2).

An FPE will exist whenever:

$$\frac{\Delta G}{\Delta X} > \frac{\Delta G}{\Delta T} \dots (CSO)$$

That is, a FPE exists when the change in public spending induced by a transfer is greater than that induced by own income.

The most common explanation for this phenomenon is provided by Acosta and Loza (2001), based on the models of the maximizing bureaucrat by Niskanen (1968). According to this explanation, local governments estimate that a transfer will increase the demand for services beyond what the transfer could finance, and therefore they mobilize their own resources. In other words, when an intergovernmental transfer has benefited a local government, the government starts financing a series of public programs that become difficult to eliminate or reduce. This is an idea that Gramlich (1987) had already warned about when he pointed out that government programs, once set in motion, 'take root' and generate 'clients' or 'defenders', making them difficult to cut or eliminate.¹

But what happens if those transfers start to decrease? According to Sour (2013), there are two possibilities: symmetric or asymmetric FPE. In the first case, a decrease in transfers would correspond to a reduction in spending in the same direction and size. This is known as fiscal constraint. In the case of asymmetry, local governments respond to a cut in transfers by increasing tax levels or local debt. This is known as fiscal replacement.

Most empirical studies on FPE have found some evidence of fiscal replacement, while few have detected symmetry. Deller and Maher (2005) studied a revenue sharing program that was distributed among local governments in Wisconsin between 1989 and 2000. They found evidence of FPE and fiscal replacement associated with new taxes. In Mexico, Sour (2013) also found evidence of fiscal replacement associated with lenient borrowing rules and preferential rates for local governments (non-market rates). Recently, for local governments in China, Liu, Oi, and Zhang (2022) found fiscal replacement

1 The reader should note the coincidence of this explanation with Pierson's assertion (1994) within the framework of Policy Dismantling, which states that policy beneficiaries offer intense opposition to dismantling, leading officials to evade cuts.

associated with the access these governments have to financing in loosely regulated parallel markets.

However, not all studies have detected fiscal replacement. Gamkhar (2000) studied highway programs in the United States between 1976 and 1990 and found that fiscal replacement occurs only in long-lived programs, while fiscal constraint prevails in young programs. Lalvani (2002) studied untied transfers to local governments in India. They also found evidence of FPE and fiscal replacement but suggested that replacement occurs after the halfway point of the study period (1980-1998). In other words, it does not occur immediately. Finally, Eaton (2014) studied the reduction of transfers to subnational governments in Bolivia, Venezuela, and Ecuador between 1980 and 2000 and concluded that opposition political parties in Bolivia allied with the bureaucracy to defend budgets, causing fiscal replacement. In Venezuela and Ecuador, where the opposition is young and weak, they were unable to defend their budgets and faced fiscal constraint.

In the case of Mexico, can we expect state governments to mobilize their own resources to keep a program like Seguro Popular running in their jurisdictions? We must do some observations about this before formulating a hypothesis. First, state governments have broad tax faculties conferred in articles 73 and 124 of the political constitution of the United Mexican States. We identified more than 20 items of own income without considering transfers, debt, or those items of income transferred for exploitation to the federation (SHCP, 2020), in addition of having the power to create new taxes. Many of these revenues do not depend on the economic cycle and their level can be set at the discretion of state governments. In this way, from a budgetary point of view, fiscal replacement is a possibility. On the other hand, the literature suggests that public health programs are difficult to dismantle, and their budget reductions are very electorally costly (Levaggi and Zanola, 2000; Levaggi and Zanola, 2003; Lalvani, 2002). The nature of Seguro Popular, which offers health services to people who do not enjoy social security, would therefore represent an obstacle to any attempt to dismantle it. As we will see later, governments have used their own resources to finance Popular Insurance.

Based on this review, we can begin to formulate hypotheses and identify explanatory variables. However, these hypotheses must be aligned with the characteristics of the transfer or program we intend to study. In the next section, we will detail the case study and use the information provided by this literature review to specify our model and formulate our hypotheses.

THE CASE: SEGURO POPULAR IN MEXICO

In general terms, access to public healthcare services in Mexico depends on the individual's employment status. People working in the formal sector of the economy receive social security benefits that allow them to address their healthcare needs through a specific medical service: the Mexican Social Security Institute (IMSS) for those working in the private sector or the Institute of Security and Social Services for State Workers (ISSSTE) for government employees.² Individuals without employment or those in the informal sector are categorized as having no access to social security and are attended to in federal and state health centers (González & Eibenschutz, 2008).

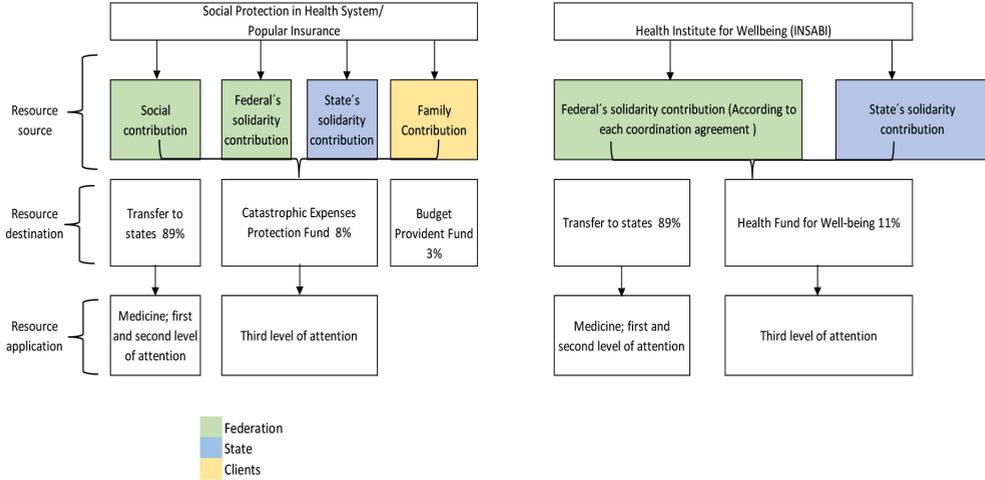
By the early 2000s, significant shortcomings were identified in the healthcare provision for people without social security, and these shortcomings were attributed to the lack of financial resources available to local governments to address this population (Flamand & Jaimes, 2015). The central government's response was the creation, in 2004, of the Social Protection in Health System, with its central pillar being a financing scheme for federal health centers that catered to individuals without social security, known as Seguro Popular. In 2012, this scheme expanded beyond federal health centers and decentralized its implementation to the states through a co-financing scheme. This scheme involved a federal transfer to the states known as the 'social contribution', along with a 'solidarity contribution', a 'state solidarity contribution', and a 'beneficiary contribution' for certain types of interventions (CONEVAL, 2022).

The current federal administration has criticized this program and initiated a series of reforms aimed at recentralizing it and modifying its financing structure, transitioning to a new scheme called the Health Institute for Wellbeing (INSABI) (Méndez & Llano, 2021). On November 29, 2019, the federal government transferred the entirety of the funds allocated to Seguro Popular to the new program 'Free Healthcare and Medications for the Population without Occupational Social Security' and changed the name of the Social Protection in Health System to the Health Institute for Wellbeing (INSABI) (ASF, 2021). Furthermore, the resources from the Catastrophic Expenses Protection Fund were also incorporated into this framework, becoming a sub-account (Sub-account for the Attention of Diseases that Cause Catastrophic Expenses) within the Health Fund for Wellbeing, although the resources will continue to serve the same purpose: addressing diseases that cause catastrophic expenses

² Some state-owned enterprises and government agencies have their own medical services for their employees independent of the IMSS or ISSSTE, such as *Petróleos Mexicanos* (Pemex), the *Secretaría de Marina* (Mexican Navy), and the *Secretaría de la Defensa Nacional* (Mexican Army).

(SEGOB, 2020).³ The modifications to the design and distribution of financing are shown in the following figure:

FIGURE 1. MODIFICATIONS TO CO-FINANCING



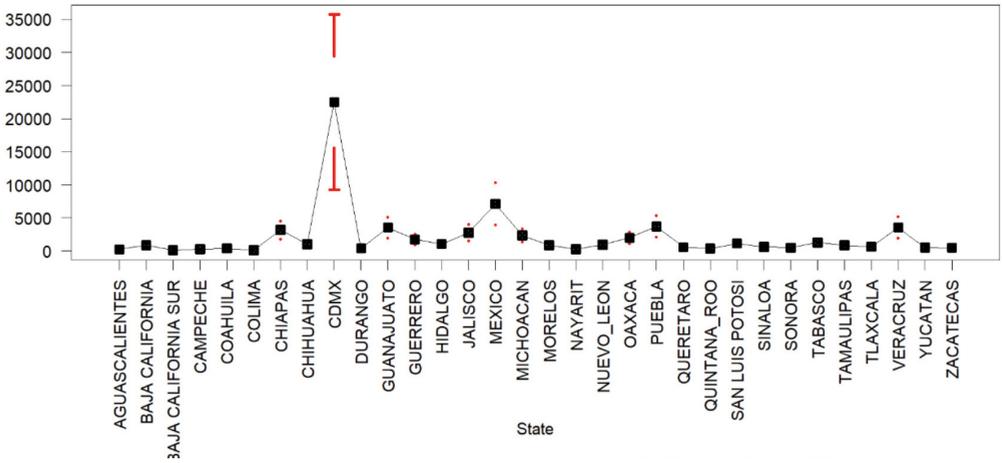
Source: The Authors, with data from ASF (2021)

In practice, there is no observed modification of the transfer system, but rather a modification to the co-financing system that eliminates the family contribution. This means a transition from a healthcare service that charges users based on their ability to pay to one that provides free medical services (SEGOB, 2019), which implies a greater fiscal burden for the entities. There is also no change observed in the sources of financing for the transfers, as they continue to be financed as in 2018: Ramo 12 (Seguro Popular/healthcare), Ramo 33 (Fassa-Fonsabi), Ramo 19 (IMSS-Bienestar/Prospera health component), and state expenditure (Sovilla & Díaz Sánchez, 2022).

If we observe, as we do in Graph 1, the 95% confidence intervals of the average Seguro Popular transfers by entity for the period 2012-2021, except for the cases of Mexico City and the State of Mexico, none of them show abrupt variations at the unit level. However, if we focus on the 95% confidence intervals for the average Seguro Popular transfers to entities by year (Graph 2), what can be observed is that starting from 2019, the intervals begin to widen significantly (represented by red dots). In other words, all entities experienced increases and reductions in these transfers during the study period, but those variations became more pronounced in the last three years.

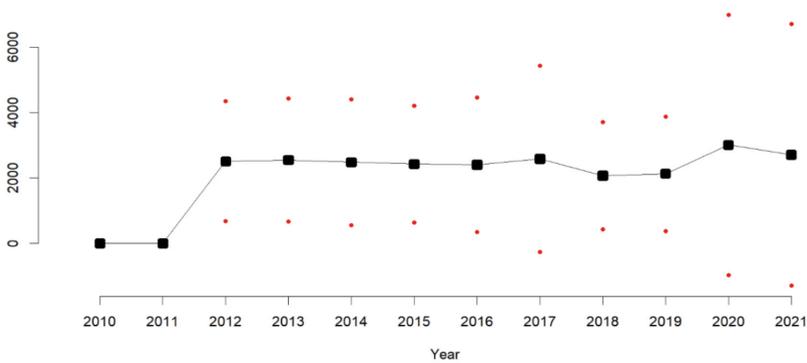
3 On May 29, 2023, with a decree published in the Official Gazette of the Federation, the end of INSABI is recognized (DOF, 2023). But this is not addressed in this article because the data doesn't include that period of time

GRAPH 1. AVERAGE SP TRANSFERS PER ENTITY
(MILLIONS OF PESOS, JULY 2018=100)



Source: The Authors, with data from ASF (2021).

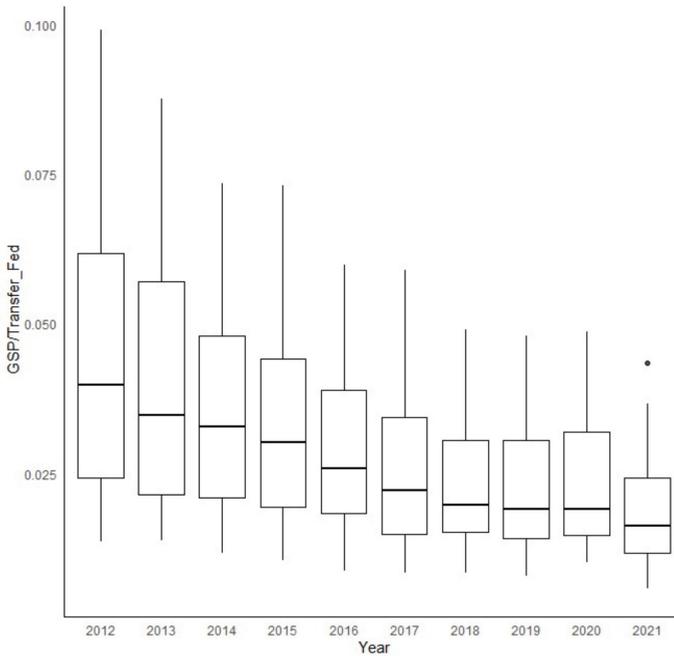
GRAPH 2. AVERAGE SP TRANSFERS PER YEAR
(MILLIONS OF PESOS, JULY 2018=100)



Source: The Authors, with data from ASF (2021).

It can also be observed in Graph 2 that between 2012 and 2018, the mean appears to plateau and then undergo a slight upward change, but with greater variance. This means that the proportion of transfers experienced a significant alteration from that point onwards (some entities received much more while others received much less). The next step would be to examine whether the average proportion of Seguro Popular in total transfers also underwent a change in mean. This analysis is carried out in Graph 3.

GRAPH 3. CHANGE IN MEANS OF SEGURO POPULAR AND EXPENDITURE ON INDIVIDUALS WITHOUT SOCIAL SECURITY



Source: Own elaboration with data from ASF (2021).

This Graph shows a systematic reduction in Seguro Popular-INSABI resources transferred to states as a proportion of total transfers, that is, the proportion of resources that states received through Seguro Popular has been systematically reduced during the study period. As Graph 2 suggests, the interannual variation increases starting in 2019. This systematic budget reduction may imply a policy dismantling process in the sense discussed by Bauer and Knill (2014) earlier. From the perspective of the federal government, this could be a strategy of symbolic dismantling where the central government does not hide its intentions to dismantle a policy, but its budgetary actions are not aggressive but rather gradual. The local governments, which are the focus of our attention, seem to react in the same way: when the federal government starts reducing the transfers, they, on average, begin to reduce their spending. This seems to configure, from the perspective of local governments, a dismantling strategy of ‘Sand Shifting’ type, in which the local governments do not make efforts to prevent the dismantling or replace it with their own resources as long as they are able to shift the blame onto the federal government.

In general, the period offers a wide variation of budget increases and decreases that can be exploited to investigate the behavior of local governments when a program begins to be withdrawn. The Graphs suggest that they react

budgetarily in the same direction as the federal government. In terms of the FPE (Fiscal Performance Evaluation), we would be witnessing symmetry due to fiscal constraints. This analysis allows us to formulate the two hypotheses that guide our work.

Hypothesis 1: Seguro Popular-INSABI (SP) transfers have a flypaper effect on the expenditure of entities on individuals without social security in Mexico (GPSSSIP).

Hypothesis 2: The flypaper effect of SP on GPSSSIP is symmetrical.

The first hypothesis implies that positive variations in SP stimulate expenditure on individuals without social security. The second hypothesis suggests that negative variations are not accompanied by budgetary compensations from state own revenues. Testing the first hypothesis would imply that state expenditure on individuals without social security is highly dependent on federal transfers. Testing the second hypothesis would indicate that when those transfers are reduced, local governments exhibit a discreet or passive budgetary behavior. In other words, for the case of Seguro Popular in Mexico, the hypothesis proposed by Gramlich (1987)-Pierson (1994) that programs take root and are difficult to eradicate because they generate advocacy groups including the local bureaucracy would not be corroborated. To test these hypotheses, we have designed a methodological strategy detailed in the following section.

METHODOLOGICAL STRATEGY

We consider that this reduction offers an excellent opportunity to investigate what happens to the spending behavior of local governments when a conditional transfer, in such a sensitive area as health, is reduced. Therefore, we seek evidence of the relationship between spending on Seguro Popular (GSP) from the federal government and the expenditure on individuals without social security carried out by the federative entities with their own income (GPSSSIP) by including cross-sectional time series data on these variables. The estimations are conducted in the 32 federative entities of Mexico, covering the period from 2012 to 2021, encompassing all states and the entire period since Seguro Popular was federalized.⁴

4 The Seguro Popular de Salud (Popular Health Insurance) was created by decree on May 13, 2003. However, the expenditure was the responsibility of the federal government. In 2012, the resources for this program were federalized, and subsequently, the 2020 reform transformed the Seguro Popular into the Instituto de Salud para el Bienestar (Institute of Health for Wellbeing or INSABI). For more information and to engage in a broader discussion, you can refer to the following link: <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/5366>.

The existence or not of an FPE depends on whether the first and second order conditions that we explained above are met. This tends to be proven econometrically through a comparison between the estimator of an expenditure variable and the estimator of another variable of own income (or expenditure with own resources) within the same estimation. For example, Deller and Maher (2005) compare total local per capita spending with transferred resources against total local per capita public income. Levaggi and Zanola (2003), for their part, compare the average income of voters with public spending financed with transfers. In a study for Mexico, Sour (2009) compared federal transfers against municipal own income. Similarly, our study compares the resources transferred by Seguro Popular against the state governments' own income (excluding debt and income dependent on the economic cycle). When the transfer estimator exceeds the own income estimator, we are in the presence of an FPE. As Gamkhar and Oates (1996) have pointed out, this type of analysis allows us to compare the sensitivity of spending to transfers and income to determine which is the most influential, but it tells us very little about whether the direction of the effect is symmetrical or asymmetrical. Regarding this, Sour (2009, p. 2) has pointed out that "it cannot be assumed that the coefficient alone reflected the symmetry of the fly swatter effect in both directions. To test this, a different coefficient must be estimated within the same econometric analysis to capture the unique impact of a reduction in federal transfers". Following Sour (2009), our estimation uses a dichotomous variable that identifies whether for the *i*-entity there is a reduction in period *t*. Thus, a non-significant coefficient would suggest that a reduction in transfers is not compensated by own income, which implies a symmetrical FPE.

We simultaneously test both hypotheses by using a longitudinal regression (MP) with panel-corrected standard errors (PCSE) that allows for the correction of autocorrelation and heteroscedasticity but not fixed effects⁵. To do this, we integrate a short and balanced panel data set. The main advantage of MP is its ability to analyze multidimensional data over time, comparing the same subject in different time periods (Zhu, 2013; Bailey and Katz, 2011). Federative entities (or states) are subjects that usually persist over time, meaning they can be analyzed from a temporal perspective. For this reason, MP is frequently used for sub-national public finance analysis to recognize the

⁵ In the presence of serial autocorrelation, Beck and Katz (1995) suggested estimating linear models of Time-Series Cross-Sectional (TSCS) data using Ordinary Least Squares (OLS) and proposed a sandwich-type estimator for the covariance matrix of the estimated parameters, known as Panel-Corrected Standard Errors (PCSE). The PCSE estimator is robust to the presence of non-spherical errors (see Bailey and Katz, 2011). Furthermore, a Variance Inflation Factor (VIF) test was conducted to check the degree of collinearity among the variables, resulting in a value of 2.38, well below the threshold of 5, which is required to limit collinearity.

potential effects of public policies on expenditure variables (Lancker, 2018; Younsi, Chakroun, Nafla, 2016; Pal and Ghosh 2012). A benefit of MP is its capability to differentiate between possible individual and temporal effects. In this way, it is possible to observe the variance in these two dimensions. For this particular case, we seek to analyze the individual and temporal behavior of the variables.

The specification of the model is as follows:

$$GPSSSIP_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 GSP_{it} + \beta_2 Effort_{it} + \beta_3 Symmetry_{it} + \beta_4 Beds_{it} + \beta_5 PPSS_{it} \\ + \beta_6 Debt_{it} + \beta_7 Pandemic_{it} + \beta_8 PoliticalParty_{it} + \varepsilon_{it}$$

Where: ***Dependent Variable***

In the main specification, the variable GPSSSIP_it represents the expenditure on individuals without social security using their own income in year t in entity i. This variable is of interest because it reveals the effects of health expenditure. GPSSSIP_it shows how entities make budgetary decisions on health spending using their own income in response to changes in the volume of Conditional Transfers for health programs, such as Seguro Popular. Its calculation does not include government transfers or the state's solidarity contribution to Seguro Popular.

Independent Variables

- The variable GSP is the expenditure carried out by the federative entities from the central government through the Seguro Popular-INSABI program. The resources from this program are a Conditional Transfer (CT) that must be used in the healthcare of individuals without social security. A positive relationship is expected of this explanatory variable, as it is anticipated that spending with own revenues will increase due to synergy in expenditure.
- The variable Symmetry takes the value of 1 when the value of GSP of the i-esim entity at time t is lower than at time t-1, and it takes the value of 0 when the value of GSP is higher at time t than at time t-1. In this way, we evaluate increases or decreases in GSP by entity throughout the entire period. If this variable is not significant, it would indicate that a reduction in the transfer does not correspond to a compensatory increase in spend in people without social security with own revenues.
- The variable Effort is the sum of own revenues over which the federative entities have the capacity to act. We use a group of taxes, fees, and contributions, excluding own revenues from debt and highly correlated revenues with the economic cycle to isolate the effort (revenue-raising)

variable made by the entities in response to changes in revenues from the federal government. We expect this relationship to be positive, as an increase in fiscal efforts generates higher own revenues. This, in turn, can translate into higher spending on public services, such as healthcare.

- The variable PPSSS is the percentage of individuals without healthcare coverage (not enrolled in IMSS, ISSSTE, or any other contributory health regime), which is the ratio between the number of individuals without healthcare coverage and the total population of entity i at time t . In this way, we simultaneously control for population.

The variable Political Party (PP) shows the affinity between the political party of the governor of the federative entity and the party from which the federal executive chief comes. The variable takes the value of 1 if the governor of the federative entity and the federal executive chief belong to the same political party, and 0 otherwise.

- The variable Beds represents the number of healthcare beds per federative entity. It functions as an approximate measure of infrastructure.
- The variable Debt represents the volume of indebtedness attributed to the executive of entity i at time t , excluding debt contracted by municipalities. This variable is used to control for the variance attributed to the borrowing capacity of federative entities.
- The Pandemic variable is a categorical variable that seeks to capture the effect of the pandemic in the model. It takes the value of 1 for the data of 2020 and 0 otherwise. We assume that spending in people without social security would be increase in 2020, hence we expect pandemic variable would be significant and positive.

Data

The data primarily come from two sources. On one hand, the data for the variables Debt _{i} and Effort _{i} come from the Economic Information Sub-system, specifically from the tabulations of the State and Municipal Public Finance Portal of INEGI (National Institute of Statistics and Geography).⁶ For the data on the variables Beds, GPSSSIP, and GSP, the portals of the General Directorate of Health Information⁷ were used. In the case of the PPSS variable, the source is CONEVAL (National Council for the Evaluation of Social Development Policy).

⁶ The data is published by INEGI (National Institute of Statistics and Geography) through the analysis of state-level public accounts. For more information, please visit: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

⁷ Specifically, the information from the dynamic information cubes on healthcare resources was used. You can find more information at: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/direccion-general-de-informacion-en-salud-dgis>.

To test the first hypothesis, we expect the rate of change of GPSSSIP with respect to GSP to be positive and greater than the rate of change of GPSSSIP with respect to Effort. This would imply the existence of a Fiscal Productivity Effect (FPE). To test the second hypothesis, we would expect the rate of change of GPSSSIP with respect to Symmetry to be statistically zero.

RESULTS

The estimation results are shown in Table 1. To achieve a comprehensive and robust analysis of the phenomenon, we employ five different models to analyze the constructed panel data. We specifically focus on fixed effects by unit and by time to control for endogeneity in our analysis. The first model assumes that the variations come from unobservable characteristics at both the entity and yearly level (*Random Effects*). The second is a specification that removes the individual and temporal dimensions and estimates conventionally (*Pooled Model*). The third and fourth assume that the variations originate from differences between states (*Fixed Effects-Unit*) or changes that occurred over time (*Fixed Effects-Time*). The last specification, Two Way Fixed Effects is a combination of these last two assumptions. Given that our hypothesis assumes that while other budget cuts have occurred, there is a greater cut in the last three periods, and since we also have no evidence, after observing Figure 1, to suggest a change attributable to entity characteristics, we should expect our variables of interest to be significant for a specification with fixed time effects.

TABLE 1. REGRESSION RESULTS

	Random	Pooled	Fixed Effect		
			Unit	Time	TWE
SP	0.1301653 **	0.124272 *	0.0886773 *	0.1313555 *	0.0862125 *
Symmetry	0.0397753	0.02619	0.0448954 .	-0.0036261	-0.0075721
Debt	0.0239016 ***	0.121524 ***	0.0066729	0.1198801 ***	0.0139953
Beds	0.3101843 ***	0.356269 ***	0.1825572 .	0.3634833 ***	0.1527468
Porc Car Serv s	-0.0187978 *	-0.068329 .	-0.0523002	-0.1018448 .	0.0679024
PP	-0.0299039	0.018129	-0.0375847	0.0674064 .	-0.0009838
Pandemic	0.4182209 **	0.348041 **	0.4149952 ***		
Effort	0.0281684 ***	0.033227 ***	0.0118387	0.0332539 ***	0.013863

	Random	Pooled	Fixed Effect		
			Unit	Time	TWE
R2	0.25626	59091	0.15528	0.60157	0.021453
R2 ajusted	0.24241	5833	0.059514	143.87	-0.12211
Residual Error	69.555	157	62.219	143.87	50.631
F-statistic		67.6532	7.90455	78.7266	1.04606

Note: In the results presented in Table 1, different specifications of panel models were employed to analyze the relationship between key variables. The models assessed the influence of Seguro Popular (SP), symmetry in response to changes in expenditure (Symmetry), and the fiscal effort of federative entities (Effort) on Expenditure on Individuals without Social Security from Own Revenues (GSSS_IP). The coefficients presented reflect the relationship between the mentioned variables and GSSS_IP in each model specification. Asterisks indicate statistical significance (* p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01).

The first thing we observe is that, regardless of the specification type, the contribution of Seguro Popular to the correlation of spending on social security with own-source revenues of the entities is positive and significant. This suggests that there is a positive stimulus from Seguro Popular transfers on spending for people without social security. As expected, there is no significance in the symmetry variable in any model. The difference lies in the fiscal effort variable, which lacks significance when considering differences between federal entities (Unit and TWE).

We conducted conventional tests on these specifications to verify which model provides the most consistent results. These tests are reported in Table 2. They point to a stronger performance of the fixed effects-time model, so from here on, our analysis refers to the content of that specification.

TABLE 2. MODEL COMPARISON TESTS

Test	Confronts	HO (Null Hypothesis)	Result P-Value	Zone	Criterion
Plmtest (Breusch Pagan)	Pooled vs	Constant Variance	2.20E-16	Hypothesis	Random
	Random			Rejected	Preferred
pFtest (F-restrict)	Fixed (time) vs	Joint significance an the individual level	0.0006877	Hypothesis	Fixed
	Agrupados			Rejected	Preferred
Phtest (Hausman)	Fixed (time) vs Random	Equality Estimators	2.58E-08	Hypothesis	Fixed
				Rejected	Preferred

In general, we found a significant and positive relationship between GSP and GPSSSIP (0.1313). This fulfills the first-order condition (FOC 1) stated in section 1.2 of this document, which states that the change in spending on people without social security is significantly and positively associated with

the change in Seguro Popular transfers (GSP). The second first-order condition requires that spending on people without social security positively correlates with the Effort variable (FOC 2). This requirement is met as the effort estimator is significant and positive (0.0332). Finally, the existence of a flypaper effect is tested, as the variations in spending on people without social security associated with Seguro Popular (GSP) are larger than those associated with the Effort variable ($0.1313 > 0.0332$) - (CSO). This provides robust evidence that Seguro Popular-INSABI positively stimulates state spending with own revenues. Thus, the first hypothesis of our research is affirmatively supported.

Regarding the second hypothesis, based on the reviewed and discussed data from Figure 3, we expected the symmetry variable to be non-significant. This is indeed the case at a significance level of 5%, even when considering robust errors. This is one of the most important results of the research since it implies that the Flypaper Effect is symmetric for this particular transfer. Given that the symmetry variable only includes decreases in transfers, the non-significance of this variable implies that budget reductions in transferes do not induce compensatory movements in spending with own resources. This due to the configuration of the dummy variable. In other words, it assesses the presence of a decrease in health spending from own revenues. The lack of significance indicates that there is no reaction to such changes. This fact means that, at least from a financial dimension, the hypothesis of Gramlich (1987) - Pierson (1994) that programs are defended by beneficiaries and bureaucrats is not fulfilled. In its own terms, Seguro Popular in Mexico did not 'take root'. We make this assertion considering that the downward variations in Seguro Popular are not associated with upward variations in fiscal effort.

The explanation for this result may come from the design of the Mexican fiscal federalism itself, which in the last thirty years has established few and ineffective incentives to increase fiscal effort among state governments, making them "dependent" on revenues they do not collect (Hernández, 2018). It should not be overlooked that Seguro Popular has never been offered as a state initiative but rather as a federal program delivered to beneficiaries on those terms. Additionally, it has been subjected to significant discrediting by the current administration, affirming that it is "neither secure nor popular" (Méndez and Llano, 2021). These elements create a scenario for states that facilitates blame evasion and shifts decision-making to the federal government, relinquishing its fiscal powers to defend the program at a low electoral cost. This is without disregarding the possibility of financial compensations that states may receive while this program is being phased out.

It should be noted that the variations associated with Seguro Popular are nearly the same size as those associated with indebtedness but smaller than

those associated with our measure of health infrastructure (*camas*). This could be explained by the fact that hospital infrastructure experiences more frequent and abrupt variations than public spending. Additionally, for all cases except the fixed effects-time model, a factor control was established to verify whether spending on people without social security increased in the year of the pandemic and whether that variation was significant enough to cancel out the effect of Seguro Popular on spending. The results show that although the pandemic estimator is consistently higher in all specifications, it does not alter the direction or size of the Seguro Popular estimator. This provides greater robustness to our results and allows us to state that, despite the fact that the pandemic stimulated spending more than Seguro Popular did (due, among other things, to INSABI not providing additional resources), the effect of Seguro Popular on spending was not nullified in either size or direction.

As we mentioned in the literature review, the role of opposition parties in defending public programs has been explored (Eaton, 2014). Therefore, the variable PP was included, taking a value of 1 if the governor of the federal entity and the federal executive belong to the same political party, and 0 otherwise. It is observed that this variation is not significant, implying that the symmetry phenomenon is present regardless of the governing party. There seems to be a general disincentive to defend Seguro Popular. It is also observed that variations in state indebtedness (considered as a whole) are positively associated with spending on people without social security, with a size even larger than fiscal effort. This reinforces the widespread notion that the federalist design in Mexico induces low fiscal effort and provides facilities for local governments to incur debt charged to transfers (in this case, different from Seguro Popular).

Finally, a negative and non-significant estimator is observed for our demand variable (Percentage of the population without health services). This may be due to the fact that the included variable has only biennial variations (as reported by CONEVAL in the multidimensional measurement of poverty in Mexico) or that the allocation to the Program is self-selective, meaning that variations in employment status are captured in shorter time periods (probably monthly), so those who access Seguro Popular-INSABI are unemployed at time t but employed at time $t+1$ without losing their status as Seguro Popular affiliates.

CONCLUSIONS AND AGENDA

The dismantling of public policies is a young literature that is just reaching its first decade of operation. Its postulates are primarily derived from the observation of cases around the world and it inherits the findings generated

by the literature on the retrenchment of the welfare state. What this study has done is not only provide information about one more case but also combined two literatures, policy dismantling and public finance, to offer insights into the behavior of subnational governments in the face of a dismantling process. This approach is a contribution in itself. Additionally, it differentiated itself from most of the works on policy conclusion precisely because it did not focus on the explicit objective of the policy (in this case, the provision of healthcare for people without social security), but rather on a previous step, the spending decisions of implementing governments. By doing so, it simultaneously contributes to both literatures.

However, this study has limitations that should be acknowledged. The first limitation is that although all the reductions made to state transfers during the study period were incorporated, the most pronounced dismantling has only begun three years ago, and this limited variation may have consequences for our conclusions. It should also be noted that the limited response of state governments to the reduction of resources may be due to the magnitude of the variation. In other words, if the mean changes had been more pronounced, it might have stimulated a reaction from decision-makers in the states. Subsequent studies should control for magnitude and increase the number of observations to verify if the trend holds.

In the meantime, our findings point to a slow but progressive dismantling of Seguro Popular, very much in line with what is expected in the theory of policy dismantling (probably aimed at recentralization). Thus, we find no evidence to suggest that states will offer financial resistance to this trend.

REFERENCES

- Acosta, P. & Loza, A. (2001). Burocracia y federalismo fiscal: un marco teórico para el análisis del efecto “flypaper”. *VI Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal* (Buenos Aires, 2001).
- ASF-Auditoría Superior de la Federación (2021). Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020. Acuerdo de Coordinación para Garantizar la Prestación Gratuita de Servicios de Salud. México. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/u013_V1.html
- Badillo, D. (2019). “AMLO eliminó 12 programas sociales que incidían en la pobreza”, en *El Economista*, septiembre 01, 2019. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-elimino-12-programas-sociales-que-incidian-en-la-pobreza-2019-0901-0005.html>
- Bauer, M. W., Green-Pedersen, C., Héritier, A. & Jordan, A. (2012). *Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects*. OUP Oxford.
- Bauer, M. W., y Knill, C. (2014). A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: Measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Compa-*

- rative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(1), 28-44.
- Baumgartner, F. R. and Jones, B. D., (1993). *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Bailey, D., & Katz, J. N. (2011). Implementing Panel-Corrected Standard Errors in R: The *pcse* Package. *Journal of Statistical Software, Code Snippets*, 42(1), 1-11. <https://doi.org/10.18637/jss.v042.c01>.
- Bernauer, D. & Knill, C. (2012). When the dismantling of an ineffective policy becomes increasingly costly: Default strategies, arena-shifting, and symbolic action. *German waste policy. Dismantling public policy*, 155-175.
- Bianculli, A., Jenne, N. & Jordana, J. (2012). From dismantling by default to arena shifting? Child benefits policy in Spain. MW Bauer, A. Jordan, C. Green-Pedersen & A. Héritier (eds.), *Dismantling public policy*, 105-128.
- Bradford, D. F. & Oates, W. E. (1971). Towards a predictive theory of intergovernmental grants. *The American Economic Review*, 61(2), 440-448.
- CONEVAL (2022). Evaluación estratégica de salud. Primer informe. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Deller, S. C. & Maher, C. S. (2005). Categorical municipal expenditures with a focus on the flypaper effect. *Public Budgeting & Finance*, 25(3), 73-90.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF). (2023). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, para regular el Sistema de Salud para el Bienestar. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5690282&fecha=29/05/2023#gsc.tab=0
- Eaton, K. (2014). *Recentralization and the left turn in Latin America: Diverging outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela. Comparative Political Studies*, 47(8), 1130-1157.
- Flamand, L. & Jaimes, C. M. (2015). *Seguro popular y federalismo en México: Un análisis de política pública*. CIDE.
- Gamkhar, S. (2000). Is the Response of State and Local Highway Spending Symmetric to Increases and Decreases in Federal Highway Grants? *Public Finance Review*, 28(1): 3-25.
- González, S. T. & Eibenschutz, C. (2008). El Seguro Popular de Salud en México: Pieza Clave de la Inequidad en Salud. *Revista de Salud Pública*, 10(1), 133-145.
- Gramlich, E. (1987). Federalism and Federal Deficit Reduction, *National Tax Journal*, septiembre: 299-313.
- Gravey, V. y Jordan, A. (2018). Does the European Union have a reverse gear? Policy dismantling in a hyperconsensual polity. In *The European Union at an Inflection Point* (pp. 72-90). Routledge.
- Hernández, F. (2018). ¿Cómo disciplinar a los estados y municipios? Rediseño del Federalismo Fiscal en México, en Mendoza, A. (coord.) *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Hines, J. y Thaler, R. (1995). The Flypaper Effect, in *Journal of Economic Perspective*, 9, pp. 217-226.
- Jones, B. D. & Baumgartner, F. R. (2012). From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information

- processing. *Policy Studies Journal*, 40(1), 1-20.
- Jordan, A., Bauer, M. W. & Green-Pedersen, C. (2013). Policy dismantling. *Journal of European Public Policy*, 20(5), 795-805.
- Korte, S. & Jörgens, H. (2012). Active dismantling under high institutional constraints? Explaining the Bush administration's attempts to weaken US air pollution control policy. *Dismantling public policy*, 81-102.
- Levaggi, R. & Zanola, R. (2000). The flypaper effect: evidence from the Italian national health system. *POLIS department's Working Paper*, (10).
- Levaggi, R. & Zanola, R. (2003). Flypaper effect and sluggishness: Evidence from regional health expenditure in Italy. *International tax and public finance*, 10, 535-547.
- Mahoney, J. and Thelen, K. (2010), A theory of gradual institutional change, in: J. Mahoney and K. Thelen (eds.) *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-37.
- Méndez, J. and Llanos, A. (2021). De Seguro Popular a INSABI: Mayor población con menor atención. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP). Disponible en: <https://ciep.mx/2iCf>
- Milhorance, C. (2022). Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses. *Review of Policy Research*.
- Lalvani, M. (2002). The flypaper effect: evidence from India. *Public Budgeting & Finance*, 22(3), 67-88.
- Lancker, W. (2018). Reducing Inequality in Childcare Service Use across European Countries: What (if any) Is the role of Social Spending? *Social Policy and Administration*, 52(1), 271-292.
- Liu, A. Y., Oi, J. C. & Zhang, Y. (2022). China's Local Government Debt: The Grand Bargain. *The China Journal*, 87(1), 40-71.
- Niskanen, W. A. (1968). The peculiar economics of bureaucracy. *The American Economic Review*, 58(2), 293-305.
- Oates, W. E. (1977). *Federalismo Fiscal*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Ortega, A. (2020). "El gobierno de AMLO perfila eliminar otros 11 programas: sumaría 151 en dos años", en *Expansión Política*, noviembre 10, 2020. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/congreso/2020/11/10/el-gobierno-de-amlo-perfila-eliminar-otros-11-programas-sumaria-151-en-dos-anos>
- Pal, S. and Ghosh, S. (2012). Poverty, Elite Heterogeneity, And the Allocation Of Public Spending: Panel Evidence From *The Indian States*, in *Review of Income and Wealth*, vol. 58, no. 1, March, 2012.
- Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State?* Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Sabourin, E., Craviotti, C. & Milhorance, C. (2020). The dismantling of family farming policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, 2(2: 1), 45-67.
- SEGOB-Secretaría de Gobernación (21 de diciembre de 2020). PROGRAMA Institucional 2020-2024 del Instituto de Salud para el Bienestar. Diario Oficial de la Federación.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2020). Estrategia Programática 2020. Ramo General 23. Disponible en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/23/r23_ep.pdf
- Sour, L. (2009). Electoral competition and the flypaper effect in Mexican local governments. *Documentos de Trabajo*, CIDE. <https://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20238.pdf>
- Sour, L. (2013). The flypaper effect in Mexican local governments. *Estudios Económicos*, 165-186.
- Sovilla, B. & Díaz, Á. M. (2022). Del Seguro Popular al Insabi: ¿Por qué re-centralizar el gasto público en salud en México? 2448-9182. <https://doi.org/10.29265/gypp.v31i2.1257>
- Tiebout, Ch. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- Younsi, M., Chakroun, M. and Nafla, A. (2016). Robust analysis of the determinants of healthcare expenditure growth: evidence from panel data for low-, middle- and high-income countries. *The International Journal of Health Planning and Management*, vol. 31, May, pp. 580-601.
- Zhu, L. (2013). Panel Data Analysis in Public Administration: Substantive and Statistical Considerations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(2) 395-428.

MÉTODO PARA ANALIZAR LA DEFINICIÓN DE UN PROBLEMA PÚBLICO

METHOD TO ANALYZE THE DEFINITION OF A PUBLIC PROBLEM

Brayant Sandoval Escalante*

RESUMEN: El objetivo fue exponer un método para que un investigador pueda analizar cómo un problema público (PP) fue definido dentro una agenda de gobierno. Se partió de la revisión de la teoría sobre lo que es la agenda, sus tipos, formación, y cómo las distintas situaciones o eventos que son percibidos como negativos por la sociedad y el gobierno se convierten en problemas públicos. Luego se prosiguió con la presentación de cada uno de los pasos que conforman el método. El primero es delimitar tres aspectos centrales del PP a investigar: lugar de afectación, nivel de gobierno directamente involucrado y el respectivo periodo de gestión gubernamental. El segundo es la revisión de dos tipos de fuentes documentales: gubernamentales y de medios de comunicación, que deben ser exploradas por fecha de publicación y en tres niveles. El tercer paso es la aplicación de entrevistas para profundizar en las experiencias de quienes definieron el problema, y para aclarar información de las fuentes documentales.

Palabras clave: *problemas públicos, agenda de gobierno, políticas públicas, definición del problema*

Recibido: 2/03/2023 | Aceptado: 6/06/2023

ABSTRACT: The objective of this paper is to present a method so that a researcher can analyze how a public problem (PP) was defined within a government agenda. The starting point was a review of the theory of what the agenda is, its types, formation, and how different situations or events that are perceived as negative by society and the government become public

* Licenciado en Comercio Internacional, Maestro en Gobierno y Políticas Públicas. Doctorante en Ciencias Sociales, de la Universidad Autónoma de Yucatán.
<https://orcid.org/0000-0001-7978-5813>
Universidad Autónoma de Yucatán
brayant.se@gmail.com

problems. Then we continued with the presentation of each of the steps that make up the method. The first is to delimit three central aspects of the PP to investigate: place of impact, level of government directly involved and the respective period of government management. The second is the review of two types of documentary sources: governmental and media, which must be explored by publication date and at three levels. The third step is the application of interviews to delve deeper into the experiences of those who defined the problem, and to clarify information from documentary sources.

Keywords: *public problems, government agenda, public policies, problem definition*

Submitted: 2/03/2023 | Accepted: 6/06/2023

INTRODUCCIÓN

Desde hace varios años, los estudios sobre políticas públicas han ganado mucha relevancia, no únicamente en el campo de las ciencias sociales, sino en otros como las ingenierías, las biológicas o de la salud. Esto no es de sorprender, ya que una política pública puede diseñarse para intervenir en un sector en específico (energía, salud pública, ambiente, transporte, seguridad, turismo, derechos humanos, etc.), lo que vuelve necesario que existan distintos profesionales que puedan proponer soluciones a problemáticas desde sus respectivas áreas del conocimiento.

Por otro lado, cuando se elaboran trabajos profundos sobre la composición e impactos de una política pública, se hace urgente regresar a su origen, es decir, a la construcción del problema público dentro de la agenda de gobierno. En ocasiones, hacer esto representa una tarea complicada porque se buscará dar respuesta a varias cuestiones: ¿cuáles datos objetivos (de ser el caso) fueron utilizados para hacer la definición?, ¿qué cualidades tuvo el proceso de integración del problema a la agenda gubernamental?, ¿qué actores (sociales, políticos, internacionales, etc.) predominaron en dicho proceso?, ¿qué factores o eventos lo incentivaron y limitaron?, ¿hubo relación entre la definición y el diseño final de la política?, ¿la definición sustituyó a una previamente elaborada, y de ser así en que se distinguió? Además, aunque en la actualidad existe un gran número de trabajos y manuales que explican e incluyen una serie de pasos o procedimientos para definir un problema público (Subirats, 1992; Bardach, 1998; PNUD, 2009; Fernández Arroyo & Schejtman, 2012); éstos únicamente guiarán al investigador al proceso que, teóricamente, fue seguido por aquellos que se involucraron en la problemática.

Por lo anterior, el objetivo fue exponer un método para que cualquier investigador pueda analizar cómo un problema público fue definido dentro una determinada agenda de gobierno. Para ello, este texto inicia con un abordaje general de lo que se entiende por agenda dentro del análisis de políticas públicas, sus tipos, formación y cómo las distintas situaciones o eventos que son percibidos como negativos por la sociedad y el gobierno se convierten en problemas públicos (en adelante PP), así como sus características. Con este marco teórico-conceptual, se prosigue con la presentación de cada uno de los pasos que conforman el método. El primero se enfoca en que el investigador debe delimitar tres aspectos centrales del PP a investigar: lugar de afectación, nivel de gobierno directamente involucrado y el respectivo periodo de gestión gubernamental. El segundo paso se basa en la revisión de dos tipos de fuentes documentales: gubernamentales y de medios de comunicación, que se proponen ser exploradas por fecha de publicación y en tres niveles (poder ejecutivo, instituciones de gobierno y medios de comunicación). El tercer y último paso se fundamenta en la aplicación de entrevistas para profundizar en las experiencias de aquellos participantes (funcionarios, grupos de interés, expertos, académicos, entre otros) que definieron el PP, y para aclarar la información ambigua o faltante en las fuentes documentales. Si bien a lo largo del documento se hacen observaciones para obtener y procesar datos, al final se presentan comentarios generales para aprovechar el método propuesto.

APUNTES TEÓRICOS SOBRE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS Y LA AGENDA DE GOBIERNO

En la vida cotidiana surgen diversas situaciones conflictivas que llaman la atención tanto de los ciudadanos como la del gobierno, sin embargo, no todas son de carácter público ni deben ser objeto de alguna acción gubernamental. En el análisis de las políticas públicas, el estudio de la agenda de gobierno es crucial para entender cómo determinados asuntos o cuestiones (*issues*) se vuelven de interés público, y llegan a ser intervenidos por el gobierno (Aguilar, 1993; 2017). Si bien Birkland (2005, p. 108) definió el mero concepto de ‘agenda’ como la lista de cosas que se discuten y que a veces se actúan en una institución, en los medios de comunicación o en el público en general, Montecinos (2007) distinguió dos tipos que son comunes en la literatura sobre políticas públicas:

- Agenda pública. Esta es más general y abstracta. Aquí los asuntos o cuestiones se presentan en una forma genérica y se encuentran en la fase de formación de una problemática que perjudica a un grupo de individuos.

- Agenda gubernamental o de gobierno. Esta es más acotada, específica y concreta. Aquí el aparato del gobierno traduce el asunto o cuestión en un problema tratable, previendo una solución factible, con tal de incorporarlo. Una vez hecho esto, el problema tendrá más probabilidades de ser abordado por medio de una política pública. Alzate Zuluaga y Romo Morales agregaron que esta es la agenda que “se construye cuando los gobernantes seleccionan, consideran y ordenan los temas u objetos sobre los que habrán de actuar” (2015, p. 31).

Es importante señalar hasta este punto que si bien la agenda de gobierno se crea en el mismo aparato institucional, los problemas se originan y se construyen en el sistema político, en donde las situaciones problemáticas preocupan y afectan a los ciudadanos. Por ende, la agenda de los ciudadanos (también llamada *agenda pública*) podrá determinar, en mayor o menor grado, a la agenda de gobierno. La forma en que ambas agendas se interconectan es propia de la dinámica de las relaciones entre sociedad civil y Estado en las sociedades democráticas (Aguilar, 1993; 2017).

Ahora bien, se le denomina configuración o establecimiento de la agenda (*agenda setting*) al proceso mediante el cual los problemas y las soluciones alternativas ganan o pierden la atención del público y de las élites (Birkland, 2005). Hay dos hechos que le dan gran importancia a este proceso: el primero es que la atención del gobierno es limitada, es decir, el tiempo no es suficiente para atender todos los asuntos; mientras que el segundo es que los problemas de política pública no son datos a priori, sino que provienen de definiciones (Cobb & Elder, 1984; 2017).

Se han propuesto distintos modelos y teorías para comprender cómo determinados asuntos se asientan como PP y se configuran dentro de la agenda de gobierno.¹ Desde una perspectiva organizacional, las cuatro etapas analíticamente distintas que propuso Nelson (1978; 2017) permiten entender de una forma sencilla tal proceso:

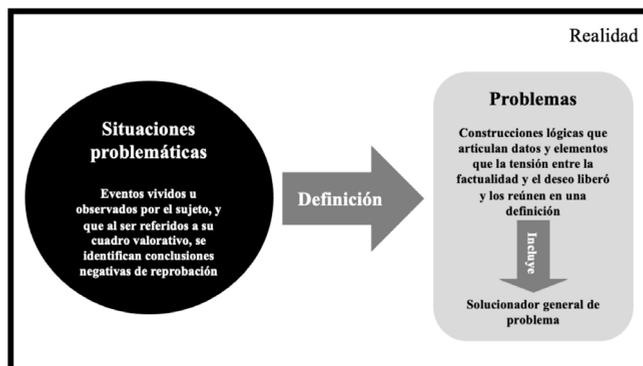
1. *Reconocimiento del asunto*. En este momento es donde se advierte por primera vez un asunto y se reconoce que puede ser intervenido.
2. *Adopción del asunto*. Se decide si se responderá o no al asunto en cuestión. Aquí influyen dos condiciones para llegar a la decisión: a) los decisores requieren compartir la percepción de que el gobierno tiene la responsabilidad de actuar sobre el asunto (es decir, tratarlo como un PP);

¹ Se recomienda ampliamente revisar el texto de Parsons (1995; 2007) para consultar las principales propuestas que se formularon de mediados hasta finales del siglo XX.

- b) si deciden adoptar el asunto, tienen que encontrar una respuesta apropiada para abordarlo.
3. *Priorización del asunto.* Se reordena la agenda existente para dar cabida al nuevo asunto.
 4. *Mantenimiento del asunto.* El nuevo asunto necesita seguir generando interés y atención, de lo contrario, no podrá mantenerse en las preocupaciones del gobierno por un largo tiempo.

Independientemente del modelo, una vez que los asuntos o cuestiones son calificados como públicos y han sido aceptados para integrarse a la agenda de gobierno, se procede a la definición del problema. Debido a que los PP son construcciones sociales y políticas de la realidad, Aguilar (1993; 2017) indicó que éstos no son independientes de valoraciones y otros juicios por parte de los ciudadanos y sus distintas organizaciones, por lo tanto, en el proceso de definición es muy importante diferenciar muy bien las ‘situaciones problemáticas’ y el ‘problema’ como tal. Al fin y al cabo, los problemas de las políticas públicas son construcciones sociales que reflejan formas específicas de ver la realidad, y que necesitan de definiciones que sirvan para encuadrar elecciones políticas posteriores y para afirmar una concepción específica; por consiguiente, las decisiones que se logren en el proceso de formación de la agenda afectarán la vida de la sociedad e influirán en su interpretación de la realidad (Cobb & Elder, 1984; 2017). En este sentido, las situaciones problemáticas son los hechos que vive u observa el sujeto (o sujetos) de la realidad, y que valora como negativos; mientras que el o los problemas son construcciones lógicas, es decir, datos seleccionados, ordenados y catalogados de acuerdo con ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan y experimentan (Aguilar, 1993; 2017). La Figura 1, ilustra esta información:

FIGURA 1. LA DEFINICIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS EN LA AGENDA DE GOBIERNO



Fuente: Elaboración propia con información de Aguilar Villanueva (1993; 2017).

Como también se observa en la Figura 1, una característica que tienen los problemas bien estructurados es que incluyen un ‘solucionador general de problema’, es decir, permiten identificar criterios e información necesaria para transitar de los hechos con valoración negativa (o indeseados) a las situaciones que se desean (Aguilar, 1993; 2017). Después de todo, “un problema puede no dejar de ser más que una situación lamentable si a su definición no se aporta una solución factible de acuerdo con los recursos disponibles, los valores sociales predominantes y las posibilidades técnicas” (Pérez, 2007, p. 75). De acuerdo con Montecinos (2007), esta última idea es el gran desafío del enfoque de la política pública con respecto a la definición y formulación del PP.

Pueden citarse las acertadas reflexiones de Merino (2011) para comprender mejor este proceso en el quehacer cotidiano de las políticas públicas:

Definir un problema no consiste en decir, por ejemplo, que hay cinco millones de personas que no tienen casa o que existen cuarenta millones de mexicanos en situación de pobreza alimentaria. Definir el problema significa encontrar las causas por las que esa situación está sucediendo, y hacerlo, además, de manera que existan soluciones factibles; significa encontrar la causalidad y la factibilidad en torno de una situación problemática. ¿Por qué no tienen un lugar para vivir tantos millones de personas o por qué no pueden salir de la condición de pobreza extrema en la que están? (...), la definición del problema debe decirnos de qué se trata la intervención del Estado, a dónde quiere llegar, qué efectos está buscando. Un punto de llegada o de inflexión que, situado en el tiempo y mediante el uso de los recursos efectivamente disponibles, debe servirnos para reconocer la relación entre las causas identificadas y las soluciones propuestas (p. 176).

Siguiendo a Veselý (2007, p. 90), el PP queda formulado si la naturaleza de la situación problemática se expone explícitamente (en unas oraciones o párrafos, o por medio de un modelo gráfico) y se comprende con facilidad. Para hacer esto, existen tres fuentes de información:

- i. Definiciones subjetivas por parte de actores y sus diferentes ‘marcos’ (*frames*).
- ii. Juicio de los analistas de políticas públicas o ‘expertos’ en la materia, y su opinión sobre lo que es o no un PP.
- iii. Datos e información objetivos sobre la situación problemática.

Entonces, para concluir este apartado, puede destacarse que definir el PP se convierte en una tarea compleja y difícil en la que intervienen actores de todo tipo: gobernantes, líderes políticos, organizaciones, etcétera. De hecho, es

común que la definición que elabore el gobierno difiera de las que construyen los mismos afectados. Lo que ayuda a cerrar la brecha entre tales definiciones es el consenso y la colaboración, es decir, el diálogo y negociaciones entre sociedad organizada y gobierno. Hacer esto es crucial porque los problemas se estructuran, definen y plantean para darles una respuesta, y muchas veces la solución formal es parte de la definición misma (Aguilar, 1993; 2017).

PRIMER PASO: DELIMITAR LOS ASPECTOS CENTRALES

Para comenzar, el investigador necesita delimitar tres aspectos centrales del PP a investigar: lugar de afectación, nivel de gobierno directamente involucrado y el respectivo periodo de gestión gubernamental. Por ejemplo, si el investigador observó un incremento en el número de personas sin hogar en Monterrey, su ciudad de origen, durante el año 2020 y tuvo interés en saber cómo el gobierno entendió esa situación problemática en su momento, entonces el lugar de afectación sería la ciudad de Monterrey (Nuevo León, México), el nivel de gobierno directamente involucrado sería el gobierno municipal y, en este caso, el periodo de gobierno municipal que mejor se ajusta a los intereses del investigador es el que comprende de enero 2019 a septiembre 2021.

Ahora bien, tienen que hacerse dos grandes observaciones. La primera es que, dependiendo de sus características, el PP puede abarcar un amplio lugar de afectación, así como varios niveles de gobierno. Tal sería el caso, por ejemplo, de un aumento en el número de incendios en una región forestal, que provocaría la colaboración conjunta de los gobiernos municipales cuyos territorios estuvieran involucrados, e incluso el estatal para llevar a cabo, por ejemplo, una política pública efectiva en materia de prevención, educación ambiental y capacitación en caso de desastres. Otro ejemplo sería el caso de las migraciones masivas, las cuales normalmente hacen que los tres niveles de gobierno, cada uno en mayor o menor fuerza, definan la problemática en sus respectivas agendas y cooperen en conjunto para formular estrategias de acción. Aquí el investigador debe establecer muy bien los objetivos de su trabajo, particularmente si se enfocará en estudiar una agenda gubernamental de un solo nivel de gobierno o diferentes.

La segunda observación es que se necesita conocer el periodo de gestión gubernamental anterior al primeramente identificado. Esta información será de gran utilidad para el siguiente paso, en particular para describir los antecedentes sobre cómo se había comprendido y abordado (o no) el problema. Lo que el investigador tiene que considerar en este punto es que los jefes de gobierno no siempre terminan por completo sus mandatos y sus respectivos puestos son ocupados por funcionarios substitutos, por lo tanto, si se detecta

un gobierno interino (como se le denomina en México a estos casos) entonces se tomará ese y al que suplió.

SEGUNDO PASO: REVISAR FUENTES DOCUMENTALES

El siguiente paso consiste en la recopilación y revisión de fuentes documentales relacionadas con la agenda del nivel de gobierno identificado. Alzate y Romo (2015) propusieron la existencia de tres formas de agenda de gobierno que pueden percibirse en la vida pública. La primera es la agenda formal, la cual está manifestada en documentos oficiales, tales como los planes municipales de desarrollo. La segunda es la agenda percibida, que responde a la pregunta: ¿cuáles son las acciones del gobierno que se hicieron durante un determinado tiempo? Finalmente, la tercera agenda es la real, que se constata por medio del análisis de los expertos, es decir, es aquella que se construye para evidenciar si lo que se hizo como estrategia fue concretada en acciones durante un periodo o gestión específica. Para obtener esta agenda, los expertos necesitan analizar informes o documentos de rendición de cuentas presentados por las administraciones.

Esta clasificación de Alzate y Romo (2015) es útil para entender que la agenda del aparato gubernamental no solo consiste en los documentos oficiales que publica, sino también en las acciones que lleva a cabo. Asimismo, a esta línea de ideas vale recordar que la agenda de gobierno no es estática y, por lo tanto, la definición no sigue un proceso lineal. Es decir, al inicio de su gestión, una administración pudo haber hecho un planteamiento incipiente, pero en la marcha de sus funciones pudo haber mejorado su concepción del problema y, por lo tanto, sus acciones sobre el mismo. Inclusive, como bien mostró (Shpaizman, 2020), a lo largo del tiempo los distintos actores de la sociedad luchan no sólo por decidir qué definición del PP será la dominante, sino también por eliminar las definiciones desfavorables en la agenda. Todos estos cambios suelen observarse cuando se examinan las fuentes documentales. En los informes de gobierno, por ejemplo, se suelen hacer breves anotaciones en caso de haber reconstrucciones o replanteamientos del PP durante una gestión, en conjunto con los involucrados.

Con estas ideas en mente, se propone que la recopilación y revisión de fuentes documentales se realice de forma ordenada y en los niveles que se exponen en la Tabla 1.

TABLA 1. NIVELES DE REVISIÓN DE FUENTES DOCUMENTALES

Nivel	Principal actor	Ejemplos	Documentos clave	Datos por identificar
Primero	Poder ejecutivo	Presidente, gobernador estatal o presidente municipal	Planes de desarrollo, informes de resultados y comunicados de prensa.	<ul style="list-style-type: none"> - Definición del PP - Características del PP - Propuestas y acciones para abordar/ solucionar el PP
Segundo	Instituciones de gobierno	Secretarías, direcciones, procuradurías, etc.	Informes técnicos, reportes de actividades y comunicados de prensa.	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios involucrados - Fechas de acontecimientos
Tercero	Medios periodísticos	Periódicos o revistas	Artículos periodísticos, reportajes, columnas de opinión, entrevistas, entre otros.	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones y declaraciones del gobierno en torno al PP - Funcionarios involucrados, sus actividades, ideología y posicionamientos sobre la problemática - Grupos interesados en la problemática, así como sus actividades, ideología, posicionamientos políticos e interacciones con el nivel de gobierno en turno - Fechas de acontecimientos

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la Tabla 1, el primer nivel se basa en la revisión de documentos oficiales del poder ejecutivo, con la finalidad de identificar principalmente la definición del PP. No existe una longitud estándar ni mucho menos un formato que utilicen las administraciones gubernamentales para sus definiciones, por lo que el investigador deberá ser paciente e inspeccionar, en orden de publicación, los planes de desarrollo, informes de resultados y comunicados de prensa. Es importante que también tome nota de aquellos programas, proyectos o acciones que la administración haya llevado a cabo para solucionar o abordar la problemática, en conjunto con los nombres de los funcionarios e incluso de aquellos organismos públicos involucrados.

Por ejemplo, el estado de Quintana Roo, México, ha tenido dificultades para controlar el sargazo² en las costas de su territorio en los últimos años, lo que ha impactado negativamente en las actividades pesqueras y turísticas regionales. Ante esto, la administración estatal 2016-2022 definió tal PP de la siguiente manera en su Plan Estatal de Desarrollo:

2 La Secretaría de Marina, organismo público mexicano, indica que el sargazo es una “macroalga marina parda perteneciente al género *Sargassum* y componente importante de la flora marina de zonas tropicales y subtropicales... Este fenómeno se presenta por diversas causas, entre ellas, el aumento de los nutrientes en el mar, el cambio climático y las variaciones meteorológicas y oceanográficas” (SEMAR, s.f).

La llegada del sargazo ha representado un reto para la actividad pesquera. Este fenómeno ha repercutido fuertemente en los volúmenes de producción de los últimos dos años, tanto por los cambios que se dieron en las condiciones del agua en las zonas pesqueras, como por la supervivencia de los organismos. En casos específicos como el de la langosta viva, en las zonas centro y sur del estado, hubo reportes de hasta el 30% de mortalidad. En la presente administración los esfuerzos han estado encaminados a atender las problemáticas expuestas y hoy, con las inversiones en materia de langosta viva, los pescadores cuentan con el equipo necesario para que la mortalidad se haya reducido a menos del 10% (Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2020, p. 46).

Uno de los principales desafíos en los últimos años ha sido el arribo atípico de sargazo en el litoral del Caribe Mexicano. Este factor tendría la capacidad de restar nuestra competitividad en materia turística a nivel regional y global, situación que ha podido ser superada gracias al trabajo conjunto de los tres órdenes de gobierno y la iniciativa privada, a través de estrategias que atienden el arribo en las costas y previenen la llegada directamente en alta mar... (Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2020, p. 76).

Dando seguimiento a la emergencia, por el arribo atípico y masivo del sargazo, se están realizando acciones emergentes de limpieza, retención, desviación, recolección y disposición con maquinaria y herramienta especial, para no dañar el medio ambiente, así como la integración de comités federales, estatales y municipales en los que se tomen las decisiones adecuadas y coordinadas para atender esta emergencia, en la que también deberán invertirse recursos económicos y establecer mecanismos para controlar y aprovechar dicha alga. Las acciones ejecutadas han condicionado el crecimiento equilibrado, privilegiando la productividad económica mediante el impulso al turismo, pero a veces sacrificando la protección del medio ambiente... (Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2020, pp. 352-353).

Con las definiciones anteriores, puede verse que la formulación del PP del sargazo se hizo pensando en dos ámbitos: el pesquero y el turístico, por ello, hubo dos solucionadores generales del problema. El primero consistió en la entrega de recursos y equipo para la producción de una especie animal, mientras que el segundo comprende acciones diversas que conforman una política pública en materia ambiental. Aquí lo importante es tomar estas definiciones como base para continuar indagando en otros documentos y responder a cuestiones variadas, tales como, ¿cuál ha sido el papel de las empresas (hoteleras, pesqueras, de transporte marítimo, de recreación, etc.) para definir el PP? ¿Qué hay de los ciudadanos, las asociaciones civiles, expertos y universidades?

¿Qué impacto han tenido los municipios en el tema? ¿Ha habido inherencia del Gobierno Federal? ¿Cuáles son los programas específicos que se han llevado a cabo y qué se ha logrado? ¿Por qué la langosta ha sido la especie que más destaca en apoyo a su producción? Además, cabe señalar que el plan estatal de esta administración sufrió una actualización en el 2020, es decir, cuatro años después de haber iniciado operaciones; por lo tanto, habría que comparar el anterior con este para revisar cambios.

Para entender mejor el procedimiento del primer paso, se puede tomar como otro ejemplo el conflicto del ruido en el Centro Histórico de la ciudad de Mérida (CHM), Yucatán, iniciado formalmente en 2017. Para contextualizar, a principios de dicho año algunos de los vecinos y empresarios hoteleros de la zona decidieron agruparse para exigirle al Ayuntamiento que el reglamento de los centros nocturnos (cantinas, bares, antros, discos y similares) fuese modificado. Entre otras cosas, el principal motivo de esta petición eran las molestias por el ruido que tales lugares les ocasionaban por las tardes y noches (Matos, 2017). Debido a que la administración de su momento no llevó a cabo acciones contundentes, de hecho, no hace ninguna mención a este asunto en su último informe de resultados (Ayuntamiento de Mérida 2015-2018, 2018), los ciudadanos del Centro Histórico se dirigieron a la siguiente una vez que inició operaciones. Entonces, al revisar el Plan Municipal de Desarrollo de la administración 2018-2021, se observó que el ruido no fue considerado como un PP al comienzo (Ayuntamiento de Mérida 2018-2021, 2018), pero años más tarde, y al revisar cada uno de los informes de resultados, se pueden encontrar diferentes definiciones del PP. En la Tabla 2 se reúnen todas.

Como se observa en la Tabla 2, se identificó que la situación problemática del ruido en el CHM se integró formalmente en la agenda municipal entre los años 2018-2019. En el primer informe de gobierno, la administración definió tres aspectos cruciales sobre el asunto. El primero es que dio a conocer a los causantes del PP: los comercios. El segundo es que hizo una distinción clave de zonas afectadas, dándole una mayor importancia al centro. El último es que la modificación y aplicación del reglamento en la materia serían la clave para solucionar la problemática y, por consiguiente, luego se publicaron sus reformas y comenzaron a ser implementadas en todo el municipio (Ayuntamiento de Mérida 2018-2020, 2019). Obsérvese cómo en la definición se incluyó el solucionador general del problema, que en este caso consistió en dicha modificación al reglamento municipal en la que participaron varios funcionarios y varios miembros de la sociedad. Asimismo, el planteamiento del PP se mantiene constante en los siguientes informes, lo que va variando son las acciones, programas, transferencias de recursos, resultados, etcétera, es decir, la política pública. Inclusive, aquellos datos como el nombre del regla-

mento, las universidades y direcciones participantes, la campaña de sensibilización, son datos valiosos por anotar y encontrar información en los siguientes pasos. Lo que genera dudas en los informes es el nulo desglose o descripción de los negocios sancionados por ruido o los que se alinearon al nuevo reglamento, ¿acaso todos fueron comercios variados o la mayoría fueron centros nocturnos como lo habían estado denunciado los vecinos de la zona?

Regresando a los niveles, si el investigador terminó con el primero, pero no logró identificar una definición, lo recomendable es que continúe con el segundo nivel (ver Tabla 1), que consiste en revisar fuentes documentales de instituciones públicas relacionadas. Por ejemplo, si le interesa analizar el tema de la salud mental en la población (tratamientos en torno a la depresión, ansiedad, trastornos alimentarios, etc.), podría acercarse a instituciones de salud pública, o si desea abordar la violencia que sufren las personas mayores, debería acudir a instituciones de desarrollo social, impartición de justicia o que apoyen a la familia. Ahora bien, independientemente si el investigador identificó una definición o no, es crucial que continúe con el análisis de este segundo nivel para comparar y contrastar otras definiciones, además de describir programas, proyectos o acciones específicos que se ejecutaron para solucionarlo. Es importante tomar nota de los nombres de aquellos funcionarios involucrados y las fechas de acontecimientos relevantes (por ejemplo, reuniones para tratar asuntos sobre la problemática, inicio de actividades de un programa, etc.). Los organismos públicos encontrados en el primer nivel serán de gran utilidad para este y permitirán al investigador ahorrar tiempo.

Hasta aquí debe puntualizarse que las fuentes por analizar en los niveles primero y segundo son a menudo denominadas literatura gris³ en el ámbito académico; por ello, lo recomendable es reunir la mayor cantidad para compararlas entre sí. Además, las que constituyen el tercer nivel, en conjunto con los datos por recabar en el tercer paso, servirán para complementar y contrastar a detalle los datos del sector gubernamental.

3 Existen varias definiciones para este concepto. En las ciencias de la información, se refiere a la literatura semipublicada, es decir, aquella que no está formalmente catalogada o valorada pero que está en circulación, como los informes institucionales (Keenan & Johnston, 2000). Dentro del mismo campo, Levine-Clark y Carter (2013) explican que la literatura gris comprende publicaciones que se editan y distribuyen fuera de una corriente dominante (como la académica), y que puede abarcar materiales como informes técnicos, publicaciones gubernamentales e informes oficiales del gobierno (*white papers*). Por su parte, el Manual de publicaciones de la American Psychological Association explica que un cuerpo importante de la literatura gris son los reportes (gubernamentales, técnicos y de investigación), los cuales aunque suelen estar basados en investigaciones originales, no siempre son revisados por pares. Otros documentos que se incluyen en esta categoría son los comunicados de prensa, los códigos de ética, las subvenciones, los informes de políticas y los informes temáticos (APA, 2021, p. 335).

TABLA 2. DEFINICIÓN DEL PP DEL RUIDO EN EL CHM (2018-2021)

Primer informe de resultados	Segundo informe de resultados	Tercer informe de resultados
<p>En las recientes reformas al Reglamento de Protección al Medio Ambiente y Equilibrio Ecológico del Municipio de Mérida trabajamos en su elaboración de la mano con los diferentes sectores involucrados: vecinos afectados por situaciones de ruido, cámaras, regidores, académicos, universitarios y especialistas. Gracias a esa labor, hoy contamos con una normativa actualizada con nuevas medidas que promueven el respeto y la sana convivencia armónica entre los habitantes y visitantes de Mérida. (p. 100)</p> <p>En atención al problema de ruido ocasionado por los comercios en el Centro Histórico y en zonas comerciales de la ciudad, revisamos la normativa municipal vigente, a fin de proponer soluciones a esta problemática, lo que dio como resultado la propuesta de reforma del Reglamento de Protección al Ambiente y del Equilibrio Ecológico del Municipio de Mérida (p. 110).</p>	<p>Derivado del acuerdo por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de Protección al Ambiente y del Equilibrio Ecológico del Municipio de Mérida, y con la finalidad de vigilar, inspeccionar, sancionar, solventar y encausar a la ciudadanía de Mérida a una convivencia armónica, se realizaron diversos cambios en cuanto a la facultad de la Dirección de Desarrollo Urbano respecto a la materia de ruido.</p> <p>Ante esto, se abrieron 141 expedientes de denuncias ciudadanas para atender la problemática existente por contaminación auditiva.</p> <p>En este mismo tenor, se realizaron un total de 22 imposiciones de medidas de seguridad y con la implementación de estas acciones, 37 establecimientos se pudieron regularizar conforme al Reglamento Municipal.</p> <p>Con la firma de un Convenio de Colaboración celebrado con la Universidad Autónoma de Yucatán, se materializó el proyecto denominado ‘Domo Digital en el Centro Histórico’, que consiste en la instalación de 25 nodos de red inalámbricos, energéticamente autónomos, para la medición de la intensidad del ruido ambiental (p. 89).</p> <p>Campaña de sensibilización ‘MidoMiRuido’: Colaboración y apoyo en gestión y vinculación para la implementación de la campaña de concientización enfocada en solucionar el problema generado por la contaminación auditiva urbana, colaborando con la Dirección de Turismo y Promoción Económica y el Patronato del Centro Histórico A.C. (p. 100).</p>	<p>Derivado del Acuerdo por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de Protección al Ambiente y del Equilibrio Ecológico del Municipio de Mérida, y con la finalidad de vigilar, inspeccionar, sancionar, solventar y encausar a la ciudadanía de Mérida a una convivencia armónica, se realizaron cambios en cuanto a la facultad de la Dirección de Desarrollo Urbano respecto a la materia de ruido.</p> <p>Así, se han abierto 276 expedientes de denuncias ciudadanas para atender la problemática existente por contaminación auditiva.</p> <p>En este mismo tenor, se iniciaron 498 procedimientos administrativos a bares, restaurantes, salas de fiestas, talleres, templos, gimnasios, entre otros giros, en los que se realizaron en total de 22 imposiciones de medidas de seguridad por exceder los límites máximos permisibles de nivel sonoro, y emitimos resoluciones administrativas a 319 procedimientos, acompañadas de acciones correctivas destinadas a mitigar la propagación del ruido. Con la implementación de estas acciones, 149 establecimientos se pudieron regularizar conforme al Reglamento Municipal (pp. 72-73).</p>

Fuente: Elaboración propia, con datos de Ayuntamiento de Mérida 2018-2020 (2019; 2020; 2021).

Entonces, el proceso del tercer nivel es similar a los dos anteriores, excepto que en éste la materia prima son las publicaciones de medios de comunicación (ver Tabla 1). Es muy importante que el investigador seleccione al menos dos periódicos o revistas de diferente origen y con los suficientes años de trabajo en el lugar donde se investiga el PP, por dos grandes razones:

1. Como ocurre con los gobiernos, cada medio tiene su propia agenda sobre qué asuntos o temas comunicar a la sociedad. Como bien explicó Downs (1972/2017), los problemas tienen que ser emocionantes y llamar la atención para que sean consumidos por el público, por lo tanto, si un problema llega a aburrir o dejar de ser relevante para la población, es probable que los medios desplacen sus actividades a un suceso nuevo. En este orden de ideas, tener al menos dos periódicos o revistas diferentes no solo le permitirá al investigador comparar la misma información en las mismas fechas en caso de inconsistencias o ambigüedades, sino que podrá identificar aquellos eventos que no fueron abordados por un medio en particular.
2. Los medios de comunicación tienen una influencia fuerte y directa tanto en la formación de la agenda de los ciudadanos como en las de las autoridades gubernamentales (Rogers & Dearing, 1988); inclusive, ellos también pueden actuar como grupos que presionen al aparato gubernamental en determinados asuntos y así tener inherencia en la definición de un PP. Por lo anterior, es importante que el investigador no pierda de vista cómo un determinado medio comunica al público una situación problemática, esto con la finalidad de comparar posturas entre líneas editoriales.

Posteriormente, el investigador debe utilizar algunos datos identificados en los niveles anteriores, tales como los nombres de funcionarios, fechas de acontecimientos entorno a la problemática (como reuniones del gobierno con los ciudadanos afectados), inicio de programas, etc., para luego examinar el contenido de noticias en orden cronológico y elaborar así una síntesis e interpretación de los datos. Si bien en la Tabla 1 se enlistan los datos centrales por describir, hay tres conceptos clave dentro del análisis de políticas públicas que podrían ayudar al investigador en su trabajo:

- a) *Inputs*. En su modelo de sistema político, David Easton explicó que los *inputs* (o insumos) son aquellas demandas, apoyos, reclamos, etc. que provienen del entorno y que son mediados a través de canales de insumo (partidos políticos, medios de comunicación, grupos de interés, etc.).⁴ Estos *inputs*,

4 Para precisar mejor este concepto, puede decirse que los *inputs* se “refieren a la interacción en un sistema político entre roles, estructuras, subsistemas y culturas en un proceso que parte de ciertos ingresos, entradas o insumos al

en conjunto con las demandas dentro del sistema político, se transforman en resultados (*outputs*), los cuales pueden ser, entre otras cosas, políticas públicas (Easton, 1965; Parsons, 1995/2007, pp. 57-58). Por consiguiente, el investigador debe distinguir en las noticias las demandas de los afectados (ciudadanos, organizaciones civiles, asociaciones vecinales, partidos políticos, etc.) en relación con la situación problemática, el monitoreo de la información de las zonas afectadas y los compromisos políticos (incluso los electorales) de los gobernantes en turno.

- b) Ventanas de oportunidad (*windows of opportunity*). John Kingdon utilizó este término para describir el breve periodo de tiempo en el que varios factores, que afectan a la agenda de gobierno, confluyen en una oportunidad para prestar mayor atención a un asunto y, por lo tanto, provocan una mayor probabilidad de cambio político, es decir, de lograr una transformación en el sistema político (Birkland, 2005, p. 117). En este sentido, los grupos de interés suelen aprovechar las ventanas de oportunidad para mover temas rápidamente a las agendas; por ejemplo, si existiera un aumento en el número de actos de violencia en contra de la comunidad LGBTTTI y este asunto comenzará a discutirse en las instituciones de impartición de justicia, es probable que asociaciones civiles se dirijan a las instituciones de gobierno para dialogar con los funcionarios y proponer soluciones y mejoras de política. El investigador entonces debe prestar atención a esta clase de eventos en la revisión de noticias.
- c) *Nondecisions*. Es normal que las definiciones de PP desaparezcan o “salgan” de una agenda gubernamental. Shpaizman (2020, pp. 90-91) expresa que identificar estos casos permite desvelar el proceso previo a la toma de decisiones y a comprender los resultados de las políticas públicas, en particular en cómo, a pesar de su relevancia, no se aborda la definición. De este modo, el autor nombró como *nondecisions* (no-decisiones) a aquellas definiciones del PP que desaparecieron de una agenda gubernamental cuando: 1) abordaban un PP relevante; 2) hubo actores poderosos con interés en su desaparición; 3) fueron el resultado de mecanismos de poder latentes, como los responsables de las definiciones. Por ello, en la revisión de fuentes documentales el investigador no sólo se percatará si la formulación del PP de su interés es un tipo *nondecision*, sino que también observará aquellos actores o grupos con poder para limitar o incentivar la incorporación de asuntos en la agenda, tales como sindicatos, partidos políticos, senadores o asociaciones civiles.

sistema provenientes del medio o de su propio seno, que pasan por una conversión de éstos dentro del sistema para luego salir de éste en forma de productos (*outputs*) hacia el exterior” (Fau, 2013, p. 65).

En la actualidad, los buscadores de internet, incluso los que incluyen los sitios web de los periódicos o revistas, son de gran utilidad para la revisión de noticias en medios de comunicación de forma veloz, en especial si se utilizan palabras clave.

TERCER PASO: ENTREVISTAR A INFORMANTES CLAVE

El último paso consiste en entrevistar a informantes involucrados en la definición del PP, con tal de hacer un registro y análisis de sus experiencias, historias, vivencias, opiniones. Principalmente, esta información debe ser empleada para profundizar en los acontecimientos hallados en las noticias y documentos oficiales de gobierno, e incluso para aclarar discrepancias entre las mismas fuentes.

En este paso, es crucial que el investigador utilice varios datos de los pasos anteriores, tales como los nombres de los funcionarios, grupos de interés y sus líderes o representantes, con la finalidad de agilizar el proceso. Asimismo, debido a que cada informante suele involucrarse de manera diferente en la fijación de un PP dentro de la agenda de gobierno, se sugiere el uso de entrevistas semiestructuradas⁵ para recolectar datos, tener mayor libertad al momento de conversar con los participantes y, por consiguiente, elaborar guías de entrevistas diferentes para cada líder grupal o incluso funcionario, dependiendo del caso.

En el caso particular de los grupos de interés, habrá que hacer un desglose detallado del perfil sociodemográfico de los informantes (edad, género, ocupación, lugar de nacimiento, entre otros) y del grupo (su historia, estructura organizacional, actividades cotidianas, servicios que ofrezcan y, por supuesto, reuniones con las autoridades de gobierno para discutir el PP). Todo esto le permitirá al investigador adentrarse en los actores, sus ideas, motivaciones y posicionamientos políticos, además de que nutrirá su trabajo.

Si el investigador tiene problemas en localizar a informantes clave (ya sea porque el PP sucedió hace mucho tiempo o porque los documentos que encontró son limitados), una opción es que entreviste o dialogue con académicos u otros especialistas (politólogos, historiadores, sociólogos, antropólogos, comunicólogos, etc.) que hayan trabajado o publicado sobre la temática o PP. Esto le permitirá conocer sus experiencias, pero también localizar documentos de gobierno en archivos especiales, contactar a otros informantes.

De igual forma, es probable que el investigador se enfrente al silencio de los actores involucrados, en particular si los PP han generado mucho conflicto

⁵ Esta clase de entrevistas “se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados (es decir, no todas las preguntas están predeterminadas)” (Hernández Sampieri et al., 1991/2006, p. 597).

entre gobierno y sociedad civil, si han sido muy criticados en la opinión pública, o incluso si han sido ‘heredados’ desde varias administraciones atrás sin grandes avances. Esto es común, por ejemplo, cuando se descubren casos de corrupción en instituciones públicas o cuando surgen movimientos sociales para denunciar la violencia hacia los derechos humanos. En estas circunstancias, será necesario que el investigador mantenga una actitud perseverante y que acuda a ruedas de prensa o eventos públicos sobre el asunto para así acercarse a los funcionarios involucrados y solicitarles una entrevista. Esto último también aplica para otros informantes como líderes de grupos de interés.

CONSIDERACIONES FINALES

Con todos los datos e información recabada, el reto del investigador será el de no realizar un estudio superficial, descriptivo, testimonial o que solo sea una mera recopilación de acontecimientos y opiniones. En otras palabras, deberá ‘exprimir’ los datos y, para ello, se vuelve obligatorio desarrollar un planteamiento metodológico consistente. Las fuentes documentales, por ejemplo, pueden ser procesadas mediante el análisis de contenido, la hermenéutica, entre otras técnicas, pero en el caso de entender a los actores (informantes), sus puntos de vista, reflexiones y acciones en torno a una disputa de su espacio habitable, es necesario recurrir a teorías de las ciencias sociales como la fenomenología o las representaciones sociales e imaginarios.

Por otra parte, se reconocieron dos limitantes de este método. La primera es la temporalidad, pues entre más remoto sea el PP, el investigador tendrá el desafío de reunir fuentes y datos para su análisis. La segunda es que la mayoría de los autores aquí utilizados para proponer el método, con excepciones como Aguilar (1993; 2017), construyeron sus marcos bajo el supuesto de sociedades liberales y con democracias consolidadas; por lo que en sociedades como las de América Latina, que están marcadas por la incertidumbre y la ambivalencia institucional, el investigador se enfrentará a varios obstáculos como el de acceder a información pública y el de establecer conversaciones con funcionarios y miembros de grupos de interés. De cualquier forma, se espera que este método de tres pasos se convierta más que nada en una guía útil y adaptable a las necesidades de investigación de aquellos interesados en el tema. Revisar los trabajos de Subirats (1992), Bardach, (1998), PNUD (2009) y Fernández y Schejtman (2012) también pueden ayudar al investigador a idear su propia estrategia metodológica. Después de todo, al explorar el proceso de construcción y fijación de cualquier PP dentro de una agenda de gobierno, el investigador no sólo permitirá encontrar alternativas de mejora en políticas públicas que estén en curso o aquellos elementos que no fueron

tomados en cuenta y que hicieron falta, sino que también podrá observar cómo se configuran y articulan las decisiones en una sociedad democrática, en donde el pluralismo o la heterogeneidad social provoca muchos retos para alcanzar acuerdos entre gobierno y particulares.

REFERENCIAS

- APA (2021). *Manual de publicaciones de la American Psychological Association* (O. F. Remolina Gallego, Trad.; 4ta ed.). Editorial El Manual Moderno.
- Aguilar, L. F. (2017). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (3a ed., pp. 15-72). Miguel Ángel Porrúa. (Obra original publicada en 1993).
- Alzate, M. L. & Romo, G. (2015). Agendas, miradas y disparadores de temas. Hacia una reformulación teórico-metodológica del inicio de las políticas. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 15(25), 31-47.
- Ayuntamiento de Mérida 2015-2018 (2018). 3er Informe de Resultados. H. Ayuntamiento de Mérida.
- Ayuntamiento de Mérida 2018-2021 (2018). *Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021*. H. Ayuntamiento de Mérida.
- Ayuntamiento de Mérida 2018-2021 (2019). *Primer informe de acciones*. H. Ayuntamiento de Mérida.
- Ayuntamiento de Mérida 2018-2021 (2020). *Segundo. Informe de acciones*. H. Ayuntamiento de Mérida.
- Ayuntamiento de Mérida 2018-2021 (2021). *Tercer Informe de acciones*. H. Ayuntamiento de Mérida.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. Centro de Investigación y Docencia Económicas; Miguel Ángel Porrúa.
- Birkland, T. A. (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy*. M. E. Sharpe, Inc.
- Cobb, R. W. & Elder, C. D. (2017). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (3a ed.). pp. 77-104). Miguel Ángel Porrúa. (Obra original publicada en 1984).
- Downs, A. (2017). El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología. En L. F. Aguilar (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (3a ed.). pp. 141-159. Miguel Ángel Porrúa. (Obra original publicada en 1972).
- Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. Prentice-Hall.
- Fau, M. E. (2013). *Diccionario básico de ciencia política*. La Bisagra Editorial.
- Fernández, N. & Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Fundación CIPPEC.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo (2020, 17 de enero). Actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, pp. 2-400.
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación* (4a ed.). McGraw-Hill Inter-

- americana. (Obra original publicada en 1991).
- Keenan, S. & Johnston, C. (2000). *Concise Dictionary of Library and Information Science* (2da ed.). De Gruyter Saur.
- Levine-Clark, M. & Carter, T. M. (eds.) (2013). *ALA Glossary of Library and Information Science* (4ta ed.). American Library Association.
- Matos, P. A. (2017, 31 de enero). Vecinos del centro, en contra de cantinas. *La Jornada Maya*. <https://www.lajornadamaya.mx/2017-01-31/Vecinos-del-centro-en-contra-de-cantinas>
- Merino, M. (2011). Sobre la evaluación de políticas públicas. En R. Salcedo (comp.). *Evaluación de políticas públicas* (pp. 169-184). Biblioteca Básica de Administración Pública; Siglo Veintiuno Editores.
- Montecinos, E. E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público”. *Cuadernos de Administración*, 20(33), 323-335.
- Nelson, B. J. (2017). La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. En L. F. Aguilar (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (3a ed., pp. 105-140). Miguel Ángel Porrúa. (Obra original publicada en 1978).
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas* (A. Acevedo Aguilar, trad.). FLACSO México. (Obra original publicada en 1995).
- Pérez, M. (2007). El “problema” de definir los problemas públicos: un análisis de la política de combate a la pobreza del gobierno federal en México, 2000-2006. *Imaginales*, (6), 71-82.
- PNUD (2009). Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rogers, E. M. & Dearing, J. W. (1988). Agenda-setting research: where has it been, where is it going? *Annals of the International Communication Association*, 11:1, 555-594. <http://dx.doi.org/10.1080/23808985.1988.11678708>
- Shpaizman, I. (2020). Beyond the visible policy agenda: problem definitions disappearing from the agenda as non-decisions. *Journals of Public Policy*, 40, pp. 72-95. <https://doi.org/10.1017/S0143814X18000260>
- SEMAR (s.f.). *Arribazón de sargazo en las costas de Quintana Roo*. Gobierno de México. <https://digaohm.semar.gob.mx/oceanografia/SargazoSEMAR.html>
- Subirats, J. (1992). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Ministerio para las Administraciones Públicas; Instituto Nacional de Administración Pública.
- Vesely, A. (2007). Problem delimitation in public policy analysis. *Central European Journal of Public Policy*, 1(1), pp. 80-100.

BOOK REVIEW

BUENA GOBERNANZA.

LEGITIMIDAD, EFECTIVIDAD Y

ACEPTABILIDAD SOCIAL

Aguilar Villanueva, Luis (2022),

Acerca del gobierno. Propuesta de teoría.

Tirant Lo Blanch, CLAD y El Colegio de Jalisco, México

Rocío Huerta Cuervo*

PRESENTACIÓN

El libro “Acerca del gobierno. Propuesta de teoría” (2022) de Luis Aguilar Villanueva, publicado por Tirant Lo Blanch, el CLAD y el Colegio de Jalisco, presenta una propuesta de teoría sobre el buen gobierno que sistematiza, de manera breve, pero integral, los estudios que el autor ha realizado a lo largo de su vida sobre el “gobernar del gobierno” y que le permiten ofrecer “una propuesta criticable, pero estructurada, que ordena los componentes constitutivos de la calidad y efectividad directiva” del mismo (p. 13). Luis Aguilar Villanueva es una autoridad en materia del estudio, reflexión y aportaciones en materia de Políticas Públicas y Gobernanza Pública. Acercó textos pioneros en esas materias a los estudiosos mexicanos, propiciando las condiciones para la construcción de grupos de estudio y de programas académicos en tales ámbitos, en diversas universidades de México. El autor recupera enseñanzas relevantes de la ciencia política, la administración pública, la nueva gestión pública, las políticas públicas, la elección pública y la teoría de la gobernanza, para explicar la evolución de lo que él denomina el “gobernar del gobierno” y ofrecer una teoría integradora.

DESCRIPCIÓN

Mientras en el pasado, los estudiosos de la ciencia política y la administración pública estudiaban lo relativo a la formación del Estado Nación, los regímenes de gobierno, las leyes que deberían sustentar a los estados modernos y la soberanía nacional, actualmente el centro de la reflexión teórica está en la efectividad del gobierno, comenta el autor.

* Instituto Politécnico Nacional
<https://orcid.org/0000-0001-7457-8444>

De percibir al gobierno como un ente todo poderoso en el pasado, actualmente es visto por muchos, como una entidad imperfecta, que no resuelve los problemas que debe, incluso, como un generador de los problemas que afectan a la sociedad. De ahí la importancia de contar con una teoría que formule y explique las características del buen gobierno.

El libro está dividido en dos partes, cada una consta de cinco capítulos. La primera parte denominada, ‘El gobierno. Problemas, conceptos, críticas y reformas’, ofrece un panorama conceptual del gobierno. “Es un memorándum de lo ya dicho, sabido y propuesto sobre el Estado, el gobierno y el gobernar, aunque tal vez ofrece algunas consideraciones nuevas en el campo de la gobernanza pública” (p. 14). Es una exposición del estado del arte que problematiza las características y retos del gobierno democrático, de su calidad institucional y ejecutiva. Luis Aguilar, recupera el doble sentido del concepto *gobierno*, el del *gobernar del aparato gubernamental o gobernanza* y el del *gobernante*, como exponente de las acciones del gobierno. Asimismo, señala los dos ámbitos directivos de la acción gubernamental, primero, el sustantivo, que se refiere a la forma en cómo se gobierna a la sociedad y, segundo, el funcional, esto es, la dirección de los organismos o entidades de la administración pública. En ese proceso hace una revisión crítica de las aportaciones y tesis que las teorías de la Elección Pública, la Nueva Gestión Pública y el Populismo han incorporado a la explicación y práctica del quehacer gubernamental. A continuación, se precisa con más detalle el contenido de la primera parte del libro.

En el primer capítulo, “El problema del gobierno”, el autor indica que, a diferencia del pasado, los problemas sociales ya no se imputan al ‘subdesarrollo’ institucional, económico y social de las regiones del continente. “La persistencia y el agravamiento de los problemas se atribuyen ahora a lo que el gobierno no hace, hace mal o deja que hagan otros agentes sociales con conductas irregulares y transgresoras que agudizan los problemas [de la sociedad]” (p. 21). El pluralismo como expresión de la diversidad social se une y confunde con la falta de valores compartidos por la sociedad, lo cual exhibe la incapacidad que los gobiernos han tenido para cimentar nociones básicas comunes como guía para la solución de problemas. En algunos casos, la propia ley, como marco a partir del cual el gobierno explica sus decisiones, es criticada por diversos segmentos sociales.

Luis Aguilar, explica los dos ámbitos que deterioran la calidad del gobierno. El ámbito *endógeno*, en el cual se observan dos manifestaciones. Primero, el alejamiento de la acción de los gobernantes de lo que establece la ley, esto es, las transgresiones a las normas, las conductas inapropiadas de funcionarios y empleados públicos, los hechos de corrupción, los abusos, la opacidad de los criterios para la toma de decisiones y ejercicio del gasto público, así como el

descuido y no atención de las demandas ciudadanas. Todo lo cual ensancha el círculo vicioso de debilidad del estado de derecho. El segundo, es la debilidad de las capacidades directivas de funcionarios y empleados públicos, motivados por la desinformación, el desconocimiento de las relaciones de causalidad de los problemas que deben atender, de su evolución, el desconocimiento de la propia ley y la carencia de saberes instrumentales que generan equivocados procesos de gestión.

“El segundo ámbito de problematización es *exógeno*, se relaciona con los cambios económicos, tecnológicos y culturales que tienen lugar en la sociedad actual y han modificado las ideas, expectativas y conductas de las personas, las corporaciones, las organizaciones sociales, las familias” (p. 23). Estos cambios son acelerados y, en la medida en que los círculos viciosos de los aspectos endógenos se profundizan, ensanchan las diferencias entre los países y las personas en su interior. Las brechas para el desarrollo se profundizan. La trans-territorialidad es una característica actual de los problemas y oportunidades del desarrollo. El que las debilidades *endógenas* de los gobiernos sean el foco del problema del gobernar, no excluye que, desde la sociedad, se reproduzcan prácticas indeseables.

Si bien la legitimidad de origen de los gobernantes es un aspecto central en la constitución de un buen gobierno, su debilidad y mal desempeño directivo revierten la legitimidad de origen. Los ciudadanos quieren resultados: “...el problema se ha desplazado hacia *el proceso de gobernar del gobernante legítimo* y hacia la creación de las condiciones que hacen posible que el gobernante legítimo, democrático, sea un agente con capacidad directiva y socialmente valorado” (p. 26). El gobierno de las entidades de la administración pública y con ello, la capacidad de sus dirigentes es puesto a evaluación, ya que de ellos depende la atención a los problemas que los grupos de la sociedad padecen. “Ahora, hay evidencias de que el desempeño irregular, limitado o inefectivo de la administración pública es atribuible también a sus altos directivos, a ‘los principales’” (p. 26).

El foco de la atención ciudadana ya no está solamente en las acciones que el gobierno despliega, sino también, en la forma que cobra ese gobierno en la sociedad, en las repercusiones sociales de las acciones del gobierno, en la gobernanza pública, en la gobernanza de las dependencias del gobierno y en la forma en que la sociedad se incorpora a los procesos de toma de decisiones y ejecución de las acciones públicas.

En el capítulo 2, denominado: “El concepto de gobierno: el Gobernante y la Gobernanza”, el autor se refiere al concepto de gobernanza, sus propiedades, principios y problemas, así como a los tipos de gobernanza. Recupera los conceptos de Weber sobre el estado, al argumentar que es la forma más

avanzada de asociación política, que ha aportado en la defensa de la igualdad y los derechos humanos. El gobierno o los gobiernos son los encargados de dirigir al Estado. Éste existe, funciona y es socialmente significativo por su agencia de gobierno, que se encarga de hacer que las normas de la convivencia sean respetadas por los sujetos asociados, y que sus actividades y emprendimientos contribuyan a realizar los objetivos de valía común y personal (p. 30).

El autor recupera la connotación que el vocablo *gobierno* tiene en la lengua castellana. Por *gobierno* se entiende al agente del gobierno (que puede ser unipersonal, colegiado o asambleario), el gobernante y su agencia, a través del conjunto de sus organizaciones operativas (administración pública, policía, fuerzas armadas) y, asimismo, a la acción del gobierno, el gobernar. No toda la actividad del gobierno es actividad *de gobierno*, dice el autor, subrayando el hecho de que no todo lo que hacen los gobiernos favorece la rectoría social del gobierno, ni exhibe “capacidad y efectividad para realizar los objetivos de interés público y valía social, humana” (p. 32). Un buen gobierno demanda de capacidades técnicas y científicas para fundamentar adecuadamente la definición de los problemas sociales, sus causas y soluciones, así como también, de capacidades relacionales para dialogar, consensuar, acordar y resolver con distintos actores políticos, empresariales y sociales.

En cuanto al concepto de *gobernanza*, el autor señala:

se entiende básicamente la acción de gobernar a la sociedad. No es un concepto equívoco ni multívoco, aun si tiene una variedad de denotaciones, [...] funciona y progresa por el ordenamiento normativo del Estado, la gobernanza está estructurada por normas legales, que determinan su legitimidad, y está también estructurada por el conocimiento, que determina su efectividad social (cursivas del autor). La gobernanza observa normas jurídicas y éticas que sustentan su validez directiva y observa las normas lógicas y metodológicas del conocimiento científico y tecnológico, que hacen posible que las acciones decididas sean eficaces, logren que los ciudadanos acaten las normas de la convivencia y contribuyan directa o indirectamente a realizar los objetivos de valía social (pp. 37-38).

La gobernanza incluye los aspectos sustantivos del gobernar, esto es, la gobernanza de la sociedad y, los aspectos funcionales, a través de las entidades de la administración pública que es el aparato a través del cual se gobierna a la sociedad. En cuanto a sus propiedades, las de la *gobernanza* pública son distintivas y esenciales. “Unas propiedades son valorativas, de índole normativa, institucional, y otras son ejecutivas, de índole cognoscitiva, técnica y política” (p. 40). La acción de gobernanza tiene las siguientes características: es “*intencional, causal, social, política, contextual, estratégica, gerencial y normada*” (cursivas del autor) (p. 40). En cada una de esas acciones

se enfrentan problemas diversos, generados por la naturaleza de éstos, por la pluralidad social y los distintos intereses a los cuales el gobierno debe atender y canalizar. Luis Aguilar distingue tres tipos de *gobernanza*, la *gobernanza* por el gobierno, la *gobernanza* por autogobierno y la *gobernanza* por cogobierno. De estos tres tipos se derivan múltiples tipos mixtos. Apoyándose en las contribuciones de Jan Kooiman, profesor e investigador de la Universidad de Leiden y pionero en este tema, Luis Aguilar asume que todos estos tipos de gobernanza están asociados a las fortalezas institucionales (los arreglos existentes, así como el grado y desarrollo de la organización social), de las capacidades científicas, tecnológicas y políticas de los gobiernos.

En el capítulo 3: “La legitimidad y la efectividad: los dos imperativos del gobernar”, el autor explica el contenido y el vínculo entre estos dos términos, que a la vez son rasgos indispensables en un buen gobierno. *Legitimidad*, entendida como el apego al sistema de valores de la sociedad que regulan con sus normas las relaciones interpersonales y grupales, que crean ‘el orden social’; las relaciones de la autoridad con la sociedad y su obligación de cumplimiento de la ley, así como las decisiones con las cuales se atienden los problemas sociales. “...La legitimidad de la autoridad se constituye y ejerce con referencia a la legalidad [...] El valor del gobierno es su conformidad con los valores de la libertad y los derechos de los ciudadanos y con las leyes establecidas para preservarlos y regularlos” (p. 64).

Luis Aguilar hace una observación muy pertinente sobre la realidad de diversos países de la región, en relación con su legitimidad.

En varios países de la región se observa y preocupa que se juzguen a los gobernantes solo por haber sido mayoritariamente elegidos, aunque gobiernen atropellando los valores y las normas legales del ordenamiento del Estado de Derecho y restringiendo derechos sin motivo, y tomen decisiones que representan selectiva o exclusivamente las demandas, sentimientos y aspiraciones de sus seguidores, sean masas o élites y desechen las de los ciudadanos (p. 65).

En cuanto a la efectividad del gobernar y su vínculo con la *legitimidad* el autor define; “la eficacia gubernativa implica la legitimidad, pero la legitimidad no implica la efectividad” (p. 68). La *efectividad* guarda relación con el conocimiento profundo de las relaciones de causalidad de los problemas sociales. Dicho conocimiento se debe traducir en alternativas de solución a través de políticas y programas públicos eficaces, así como en la aplicación de la racionalidad de orden técnico y político a la solución de problemas públicos. Recuperar las mejores prácticas, cumplir la ley, dialogar, argumentar, ejecutar acciones para la solución de los problemas que aquejan a la sociedad. “El concepto de ‘Estado fallido’ expresa la ineficacia del gobierno en el corazón de

su misión directiva” (p.70). Cabe mencionar que, la falta de *efectividad* puede tener cinco causas: ilegitimidad, incompetencia, ineficiencia, insuficiencia e impotencia (p. 74).

En el capítulo 4: “La problematización del gobierno y las teorizaciones críticas”, el autor argumenta sobre las fuentes y alcances de la ingobernabilidad gubernamental y expone las teorías que ayudaron a construir nuevas alternativas a la actuación del gobierno. La Elección Pública y la Nueva Gestión Pública son fuentes que han nutrido diversas alternativas para la construcción de un buen gobierno, asimismo expone críticamente los argumentos del *populismo* que, a diferencia de las dos perspectivas teóricas previas, cuestiona el accionar del gobierno desde una posición política e ideológica.

El cambio en las relaciones y correlaciones de poder político, económico y militar a nivel internacional inciden en el ámbito interno de los países. Manifestaciones como la inflación, estanflación, carestía, inestabilidad monetaria y las actividades económicas no reguladas, golpean a los habitantes del mundo. El autor subraya cómo en los últimos años “...se ha difundido ‘una cultura adversa’ a la democracia, propiciada por los intelectuales que critican ‘la corrupción, el materialismo, la ineficiencia del gobierno democrático y su subordinación al capitalismo’”, dichas críticas son motivadas por el cambio en los valores sociales, “el deterioro de los instrumentos tradicionales del control social, la deslegitimación de la autoridad política y de otras formas sociales de autoridad y la sobrecarga de demandas al gobierno que rebasan su capacidad de respuesta” (p. 83).

Las reformas realizadas en los últimos 40 años ya sean desregulaciones económicas, financieras, laborales, comerciales, industriales, ambientales y nuevas regulaciones, así como colaboración público-privada, fueron estrategias para enfrentar las nuevas crisis e insuficiencias en la actuación gubernamental. Las nuevas propuestas de reformas e intervenciones gubernamentales estuvieron influenciadas por las aportaciones de teóricos como Kenneth Arrow y Mancur Olson, quienes se:

Enfocaron en analizar lo que se entiende, afirma y justifica como interés público, como el interés de todo el conjunto de los miembros de la sociedad, y coincidieron en demostrar que no es racionalmente sostenible el concepto uniforme, igualitario y universal de interés público por la imposibilidad racional de determinarlo y por sus implicaciones contrarias a su propósito de beneficio general inclusivo (p. 88).

La Nueva Gestión Pública integró diversas propuestas para redimensionar y desburocratizar la labor del gobierno. Con base en criterios de costo-efectividad, el redimensionamiento implicó acciones de desincorporación de empresas estatales, descentralización de funciones, creación de cuasimer-

cados, la introducción del gobierno electrónico, ajustes fiscales, reingeniería de procesos, entre otras. Asimismo, implicó la generación de una nueva narrativa en torno a las relaciones entre los gobiernos, la sociedad y los valores públicos asociados a las reformas.

Una tercera perspectiva de análisis del gobierno ha sido el *populismo*, el cual, a diferencia de las previas, cuestionó al gobierno desde lo político. “Su foco de crítica es la incongruencia que existe entre la igualdad universal conceptual de los derechos y libertades de los ciudadanos y la desigualdad real de un gran número de ellos” (p. 102), así pues, cuestiona la incapacidad de las políticas gubernamentales para transformar la condición de amplios segmentos de la población en condiciones de desventaja. Con la bandera de la defensa del ‘pueblo’ como un sujeto homogéneo y, teniendo la figura de un líder como guía, aprovechan las libertades democráticas construidas para socavar las instituciones que dicha democracia ha edificado. El *populismo* genera una contradicción recurrente entre el “pueblo” y los segmentos sociales que cuestionan la conducción populista.

El capítulo V denominado: “El desplazamiento de la cuestión de la Ingobernabilidad hacia la Nueva Gobernanza y la Calidad del Gobierno”, explica cómo la complejidad de las realidades actuales, la insuficiencia en las capacidades y recursos de los sujetos que gobiernan y la interdependencia que se construye entre los gobiernos y regiones ha propiciado el surgimiento de la Nueva Gobernanza Pública. Ésta asume la interdependencia como reto y oportunidad, pero también como realidad inevitable. La racionalidad acotada de los actores hace impensable un “centro único de dirección total” (p. 114) para múltiples asuntos gubernamentales, hay “un *descentramiento* del sistema social (cursivas del autor). La gobernanza contemporánea es ‘un sistema de gobierno’ multiactor, compuesto por una diversidad de agentes participantes, más que acción de un centro unipersonal y dominante de gobierno” (p. 114).

Luis Aguilar retoma la definición que el Banco Mundial hace de buena gobernanza, como “las tradiciones y las instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país para el bien común, lo cual incluye (1) el proceso mediante el cual se eligen, controlan y reemplazan a los gobiernos, (2) la capacidad de los gobiernos para formular e implementar con efectividad políticas correctas, (3) el acatamiento de los ciudadanos y del Estado mismo a las instituciones que regulan las interacciones económicas y las relaciones entre los ciudadanos” (p. 116), sin embargo, precisa que dicha definición y la desarrollada por la Universidad de Gotemburgo “no han precisado si el gobernante y la gobernanza [...] son conceptualmente idénticos o diferentes [...] No asumen ambos el concepto postgubernamental de la gobernanza, que comprende la acción del gobernante con su agencia administrativa y la acción de

los ciudadanos en la definición de su contenido e implementación, concepto elaborado por otros autores más en sintonía con las condiciones contemporáneas” (p. 117).

A partir de la observación anterior, Luis Aguilar redefine el concepto de *buena gobernanza* como:

a) una propiedad de valía de la acción gubernamental y, en consecuencia, b) la propiedad de valía de los productos y los resultados de la acción gubernamental con referencia a la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos, motivadas por su sistema de valores, y particularmente es c) la propiedad que expresa el máximo nivel o grado de valía de la acción y productos del agente gubernamental en la valoración de los ciudadanos, y d) una propiedad de la acción y del producto gubernamental empíricamente verificable, mensurable, y no solo discursiva o aspiracional (p. 120).

También examina la propuesta de la Unidad de Inteligencia del semanario *The Economist* de incluir a las elecciones, las libertades civiles, el funcionamiento del gobierno, la participación ciudadana y la cultura política como dimensiones relevantes en el índice de *buena gobernanza*. Ésta se traduce como un gobierno de leyes, democrático, que soporta aspectos valorativos asociados a la legalidad, la efectividad del gobierno, la imparcialidad, la justicia y el bienestar. En el ámbito institucional, las propiedades de estado de derecho, calidad de la regulación, control de la corrupción, estabilidad política, rendición de cuentas, control del ejecutivo, independencia de los poderes públicos, calidad de la burocracia, calidad de la ciudadanía, relaciones intergubernamentales, derechos humanos, libertades políticas y civiles, igualdad, gobierno abierto, juegan un papel central (p. 128).

La segunda parte del libro, denominada “Teoría del Gobierno”, expone la teoría del buen gobierno. “La propuesta se estructura con fundamento en la lógica de acción pura y estricta de la gobernanza pública, entendida como una acción normada, racional y política” (p. 142). La propuesta busca elaborar el marco de referencia para los investigadores que estudian las gobernanzas de manera empírica.

En el capítulo 6, “Una propuesta de la teoría del gobierno”, se define al objeto de estudio de dicha teoría, que es, la *gobernanza pública* “su formación, configuración, decisión y ejecución” (p. 133). Recuperando la teoría del estado y la burocracia de Weber, construye una teoría ideal del buen gobierno, que propone como punto de partida conceptual para orientar estudios factuales en este campo. La teoría se compone de cuatro unidades causales que determinan la buena gobernanza pública: el ordenamiento normativo del Estado, el sistema de conocimiento de la sociedad (fundamentado en la ciencia y la tecnología), el conjunto de relaciones políticas entre los gobernantes y la ciudadanía y, en el centro de todas ellas, el gobernante con sus capacidades y competencias

políticas, relacionales, directivas. Las primeras tres unidades causales aportan los elementos que el gobernante considera en el proceso de toma de decisiones, no solo para la elaboración de las políticas y programas públicos, sino también en su proceso de implementación.

La teoría del *buen gobierno* o *gobernanza pública* descansa en cuatro supuestos y premisas. El primero es su carácter normado, de acuerdo con los principios, valores y leyes del estado. De esta premisa se deriva la legitimidad del buen gobierno. Segundo, la gobernanza es una acción racional, no solo porque busca las mejores opciones, en cuanto a costos y beneficios, sino también porque se fundamenta en el conocimiento científico. Tercero, la gobernanza es una acción política soportada en relaciones, alianzas y redes de poder de los gobernantes. Cuarto, la gobernanza es una acción contextual. La gobernanza genera objetivos y acciones normativamente válidos, causalmente factibles y socialmente aceptables (p. 142). Esquemáticamente, el modelo del buen gobierno se puede representar de la siguiente manera:

FIGURA 1. MODELO TEÓRICO DEL BUEN GOBIERNO



El modelo del buen gobierno no define relaciones deterministas entre la estructura del sistema normativo, el cognoscitivo de la sociedad y el de relaciones políticas en el proceso de toma de decisiones, sino que le da al actor, al gobernante, el papel central por la forma en que configura concretamente sus decisiones. “En la teoría, el agente gubernamental es la causa directa de la gobernanza” (p. 151). La solidez de los sistemas causales contextualiza la toma de decisiones del actor, le da elementos para que sus decisiones tengan profundidad o consistencia. El sistema normativo le aporta al gobernante la base para la legitimidad de sus decisiones. Por otro lado, el sistema de conocimientos sustenta la racionalidad y los fundamentos para su efectividad directiva y el

de relaciones políticas, así como los elementos para alcanzar la estabilidad y la paz social, además de los instrumentos necesarios para atender de manera efectiva las demandas ciudadanas.

En el capítulo 7, “Las unidades causales de la teoría del gobierno”, se explica de manera detallada la connotación de cada una de las unidades causales que conforman el modelo de gobernanza. “Las normas que prescriben las decisiones y las acciones de los gobernantes se precisan en los títulos y capítulos de la Constitución de los Estados” (p. 158), tanto en su parte dogmática como en la parte orgánica. No siempre el sistema de leyes responde a las necesidades y procesos que se dan en la sociedad, los marcos regulatorios son imprecisos o incompletos, entonces el proceso de toma de decisiones del gobernante se ve restringido.

La segunda unidad causal es el sistema de conocimientos del que puede disponer el gobernante, el cual comprende desde los avances científicos, tecnológicos, las bases de datos, los grupos de investigadores, laboratorios, universidades y centros de investigación, hasta el conjunto de conocimientos construidos desde la administración pública y la experiencia de gobierno. El sistema de conocimientos da elementos a los gobernantes para precisar las relaciones de causalidad de los problemas sociales y, con ello, construir las mejores políticas y programas para enfrentarlos. Pero, al igual que la unidad normativa, el sistema social de conocimientos tiene limitaciones. Primero, por los cambios en las relaciones de causalidad de los problemas sociales; segundo, por la racionalidad acotada de los sujetos sociales; y tercero, por la pluralidad deliberativa que viene de las sociedades democráticas. Además de lo anterior, constantemente se producen eventos inesperados, catastróficos, desconocidos, para los cuales el conocimiento no tiene todas las respuestas.

La tercera unidad causal es la relacionada con las relaciones políticas, las redes y arenas de poder, las alianzas, los procesos de deliberación social, el diálogo, la discusión, los acuerdos entre diversos actores y grupos, la canalización de las confrontaciones y la toma de decisiones de gobierno. La deliberación pública y las diferencias de opinión entre los actores políticos no son una amenaza para la gobernanza, lo son las actitudes que derivan de poner al frente de las discusiones los intereses exclusivos de ciertos grupos, la protección de sus “concepciones sociales inflexibles, aun si invocan sus derechos de expresión y proclaman sus ensoñaciones de transformación social” (p. 168).

La cuarta unidad causal del *buen gobierno* es el gobierno mismo. “En la estructura de la teoría de la gobernanza la decisión del gobernante es la unidad central” (p. 169). El gobernante no sólo es la autoridad que legítimamente ocupa la dirección de un organismo público, sino el conjunto de “organizaciones administrativas y coactivas especializadas a través de las cuales gobierna a la

sociedad” (p. 169). Los juicios de valor y los juicios de hecho definen el contenido de las decisiones de los actores gubernamentales, los primeros parten de un sistema de valores, ya sean éticos o jurídicos, y los segundos, del sistema de conocimientos que posea el decisor. En el proceso de toma de decisiones, las actividades valorativas y ejecutivas se entrelazan; la definición de los criterios que sustentarán los acuerdos y las acciones que se ejecutarán. Una de las fuentes de la definición de los criterios de decisión es la ley, así como los conocimientos técnicos, tácitos, explícitos, datos y estrategias de atención sobre los asuntos que se aborden. La dimensión *valorativa significa*:

- 1.- El análisis y evaluación del elemento normativo;
- 2.- El análisis y evaluación de las demandas ciudadanas;
- 3.- El análisis y evaluación de las reglas que regulan la demanda ciudadana;
- 4.- El análisis comparativo de los asuntos sociales atendidos;
- 5.- La definición de los atributos de los hechos que se atienden;
- 6.- El análisis y evaluación de las posiciones contradictorias y críticas. Así también, la *dimensión ejecutiva* de la toma de decisiones significa:
- 7.- El análisis de los datos existentes sobre las realidades sociales;
- 8.- El examen y selección de los métodos que se utilizarán para la investigación de la realidad y problemática social;
- 9.- La definición de las fuentes de incertidumbre del asunto atendido;
- 10.- La determinación de los criterios y recursos que se emplearán en la atención del asunto público;
- 11.- La definición de los componentes de la implementación de las soluciones;
- 12.- El diseño de los canales de comunicación y el contenido de los mensajes;
- 13.- El diseño y definición de los indicadores que permitirán evaluar la acción pública;
- 14.- La definición de los criterios a seguir frente a los opositores o críticos;
- 15.- Las acciones a seguir en caso de contingencias,
- 16.- Los instrumentos y mecanismos tecnológicos a utilizar y
- 17.- El análisis de la complementariedad y compatibilidad de todo el conjunto de decisiones previas (pp. 172-175).

En el capítulo 8, “La integración de las unidades causales: el centro de la teoría”, se explica por qué, tomadas por separado las unidades causales, no generan gobernanza. La tarea del gobernante consiste en integrar armónicamente cada uno de los elementos constitutivos del modelo de buen gobierno. “Los problemas más dificultosos de la decisión gubernamental son: la aplicabilidad de la norma al asunto en cuestión y la racionalidad limitada para manejarlo apropiadamente, [...] y un tercer problema, el de la variedad de las posiciones de los ciudadanos acerca del asunto en cuestión” (p. 180). De este modo, Luis Aguilar expone ocho hipótesis sobre los procesos de integración de las decisiones del gobernante, el centro de éstas define que, a mayor integración de las unidades causales, mayor capacidad de *buena gobernanza* (legitimidad, efectividad y aceptabilidad social) se generará.

El capítulo 9, “Las variables y los indicadores del orden normativo estatal, el sistema de conocimiento, la relación política y la agencia gubernamental”, subraya la necesidad de asociar un conjunto de variables e indicadores a la evaluación de la gobernanza. Los indicadores que se proponen son aquellos que mejor expliquen cada una de las unidades causales del modelo, especialmente los determinantes de la legitimidad, efectividad y aceptabilidad social de la gobernanza. Como lo recomiendan las técnicas de construcción de indicadores para la evaluación del desempeño gubernamental, el autor propone un conjunto de variables y un sistema de indicadores que no sea tan pequeño, pero tampoco tan extenso, que no refleje adecuadamente lo que se quiere evaluar.

En su conjunto, recomienda 23 variables para medir el desempeño de las unidades causales del modelo de gobernanza. Para la unidad o sistema normativo propone 5 variables, para la unidad del sistema de conocimientos sociales propone 8 variables, para la unidad de relaciones políticas 5, así como para la evaluación del desempeño del gobernante 5 variables.

En el capítulo 10, “Una consideración conclusiva”, se destaca un elemento relevante, el reconocimiento de que, en las limitaciones de la gobernanza social, no solo los agentes gubernamentales tienen responsabilidad de sus debilidades, sino también los ciudadanos de un país. Cuando los ciudadanos cometen transgresiones legales, violan derechos o son indiferentes a los asuntos públicos, contribuyen a debilitar la gobernanza. El texto concluye que “la democracia actual puede ser gobierno de la sociedad, a condición de que reelabore el concepto de interés público de su discurso, reforme su organización y sus procesos administrativos y reactive su representatividad política” (p. 15), ya que no hay efectividad sin legitimidad, sin calidad institucional, cognoscitiva, sin conducción racional y ejecutiva del gobernar.

EVALUACIÓN

Se puede afirmar que solo una vida dedicada al estudio del gobierno, la gobernanza y las políticas públicas puede dar como resultado una propuesta de teoría integradora del *buen gobierno* o *gobernanza pública*. La capacidad de abstracción del autor permite sistematizar elementos de diversas disciplinas científicas para generar un modelo explicativo teórico (no empírico) sobre el *buen gobierno*. El modelo propuesto por el autor se convierte en una guía metodológica para los estudiosos del gobierno, que, acompañada del conjunto de variables e indicadores propuestos, permitirá hacer estudios empíricos para evaluar la calidad del gobierno de un país y análisis comparativos entre distintos países. Luis Aguilar Villanueva es quizá la persona más autorizada en América Latina para hablar de gobernanza pública. Como profesor de diversas

universidades ha introducido a muchos (entre ellos a mí) al estudio de las políticas y la gobernanza públicas, con este libro nos ofrece, además de la continuidad de sus enseñanzas, una teoría integral del buen gobierno.

RECOMENDACIÓN

La lectura del libro “Acerca del gobierno. Propuesta de teoría” es indispensable para los estudiosos de la gobernanza pública, la administración pública y la ciencia política. Como el autor lo menciona, es un esfuerzo integrador de diversos desarrollos teóricos previos y muchos años de estudio.

BOOK REVIEW

Hall, Charles A. S. & Klitgaard, Kent A. (2018).

Energy and the Wealth of Nations:

An Introduction to Biophysical Economics. Springer

DOI.ORG/10.1007/978-3-319-66219-0

Harold Sidney Dutton Treviño

Un libro provocador que desafía el pensamiento económico convencional, mismo que ha dominado durante los últimos 200 años, al poner el tema de la energía en el centro de las políticas públicas relacionadas con el análisis económico. Esta obra no solo es sugerente, sino también innovadora, ya que explora el papel fundamental que juega la energía en la conformación de la riqueza y el bienestar de las naciones. Esta obra nos arroja luz –de manera más sustentable– sobre la relación crucial entre la energía y los sistemas económicos.

Hall y Klitgaard, navegan por la compleja interacción entre energía, recursos y crecimiento económico. Uno de los principales argumentos que podemos destacar es que las teorías económicas dominantes –que en gran medida pasan por alto el papel de la energía– no proporcionan una comprensión profunda de la dinámica de la creación de riqueza y el desarrollo sostenible. Integran principios de la economía biofísica –que es el estudio económico relacionado con la energía– y proporcionan un marco alternativo en relación con las restricciones físicas impuestas por la disponibilidad de energía y los límites ecológicos de nuestro planeta.

En su libro comunican conceptos complejos de forma clara y accesible, proporcionando así una introducción sobre este tema a lectores con formación diversa. Los autores emplean estudios de casos y pruebas empíricas para apoyar sus argumentos, demuestran la importancia de la energía en diversos sectores como la agricultura, la industria, el transporte y las finanzas. Este enfoque interdisciplinario constituye una rica oportunidad para ampliar nuestra comprensión de las complejas conexiones entre el uso de la energía, la actividad económica y el impacto medioambiental.

* <https://orcid.org/0000-0003-3989-2950>

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
Universidad de Guadalajara

Uno de los conceptos clave del libro es el Rendimiento Energético de la Inversión (EROI, en inglés). Charlie A. S. Hall creó este concepto para analizar la utilidad relativa de una fuente de energía para sustentar una actividad humana y su poder para impulsar el bienestar humano. Esto presenta un marco para evaluar la eficiencia y viabilidad de distintas fuentes de energía, así como para subrayar las implicaciones de la disminución de los valores EROI para las futuras transiciones energéticas. Además de presentar los retos de mantener el crecimiento económico en un mundo de rendimientos decrecientes. Es un trabajo que nos ayuda a cuestionar la sostenibilidad de nuestros sistemas energéticos actuales y que busca explorar vías alternativas hacia un futuro más resiliente y equitativo.

Aparecen también otros puntos clave que cuestionan el pensamiento económico convencional sobre el papel de la energía, tales como:

- La energía como base de la actividad económica: la energía es un insumo esencial que impulsa la producción económica y determina la riqueza de las naciones. Destacan la necesidad de integrar la energía en el análisis económico para comprender las restricciones físicas y los límites ecológicos de nuestros sistemas económicos.
- Las limitaciones de las teorías económicas dominantes: presentan una crítica de las teorías económicas dominantes que pasan por alto el papel de la energía y su impacto en el crecimiento económico. Argumentan que una comprensión global de la creación de riqueza y el desarrollo sostenible debe reconocer las realidades de la extracción de recursos, la conversión de la energía y la generación de residuos.
- La idea del ‘tope del petróleo’, subraya la naturaleza finita de los recursos de combustibles fósiles y los retos asociados a su extracción. En este sentido, los autores son partidarios de una transición hacia fuentes de energía renovables y bajas en carbono para hacer frente a la disminución de la disponibilidad de recursos energéticos convencionales.
- Los paradigmas económicos: se anima a los lectores a cuestionar los paradigmas económicos y a pensar en modelos alternativos de cara a la naturaleza finita de la energía y los recursos. El libro enfila a los lectores hacia una economía más resistente y equitativa.
- Las limitaciones biofísicas y consideraciones ecológicas: los autores destacan la importancia de tener en cuenta los límites biofísicos de los recursos naturales y los ecosistemas a la hora de formular políticas económicas. Es necesario un planteamiento integrado que equilibre el crecimiento económico con la sostenibilidad medioambiental, que tenga en cuenta la

capacidad de los ecosistemas y los efectos del agotamiento de los recursos, así como la contaminación.

Estos puntos principales desafían colectivamente las narrativas económicas predominantes y proporcionan una perspectiva fresca que sitúa la energía en el primer plano del análisis económico, destacando la interdependencia entre energía, riqueza y sostenibilidad.

El libro nos pide que tengamos en cuenta las limitaciones biofísicas de los recursos naturales y los ecosistemas a la hora de formular políticas económicas. Aportan valiosas reflexiones sobre el concepto de ‘pico del petróleo’ y los límites de la extracción de combustibles fósiles, abogando por una transición hacia fuentes de energía renovables y bajas en carbono. Esta perspectiva holística es pertinente tanto para responsables políticos como para economistas y particulares, y con un poco de suerte, empujará a replantearse los paradigmas económicos tradicionales y a adoptar estrategias y políticas públicas que tengan en cuenta la naturaleza finita de la energía.

Aunque para algunos lectores el examen de la teoría económica y la dinámica de la energía suponga un reto, los autores presentan argumentos convincentes y una investigación meticulosa. *Energy and the Wealth of Nations: An Introduction to Biophysical Economics* estimula a reevaluar nuestra relación con la energía y a repensar los fundamentos de la teoría económica en el contexto de un mundo finito. Muy necesario en los tiempos que corren si queremos ofrecer nuevas vías a las generaciones venideras.

En conclusión, este libro es una aportación invaluable de cara a los problemas energéticos que se avecinan. De ahí la importancia de incorporar la energía al análisis económico y proporcionar un marco global para comprender las complejas conexiones entre energía, riqueza y sostenibilidad. Una segunda llamada de atención –hay que recordar *Primavera Silenciosa*–, que nos insta a afrontar los urgentes retos que plantean nuestros actuales sistemas energéticos y a explorar soluciones innovadoras para un futuro próspero y resiliente.